



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

Acórdão – Primeira Câmara

Processo: **912238**

Natureza: Pedido de Reexame

Apenso: Prestação de Contas Municipal n. **749279**

Exercício/Referência: Parecer Prévio emitido na Sessão de 19/11/2013 da Primeira Câmara

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de São João da Ponte

Responsável(eis): Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Paulo Cabral Santos Filho, Leonardo Linhares Drumond Machado, OAB/MG 59.426; Adriana Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54.000; Odilon Pereira de Souza, OAB/MG 11.375; Geraldo Cunha Neto, OAB/MG 102.023; Gabriela Bernardes de Vasconcellos Lopes, OAB/MG 123.176; Henrique Matheus Mariani Sossai, OAB/MG 134.380; Gabriel Eustáquio Maia da Silva, OAB/MG 143.119

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – EXECUÇÃO DE DESPESAS ALÉM DOS CRÉDITOS AUTORIZADOS E APLICAÇÃO DE RECURSOS NO ENSINO E NA SAÚDE INFERIOR AO MÍNIMO ESTABELECIDO CONSTITUCIONALMENTE – PRELIMINAR – ADMISSIBILIDADE – MÉRITO – PROVIMENTO PARCIAL – REFORMA DO PARECER ANTERIOR QUANTO À EXECUÇÃO DE DESPESAS ALÉM DOS CRÉDITOS AUTORIZADOS – MANUTENÇÃO DO PARECER PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – INTIMAÇÃO DO RESPONSÁVEL – ARQUIVAMENTO.

1) Acolhe-se a manifestação do Órgão Técnico, para dar provimento parcial ao recurso e reformar o parecer prévio anterior quanto à execução de despesas além dos créditos autorizados, mantendo, contudo, a rejeição das contas do Município. 2) Determina-se a intimação do responsável. 3) Arquivam-se os autos, após ultimadas as providências cabíveis, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(conforme arquivo constante do SGAP)
Primeira Câmara – Sessão do dia 15/07/2014

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Processo: 912.238

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Fábio Luiz Fernandes Cordeiro

Processo principal: 749.279 – Prestação de Contas do Município de São João da Ponte - Exercício de 2007



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, ex-prefeito do Município de São João da Ponte, por meio do qual busca a reforma do parecer prévio emitido pela rejeição das contas do exercício de 2007, na sessão da Primeira Câmara que se realizou no dia 19 de novembro de 2013, fls. 1.078/1.083 daqueles autos. A rejeição das contas deveu-se à execução de despesas além dos créditos autorizados, no valor de R\$365.645,43, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como à aplicação de recursos no Ensino e na Saúde correspondentes, respectivamente, a 24,74% e 11,12% da receita base de cálculo, inferior, portanto, aos percentuais mínimos de 25% e 15% estabelecidos pelo art. 212 e inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República.

A intimação do recorrente ocorreu em 19/02/2014 (fl. 1.084 dos autos do processo principal), e a contagem do prazo recursal teve início em 21/02/2014 (fl. 18).

Admitido o recurso (fl.19), os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico para análise, tendo o mesmo se manifestado às fls.20/25.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls.26/28 “(...) *pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, sendo mantida, no entanto, a conclusão do parecer prévio pela rejeição das contas em análise (...)*”, nos termos da fundamentação de sua manifestação.

É o relatório.

VOTO:

I – ADMISSIBILIDADE

Ratifico o juízo de admissibilidade proferido à fl. 19 dos autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

II – MÉRITO

A emissão do parecer prévio pela rejeição das contas foi motivada pela execução de despesas além dos créditos autorizados, no valor de R\$365.645,43, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como pela aplicação de recursos no Ensino e na Saúde correspondentes, respectivamente, a 24,74% e 11,12% da receita base de cálculo, inferior, portanto, aos percentuais mínimos de 25% e 15%, estabelecidos pelo art. 212 e inciso III do art. 77 do ADCT da CR/88.

