



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

Acórdão – Segunda Câmara

Processo: **850892**

Natureza: Pedido de Reexame

Em apenso: Prestação de Contas Municipal n. **679764**

Exercício/Referência: 2002

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Berizal

Responsável(eis): Emerson Ferreira Souto, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Arlen Acácio Mendes Santos, RG M-8.280.970 SSP/MG; Lindolfo Moreira Neto, OAB/MG 40.163; Petrônio Braz, OAB/MG 41.562; Marília Ribeiro Almeida, OAB/MG 108.575

Representantes do Ministério Público: Sara Meinberg e Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

**EMENTA:** *PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE EM PERCENTUAL INFERIOR AO MÍNIMO CONSTITUCIONAL – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE – REJEITADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO ARGUIDA PELO RECORRENTE – MÉRITO – COMPROVADO O DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS – OFENSA AO INCISO III DO ART. 77 DO ADCT DA CF – NÃO PROVIMENTO DO PEDIDO DE REEXAME – MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.*

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

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
(conforme arquivo constante do SGAP)

**Segunda Câmara - Sessão do dia 19/09/13**

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

**Processo nº 850892**

**Natureza: Pedido de Reexame**

**Apensado à Prestação de Contas Municipal nº 679764**

**Responsável: Emerson Ferreira Souto**

**Jurisdicionado: Município de Berizal**

**Exercício Financeiro: 2002**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de reexame formulado pelo Senhor Emerson Ferreira Souto, Prefeito de Berizal à época, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara, na sessão de



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

03/03/11, nos autos da Prestação de Contas Municipal nº 679764, pela rejeição das contas prestadas relativas ao exercício de 2002, em razão da aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde em percentual inferior ao mínimo constitucional.

O aviso de recebimento da intimação do parecer prévio foi juntado em 19/04/11 (fl. 132 dos autos de origem) e a petição recursal protocolizada neste Tribunal em 29/04/11 (fl. 01).

O Recorrente assevera que não questiona a legalidade da decisão deste Tribunal ora guerreada, todavia observa excessivo rigor no julgamento que lhe traz drásticas consequências pessoais, nos termos da Lei Complementar nº 64/90.

Argumenta que, ausente o dolo manifesto, era de se esperar que o Tribunal decidisse pela norma do inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102, considerando, ainda a inexistência de dano ao erário.

No mérito, alega que a falta de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde não feriu a norma do § 1º do art. 77 do ADCT da CF/88. Assevera que o dispêndio de 15% na saúde só se tornou obrigatório a partir do exercício de 2004. Logo, tendo o município aplicado 13,64% em 2002, conformou-se ao comando da norma constitucional. E, ainda, não feriu a elevação gradual do gasto nesse setor, pois não pode fato excepcional ocorrido em 2001 ser considerado como regra definidora da ação governamental. Há que se considerar que a lei define um percentual mínimo, ficando a critério da conveniência e oportunidade do gestor a aplicação além desse mínimo. No exercício de 2001 houve, na região, verdadeira epidemia de dengue, que demandou ações mais severas do gestor na área da saúde, razão pela qual o município aplicou 21,38% nas ações e serviços públicos de saúde.

Tal fato gerou, necessariamente, um saldo a ser compensado em 2002, embora não seja esse o fundamento do pedido, demonstra o interesse e a preocupação do gestor com o setor de saúde, o que não pode ser desprezado, afirma o Recorrente.

Com esses argumentos, postula o reexame das contas prestadas com vistas à emissão de novo parecer prévio pela sua aprovação. Não sendo este o entendimento deste Tribunal, requer seja emitido parecer prévio com espeque na norma do art. 45, II, da Lei Complementar nº 102/08.

A Unidade Técnica elaborou o estudo de fls. 12/13, no qual examinou os argumentos do Recorrente, opinando, ao final, pela ratificação da decisão atacada, tendo em vista que a irregularidade que a motivou não foi elidida, persistindo o descumprimento do § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição Federal.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo conhecimento do pedido de reexame. No mérito, pelo não provimento do recurso e consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas (fls. 15/17).

Em seguida, o então relator dos autos, Auditor Licurgo Mourão, determinou a intimação do Recorrente para que encaminhasse ao Tribunal documentação comprobatória das despesas com ações e serviços públicos de saúde segregando as referentes a ações com saneamento básico, se fosse o caso, e as referentes a recursos vinculados.

Intimado, o ex-gestor encaminhou a documentação de fls. 23/46. Na oportunidade requereu o reconhecimento da decadência do direito potestativo de análise, pelo Tribunal, das contas do Suplicante relativas ao exercício financeiro de 2002, tendo em vista o prazo de 360 dias previsto no art. 180 da Constituição Estadual para emissão do parecer prévio.

A Unidade Técnica examinou a documentação enviada, concluindo que apenas os relatórios contábeis apresentados não são suficientes para proceder nova análise dos gastos com as



ações e serviços públicos de saúde. Diante disso, mantém a irregularidade e opina pela aplicação do disposto no inciso III do art. 240 do Regimento Interno (51/52).

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:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

ADMITIDO O RECURSO, POR UNANIMIDADE.

### **Prejudicial de Mérito**

Na esteira do parecer do Ministério Público de Contas, emitido nos autos da prestação de contas de Berizal do exercício de 2004, cópia à fl. 42, o Recorrente assevera que o prazo de 360 dias fixado na Constituição Estadual para o Tribunal de Contas emitir o parecer prévio foi extrapolado em mais de 5 anos, razão pela qual requer o reconhecimento da decadência do direito potestativo de análise e julgamento das contas apresentadas.

Indubitavelmente, o prazo de 360 dias para que o Tribunal emita o parecer prévio é de observância obrigatória para essa Corte. No entanto, entendo que o dever do órgão de controle externo de participar do processo de julgamento das contas não caduca com a extrapolação desse prazo, uma vez que, enquanto não realizado o julgamento político das contas, compete ao Tribunal de Contas o cumprimento do dever constitucional de emitir seu parecer técnico-jurídico a fim de orientar o Legislativo tecnicamente no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, tratando-se de prazo peremptório, há que se destacar a consequência jurídica que advém de sua desobediência, consubstanciada na possibilidade de a Câmara Municipal promover o julgamento das contas sem o parecer técnico do Tribunal de Contas.

Dessa forma, como não há nos autos notícias de que a Câmara Municipal tenha iniciado o julgamento das contas em exame, entendo que o decurso do prazo fixado no art. 180 da Constituição Estadual não impede, nem desonera este Tribunal do dever de emitir o parecer prévio.

Em face do exposto e dos inúmeros precedentes desta Casa, em casos análogos, rejeito a prejudicial de mérito arguida pelo Recorrente.



CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sr. Presidente, embora a minha fundamentação desborde de alguns aspectos da de V.Exa., acompanho a conclusão, que é pela rejeição da prejudicial de mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

POR DIVERSOS FUNDAMENTOS, FICA REJEITADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO, POR UNANIMIDADE.

### **Exame de Mérito**

O parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Emerson Ferreira Souto teve como causa a não aplicação do percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde, contrariando o § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

O Recorrente requer seja emitido parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao exercício de 2002, declarando, em síntese, que a falta de aplicação nas ações e serviços públicos de saúde não feriu a norma do § 1º do art. 77 do ADCT da CF/88, pois o dispêndio de 15% na saúde só se tornou obrigatório a partir do exercício de 2004. Logo, a aplicação de 13,64% da base de cálculo em 2002 atendeu o comando constitucional.

Argumenta que a lei define um percentual mínimo, ficando a critério da conveniência e oportunidade do gestor a aplicação além desse mínimo, assim, a aplicação de 21,28% nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2001 não pode ser considerada como regra definidora da ação governamental, tratando-se, a aplicação a maior, de fato excepcional, em razão de ter ocorrido verdadeira epidemia de dengue na região naquele exercício. Portanto, não houve descumprimento da elevação gradual do gasto nesse setor.

Compulsando os autos, verifico que o percentual aplicado pelo município nas ações de saúde no exercício financeiro de 2000 foi de 16,46%, conforme notas taquigráficas da Prestação de Contas Municipal desse exercício financeiro.

Assim, tendo o município cumprido o índice constitucional no exercício de 2000 não se aplica, na hipótese, o cronograma de aumento gradual previsto no § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição, *in verbis*:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 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.

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



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

constitucional nos anos subsequentes, não se aplicando a ele o disposto no § 1º do art. 77 do ADCT da Constituição Federal, mas sim o inciso III do mesmo dispositivo.

Isso porque o citado cronograma de elevação gradual, previsto no § 1º do art. 77 do ADCT da CF/88, constitui regra de transição destinada apenas aos municípios que aplicavam percentuais inferiores ao mínimo estabelecido (15%) no exercício financeiro de 2000, devendo a elevação gradual ser de pelo menos 1/5 (um quinto) todo ano, até o exercício financeiro de 2004, quando o percentual deveria obrigatoriamente atingir 15%. O objetivo dessa disposição transitória é conferir a oportunidade para o ente planejar suas atividades, metas e programas com vistas a atingir o percentual mínimo exigido, mantendo o equilíbrio de suas finanças e viabilizando a prestação de serviços com efetividade para o alcance do interesse público.

Todavia, conforme demonstrado, o município de Berizal não se enquadrava na regra de transição, e, portanto, estava obrigado à aplicação do mínimo de 15% nos anos subsequentes a 2000, tendo em vista que aplicara nesse exercício 16,46% da base de cálculo.

Deste modo, os elementos trazidos pelo Recorrente não foram suficientes para justificar a irregularidade ensejadora da rejeição das contas.

No que se refere à alegação do Recorrente acerca da ausência de dolo e da inexistência de dano ao erário, cumpre esclarecer que elas não retiram 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, 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 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**

Pelas razões assentadas, voto pelo não provimento do pedido de reexame formulado pelo Senhor Emerson Ferreira Souto, Prefeito de Berizal no exercício de 2002, mantendo-se o parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, uma vez comprovado o descumprimento do percentual constitucional mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, em ofensa ao inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

De acordo.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:**

No mérito, também estou 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. **850892** e **apenso**, referentes ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Emerson Ferreira Souto, Prefeito de Berizal à época, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara, na sessão de 03/03/11, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 679764, pela rejeição das contas relativas ao exercício de 2002, em razão da aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde em percentual inferior ao mínimo constitucional, **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) em rejeitar a prejudicial de mérito arguida pelo Recorrente; III) no mérito, em negar provimento ao pedido de reexame formulado pelo Sr. Emerson Ferreira Souto, Prefeito de Berizal no exercício de 2002 e manter o parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da Lei Orgânica e do art. 240, III, do Regimento Interno, uma vez comprovado o descumprimento do percentual constitucional mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, em ofensa ao inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de setembro 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

(Assinado eletronicamente)

RB/CBG/RAC