



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Autos n.: 896.559
Natureza: Pedido de Reexame
Recorrente: Geraldo de Fátima Oliveira
Município: Gouveia
Apenso: 872.751/2011

PARECER

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Relator (a):

1. Tratam os presentes autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Geraldo de Fátima Oliveira, Prefeito Municipal de Gouveia à época, contra decisão da Egrégia Primeira Câmara dessa Corte que emitiu **parecer prévio pela rejeição das contas do exercício de 2011**, tendo em vista o descumprimento do art. 212 da CR/88.
2. Em sua análise, a Unidade Técnica não acolheu a argumentação do recorrente e manteve o posicionamento pela **rejeição das contas** (fls. 35/37).
3. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 32, inciso IX, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008, e art. 61, inciso IX, 'e', do Regimento Interno do TCE (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

DAS RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA

4. Insurge-se o recorrente contra a decisão proferida por esta Egrégia Corte de Contas, que rejeitou as contas do Executivo Municipal tendo em vista a aplicação de 24,33% da receita de impostos e transferências nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, em descumprimento ao art. 212 da CR/88.
5. Para fundamentar o seu pedido de reforma, o recorrente aduziu em síntese que: **(a)** em que pese o Município não ter aplicado o percentual mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino, não foi constatado qualquer indício de desvio de recurso público ou dano ao erário, configurando irregularidade formal, e, portanto, hipótese de aprovação das contas com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

ressalva, **(b)** o art. 4º, §4º, da Lei Federal n. 7.348/85 permite que o déficit na aplicação dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino seja compensado no próximo exercício **(c)** incidência do princípio da insignificância no presente caso.

6. Em seu exame, a Unidade Técnica não acolheu as razões da defesa, afastando a possibilidade da aprovação com ressalvas no caso em apreço, considerando, ainda, que não poderia ser aplicada a compensação no exercício seguinte do percentual relativo à educação descumprido em determinado exercício, nos termos das Instruções Normativas n. 2/97 e 1/98, e Consulta n. 486.301, desta Corte de Contas.

DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08

7. Não merece prosperar a questão de hermenêutica jurídica ventilada pelo recorrente ao defender uma interpretação sistemática do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

8. Para a aprovação das contas com ressalva, o inciso II do dispositivo legal supracitado impõe a caracterização de impropriedade ou falta de **natureza formal** que não resulte dano ao erário. Contudo, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentuais abaixo do mínimo constitucional constitui ofensa de natureza *material*, irregularidade grave, pois representa violação a mandamento constitucional que sujeita o gestor na macrogestão do município.

9. Ademais, o processo de prestação de contas de governo, no qual o Tribunal de Contas emite parecer prévio e o submete à apreciação do Poder Legislativo, que realiza o julgamento, não é a sede apropriada para verificação da ocorrência ou não de dano ao erário. Nas **contas de governo**, o Tribunal de Contas analisa a gestão em seu aspecto macro, tais como a execução orçamentária e o cumprimento de índices constitucionais, e conclui pela aprovação ou rejeição das contas, ao passo que no julgamento das **contas de gestão**, estas sim, a cargo do Tribunal de Contas, a própria Corte pode aplicar multa e determinar o ressarcimento do dano causado ao erário em decorrência de determinada conduta praticada pelo gestor na microgestão.

10. A não aplicação do mínimo na área da educação acarreta prejuízo difuso e generalizado à população, passível de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

11. Nesse sentido, cite-se a decisão proferida pelo Conselheiro Cláudio Terrão, aprovada por unanimidade pela Segunda Câmara desta Corte de Contas na Sessão do dia 08 de agosto de 2013, nos autos do Pedido de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Reexame n. 880.639:

[...] 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. 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. [...]

12. Assim, caracterizado ato de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais que determinam a aplicação de percentual mínimo de recursos visando ao atendimento das necessidades básicas da população na área da educação, aplicável ao caso concreto o inciso III do artigo 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/08.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

DA COMPENSAÇÃO PREVISTA NO ART. 4.º DA LEI 7348/85.

13. Prosseguindo, o recorrente pugna pela aplicação da “compensação” para alcance do percentual mínimo de investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino, com o uso do percentual excedente de exercício posterior.

14. A Lei n.º 9.394/96, que regulamenta o art. 212 da Constituição da República e estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispõe, no tocante à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino público, o seguinte:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. [...]

§ 4º **As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro. [...]**

15. Note-se que a referida compensação, no caso de não observância na aplicação do percentual mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, não é mais possível nos termos da legislação vigente.

16. Cite-se, ainda, jurisprudência desta Corte de Contas, nos autos da Consulta n. 703.238, na qual o relator afirma em seu voto, aprovado por unanimidade, que “os limites constitucionais relativos à saúde e à educação devem, por força constitucional, ser aplicados ano a ano, não se admitindo, como é cediço, a compensação de um exercício para o outro, sob pena de ofensa à Lei Maior da República”.

17. A aplicação de recursos a maior na educação no exercício seguinte, longe de garantir ao gestor uma “aprovação retroativa” de suas contas, não o desonera das sanções correspondentes à inobservância do disposto no art. 212 da CR/88, tal como a rejeição das contas no exercício em que ocorrer.

DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

18. Prosseguindo, o recorrente pugna pela aplicação do princípio da insignificância.

19. Não se desconhece que o princípio da insignificância tem aplicação em alguns processos que tramitam no Tribunal de Contas, repercutindo no juízo de valor que se faz sobre a conduta dos jurisdicionados no exercício da função pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

20. Contudo, em se tratando de direitos fundamentais de especial envergadura, sobre os quais o constituinte fixou **percentuais mínimos** de recursos a serem aplicados para garantir a sua fruição – tais como saúde e educação –, a aplicação do princípio da insignificância deve ocorrer com extrema cautela, se limitando àqueles casos próprios da “zona de certeza”, em que ressoa inquestionável a conclusão pela insignificância do valor que se deixou de aplicar em áreas sensíveis do desenvolvimento humano.

21. Não parece ser, entretanto, o caso dos autos, no qual foi apurado – e *não questionado pelo recorrente nas razões recursais* – a aplicação de 24,33%, o que significa dizer que **R\$ 72.039,64** deixaram de ser aplicados na educação dos municípios, quantia que, no entender deste órgão ministerial, não pode ser considerado insignificante diante da importância da política pública em jogo.

22. Ademais, entende-se que o princípio da insignificância não pode ser aferido de forma abstrata e superficial, devendo ser analisado à luz da **realidade social** do Município prestador das contas anuais, principalmente no caso do Município de Gouveia, que ostenta IDH tão reduzido.

23. De acordo com o “Ranking IDHM Municípios 2010”, o Município de Gouveia, no ano de 2010, apresentava um **IDH de 0,681**¹, ocupando a 2.412ª posição em um universo de 5.565 municípios brasileiros.

24. Ainda, sobre o tema, manifestou-se o Conselheiro em exercício Gilberto Diniz, nos autos do Pedido de Reexame n. 862.504²:

[...] Com efeito, no pedido de reexame, o Recorrente limitou-se a tentar caracterizar como insignificante o percentual que faltou para alcançar o mínimo constitucional, bem como em invocar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e, ainda, ausência de dolo, requerendo, por fim, a aprovação das contas.

Não se pode olvidar que a saúde e a educação são direitos fundamentais (CF, art. 6º), chamados conquistas da quarta geração, eis que se inserem no campo dos direitos sociais, os quais, segundo Paulo Bonavides, “não se interpretam, concretizam-se”. Ademais, esses direitos estão insertos no rol dos chamados princípios constitucionais sensíveis (CF, artigos 34, VII, alínea “e”, 35, III), cujo desrespeito enseja processo de intervenção na Unidade Federada que desconsiderou o mandamento constitucional.

Vê-se, portanto, que a Constituição estabeleceu direitos sociais, mas cuidou, também, de garanti-los, ao vincular os entes federados à aplicação de percentagens mínimas de recursos públicos em ações e serviços de saúde e educação e ao

¹ Fonte: www.pnud.org.br Segundo informações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento”.

² Sessão 22/08/2013. Município de Almenara, exercício 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

determinar intervenção no caso de descumprimento pelos entes federados dos percentuais estabelecidos.

Desse modo, entendo que, embora o Princípio da Insignificância tenha aplicação em alguns processos tramitados e julgados neste Tribunal, a utilização desse princípio é absolutamente inadequada no que se refere à aplicação de percentuais mínimos da receita nas ações e serviços de saúde, como também na educação.

Isso porque, em suma, não vislumbro parâmetro que se apresenta aceitável ou razoável para se avaliar como “insignificante” o descumprimento de percentual que o próprio Texto Magno já declara como sendo mínimo e, sobretudo, diante da magnitude do arranjo constitucional para a materialização desses direitos fundamentais sociais. [...]

25. Deste modo, inviável a aplicação do princípio da insignificância no caso concreto.

26. Assim, o Ministério Público de Contas, acompanhando a Unidade Técnica, entende que o parecer prévio emitido pela rejeição das presentes contas deve ser mantido.

CONCLUSÃO

27. De todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo desprovimento do presente recurso, mantida a **REJEIÇÃO** das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar Estadual n. 102/08.

28. É o parecer.

Belo Horizonte, 10 de junho de 2014.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas