

PEDIDO DE REEXAME N. 886370

Órgão: Prefeitura Municipal de Gouveia
Processo(s) referente(s): 709912, Prestação de Contas Municipal
Exercício: 2005
Recorrente(s): Alberone de Oliveira, Prefeito Municipal à época
Procurador(es): Joaquim Antônio Murta Oliveira Pereira - OAB/MG 139385,
Guilherme Silveira Diniz Machado - OAB/MG 067408, Laura
Fonseca de Oliveira - OAB/MG 139974
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

EMENTA

PEDIDO DE REEXAME – PREFEITURA MUNICIPAL – APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – CONHECIMENTO DO RECURSO – NÃO PROVIMENTO – IREGULARIDADES – MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Em relação à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não havia, na época, previsão de compensação ou ajuste de diferenças não aplicadas, que foi contemplada no art. 25 da Lei Complementar n. 141, de 13/1/2012. Assim, não basta alegar que, no exercício seguinte, o percentual de aplicação teria sido superior ao exigido constitucionalmente. Como se trata de aplicação mínima de recursos, o suposto montante da diferença que se aplicou no exercício seguinte deveria ter sido destacado nas contas de 2006, de sorte que os valores da diferença e da aplicação de recursos do exercício de 2006 ficassem segregados e devidamente demonstrados.

2) Porque se trata de aplicação mínima de recursos, seja em Ações e Serviços Públicos de Saúde ou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não se pode valer do princípio da insignificância.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

14ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 28/05/2015

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Processo: 886.370

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Alberone de Oliveira

Processo principal: 709.912 – Prestação de Contas do Município de Gouveia, Exercício de 2005

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Senhor Alberone de Oliveira, ex-prefeito do Município de Gouveia, por meio do qual busca a reforma do Parecer Prévio emitido pela rejeição das contas do exercício de 2005, na sessão da Segunda Câmara que se realizou no dia 25 de outubro de 2012, fls. 66/68 daqueles autos. A rejeição das contas deveu-se à aplicação de recursos no Ensino e na Saúde correspondente, respectivamente, aos percentuais de 21,38% e 14,01% da receita base de cálculo.

A intimação do recorrente ocorreu em 22/01/2013 (Certidões às fls.68 e 29 dos autos do processo principal e do Pedido de Reexame, respectivamente).

A contagem do prazo recursal teve início em 23/01/2013, data esta em que o Sr. Joaquim Murta Oliveira Pereira, Procurador do Sr. Alberone de Oliveira, substabelecimento à fl. 75, extraiu cópia dos autos, conforme “Declaração de Comparecimento” à fl. 76.

Admitido o recurso à fl. 31, os autos foram encaminhados ao Órgão Técnico para análise, tendo o mesmo se manifestado às fls. 32/37.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 38/39 pelo *“conhecimento do presente Pedido de Reexame, por ser próprio e tempestivo. No mérito, pelo não provimento do recurso, com consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal de Gouveia, do exercício de 2005”*.

Em 15/07/2014, foi juntada aos autos documentação encaminhada a este Tribunal pela Procuradoria-Geral de Justiça, relativa à solicitação de decisões que culminaram na desaprovação das contas do Município de Gouveia, exercício de 2005, protocolizada sob nº 010442-011, fls. 40/45.

Em 07 de outubro de 2014 os autos foram redistribuídos à minha relatoria, conforme fl. 49.

É o relatório.

VOTO:

I – ADMISSIBILIDADE

Ratifico o juízo de admissibilidade proferido à fl. 31 dos autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

II – MÉRITO

A emissão do Parecer Prévio pela rejeição das contas foi motivada pela aplicação de recursos no Ensino e na Saúde correspondente, respectivamente, aos percentuais de 21,38% e 14,01% da receita base de cálculo, em desacordo com o disposto no art. 212 e no inciso III do art. 77 do ADCT, ambos da CR/88.