O Recorrente, representado por seu Procurador, alegou às fls.01/13, em síntese, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

1. Quanto à execução de despesas além dos créditos concedidos: não há que se falar em ilegalidade na abertura dos créditos adicionais, uma vez que: **a)** Houve autorização na LOA para suplementação de dotações em percentual de 40% do orçamento aprovado, bem como para suplementações utilizando como fonte o Excesso de Arrecadação; **b)** Os créditos autorizados totalizaram R\$29.103.310,94 (LOA: R\$16.880.000,00 + Suplementação de 40%: R\$6.752.000,00 + Excesso de Arrecadação: R\$5.471.310,94), suficientes, portanto, para acobertar as despesas executadas no exercício, no montante de R\$21.842.244,43; **c)** Caso assim não entenda este Tribunal, seja aplicado o princípio da insignificância, haja vista tratar-se de 1,6% do total da despesa empenhada, uma vez que tal procedimento já foi adotado por ocasião da apreciação dos autos de nºs 748.160 – Prestação de Contas do Município de Brumadinho/2007 e 835.144 – Prestação de Contas do Município de Patrocínio/2009.
2. Quanto à aplicação de recursos no Ensino em percentual de 24,74% da receita base de cálculo: **a)** A Unidade Técnica excluiu os gastos referentes à merenda escolar, recursos de convênios e restos a pagar não processados; **b)** O inciso IV do art. 71 da LDB não permite a inclusão, nos gastos com o Ensino, de “**programas suplementares de alimentação**”, que, “(...) a partir de inteligência com o art. 227 da Constituição Federal (...) **seriam aqueles de caráter assistencial, com o objetivo de promover o suporte à alimentação das famílias, como os programas atualmente executados pelo Governo Federal, como o ‘Bolsa Família’**”; **c)** “(...) **merenda escolar não possui caráter assistencial. Pelo contrário, na maioria das vezes ela é uma das condições básicas para que o aluno carente possa frequentar a escola e tenha a possibilidade de apreender.**”; **d)** Deve ser reconsiderada parte do valor excluído a título de convênios uma vez que, embora os recursos provenham da esfera estadual e federal, “(...) **é consabido que sempre há uma contrapartida por parte do município.**”; **e)** Na eventualidade deste Tribunal não considerar a merenda escolar e as contrapartidas do município nos gastos com o Ensino, “(...) **pugna-se pela consagração do princípio da razoabilidade e, por conseguinte, da insignificância**”, uma vez que deixou de aplicar 0,26%. Citou parecer emitido por este Tribunal nesse sentido por ocasião da apreciação dos autos de nº 709.298 – Prestação de Contas do Município de Francisco Sá.
3. Quanto à aplicação de recursos na Saúde em percentual de 11,12% da receita base de cálculo: **a)** A prestação de contas apresentada está em conformidade com o executado pelo Município em 2007; **b)** O Tribunal não considerou os gastos com convênio como aplicação de recursos em Saúde. “*Pugna-se, então, como mencionado alhures, pela computação do montante referente à contrapartidas do município nos gastos da área.*”; **c)** “*Assim não há que se falar em irregularidade na aplicação dos gastos mínimos em saúde, uma vez que restou comprovado na documentação apresentada perante este Egrégio Tribunal que o percentual apurado foi de 15,13%*”.

Por fim, o recorrente solicita que “(...) *seja recebido o presente pedido em seu efeito suspensivo para, ao final, ser dado provimento ao mesmo emitindo-se novo parecer prévio, pela **APROVAÇÃO DAS CONTAS** apresentadas. Ad argumentandum, caso não entenda dessa forma, requer seja emitido no parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva*”.

O Órgão Técnico, após análise das alegações apresentadas, manifestou-se à fls. 20/25, em síntese, no sentido de que:

1. Quanto à execução de despesas além dos créditos concedidos (fls.20/21): **a)** Foi realizada nova análise considerando como autorização para suplementação de dotações R\$12.223.310,94 (40% do orçamento aprovado: R\$6.752.000,00 + Excesso de Arrecadação: R\$5.471.310,94, fls.1.004/1.006 e 1.037, 1.063 e 1.075 do processo principal); **b)** Os Créditos Suplementares abertos totalizaram R\$7.887.466,00, sendo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

R\$2.770.867,00 por anulação de dotações e R\$5.116.599,00 por Excesso de Arrecadação (fls. 24 e 1.041 do processo principal); **c)** as despesas foram empenhadas dentro dos créditos autorizados, atendendo ao disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, razão pela qual retifica-se a irregularidade apontada às fls. 1.036/1.037 e 1.041/1.042 do Processo nº 749.279 – Prestação de Contas.

Ressaltou o Órgão Técnico que “(...) o Município informou incorretamente no SIACE/PCA, (fls.16 do Processo nº 749.279) o valor de R\$16.360.000,00 do orçamento e também quando apresentou defesa não solicitou a retificação deste valor, conforme se verifica nas fls. 1023; tal fato não foi percebido quando do reexame de fls. 1036/1037 e 1041/1042, o que foi revisto nesta oportunidade”.

2. Quanto à aplicação de recursos no Ensino em percentual de 24,74% da receita base de cálculo (fls. 21/22): **a)** Não assiste razão ao Recorrente quanto às despesas excluídas do cálculo, pois o art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 e o inciso V do art. 6º da INTC nº 06/2007 vedam a inclusão das despesas com merenda escolar no cômputo do índice constitucional de gastos com Ensino; **b)** O requerente não juntou aos autos qualquer documentação relativa às argumentações acerca de contrapartida do Município nos gastos realizados com recursos de convênios. Ademais, esse ponto é examinado pelos técnicos deste Tribunal por ocasião de inspeção; **c)** No que tange à aplicação do princípio da razoabilidade e da insignificância, de acordo com a publicação na Revista TCEMG/jan/fev/mar/2013, fls. 194, “(...) existe atualmente um entendimento predominante na Casa de que a Constituição já exige um valor mínimo de aplicação, sendo vedada qualquer manobra visando à aplicação a menor de recursos. Entende-se que, nas questões dos índices constitucionais, o legislador foi bastante claro, trazendo assertivas limitadoras, com rigor extremo (...)”; **d)** Ratifica-se o apontamento inicial, permanecendo a irregularidade.
3. Quanto à aplicação de recursos na Saúde em percentual de 11,12% da receita base de cálculo (fl.22): O requerente não juntou aos autos qualquer documentação acerca das argumentações apresentadas, razão pela qual ratificou o estudo inicial, permanecendo a irregularidade.

Verifica-se pelas Notas Taquigráficas às fls. 1.078/1.083 dos autos de Prestação de Contas que o apontamento técnico acerca de despesas além dos créditos, no montante de R\$365.645,43, se deu em função de ter sido considerado como créditos autorizados o valor de R\$21.476.599,00 (LOA: R\$16.360.000,00 + Créditos abertos por Excesso de Arrecadação: R\$5.116.599,00), e como despesas executadas o montante de R\$21.842.244,43 (Balanço Orçamentário à fl. 1.071 dos autos de Prestação de Contas e fl. 21 dos presentes autos).

Constata-se pela informação técnica de fls.20/21 dos presentes autos e cópia da LOA às fls.1.004/1.006 dos autos de Prestação de Contas que o total das receitas estimadas e das despesas fixadas para o exercício de 2007 foi de R\$16.880.000,00 e não R\$16.360.000,00, conforme informado no SIACE/PCA e, conseqüentemente, considerado na análise inicial e no reexame realizado por este Tribunal.

Constata-se, ainda, que o Órgão Técnico, considerando o valor correto da LOA, refez os cálculos dos créditos suplementares autorizados, sendo apurado o montante de R\$12.223.310,94 (40% LOA: R\$6.752.000,00 + Excesso de Arrecadação apurado no exercício: R\$5.471.310,94), superior, portanto, aos créditos abertos, no total de R\$7.887.466,00 (anulação de dotações: R\$2.770.867,00; excesso de arrecadação: R\$5.116.599,00), fls.20/21 dos presentes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Assim, tem-se que os créditos disponíveis totalizaram R\$26.332.443,94 (LOA: R\$16.880.000,00 + Créditos Suplementares autorizados na LOA: R\$12.223.310,94, deduzidos os créditos abertos por anulação de dotações: R\$2.770.867,00).

Tendo em vista que as despesas empenhadas no exercício corresponderam a R\$21.842.244,43, pode-se concluir que as mesmas ocorreram dentro dos créditos autorizados (R\$26.332.443,94), restando sanado, portanto, o apontamento acerca da abertura de créditos além dos créditos concedidos.

No que tange aos gastos com o Ensino e a Saúde, o Recorrente não apresentou alegações capazes de alterar a análise realizada por ocasião de inspeção, como bem assinalou o órgão técnico, permanecendo, portanto, os percentuais de 24,74% e 11,12%, respectivamente (fls. 07/08 e 1.043/1.045 dos autos de Prestação de Contas). A inclusão dos gastos com merenda escolar na composição do índice de aplicação no ensino está vedada em lei (art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96). De outra parte, o alegado princípio da insignificância não tem aplicabilidade em relação aos gastos com ensino ou com saúde, haja vista que nesses casos se trata de aplicação de percentuais mínimos. Destaco o meu voto no Processo nº 898.346 – Pedido de Reexame relativo à Prestação de Contas do Município de Ibiaí/2005, aprovado por unanimidade na sessão de 18/02/2014 desta Câmara, *in verbis*:

(...)

A infração bagatelar, ou delito de bagatela, ou crime insignificante, como registra Luiz Flávio Gomes, traz a ideia ou expressa o “fato de ninharia”. “Em outras palavras, é uma conduta ou um ataque ao bem jurídico tão irrelevante que não requer (ou não necessita da) intervenção penal. Resulta desproporcional a intervenção penal nesse caso.”¹

A ideia da bagatela ingressou nos votos prolatados nesta Corte também para afastar de sanção aquelas hipóteses em que o ato do agente público não pudesse ser sancionado sem que se ferisse a noção de proporção, noção essa tão cara ao direito e à justiça. A justiça também se veste de proporção. Mais: no pensamento medieval, a verdade é, ela mesma, uma adequação, uma proportio. A ideia de infração bagatelar tem ínsita, pois, essa noção de proporção, de razoabilidade.

(...)

Por outro lado, a aplicação do princípio da insignificância não se mostra possível. A ideia de bagatela busca afastar de sanção as condutas minimamente ofensivas, excluindo-as do âmbito da tipicidade material². Em outras palavras: excluem-se as condutas que não afetem “de modo significativo (intolerável) o bem jurídico protegido, que de todo modo não estariam compreendidas na ‘finalidade’ da norma ou em seu ‘sentido material’”³. Ora, o que a norma constitucional exige do gestor é o mínimo de gastos com a saúde; esta é a finalidade: ao menos, o mínimo. Não é possível, pois, deixar de reprovar a conduta que fracassou em atingir o mínimo que a norma exigia; aqui o ilícito não se desfaz.

(...)

Por todo o exposto, acolho a manifestação do Órgão Técnico e dou provimento parcial ao recurso para reformar o Parecer Prévio anterior quanto à execução de despesas além dos

¹ *Princípio da Insignificância e outras excludentes de tipicidade*, 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.21.

² HC 84.412-0/SP. Relator: Ministro Celso de Mello.

³ GOMES, Luiz Flávio. *Ibidem*, p. 68.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

créditos autorizados, mantendo, contudo, a rejeição das contas do Município de São João da Ponte, exercício de 2007, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008, haja vista o descumprimento dos índices constitucionais de aplicação de recursos no Ensino e na Saúde.

Intime-se, conforme o disposto no inciso I do §1º do art. 166 do Regimento Interno deste Tribunal.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **912238 e apenso**, referentes ao Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, ex-prefeito do Município de São João da Ponte, por meio do qual busca a reforma do parecer prévio emitido pela rejeição das contas do exercício de 2007, na sessão da Primeira Câmara que se realizou no dia 19 de novembro de 2013, fls. 1.078/1.083 daqueles autos. A rejeição das contas deveu-se à execução de despesas além dos créditos autorizados, no valor de R\$365.645,43, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64, bem como à aplicação de recursos no Ensino e na Saúde correspondentes, respectivamente, a 24,74% e 11,12% da receita base de cálculo, inferior, portanto, aos percentuais mínimos de 25% e 15% estabelecidos pelo art. 212 e inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira 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)** preliminarmente, em ratificar o juízo de admissibilidade proferido à fl. 19 dos autos; **II)** no mérito, por todo o exposto, em acolher a manifestação do Órgão Técnico e dar provimento parcial ao recurso para reformar o Parecer Prévio anterior quanto à execução de despesas além dos créditos autorizados, mantendo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

contudo, a rejeição das contas do Município de São João da Ponte, exercício de 2007, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008, haja vista o descumprimento dos índices constitucionais de aplicação de recursos no Ensino e na Saúde; **III)** em determinar a intimação, conforme o disposto no inciso I do § 1º do art. 166 do Regimento Interno deste Tribunal; **IV)** determinar o arquivamento do autos, após ultimadas as providências cabíveis, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de julho de 2014.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente em exercício
e Relator

(assinado eletronicamente)

RB/RAC