



Acórdão – Segunda Câmara

Processo: **886503**

Natureza: Pedido de Reexame

Processo Principal: Prestação de Contas Municipal n. **697183**

Exercício/Referência: 2004

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Campos Gerais

Responsável(eis): Maurício Rabelo, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Karina Magalhães Castro, OAB/MG 82.969; José Nilo de Castro, OAB/MG 14.656; Graziela de Castro Lino, OAB/MG 123.012; Jeniffer Magalhães Castro, OAB/MG 12.349-E; Laura Spyer Prates, OAB/MG 15.289-E; Marcela Campos Jabôr, OAB/MG 18.116-E; Killdare Gusmão Chaves, OAB/MG 19.279-E; Pollyana da Silva Alcântara, OAB/MG 19.001-E; Thiago Simões Magalhães, OAB/MG 21.193-E; Andréa Santiago Drumond, OAB/MG 17.566-E; Cristiano Silvério Rabelo, Cássia Augusta Alves Amaral, OAB/MG 26.372-E; Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira, Luiza Oliveira Mascarenhas Cançado, Raquel de Paula Lima, OAB/MG 29.257-E e Newton Rodrigues Miranda

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE RECURSAL – MÉRITO – NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL MÍNIMO NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ALEGAÇÃO DE NÃO OCORRÊNCIA DE DOLO OU MÁ-FÉ DO GESTOR – 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) O Recorrente não trouxe aos autos nenhum elemento de convicção capaz de ensejar a reforma do parecer prévio emitido. Isso porque a irregularidade que ensejou a rejeição das contas possui delineamento próprio e reveste-se de natureza grave. A questão apontada revela a falta de atenção a programa obrigatório de governo, a teor do disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. Por isso, sua desobediência representa, sobretudo, ofensa aos postulados de políticas públicas do Estado, a teor do disposto no art. 6º, da Constituição Republicana, que elegeu, dentre as prioridades sociais da população, o direito à saúde, ensejando, desta forma, a rejeição das contas. 3) A alegação do Recorrente relacionada ao entendimento do TJMG acerca da necessidade de comprovação da existência de dolo ou má-fé do administrador que aplicou percentual de arrecadação inferior ao determinado pela Constituição Federal não é argumento suficiente para ensejar a retificação do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao dispositivo constitucional, conforme demonstrado às fls. 16/17 e 92 dos autos de prestação de contas, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal. 4) Nega-se provimento ao recurso, ficando mantida a rejeição das contas.



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(conforme arquivo constante do SGAP)

Segunda Câmara - Sessão do dia 12/09/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº 886503

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado à Prestação de Contas Municipal nº 697183

Requerente: Maurício Rabelo

Jurisdicionado: Município de Campos Gerais

I - RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Reexame formulado pelo Senhor Maurício Rabelo, em face do parecer prévio pela rejeição das contas emitido pela Segunda Câmara, em 29/11/12, na Prestação de Contas nº 697183, do Município de Campos Gerais, relativa ao exercício de 2004, em razão do descumprimento de programa institucional explicitado na Constituição Federal, decorrente da não aplicação do mínimo de 15% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, tendo sido aplicado apenas 14,41%.

A decisão foi publicada em 21/02/13 e o Pedido de Reexame interposto em 21/03/13 (fl. 17).

Em síntese, alega o Recorrente, em preliminar, que a irregularidade apontada é de natureza formal e, considerando a inexistência de lesão ao erário, seria imprópria a punição, em face do princípio da irrelevância das irregularidades (fl. 04). Salaria que, a teor do disposto na Lei nº 8.443/92, nenhuma das hipóteses ensejadoras da irregularidade das contas foi comprovada nos autos, sendo a questão passível de saneamento (fls. 05/06).

A Unidade Técnica analisou as razões recursais às fls. 20/24, concluindo pela manutenção do parecer prévio emitido.

O Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e desprovimento do recurso (fl. 26).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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, Sr. Presidente.

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 Maurício Rabelo teve como causa a não aplicação do percentual mínimo nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2004, contrariando o art. 77, III, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

Em suas razões, o Recorrente discorre sobre a natureza formal da irregularidade e, sob essa premissa, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas seria incabível, tendo em vista a inexistência de lesão ao erário e à irrelevância da irregularidade. Como suporte ao seu pleito, invoca os preceitos da Lei nº 8.443/92, bem como as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas nos processos de Balanço Geral do Estado nº 678774 e de Licitação nº 431587; pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais nos autos das Apelações Cíveis nºs 1.0479.03.05.9694-0/001, 1.0476.04.910598-6/001 e 1.0499.06.001480-4/001, além de manifestação do Ministério Público de Contas, sem citar a fonte, com o propósito de agasalhar seus argumentos (fls. 07/13).

O Órgão Técnico, ao analisar o Recurso de Reexame, observou que os argumentos do Recorrente são insuficientes para ensejar a aprovação das contas.

Em seu estudo, salientou a competência do Tribunal de Contas para emissão do parecer prévio, bem como a obrigatoriedade de aplicação do limite mínimo de 15% de recursos na saúde em 2004, em face da legislação regente.

Quanto à irregularidade apontada, o Órgão Técnico ressaltou a irrelevância do argumento da defesa quanto à inoccorrência de lesão ao erário, visto que o descumprimento do preceito legal acarretou prejuízo à população de Campos Gerais, que deixou de ser beneficiada pela falta de aplicação de 0,59% dos recursos da base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde.

Ademais, entende a Unidade Técnica, que a ausência de dolo ou culpa não exime o gestor municipal quanto à responsabilidade pela observância das exigências constitucionais e regramentos legais, pelo que concluiu pela manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista incipiência das alegações apresentadas pelo Recorrente (fls. 22/24).



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

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, tendo em vista que as razões apresentadas foram insuficientes para sanar a irregularidade apontada.

De fato, o Recorrente não trouxe aos autos nenhum elemento de convicção capaz de ensejar a reforma do parecer prévio emitido. Nota-se que a Lei nº 8.443/92, por ele invocada, não serve à análise da questão apontada, por tratar-se da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Igualmente as anotações jurisprudenciais citadas não se prestam ao socorro de sua tese, por envolverem questões diversas da ora enfocada.

Isso porque a irregularidade que ensejou a rejeição das contas possui delineamento próprio e reveste-se de natureza grave. A questão apontada revela a falta de atenção a programa obrigatório de governo, a teor do disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição Federal. Por isso, sua desobediência representa, sobretudo, ofensa aos postulados de políticas públicas do Estado, a teor do disposto no art. 6º, da Constituição Republicana, que elegeu, dentre as prioridades sociais da população, o direito à saúde, ensejando, desta forma, a rejeição das contas. Sob este prisma, deve ser ressaltado que o descumprimento de tal obrigação constitui, também, obstáculo à eficácia das normas constitucionais, configurando, inclusive, hipótese de intervenção no Município, em face do disposto no art. 35, inciso III, da Carta Magna.

Destaca-se que o montante de recursos não aplicados correspondeu a 3,93% do total devido e, em termos financeiros, a R\$51.950,38 (cinquenta e um mil novecentos e cinquenta reais e trinta e oito centavos).

Desta forma, considerando, por efeito reflexo, as consequências advindas da transgressão do preceito constitucional sobredito, torna-se despiciendo analisar o componente dolo da conduta administrativa, como também seu impacto sobre os cofres municipais, posto que ao gestor público impõe-se a fiel observância do princípio da legalidade como balizamento de suas ações. Portanto, ainda que o erário não tenha sido afetado pela conduta desidiosa ou omissiva do administrador, sua falta de atenção acarretou consequências drásticas aos munícipes, notadamente, aos mais carentes, que foram prejudicados pela falta da plena aplicação dos recursos na área da saúde pública.

No que se refere à alegação do Recorrente relacionada ao entendimento do TJMG acerca da necessidade de comprovação da existência de dolo ou má-fé do administrador que aplicou percentual de arrecadação inferior ao determinado pela Constituição Federal, tais argumentos também não são suficientes para ensejar a retificação do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao dispositivo constitucional, conforme demonstrado às fls. 16/17 e 92 dos autos de prestação de contas, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso 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.



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

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

Em face do exposto, nego provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Maurício Rabelo, Prefeito de Campos Gerais no exercício de 2004, 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:

Sr. Presidente, voto pela aprovação, com ressalva, em face da insignificância da diferença no limite do gasto com saúde, que foi de 14,41%, dando provimento ao pedido de reexame.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **886503 e apenso**, referentes ao Pedido de Reexame formulado pelo Sr. Maurício Rabelo, Prefeito do Município de Campos Gerais à época, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal, em sessão do dia 29/11/12, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. **697183**, pela rejeição das contas relativas ao exercício de 2004, tendo em vista o descumprimento de programa institucional explicitado na Constituição Federal, decorrente da não aplicação do mínimo de 15% da receita base de cálculo nas ações e serviços públicos de saúde, tendo sido aplicado apenas 14,41%, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator; **I**) preliminarmente, por unanimidade, 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, por maioria de votos em negar provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Maurício Rabelo, Prefeito de Campos Gerais no exercício de 2004, 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. Vencido o Conselheiro Mauri Torres.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de setembro de 2013.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

Fui presente:

CRISTINA ANDRADE MELO
Procuradora do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas

(Documento assinado eletronicamente)

ATS/