



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

### PARECER

**Processo nº:** 749273  
**Processo Apenso nº:** 765095/2007 (Inspeção Ordinária)  
**Relator:** Auditor HAMILTON COELHO  
**Natureza:** Prestação de Contas do Município de Nacip Raydan  
**Exercício:** 2007  
**Responsável:** Floriano Sanches Braga

Senhor Relator,

#### Relatório

Prestação de Contas do Executivo Municipal de Nacip Raydan, exercício financeiro de 2007.

A Unidade Técnica procedeu ao exame inicial dos autos às fls. 02/20, em que concluiu pela existência das seguintes irregularidades:

- a) O repasse à Câmara Municipal não obedeceu ao dispositivo legal;
- b) Saldo Bancário do FUNDEB inferior ao valor do recurso não aplicado;
- c) Considerações acerca da Lei Orçamentária e abertura de créditos adicionais.

Devidamente citado, o responsável não apresentou defesa (fls. 22/25).

À fl. 27, solicitei o apensamento provisório da Inspeção ordinária nº 765095 aos presentes autos, nos termos da DN nº 02/2009, e nova citação do responsável para que apresentasse justificativas acerca das irregularidades



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

apontadas no relatório técnico dos autos apensos, referentes aos índices de saúde e ensino suscitados na inspeção.

A inspeção ordinária foi apensada e o responsável devidamente citado, contudo, não compareceu aos autos (fls. 28/33).

Retornam os autos a este MPC em 07/11/2012, com redistribuição ao meu gabinete em 12/03/2013.

### Fundamentação

#### 1. Preliminarmente

Objetivando conferir celeridade aos processos de prestações de contas e otimizar a sua análise e o processamento, através da máxima aplicação dos princípios da eficiência, economicidade e racionalização administrativa, o Tribunal de Contas definiu os escopos para o exame de legalidade das contas apresentadas. Nesse ínterim, a regularidade dos atos de governo restará cotejada, através da demonstração do cumprimento dos preceitos constitucionais e legais fixados na Ordem de Serviço do TCEMG n. 07/2010, quais sejam:

- art. 212 da CR/88 que determina o percentual mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino.
- art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que define o percentual mínimo a ser aplicado em ações e serviços de saúde;
- artigos 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/2000 que estabelecem os limites de despesa com pessoal;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

- art. 29-A da Constituição Federal que fixa o coeficiente de repasse de recursos à Câmara Municipal;
- art. 167, V, da CR/88 e os artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/ 1964, que regulamentam a abertura de créditos adicionais.

### 2. Do Mérito

#### 2.1. Do repasse à Câmara Municipal (art. 29-A, I, da CR/88)

A Unidade Técnica apurou irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal, pois a Administração Municipal transferiu ao Órgão Legislativo 8,015% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º, do art. 153 e nos artigos 158 e 159 da CR/88.

À fl. 06, vejo que o percentual populacional de 8% equivaleria a R\$ 261.789, 27. Entretanto, o total de recursos efetivamente repassado foi de R\$ 262.269,37, ou seja, 0,015% a mais do que realmente deveria ter sido transferido, correspondente a uma diferença de R\$ 480,10.

O responsável não apresentou defesa nos autos.

Assim, constato que o referido valor foi repassado indevidamente à Câmara Municipal, visto que essa parcela a mais da transferência não encontra amparo legal. A falha acabou por infringir dispositivos cardiais da legislação que regulamenta a matéria, sobretudo preceito expresso na CR/88.

Contudo, ressalto que o valor transferido a mais corresponde a apenas 0,015% da receita base de cálculo. Em razão da insignificância desta quantia e da



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

ausência de grave dano ao erário, considero que o vício detectado não é apto por si só a subsidiar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Logo, a situação em tela reclama a aplicação dos princípios da insignificância e da razoabilidade que, em última análise, autorizam a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

### 2.2. Da aplicação de recursos em saúde

A unidade técnica apurou irregularidade no total de recursos empregados em ações e serviços da saúde.

De acordo com o relatório técnico inicial nesta prestação de contas, elaborado em consonância com as informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal teria aplicado, no exercício financeiro de 2007, 16,10% da receita base de cálculo em serviços de saúde, fl. 08.

No entanto, o Tribunal de Contas realizou inspeção ordinária, processo nº 765095, para exame dos atos de gestão relativos à aplicação de recursos nas áreas de saúde e educação, e apurou um percentual divergente daquele apresentado, correspondente a **14,09%** de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde, inferior ao mínimo constitucional.

