



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 886.111
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Vitor Nery de Moraes
Município: Silvianópolis
Piloto: 686.107/2003

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator:

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Vitor Nery de Moraes, ex-Prefeito Municipal de Silvianópolis, contra decisão da Egrégia Primeira Câmara desta Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2003**, com fundamento no art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CR/88.
2. Em sua análise, a Unidade Técnica refutou a argumentação do recorrente e manteve o posicionamento pela rejeição das contas (fls. 20 a 28).
3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA
--

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas que rejeitou as contas do Executivo Municipal pela inobservância ao disposto no art. 77, inciso III do ADCT da CR/88.
5. Conforme já afirmado em parecer ministerial exarado nos autos da Prestação de Contas Municipal em apenso, constatou-se irregularidade nas contas prestadas pelo gestor, qual seja, aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde abaixo do mínimo constitucional.
6. Irresignado, o gestor apresentou pedido de reexame, aduzindo, em síntese: **(a)** que o município aplicou 23,09% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2004, o que ensejaria uma compensação do déficit do exercício de 2003; **(b)** que a configuração da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

hipótese prevista no artigo 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, que dispõe sobre a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, exige comprovação de dano ao erário; **(c)** que a elaboração e assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão acarretaria o saneamento das irregularidades e possibilitaria suspensão das respectivas sanções.

DA COMPENSAÇÃO PREVISTA NO ART. 25 DA LEI COMPLEMENTAR N. 141/2012

7. Cinge-se a controvérsia em torno do disposto no art. 77 do ADCT, que estabelece os índices constitucionais mínimos relativos à aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

8. Conforme se depreende dos autos, especialmente das razões recursais, onde se afirma que *“apesar do não cumprimento da aplicação dos recursos na saúde”* e que *“o percentual mínimo de investimentos na saúde não foi atingido”* (fls. 03), o índice constitucional mínimo que deveria ser aplicado na área da saúde no exercício de 2003 não foi observado pelo Município de Silvianópolis.

9. Nesse sentido, é fato incontroverso nos autos – pois não questionado – que o Município de Silvianópolis aplicou **9,52%** das receitas resultantes de impostos e transferências no que se refere às ações e serviços públicos de saúde, o que caracteriza, portanto, aplicação abaixo do índice constitucional.

10. E nem se argumente, como pretendido nas razões recursais, que a aplicação de 23,09% na saúde no exercício de 2004 “compensaria” a diferença não aplicada no exercício anterior e justificaria a reforma da decisão recorrida.

11. A compensação dos gastos em saúde encontra-se prevista no art. 25 da Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta a Emenda Constitucional n. 29/2000:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar **deverá**, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, **sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis**.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar. (grifos nossos)

12. Da leitura do dispositivo legal podem ser extraídas as seguintes conclusões:

- (i) a aplicação da diferença que implique o não atendimento da aplicação mínima nas ações de saúde é **obrigatória** no exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

seguinte ao da apuração da diferença, respeitada a vigência da Lei Complementar n. 141, ou seja, 13 de janeiro de 2012;

(ii) a diferença apurada deve ser acrescida ao montante mínimo do exercício de referência, uma vez que a compensação não exclui a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo naquele exercício;

(iii) a compensação não exclui as sanções cabíveis pelo descumprimento do percentual mínimo da saúde, tal como, por exemplo, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

13. Partindo do pressuposto que a mera sanção do gestor faltoso não tem o condão de suprir a população dos serviços de saúde não prestados ou prestados de forma deficiente, o legislador tornou obrigatória a aplicação da diferença não aplicada no exercício anterior nas ações e serviços de saúde do ano seguinte. Frise-se que não se trata de ampliar do percentual de aplicação na saúde, mas sim de garantir, ao menos, que o mínimo não aplicado no exercício anterior o seja no ano seguinte.

14. A obrigatoriedade de aplicação da diferença não aplicada no exercício anterior na saúde, longe de garantir ao gestor uma “aprovação retroativa” de suas contas, visa a garantir a alocação de recursos que deveriam ter sido aplicados e não o foram, de forma a conferir efetividade ao direito fundamental à saúde.

15. Portanto, tal prática, que deve ser fiscalizada por esta Corte de Contas, constitui obrigação imposta ao gestor que não o desonera das sanções correspondentes à inobservância do disposto no art. 77, inciso II, do ADCT da CR/88, tal como a rejeição das contas no exercício em que ocorrer.

INTERPRETAÇÃO DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08

16. Prosseguindo, não merece prosperar a questão de hermenêutica jurídica ventilada pelo recorrente ao defender uma interpretação sistemática do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

17. O inciso II do dispositivo legal supracitado impõe a caracterização de impropriedade ou falta de **natureza formal** que não resulte dano ao erário. Contudo, a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde em percentuais abaixo do mínimo constitucional constitui ofensa de natureza *material*, irregularidade grave, pois representa violação a mandamento constitucional que sujeita o gestor na macrogestão do município.

18. Ademais, o processo de prestação de contas de governo, no qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio e o submete à apreciação do Poder Legislativo, que realiza o julgamento, não é a sede apropriada para verificação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

da ocorrência ou não de dano ao erário. Nas **contas de governo**, o Tribunal de Contas analisa a gestão em seu aspecto macro, tais como a execução orçamentária e o cumprimento de índices constitucionais, e conclui pela aprovação ou rejeição das contas, ao passo que no julgamento das **contas de gestão**, estas sim, a cargo do Tribunal de Contas, a própria Corte pode aplicar multa e determinar o ressarcimento do dano causado ao erário em decorrência de determinada conduta praticada pelo gestor na microgestão.

19. A não aplicação do mínimo na área da saúde acarreta prejuízo difuso e generalizado à população, passível de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

20. Nesse sentido, cite-se a decisão proferida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 709.716:

[...] Aliás, no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento ou processo administrativo que deve ser observado para a emissão de parecer prévio não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de tomada de contas, e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.

Não se quer dizer, contudo, que no parecer prévio emitido para o exame das contas de governo não possa o Tribunal, verificada a existência de dano ao erário através de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Aliás, deve ser ressaltado que, nos termos do art. 71, § 3º da Constituição da República, a decisão do Tribunal que reconhece o dano ao erário, determinando o seu ressarcimento, tem força de título executivo extrajudicial e não pode ser modificada pelo Poder Legislativo, conquanto este possa concluir que, no plano político, as contas possam ser aprovadas.[...]

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.

Nessa linha de entendimento, por exemplo, causaria lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde ou na educação. Da mesma forma que a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas irregularidades, entretanto, devem ser reprimidas com a rejeição das contas pelo Legislativo, em sede de julgamento político, ao passo que a conduta comissiva ou omissiva que vier a causar dano ao patrimônio deve ser passível de multa e ressarcimento ao erário a ser imputados pela Corte de Contas. [...]

21. Assim, caracterizado ato de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais que determinam a aplicação de percentual mínimo de recursos visando ao atendimento das necessidades básicas da população na área de saúde pública, aplicável ao caso concreto o inciso III do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

22. No tocante ao Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), entende o Ministério Público de Contas ser descabida a pretensão de sua assinatura do no caso concreto.

23. O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) foi instituído no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais pela Lei Complementar Estadual n. 120/2011 e regulamentado pela Resolução TCE n. 01/2012 com o propósito de, inserindo o elemento da consensualidade no controle externo, possibilitar a regularização de atos e procedimentos inerentes à gestão administrativa vindoura, que está por vir.

24. No caso em análise, com o encerramento do exercício financeiro, não há como sanar uma irregularidade já consolidada no passado e *“forçar, de forma extemporânea, o cumprimento da obrigação, conferindo-lhe uma “aparente” constitucionalidade”* (TAG n. 887.848, Relator: Conselheiro Cláudio Terrão).

25. As manifestações proferidas por esta Eg. Corte de Contas a respeito do assunto convergem pela **impossibilidade de assinatura do TAG em sede de pedido de reexame**, como se pode inferir das decisões nos processos n. 887848, 887861, 877081, 876297, 887702 e 879727.

26. Destaca-se trecho do voto do Conselheiro José Alves Viana nos autos do processo n. 879727, segundo o qual *“[...] descabe a celebração do TAG a fim de compelir ou “ajustar” com o município o cumprimento de um dever que já lhe compete. Ademais, como já afirmara em outra oportunidade, o termo de ajustamento de gestão tem caráter prospectivo e, portanto, não se presta a sanear irregularidades que foram verificadas e já produziram seus efeitos em tempo passado. [...]*

27. Na mesma linha, o voto do Conselheiro Cláudio Terrão nos autos do processo n. 877.081:

[...]

Contudo, com o advento da Constituição da República de 1988 a compensação passou a não mais ser permitida, o que obriga os entes federados a aplicar, anualmente, um percentual MÍNIMO de recursos na saúde e na educação para garantir, ao menos, o atendimento das necessidades básicas daqueles que utilizam os serviços de saúde e educação públicos no país. Diante disso, admitir a celebração de TAG com a finalidade única de se compensar déficits na aplicação de recursos na educação e na saúde, configuraria um grande retrocesso.

Ademais, cumpre asseverar que a norma constitucional estabelece o percentual mínimo que deve ser aplicado, o que não impede a aplicação de valor superior, razão pela qual eventuais gastos que extrapolem o limite mínimo constitucional em 2012 não devem ser considerados em exercício diverso para efeito de compensação de déficit.

Ressalto que admitir a proposta de TAG seria reconhecer a possibilidade de se conferir efeitos retrospectivos ao termo, o que é inconcebível no caso dos autos, sob



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

pena de se desvirtuar a natureza e a finalidade do instrumento consensual de controle.

[...]

28. Portanto, tendo em vista a impossibilidade de se conferir efeitos retrospectivos ao Termo de Ajustamento de Gestão, deve ser afastada a pretensão do recorrente, mantida a decisão recorrida em todos os seus termos.

CONCLUSÃO

29. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovimento do presente recurso, mantida a **REJEIÇÃO** das contas.

30. É o parecer.

Belo Horizonte/MG, 21 de agosto de 2013.

Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas