



Acórdão – Segunda Câmara

Processo: **886295**

Natureza: Pedido de Reexame

Em apenso: Processo Administrativo n. **726655**

Processo Principal: Prestação de Contas n. **697723**

Exercício/Referência: 2004

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Monte Alegre de Minas

Responsável(eis): Aécio Dantas de Souza, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG 127.391; Gildo Martins Soares, OAB/MG 27.598-E; Fabrício Souza Duarte, OAB/MG 94.096; Arnaldo Silva Júnior, OAB/MG 72.629; Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG 83.032; Juliana Degani Paes Leme, OAB/MG 97.063; Flávia Almeida Forti da Fonseca, OAB/MG 96.919; Mariana de Paula Pereira, OAB/MG 129.296; Raphael David Duarte Mariano, OAB/MG 135.397

Representante do Ministério Público: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: *PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – DESCUMPRIMENTO DO § 1º DO ART. 77 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE – MÉRITO – MANTIDA A IRREGULARIDADE – NEGADO PROVIMENTO – ARRIMO NO INCISO III DO ART. 45, III, DA LEI ORGÂNICA – MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS*

1) Nega-se provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se o parecer prévio pela rejeição das contas.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia 22/08/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 886295

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado à Prestação de Contas Municipal nº 697723

Responsável: Aécio Dantas de Souza

Jurisdicionado: Município de Monte Alegre de Minas

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame formulado pelo Senhor Aécio Dantas de Souza, Prefeito de Monte Alegre de Minas, à época, em face do parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2004, proferido pela Segunda Câmara, na sessão de 08/11/12, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 697723, em razão da aplicação de 12,99% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, descumprindo o mínimo de 15% exigido no inciso III do art. 77 do ADCT da CF/88.

O Aviso de Recebimento de intimação do parecer prévio foi juntado em 11/01/13 (fl. 173 dos autos nº 697723) e a petição recursal protocolizada neste Tribunal em 29/01/13 (fl. 01).



O Recorrente, por seus procuradores, alega que as falhas apontadas não resultaram de má-fé e não permitem concluir pela ocorrência de dano ao erário, motivo pelo qual, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como da segurança jurídica, é medida razoável e de inteira justiça, que seja modificada a decisão, emitindo este Tribunal parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas.

Para fundamentar suas alegações trouxe à colação doutrina do Conselheiro Sebastião Helvécio, relator dos autos recorridos, acerca da possibilidade de aceitação da média de aplicação em exercícios anteriores (publicada na obra “Controle Externo: Estudos Temáticos”). Assevera que, com base nas inovações contidas na referida doutrina, este Tribunal deve considerar as aplicações dos exercícios financeiros de 2001 a 2004, não apenas a de 2004. Alega que a média da aplicação, no período, perfaz um total de 13,72%. Assim, a diferença para alcançar o índice de 15% é de apenas 1,28%, “percentual, praticamente irrisório frente ao reduzido orçamento do Município, à época,” que não trouxe prejuízo à saúde em 2004.

Sustenta “que afronta o princípio da razoabilidade a punição do gestor que deixou de aplicar apenas 1,28% do devido, apenas em virtude de cancelamento de empenhos que se fizeram estritamente necessários, o que resultou pelo não atingimento do percentual previsto”.

Visando fundamentar os argumentos quanto ao princípio da razoabilidade, o responsável destaca manifestações exaradas pelos Conselheiros Eduardo Carone e Adriene Andrade nos processos de Pedido de reexame nº 768754 e da Prestação de Contas Municipal nº 787182, respectivamente.

Por fim, reiterando a pequena expressão econômica do percentual inaplicado, alega que a falha não pode ser considerada insanável, apta à rejeição das contas. Assevera que, nos termos do inciso II do art. 45 do Regimento Interno, as contas devem ser aprovadas com ressalva quando as falhas detectadas não importarem em lesão ao erário.

Ao analisar o pedido de reexame, a Unidade Técnica concluiu que as argumentações apresentadas pelo Recorrente, por meio de seus Procuradores, não têm o condão de modificar a decisão atacada (fl. 29).

Os autos seguiram, então, ao Ministério Público de Contas que se manifestou às fls. 31/35.

Quanto à alegação de que as falhas nos autos foram de pequena expressão econômica, o *Parquet* considerou que não assiste razão ao Recorrente, tendo em vista que “... independente do potencial lesivo do ato praticado, o Administrador Público deve ater-se aos princípios legais que regem a sua atuação” (Licitação nº 446594).

Destacou que o argumento do Recorrente de que deve ser considerada a média dos três exercícios anteriores ao analisado, para cálculo do percentual não aplicado na saúde, não tem respaldo legal, uma vez que a norma constitucional é expressa em determinar que no exercício de 2004 o percentual mínimo de aplicação seria de 15,00%.

Dessa forma, o Ministério Público opinou pela manutenção da decisão que tem parecer prévio pela a rejeição das contas, em razão do descumprimento do § 1º do art. 77 do ADCT da CR/88.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes, conheço do pedido de reexame.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

ADMITIDO O RECURSO, POR UNANIMIDADE.

Mérito

O parecer prévio pela rejeição das contas teve como causa a aplicação de 12,99% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, percentual inferior ao mínimo de 15% exigido pelo inciso III do art. 77 do ADCT da CF/88.

Em síntese, o Recorrente arguiu os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sustentando que a diferença de 1,28% entre a média de aplicação alcançada no período de 2001 a 2004, que fez 13,72%, e o índice de 15% exigido para os gastos com a saúde, é uma diferença irrisória frente ao reduzido orçamento do município, à época.

Alegou que o não cumprimento do índice constitucional não comprometeu a integridade dos serviços prestados pelo município; não resultou de má-fé, e não permitiu concluir pela existência dano ao erário.

Enfatizando a pequena expressão econômica do percentual inaplicado, propugna pela aprovação das contas com ressalva nos termos do inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/08.

No exame inicial da prestação de contas foi apurada a aplicação de 12,55% nas ações e serviços públicos de saúde. Mediante inspeção *in loco* verificou-se a aplicação do índice de 12,99%, mantido no reexame dos autos da prestação de contas em razão de defesa oferecida após o apensamento do Processo Administrativo nº 726655. Assim, o parecer prévio foi emitido considerando o percentual de 12,99%.

Em análise das razões recursais, a Unidade Técnica ratificou o índice que motivou a rejeição das contas, apurado no relatório de inspeção *in loco*, uma vez que o Recorrente não apresentou documentos capazes de sanar a irregularidade apontada.

De fato, o Recorrente não contesta o descumprimento do art. 77, III, do ADCT da CF/88.

É evidente, portanto, que houve ofensa à norma constitucional que fixa o percentual mínimo para a aplicação nas ações e serviços públicos de saúde. Resta avaliar a lesividade da conduta do administrador em relação ao bem albergado pelo preceito contido no artigo 77 do ADCT da CF/88, a ponto de caracterizar-se como impropriedade ou falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário (art. 45, II, Lei Orgânica do Tribunal), conforme alega o Recorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Quanto a esse ponto, deve-se asseverar que a aplicação da insignificância e da proporcionalidade é sempre orientada por um juízo de equidade, realizado à vista das circunstâncias do caso concreto.

Desse modo, para fins de consideração da insignificância da conduta ou desproporcionalidade da pena, é essencial a análise da realidade social de cada município, devendo levar-se em conta a conjuntura orçamentária e financeira do determinado exercício.

No presente caso, foi aplicado o percentual de 12,99% da receita base de cálculo, deixando o município de aplicar 2,01% de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, equivalente ao montante de R\$213.823,13 (duzentos e treze mil oitocentos e vinte e três reais e treze centavos), em ofensa ao art. 77, III, do ADCT, da CF/88.

Na linha de raciocínio da Unidade Técnica e do Ministério Público, entendo que a pretensão do responsável de calcular o percentual do valor não aplicado em 2004 pela média do período de 2001 a 2004, não encontra respaldo legal, tendo em vista as disposições constitucionais aplicáveis ao município no período.

Em Consulta às Notas Taquigráficas do parecer prévio emitido sobre as contas do município de Monte Alegre de Minas, exercício financeiro de 2000, verifiquei que foi aplicado, naquele exercício, o índice de 10,65%.

Nos termos do § 1º do inciso III do art. 77 do ADCT da CR/88, os municípios que aplicavam percentuais inferiores aos fixados no inciso III deveriam elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação seria de pelo menos sete por cento.

Como se vê, em 2004, o percentual mínimo de aplicação seria de 15%, conforme estabelecido no inciso III.

Nesse cenário, o município deveria ter reduzido a diferença entre o percentual aplicado em 2000 e o percentual de 15%, de forma que em 2004 a aplicação fosse de no mínimo 15%, índice previsto no referido inciso III.

Quanto aos precedentes suscitados pelo Recorrente, por meio de seus Procuradores, a Unidade Técnica informa que o objeto do Pedido de Reexame nº 768754 foi o repasse de recursos ao Poder Legislativo, não guardando correlação com o objeto ora em exame. Acrescenta que, demais disso, o percentual excedente de repasse Legislativo considerado insignificante naqueles autos foi equivalente a 1%.

Em relação ao Pedido de Reexame nº 787182, informa, que, embora o Conselheiro-Relator tenha se manifestado pela insignificância do percentual que deixou de ser aplicado na saúde no exercício de 2002, na sessão de 23/08/11, foi determinada a constituição de autos apartados para avaliar se o município realizara gastos com saneamento básico de natureza semelhante à realizada pelo Governo do Estado, que deveriam ser incluídos nos gastos com Saúde. Foi então constituído o Assunto Administrativo nº 862278.

Naquele processo, mediante exame documental, o percentual foi alterado de 14,65% para 15,09%. Assim, cumprida a aplicação mínima constitucional, foi dado provimento ao recurso e emitido o parecer prévio pela aprovação das contas.

Tal precedente, portanto, também não tem adequação com o caso destes autos.

Por todo o exposto, considero que, no exercício de 2004, o percentual inaplicado na saúde foi de 2,01%, não se assinalando como inexpressivo.

Essa diferença revela-se mais significativa, ainda, quando comparada ao montante que deveria ter sido aplicado no exercício. Do ponto de vista material, observa-se que a diferença entre o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

valor que deveria ser aplicado e o que foi aplicado consiste em R\$213.973,13 (duzentos e treze mil novecentos e setenta e três reais e treze centavos), o que corresponde a 13,39% do valor que deveria ser aplicado, a saber, R\$1.596.989,73 (um milhão quinhentos e noventa e seis mil novecentos e oitenta e nove reais e setenta e três centavos), não podendo ser considerado inexpressivo, sobretudo se levada em conta a realidade da situação da saúde pública nos municípios do Brasil, que não atende adequadamente a sua população.

Do mesmo modo, não se afigura desproporcional a rejeição das contas em exame, uma vez existente a lesividade na conduta da não aplicação de recursos mínimos na área da saúde, no caso concreto.

No que se refere à alegação do Recorrente de que o não cumprimento do índice constitucional não comprometeu a integridade dos serviços prestados pelo município, não resultou de má-fé, e não permitiu concluir pela ocorrência de dano ao erário, tais argumentos também não são suficientes para ensejar o reexame do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa à norma constitucional, conforme demonstrado, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Esclareça-se que no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento 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, por meio de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Noutro falar, o parecer prévio é instrumento vocacionado a orientar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo, a partir da análise da conformação de legalidade das políticas públicas implementadas e dos atos praticados, que devem estar em conformidade com todo o ordenamento jurídico, sobretudo com a Constituição da República e com as leis orçamentárias.

Nesse sentido, na emissão do parecer prévio deve levar-se em conta o planejamento, o equilíbrio orçamentário e financeiro, a aplicação de recursos na educação, na saúde, a obediência aos limites de gastos com pessoal e todos os outros critérios que possam refletir o “bom governo”, independentemente de haver ou não no curso da gestão ocorrência de dano ao erário. Ou seja, a análise do “bom governo” deve ter como baliza o efetivo cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o governante-administrador.

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 causa lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde, caso dos autos recorridos.

Também causaria lesão à coletividade a não aplicação mínima na educação e, da mesma forma, 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, após o devido processo legal.

Por essa razão, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabeleceu que a emissão de parecer prévio poderá ser, *verbis*:

Art. 45. (...):

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.

Nesse contexto, a interpretação dos dispositivos da lei deve se conformar com todo o ordenamento jurídico. Logo, as contas que ensejam a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalva não podem conter ofensas materiais à norma constitucional ou legal.

Nesse sentido, resta evidente que a irregularidade registrada, ao contrariar a determinação constitucional e legal quanto à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas, por não se tratar de mera impropriedade ou falta de natureza formal, como preceitua o inciso II da norma citada. Ao contrário, constitui irregularidade de extrema gravidade nos termos do inciso III do art. 77 da Constituição Federal devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Por todo o exposto, entendo que deve ser mantida a irregularidade que ensejou o parecer prévio pela rejeição das contas, uma vez que foi descumprido o disposto no inciso III do art. 77 da Constituição Federal.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nego provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Aécio Dantas de Souza, Prefeito de Monte Alegre de Minas no exercício de 2004, mantendo-se incólume o parecer prévio pela rejeição das contas, com arrimo no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica, em face do descumprimento ao inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal.

Transitada em julgado a decisão, promova-se o desapensamento dos autos de nº 726655, de acordo com as normas regimentais, para sua tramitação ulterior.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:



De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **886295** e **apensos**, referentes ao Pedido de Reexame formulado pelo Sr. Aécio Dantas de Souza, Prefeito de Monte Alegre de Minas, à época, em face do parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2004, proferido pela Segunda Câmara, na sessão de 08/11/12, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. **697723**, em razão da aplicação de 12,99% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, descumprindo o mínimo de 15% exigido no inciso III do art. 77 do ADCT da CF/88, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: I) em preliminar, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes, em conhecer do Pedido de Reexame; II) no mérito, em negar provimento ao presente Pedido de Reexame, com arrimo no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica, em face do descumprimento ao inciso III, do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. Transitada em julgado a decisão, promova-se o desapensamento dos autos de n. 726655, de acordo com as normas regimentais, para sua tramitação ulterior.

Plenário Governador Milton Campos, 22 de agosto de 2013.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente e Relator

Fui presente:

CRISTINA ANDRADE MELO

Procuradora do Ministério Público

junto ao Tribunal de Contas

(Documento assinado digitalmente)