Seguindo a lógica das disposições inseridas na Decisão Normativa n. 02/2009, posteriormente alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, os dados apurados por ocasião de inspeção *in loco* devem servir de substrato para a emissão de parecer prévio sobre as contas analisadas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Embora regularmente citado, o responsável não se manifestou nos autos desta prestação de contas. Verifico ainda que também deixou transcorrer em aberto seu prazo para defesa nos autos apensos, fl. 202/205 – Processo nº 765.095.

Saúde é direito fundamental. Nas palavras de Paulo Bonavides, “a observância, a prática e a defesa dos direitos sociais, a sua inviolável contextura formal, premissa indeclinável de uma construção material sólida desses direitos, formam hoje o pressuposto mais importante com que fazer eficaz a dignidade da pessoa humana nos quadros de uma organização democrática da Sociedade e do Poder”<sup>1</sup>.

Ainda segundo os ensinamentos do mestre cearense, deixar de concretizar os direitos sociais insculpidos pela Constituição significa obstar a busca por uma “sociedade livre, justa e solidária”, contemplada no art. 3º, da Carta de 1988.

O objeto da presente análise circunda, assim, matéria diretamente afeta ao princípio da dignidade humana, urgindo interpretar o direito à saúde de modo reconhecidamente não limitativo, sob pena de impor uma dimensão restritiva contrária aos maiores desígnios garantidores de elementos essenciais para um mínimo existencial de todo e qualquer ser humano<sup>2</sup>.

Em síntese, direitos sociais devem ser concretizados. Obviamente, para torná-los efetivos, o Estado deve disponibilizar recursos materiais e formular critérios de intervenção para trazer à realidade social a letra prevista no texto magno.

---

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 657.

<sup>2</sup> “Demais, uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o qual lhes serve de regra hermenêutica. Urge, por conseguinte, interpretar tais direitos de um modo que se lhes reconheça o mesmo quadro de proteção e garantia aberto pelo constituinte em favor do conteúdo material do §4º, do art. 60, ao qual eles pertencem pela universalidade mesma da expressão direitos e garantias individuais” BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 658.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Nas palavras de Bonavides, “quanto mais desfalcada de bens ou mais débil a ordem econômica de um país constitucional, mais vulnerável e frágil nele a proteção efetiva dos sobreditos direitos”<sup>3</sup>.

Nesses termos, entendo que o percentual previsto pelo art. 198, §2º, da CR/88 c/c art. 77, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pelo art. 7º, da EC nº 29/2000, é exigência mínima imposta ao Estado para conferir um piso de aplicabilidade a direito social garantido no art. 6º, da Constituição.

Sendo assim, qualquer descumprimento ao repasse elementar previsto constitucionalmente não poderá ser alvo de condescendência por esta Corte, sob pena de se relativizar a efetividade do cumprimento de valores mínimos a serem destinados à saúde. A atividade administrativa, na esfera pública, condiciona-se ao exercício fiel dos mandamentos normativos. Na clássica lição de Ruy Cirne Lima, “administrar é a atividade do que não é senhor absoluto”<sup>4</sup>.

Nas palavras do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello,

(...) a Administração Pública está, por lei, adstrita ao cumprimento de certas finalidades, sendo-lhe obrigatório objetivá-las para colimar interesse de outrem: o da coletividade. É em nome do interesse público – o do corpo social – que tem de agir, fazendo-o na conformidade da *intentio legis*. Portanto, exerce “função”, instituto – como visto – que se traduz na ideia de indeclinável atrelamento a um fim preestabelecido e que deve ser atendido para o benefício de terceiro. É situação oposta à da autonomia da vontade (...)<sup>5</sup>.

Conhecida também é a lição do citado doutrinador, que assevera:

---

<sup>3</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Malheiros, 22ª ed., p. 657.

<sup>4</sup> LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p.21

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed., 2006, p. 95.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover os interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade com os meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições<sup>6</sup>.

Não pode o gestor, portanto, tratar com descuido ou flexibilizar imposição constitucional essencial à efetividade do direito fundamental à saúde. Há que se ater, pelo menos, ao piso previsto constitucionalmente e ir além, como recomendação, pois as demandas sociais são ilimitadas, especialmente neste país.

Sendo assim, a irregularidade corporifica transgressão direta à norma constitucional. Desse modo, não se pode negar que a insuficiência de recursos aplicados em saúde causa lesão à coletividade, fato que enseja repreensão.

No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe o Tribunal de Contas para refrear a omissão municipal.

### **2.3. Da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CR/88)**

A Constituição de 1988, na tentativa de buscar uma maior responsabilização em relação ao financiamento da educação pública, estabeleceu o percentual mínimo de recursos que devem ser aportadas pelos municípios em serviços de ensino. Nesse sentido, o índice foi fixado em 25% da receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Na mesma linha, a citada determinação foi repetida na Lei Federal n. 9.394/1996. Por certo que o legislador infraconstitucional visou reforçar a

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 21ª Ed., 2006, p. 102.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

necessidade de observância aos primados da qualidade e da universalização da educação, bem como da remuneração honesta dos profissionais do magistério.

Para garantir a execução do seu postulado, a Magna Carta criou o que a doutrina denominou de “financiamento público protegido”<sup>7</sup>. Nesse sentido, o art. 212, da CR/88, determinou que o percentual de 25% das transferências constitucionais deve ser, obrigatoriamente, destinado à educação. Com a vinculação da receita, o setor educacional passou a ter assegurados recursos mínimos para sua manutenção e desenvolvimento.

Ademais, o constituinte dotou a norma de coercitividade, ao estabelecer que a ausência de alocação dos recursos na área de educação poderá ensejar a intervenção no ente público.

No mesmo sentido, o legislador infraconstitucional tipificou a desobediência ao preceito constitucional como crime de responsabilidade, capitulado no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei 201/1964 e art. 5º, § 4º, da Lei 9.394/1996. Da mesma forma, a prática se amolda ao ato de improbidade previsto no art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992.

Importa citar, ainda que, atento à necessidade de coibir o descumprimento do mencionado percentual, o Tribunal de Contas editou a Súmula n. 70. A propósito, a citada orientação se consubstancia na compilação das conseqüências advindas da inobservância da aplicação do percentual mínimo no setor educacional.

---

<sup>7</sup> Castro, Jorge Abrahão de e Sadeck, Francisco - Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000. IPEA, junho de 2003 - Texto para Discussão nº 955.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

De acordo com a Unidade Técnica, com base nas informações enviadas por meio do SIACE, a Administração Municipal teria aplicado 25,35% da receita base de cálculo na manutenção e desenvolvimento do ensino, fl. 07.

No entanto, conforme já dito, o Tribunal de Contas realizou inspeção ordinária no Município, processo nº 765.095, onde apurou um percentual divergente daquele apresentado, correspondente a **22,90%** de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, inferior ao mínimo constitucional.

Segundo a lógica das disposições inseridas na Decisão Normativa n. 02/2009, posteriormente alterada pela Decisão Normativa n. 01/2010, os dados apurados por ocasião de inspeção *in loco* devem servir de substrato para a emissão de parecer prévio sobre as contas analisadas.

Embora regularmente citado, o responsável não se manifestou nos autos desta prestação de contas. Verifico, ainda, que também deixou transcorrer em aberto seu prazo para defesa nos autos apensos, fl. 202/205 – Processo nº 765.095.

Segundo as regras que regem a matéria, a base de cálculo para apurar o percentual a ser investido na manutenção e desenvolvimento de ensino é composta pela receita proveniente de impostos, compreendida a decorrente de transferências constitucionais.

Pelas informações contidas no relatório de inspeção, verifico que a receita base de cálculo para apuração do índice seria de R\$ 4.487.420,10 (igual àquela informada no SIACE pelo responsável). Assim, para que o percentual previsto na CR/88 fosse cumprido, o município deveria ter aplicado R\$ 1.121.855,03 na manutenção e desenvolvimento de ensino.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

---

No entanto, conforme fl. 08 do processo de inspeção, o total de recursos efetivamente investido no setor foi de R\$ 1.027.485,90, o que corresponde ao percentual de **22,90%**, montante abaixo daquele previsto na norma constitucional.

No caso, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas constitui o instrumento de que dispõe o Tribunal de Contas para refrear a omissão municipal.

### Conclusão

Por todo o exposto, considerando a ocorrência de descumprimento de comando constitucional nos atos de governo referente às Ações e Serviços de Saúde, bem como à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, OPINO pela **emissão de parecer prévio de REJEIÇÃO das contas anuais**, nos termos do inciso III, do art. 45, da Lei Complementar nº 102/2008.

Requeiro, ainda, o desapensamento do processo de inspeção nº 765.095, após a apreciação das contas anuais, para o seu regular prosseguimento, com a concessão de nova vista ao MPC oportunamente, para manifestação conclusiva.

É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2013.

**DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES**

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais  
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)