O Recorrente, visando sanar o apontamento técnico, alegou às fls.01/22, por meio de seus procuradores, em síntese, que:

1- Quanto à aplicação de reursos no Ensino correspondente a 21,38% da receita base de cálculo – fls. 04/15:

- O Ministério Público, em situações análogas tem opinado pela aprovação das contas, com ressalvas, nos termos do inciso II do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08, como, por exemplo, nos Processos nºs 749.236 e 837.604;
- Ao analisar o inciso III do art. 45 da LC 102/2008 pode-se concluir que basta o descumprimento de normas constitucionais e legais para emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas. *“Todavia, ao se proceder a uma análise sistemática do próprio art. 45 da LC nº 102/08, tem-se que o inciso II restringe a abrangência da norma contida no inciso III.”*;
- O inciso II do art. 45 da LC 102/2008 insere requisito indispensável para emissão do Parecer Prévio pela rejeição das contas, qual seja, a caracterização de dano ao erário;
- No presente caso não se apurou qualquer indício de que a aplicação dos recursos públicos não se deu em prol da sociedade. O que se verificou foi a utilização de recursos que não compõem a base de cálculo do percentual de aplicação na Educação e na Saúde, o que seria uma irregularidade formal e, conseqüentemente, ensejaria a aprovação das contas com ressalvas;
- Caso as fontes de recursos utilizados compusessem a base de cálculo, o valor mínimo de aplicação na Educação e na Saúde teriam sido alcançados;
- O art. 212 da CR/88 foi regulamentado pela Lei nº 7.348/85, recepcionada pela atual Constituição; e
- De acordo com o § 4º do art. 4º da Lei 7.348/85, uma vez apurado que não foi aplicado o percentual mínimo obrigatório no Ensino, pode ser feita a compensação no exercício seguinte. Tal entendimento é corroborado pela jurisprudência do STF (RE 190.938/MG; RE 340.463/MG; RE 595.960) e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Embargos Infringentes nº 9111480-64.1999.8.26.0000).

2- Quanto à aplicação de reursos na Saúde correspondente a 14,01% da receita base de cálculo – fls. 16/21:

- Deve ser aplicado o mesmo raciocínio exposto para a aplicação de recursos no Ensino;
- Somente em 13/01/2012 foi editada a LC nº 141 regulamentando o § 3º do art. 198 da CR/88. Até então, a destinação dos recursos para a Saúde era regulada pelo art. 77 do ADCT;

- Infere-se que a LC 141/2012 deu o mesmo tratamento da Lei nº 7.348/85, quando do não atendimento do percentual mínimo exigido;
- Em 2006 o Município de Gouveia aplicou R\$1.443.617,00 (23,8%) na Saúde, ou seja, R\$533.703,32 acima do mínimo exigido, suficiente, portanto, para suprir o déficit do exercício de 2005;
- O Município aplicou o montante mínimo na Saúde. Todavia, parte dos recursos utilizados não compõe a base de cálculo para tal fim, configurando irregularidade formal;
- O déficit de 0,99% na aplicação de recursos na Saúde é suficiente para macular as contas municipais, ensejando todas as consequências advindas da rejeição das contas, agravadas, na atualidade, pelo advento da Lei Complementar nº 135/2010. Depreende-se, portanto, que patente será a desproporcionalidade entre as sanções decorrentes da rejeição de contas e a conduta do gestor;
- A própria legislação que trata a emissão do Parecer Prévio obedece ao princípio da proporcionalidade, com a possibilidade de se aprovar as contas com ressalva, quando não for verificada a ocorrência de dano ao erário. Em consonância com esse princípio, por meio da LC 120/2011, foi inserido na Lei Orgânica do TCE o art. 93-A e segs., instituindo o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG; e
- Tendo em vista que no presente caso não se apurou qualquer desvio de recurso público, seria possível, caso houvesse previsão legal à época, a assinatura de TAG a fim de regularizar a situação, sem aplicação de sanções ao Prefeito.

Por fim, solicitou o Recorrente que o presente recurso seja recebido, processado e ao final acolhido, com a consequente aprovação das contas, considerando que não foram constatados quaisquer indícios de desvios ou malversação dos recursos públicos.

O Órgão Técnico, após análise das razões recursais, manifestou-se às fls. 32/36 no sentido de que:

1. Quanto à aplicação de recursos no Ensino correspondente a 21,38% da receita base de cálculo:

“(…) o recorrente não apresentou fatos novos e/ou documentação capaz de modificar o estudo técnico de fl. 35 – Processo n. 709.912, no sentido de que foi aplicado o total de R\$1.158.435,93, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, correspondente a 21,38% da Receita Base de Cálculo apurada de R\$5.417.427,56.”;

Com relação à compensação no exercício seguinte do percentual não aplicado no Ensino em determinado exercício, suscitada pelo Recorrente, é vedada pelas INTC's nºs 02/1997, 08/2004 e 13/2008; e

Este Tribunal, em resposta à Consulta nº 486.301, manifestou-se acerca dessa compensação nesse mesmo sentido.

Quanto à aplicação de recursos na Saúde correspondente a 14,01% da receita base de cálculo:

(…) Em relação à compensação no exercício seguinte do percentual não aplicado, suscitada pelo recorrente, contemplado no art. 25 da LC n. 141, de 13/01/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CF/88, infere-se do citado dispositivo, que no caso de ter havido aplicação inferior aos limites mínimos exigido pelo art. 77 do ADCT da Constituição Federal/88, com a redação dada pelo art. 7º, da EC n. 29/2000, deverá ocorrer a compensação da diferença apurada no exercício seguinte, não eximindo, porém,

o responsável da aplicação do montante mínimo do exercício de referência, bem como das sanções cabíveis.

Salienta-se que a INTC n. 11/2003, que contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, vigente à época, não prevê compensação no exercício seguinte de percentuais aplicados na saúde acima do limite mínimo de 15% da Receita Base de Cálculo.

A Resolução do Conselho Nacional de Saúde n. 322/2003, que aprova diretrizes acerca da aplicação da EC n. 29/2000, no que tange aos instrumentos de acompanhamento, fiscalização e controle, estabelece na Décima Diretriz:

“Décima Diretriz: Na hipótese de descumprimento da EC nº 29, a definição dos valores do exercício seguinte não será afetada; ou seja, os valores mínimos serão definidos tomando-se como referência os valores que teriam assegurado o pleno cumprimento da EC nº 29 no exercício anterior. Além disso, deverá haver uma suplementação orçamentária no exercício seguinte, para compensar a perda identificada, sem prejuízo das sanções previstas na Constituição e na legislação.” (grifo nosso)

No que tange ao Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, instituído por meio da LC Estadual n. 120, de 15/12/2011, acrescentando o art. 93-A e segs à LC n. 102/2008, entende este Órgão Técnico que não seria aplicável ao presente caso, conforme também reconhecido pelo próprio recorrente.

Esclarece-se que quando for o caso da propositura do referido Termo, deverão ser observados os preceitos consubstanciados na Resolução n. 01/2012, de 08/02/2012, que Regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Em face do exposto, tem-se que o recorrente não apresentou fatos novos e/ou documentação capaz de modificar o estudo técnico de fls. 36 – Processo n. 709.912, no sentido de que foi aplicado o total de R\$758.774,17, nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, correspondente a 14,01% da Receita Base de Cálculo apurada de R\$5.417.427,56. Concluiu o Órgão que a “(...) modificação requerida não merece acolhida para reformar a decisão proferida, visto que ocorreram ofensas ao art. 212 e art. 77 do ADCT da Constituição Federal/88, com redação dada pelo art. 7º da EC nº 29/2000 (...).”.

