



Acórdão – Segunda Câmara

Processo: **887477**

Natureza: Pedido de Reexame

Processo Principal: Prestação de Contas Municipal n. **660233**

Apenso: Processo Administrativo n. 708964

Exercício/Referência: 2001

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São João Del Rei

Responsável(eis): Nivaldo José de Andrade, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Luana Katrina dos Santos Costa, OAB/MG 107.898

Representante do Ministério Público: Sara Meinberg

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE RECURSAL – MÉRITO – ART. 77, § 1º ADCT – AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO – NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – MANUTENÇÃO DA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Conhece-se do recurso uma vez que é próprio, tempestivo e interposto por parte legítima. 2) A melhor interpretação do § 1º do art. 77, do ADCT, é a de que o município que aplicou 15% ou mais no exercício de 2000 deveria manter a aplicação do mínimo constitucional nos anos subsequentes, não se aplicando para ele o disposto no § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. 2) Quanto à inexistência de dano ao erário, cumpre esclarecer que ela não retira do administrador a responsabilidade de aplicar o percentual de arrecadação determinado pela Constituição Federal, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao dispositivo constitucional. 3) A irregularidade registrada, ao contrariar a determinação constitucional quanto à aplicação do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. Não respalda nem mesmo a emissão de parecer 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 grave nos termos do art. 77, III, do ADCT, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. 4) Nega-se provimento ao recurso e mantém-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 29/08/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 887477

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado à Prestação de Contas Municipal nº 660233 e ao Processo Administrativo nº 708964



Responsável: Nivaldo José de Andrade

Jurisdicionado: Município de São João Del Rei

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame formulado pelo Senhor Nivaldo José de Andrade, Prefeito de São João Del Rei à época, em face do parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2001, emitido pela Segunda Câmara, na sessão do dia 07/02/13, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 660233, tendo em vista que não foi aplicado o percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, contrariando o art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

A decisão foi publicada em 20/03/13 (fl. 208 dos autos nº 660233), tendo o gestor interposto o Pedido de Reexame em 16/04/13 (fl. 01).

Em síntese, alega o Recorrente, a existência de contradições na manifestação do Ministério Público de Contas, uma vez que a aplicação em saúde exigida para 2000 era de 7% e foram aplicados 14,28%, para 2001 a aplicação exigida era de 9% e foram aplicados 10,66%, tendo sido aplicado em 2002 o percentual de 49,76% devido a um Termo de Ajustamento de Conduta, acordado com o Ministério Público da Comarca de São João Del Rei.

Diante disso, considera que ficou provado, ao contrário do que foi concluído no parecer prévio, que o Recorrente não cometeu qualquer irregularidade insanável que provocasse prejuízo ao erário. Solicita, assim, que seja aceito o pedido de reexame e que, ao final, seja reconsiderada a decisão anterior para emitir-se parecer prévio pela aprovação das contas (fls. 01/20).

A Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 26/35, no qual se manifestou pela manutenção do parecer prévio emitido, tendo em vista que o Recorrente não apresentou justificativas e documentos suficientes para modificar a decisão proferida, tendo permanecido a irregularidade, em desobediência ao limite mínimo exigido pelo art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

O Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e pelo não provimento do recurso (fls. 37/39).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMETAÇÃO

Admissibilidade

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.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também conheço.



CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

ADMITIDO O RECURSO, POR UNANIMIDADE.

Mérito

O parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Nivaldo José de Andrade teve como causa a não aplicação do percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, contrariando o art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

O Recorrente argui que foram apuradas contradições na manifestação do Ministério Público de Contas, uma vez que ele emitiu, em um primeiro momento, parecer pela aprovação das contas, com base no estudo técnico e nas informações do SIACE/PCA. Posteriormente, em decorrência dos fatos apurados em inspeção ordinária realizada no município (Processo Administrativo nº 708964), o Órgão Ministerial reformulou seu parecer emitindo laudo conclusivo pela rejeição das contas.

Observa, ainda, que, a época, os municípios que aplicassem percentual inferior aos 15% exigidos pela Emenda Constitucional nº 29/00 teriam que elevá-lo gradualmente, reduzindo a diferença para o percentual de 15% em pelo menos 1/5 (um quinto) a cada exercício, desde que respeitada a aplicação mínima de 7% para o exercício de 2000, ano base da regra imposta.

O Recorrente assevera, também, que o montante dos restos a pagar do exercício de 2000 não possuía disponibilidades financeiras suficientes para cobertura, devendo, por conseguinte, ser excluído do montante aplicado em 2000, conforme entendimento desta Corte de Contas consubstanciado no art. 4º da Instrução Normativa nº 19/08. Conclui, assim, que o percentual real aplicado no exercício de 2000 ficou abaixo dos 15% devidos, devendo, portanto, aplicar-se a regra do art. 77, §1º, do ADCT da Constituição.

Segundo afirma o ex-gestor a aplicação mínima no exercício de 2000 deveria ser de 7%, no exercício de 2001 de 9%, no exercício de 2002 de 11%, no exercício de 2003 de 13%, chegando, finalmente, aos 15% no exercício de 2004. O Município de São João Del Rei aplicou 14,28% em 2000, 10,66% em 2001 e, no exercício financeiro de 2002, aplicou na saúde o percentual de 49,76% (Processo Prestação de Contas nº 680600), devido a um Termo de Ajustamento de Conduta, acordado com o Ministério Público da Comarca de São João Del Rei, no qual assumiu o compromisso de sanar o possível prejuízo à saúde ocorrido no exercício de 2001.

O Órgão Técnico, ao analisar o Recurso de Reexame, observou que os argumentos do Recorrente são insuficientes para que a decisão proferida por esta egrégia Corte de Contas seja reformada.

No que se refere à suposta contradição do *Parquet*, a emissão de novo parecer foi necessária, tendo em vista o apensamento dos autos de inspeção ordinária (Processo Administrativo nº 708964) e a necessidade de se respeitar o direito ao contraditório e à ampla defesa do gestor, de acordo com as regras contidas no parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/09. Não houve, portanto, contradição entre os pareceres emitidos pelo Órgão Ministerial, o que ocorreu foi o apensamento de um novo processo, com novos elementos que ensejaram nova abertura de vista e novas manifestações dos Órgãos Técnico e Ministerial.

Quanto à aplicação do mínimo constitucional no exercício de 2000, a Unidade Técnica, na inspeção *in loco*, apurou o percentual de 15,69% (Processo Administrativo nº 682225), tendo o gestor, por outro lado, informado que a aplicação correta para 2000 foi 14,28%, devendo ser



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

excluídos os restos a pagar do referido exercício que não possuíam disponibilidades financeiras suficientes para sua cobertura. O art. 77, §1º, do ADCT, dispõe que:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: ([Acrescentado pela EC-29/00](#)).

§ 1º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão 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 será de pelo menos sete por cento. (Grifo nosso)

A melhor interpretação do referido dispositivo constitucional é a de que o município que aplicou 15% ou mais no exercício de 2000 deveria manter a aplicação do mínimo constitucional nos anos subsequentes, não se aplicando para ele o disposto no § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. Entretanto, fundamentado no art. 4º da Instrução Normativa nº 19/08, o Recorrente alega a aplicação de um percentual inferior ao apurado na inspeção *in loco*, com fundamento na necessária exclusão dos restos a pagar sem cobertura financeira.

Cabe ressaltar que no art. 4º da IN nº 19/08 está disposto que:

Art. 4º - Os recursos previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 1º desta Instrução deverão ser aplicados, integralmente, no exercício financeiro correspondente, sendo apurados pela soma das despesas que forem devidamente empenhadas e liquidadas nos termos do art. 63 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, e demonstrados nos Anexos II-A e II-B – Demonstrativo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para o Estado e Municípios, respectivamente. (grifo nosso)

No entanto, por intermédio da Instrução Normativa nº 05/12, esta casa alterou o referido artigo, passando a prever que também os restos a pagar não processados, com disponibilidade financeira correspondente, poderiam ser computados como gastos nas ações e serviços públicos de saúde, *in verbis*:

Art. 1º - O artigo 4º da Instrução Normativa nº 19/2008 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º - Os recursos previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 1º desta Instrução deverão ser aplicados, integralmente, no exercício financeiro correspondente.

§ 1º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde, serão consideradas:

I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício;

II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde e demonstradas nos Anexos II-A e II-B – Demonstrativo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para o Estado e Municípios, respectivamente. (grifo nosso)

Verifica-se que, no entendimento desta Corte de Contas, os valores dos restos a pagar não processados no exercício estariam inseridos nos cálculos para a aplicação de recursos na saúde desde que existisse disponibilidade financeira ao final do próprio exercício, em conta vinculada à saúde.

Deve-se esclarecer, no entanto, que, mesmo que se considere que o município aplicou na saúde o percentual de 14,28%, estando, assim, apto a se enquadrar na regra do art. 77, §1º, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

ADCT da Constituição, ele deveria partir do pressuposto de que, no exercício seguinte, teria que elevar o percentual anterior, gradualmente, reduzindo a diferença à razão de, pelo menos, 1/5 (um quinto). Trata-se de regra que estabelece a evolução progressiva do percentual aplicado, não havendo autorização para a redução do percentual relativo ao exercício de 2000 para 7% como almeja o gestor.

No que diz respeito ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, acordado entre o Ministério Público da Comarca de São João Del Rei e o Executivo Municipal, no exercício financeiro de 2002, em virtude do qual foi aplicado na saúde o percentual de 49,76% (Processo Prestação de Contas nº 680600), cumpre destacar que o Órgão Técnico desta Corte de Contas entendeu que ele “traduz por si só a aceitação da não aplicação integral dos recursos exigidos constitucionalmente nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2001”.

Trata-se de mais um elemento a indicar que não houve a devida aplicação dos recursos nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2001, sendo necessária a compensação pelo município, no exercício seguinte, do valor que deixou de aplicar na saúde no exercício em comento, que foi de apenas 10,66% da receita base de cálculo, bem abaixo do índice exigido constitucionalmente.

No que se refere à alegação do Recorrente acerca da inexistência de dano ao erário, cumpre esclarecer que ela não retira do administrador a responsabilidade de aplicar o percentual de arrecadação determinado pela Constituição Federal, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao dispositivo constitucional, conforme demonstrado às fls. 164/165 dos autos de prestação de contas, bem como às fls. 28/29 do Processo Administrativo nº 708964, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal.

Além disso, 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 através 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



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

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, não deixaria de causar lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde, bem como na educação. 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 não podem conter ofensas materiais à norma constitucional ou legal.

Por fim, resta evidente que a irregularidade registrada, ao contrariar a determinação constitucional quanto à aplicação do percentual mínimo exigido nas ações e serviços públicos de saúde, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. Não respalda nem mesmo a emissão de parecer 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 grave nos termos do art. 77, III, do ADCT, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nego provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Nivaldo José de Andrade, Prefeito de São João Del Rei no exercício de 2001, mantendo-se incólume o parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, em face do descumprimento do disposto no art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal.

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 ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **887477** e apenso, referentes ao Pedido de Reexame formulado pelo Sr. Nivaldo José de Andrade, Prefeito do Município de São João Del Rei à época, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 07/02/13, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. **660233**, pela rejeição das contas relativas ao exercício de 2001, tendo em vista que não foi aplicado o percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, contrariando o art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988, **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, em: **I**) preliminarmente, 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 pedido de reexame formulado pelo Senhor Nivaldo José de Andrade, Prefeito de São João Del Rei no exercício de 2001, mantendo-se incólume o parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, em face do descumprimento do disposto no art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de agosto de 2013.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Presidente e Relator

Fui presente:

ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA

Procuradora do Ministério Público

junto ao Tribunal de Contas

ATS/MLG/SA

(Documento assinado eletronicamente)