Acolho a manifestação do órgão técnico, fazendo-a razão de decidir. Acrescento, contudo, em relação à análise dos gastos com Ensino, que também na Consulta nº 812.226, apreciada nas sessões dos dias 8/5 e 21/8 de 2013, o Tribunal manteve o entendimento anterior; as eventuais diferenças são apuradas e corrigidas a cada trimestre, de sorte que, ao final do exercício, o percentual mínimo seja atingido.

Esse entendimento encontra amparo na Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que, no §4º do art. 69, dispõe sobre tal critério de apuração e de correção de diferenças.

Em relação à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, não havia, na época, previsão de compensação ou ajuste de diferenças não aplicadas, que foi contemplada no art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012. Assim, não basta alegar que, no exercício seguinte, o percentual de aplicação teria sido superior ao exigido constitucionalmente. Como se trata de aplicação mínima de recursos, o suposto montante da diferença que se aplicou no exercício seguinte deveria ter sido destacado nas contas de 2006, como está dito na análise técnica, de sorte que os valores da diferença e da aplicação de recursos do exercício de 2006 ficassem segregados e devidamente demonstrados.

E é também por essa razão, porque se trata de aplicação mínima de recursos, seja em Ações e Serviços Públicos de Saúde ou na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que não se

pode aqui valer-se do princípio da insignificância. Já em outro momento cuidei desta questão¹ e assim me manifestei:

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 fim, tem-se a questão da proporcionalidade. Correlação entre meios e fins⁴, o princípio está vocacionado a neutralizar os abusos do poder público no exercício de suas funções⁵. O princípio ou postulado, segundo Fábio Medina Osório, tem grande importância no âmbito do Direito Público, especialmente em relação às normas que tipificam e sancionam atos ilícitos, “seja na adequação típica das condutas às descrições das normas, seja na atenuação dos rigores sancionatórios abstratos, podendo ser efetuada uma correção de intoleráveis distorções legislativas”.⁶

Ora, tal rigor não se apresenta nos autos. O Recorrente deixou de dar cumprimento a mandamento constitucional, seja em relação à Saúde, seja em relação ao Ensino. A decisão de rejeitar as contas está em consonância com a jurisprudência da Corte: o descumprimento a tais índices provoca – e motiva – a rejeição das contas. E não poderia ser de outra forma. Aprovar as contas, com ressalvas, como postula o Recorrente, seria legitimar uma conduta reprovável, porquanto privou os munícipes de Gouveia de bens, ações e serviços essenciais. Assim, a decisão atacada não merece reparo.

Feito isso e considerando que ficou demonstrado que as razões apresentadas pelo Recorrente não foram suficientes para sanar as irregularidades que ensejaram a emissão do Parecer Prévio pela rejeição das contas, nego provimento ao apelo e mantenho a rejeição das contas do exercício de 2005, pelas quais responde Alberone de Oliveira, Prefeito do Município de Gouveia, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008.

Intime-se.

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 GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

¹ Pedido de Reexame nº 898346, município de Ibiá.

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

³ GOMES, Luiz Flávio. *Princípio da Insignificância e outras excludentes de tipicidade*, 2ª ed. RT, p. 68.

⁴ RE 365368-7, Santa Catarina; Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

⁵ ADI 2551-1; Relator: Ministro Celso de Mello.

⁶ *Direito Administrativo Sancionador*, 2ª ed., Revista dos Tribunais, p. 222.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, por unanimidade, na conformidade da ata de julgamento, nos termos do voto do Relator, preliminarmente, em ratificar a admissibilidade do Pedido de Reexame; e, considerando que ficou demonstrado que as razões apresentadas pelo Recorrente não foram suficientes para sanar as irregularidades que ensejaram a emissão do Parecer Prévio pela rejeição das contas, em negar provimento ao apelo, mantendo a rejeição das contas do exercício de 2005, pelas quais é responsável o Sr. Alberone de Oliveira, Prefeito do Município de Gouveia, com fulcro no disposto no inciso III do art. 45 da LC 102/2008. Intime-se. Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, conforme o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de maio de 2015.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

MR/MLG

CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de ____/____/____ publicou a Súmula do Acórdão supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão