

# INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: LIMITE PERCENTUAL *MÍNIMO* CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE



## Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).  
Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva demonstrar a inaplicabilidade do princípio da insignificância em decisões de processos nos tribunais de contas, notadamente naquelas que o aplicam em confronto com a regra constitucional que estabelece limite percentual mínimo para o direito à saúde.

O art. 6º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), inserido nos direitos sociais, dimensão dos direitos fundamentais do homem, dispõe o que o Estado, direta ou indiretamente, deve proporcionar aos seus cidadãos. Entre eles, destaca-se o direito à saúde.

Nas palavras de José Afonso da Silva, direitos sociais “são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos”. São “direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam com o direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais, na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real”.<sup>1</sup>

Considerando que os atos sujeitos à fiscalização das cortes de contas, em sede de controle externo, devem ser analisados não apenas pela legalidade, como também pela legitimidade, com base na ética, mostra-se inviável considerar irregularidades como pouco relevantes – sobretudo quando elas são empecilho à efetivação de direitos fundamentais alicerces do bem-estar social – para, então, haver a aplicação do princípio da insignificância.

## 2 DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

Cezar Roberto Bitencourt,<sup>2</sup> em sua obra que trata de Direito Penal, ao discorrer acerca do princípio da insignificância, esclarece:

O princípio da insignificância foi cunhado pela primeira vez por Claus Roxin em 1964, que voltou a repeti-lo em sua obra Política Criminal y Sistema del Derecho Penal, partindo do velho adágio latino *minima non curat praetor*.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 186-187.

<sup>2</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*: parte geral, 1. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 60-61.



A tipicidade penal exige uma ofensa de alguma gravidade aos bens jurídicos protegidos, pois nem sempre qualquer ofensa a esses bens ou interesses é suficiente para configurar o injusto típico. Segundo esse princípio, que Klaus Tiedemann chamou de princípio de bagatela, é imperativa uma efetiva proporcionalidade entre a gravidade da conduta que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal. Amíude, condutas que se amoldam a determinado tipo penal, sob o ponto de vista formal, não apresentam nenhuma relevância material. Nessas circunstâncias, pode-se afastar liminarmente a tipicidade penal porque em verdade o bem jurídico não chegou a ser lesado.

Deve-se ter presente que a seleção dos bens jurídicos tuteláveis pelo Direito Penal e os critérios a serem utilizados nessa seleção constituem função do Poder Legislativo, sendo vedada aos intérpretes e aplicadores do direito essa função, privativa daquele Poder Institucional. Agir diferentemente constituirá violação dos sagrados princípios constitucionais da reserva legal e da independência dos Poderes. O fato de determinada conduta tipificar uma infração penal de menor potencial ofensivo (art. 98, I, da CF) não quer dizer que tal conduta configure, por si só, o princípio da insignificância. Os delitos de lesão corporal leve, de ameaça, injúria, por exemplo, já sofreram a valoração do legislador, que, atendendo às necessidades sociais e morais históricas dominantes, determinou as consequências jurídico-penais de sua violação. Os limites do desvalor da ação, do desvalor do resultado e as sanções correspondentes já foram valorados pelo legislador. As ações que lesarem tais bens, embora menos importantes se comparados a outros bens como a vida e a liberdade sexual, são social e penalmente relevantes.

Assim, a *irrelevância* ou *insignificância* de determinada conduta deve ser aferida não apenas em relação à importância do bem juridicamente atingido, mas especialmente em relação ao *grau de sua intensidade*, isto é, pela *extensão da lesão produzida*, como, por exemplo, nas palavras de Roxin, “mau-trato não é qualquer tipo de lesão à integridade corporal, mas somente uma lesão relevante; uma forma delitiva de injúria é só a lesão grave a pretensão social de respeito. Como *força* deve ser considerada unicamente um obstáculo de certa importância, igualmente também a ameaça deve ser *sensível* para ultrapassar o umbral da criminalidade”

Concluindo, a *insignificância da ofensa* afasta a *tipicidade*. Mas essa insignificância só pode ser valorada através da *consideração global* da ordem jurídica. Como afirma Zaffaroni, “a insignificância só pode surgir à luz da função geral que dá sentido à ordem normativa e, conseqüentemente, a norma em particular, e que nos indica que esses pressupostos estão excluídos de seu âmbito de proibição, o que resulta impossível de ser estabelecer à simples luz de sua consideração isolada”.

Da mesma forma, Luiz Regis Prado,<sup>3</sup> em obra que trata de Direito Penal, ministra:

De acordo com o princípio da insignificância, formulado por Claus Roxin e relacionado com o axioma *minima non cura praeter*, enquanto manifestação contrária ao uso excessivo da sanção criminal, devem ser tidas como atípicas as ações ou omissões que afetem infimamente a um bem jurídico-penal. A irrelevante lesão do bem jurídico protegido não justifica a imposição de uma pena, devendo excluir-se a tipicidade da conduta em caso de danos de pouca importância.

O princípio da insignificância é tratado pelas modernas teorias imputação objetiva como critério para a determinação do injusto penal, isto é, como um instrumento para a exclusão da imputação objetiva de resultados.

Alguns autores assimilam ou equiparam o instituto da adequação social de Welzel e o critério da insignificância elaborado por Roxin. Entretanto, a finalidade dos casos englobados por ambos os critérios permite identificar diferenças marcantes entre eles, posto que nos casos abarcados pelo chamado princípio de insignificância não há a valoração social implícita na adequação social. Exemplo paradigmático é o furto de objetos de ínfimo valor.

3 PRADO, Luiz Regis. *Curso de direito penal brasileiro, volume 1: parte geral*, arts. 1º a 120. 10. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. p. 156-158.

A partir do princípio de insignificância como “máxima de interpretação típica”, defende-se um exame de cada caso concreto “mediante uma interpretação restritiva orientada ao bem jurídico protegido”, pois “só uma interpretação estritamente referida ao bem jurídico e que atenda ao respectivo tipo (espécie) de injusto deixa claro por que uma parte das ações insignificantes são atípicas e frequentemente já estão excluídas pela própria dicção legal, mas por outro lado, como *v.g.* os furtos de bagatela, encaixam indubitavelmente no tipo: a propriedade e a posse também se veem vulneradas pelo furto de objetos insignificantes, enquanto em outros casos o bem jurídico só é menoscabado se ocorre certa intensidade da lesão”.

Em realidade, a tão criticada imprecisão da adequação social não foi superada pelo critério de insignificância proposto para a solução de casos como o mencionado. O que é, afinal, insignificante? Trata-se de um conceito extremamente fluido e de incontestável amplitude.

É bem verdade que o furto de objeto de valor insignificante não pode ser valorado como socialmente útil ou adequado, sendo, por isso, inaplicável a adequação social. Tampouco é possível falar aqui em desvalor de situação ou estado, visto que a conduta do agente, conscientemente dirigida ao fim proposto, perfaz formalmente o tipo legal. Em tese, a solução está na aplicação do aludido princípio, em razão do mínimo valor da coisa furtada, como causa de atipicidade da conduta, visto que não há lesão de suficiente magnitude para configuração do injusto (desvalor de resultado).

Aventa-se, na busca de uma resposta mais satisfatória, fazer constar, em certas hipóteses, na própria descrição do tipo legal de delito o limite mínimo para o seu perfazimento. A previsão de uma quantia em dinheiro no próprio tipo legal acarretaria automaticamente a atipicidade das condutas que não ajustassem ao limite exigido. Assim, a questão não dependeria, nem oscilaria ao arbítrio do julgador, mas seria de aplicação obrigatória para todos que não atingissem o patamar exigido para a configuração do desvalor do resultado típico. Mas tal proposta pode apresentar-se como desvantajosa para o agente, em face do quantum fixado como mínimo e sua condição econômica, por exemplo.

De qualquer modo, a restrição típica decorrente da aplicação do princípio da insignificância não deve operar com total falta de critérios, ou derivar de interpretação meramente subjetiva do julgador, mas ao contrário há de ser resultado de uma análise acurada do caso em exame, com o emprego de um ou mais vetores – *v.g.*, valoração socioeconômica média existente em determinada sociedade, culpabilidade, personalidade, conduta social, antecedentes – tidos como necessários à determinação do conteúdo da insignificância. Isso do modo mais coerente e equitativo possível, com o intuito de afastar eventual lesão ao princípio da segurança jurídica.

Atento a essas advertências, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sua remansosa jurisprudência, já fixou os critérios a serem considerados para reconhecimento desse postulado de *política criminal*.

Assim, o princípio da insignificância deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado *em matéria penal*. Para aplicação do princípio da insignificância, devem estar presentes, segundo a jurisprudência da Suprema Corte deste país:

Princípio da insignificância. Identificação dos vetores cuja presença legitima o reconhecimento desse postulado de política criminal. Consequente descaracterização da tipicidade penal em seu aspecto material. Delito de furto simples, em sua modalidade tentada. *Res furtiva* no valor (ínfimo) de R\$ 20,00 (equivalente a 5,26% do salário mínimo atualmente em vigor). Doutrina. Considerações em torno da jurisprudência do STF. Pedido deferido. O princípio da insignificância qualifica-se como fator de descaracterização material da tipicidade penal. O princípio da insignificância – que deve ser analisado em conexão com os postulados da fragmentariedade e da intervenção mínima do Estado em matéria penal – tem o sentido de excluir ou de afastar a própria tipicidade penal, examinada na perspectiva de seu caráter material. Doutrina. Tal postulado – que considera necessária, na aferição do relevo material da tipicidade penal, a presença de certos vetores, tais como (a) a mínima ofensividade da conduta do agente; (b) a nenhuma periculosidade



social da ação; (c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; e (d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada – apoiou-se, em seu processo de formulação teórica, no reconhecimento de que o caráter subsidiário do sistema penal reclama e impõe, em função dos próprios objetivos por ele visados, a intervenção mínima do Poder Público. O postulado da insignificância e a função do direito penal: de *minimis, non curat praetor*. O sistema jurídico há de considerar a relevantíssima circunstância de que a privação da liberdade e a restrição de direitos do indivíduo somente se justificam quando estritamente necessárias à própria proteção das pessoas, da sociedade e de outros bens jurídicos que lhes sejam essenciais, notadamente naqueles casos em que os valores penalmente tutelados se exponham a dano, efetivo ou potencial, impregnado de significativa lesividade. O direito penal não se deve ocupar de condutas que produzam resultado, cujo desvalor – por não importar em lesão significativa a bens jurídicos relevantes – não represente, por isso mesmo, prejuízo importante, seja ao titular do bem jurídico tutelado, seja à integridade da própria ordem social (HC nº 92.463, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16.10.2007, Segunda Turma, DJ, 31 out. 2007).

Uso de substância entorpecente. Princípio da insignificância. Aplicação no âmbito da Justiça Militar. (...) Princípio da dignidade da pessoa humana. Paciente, militar, preso em flagrante dentro da unidade militar, quando fumava um cigarro de maconha e tinha consigo outros três. Condenação por posse e uso de entorpecentes. Não aplicação do princípio da insignificância, em prol da saúde, disciplina e hierarquia militares. A mínima ofensividade da conduta, a ausência de periculosidade social da ação, o reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e a inexpressividade da lesão jurídica constituem os requisitos de ordem objetiva autorizadores da aplicação do princípio da insignificância. A Lei 11.343/2006 – nova Lei de Drogas – veda a prisão do usuário. Prevê, contra ele, apenas a lavratura de termo circunstanciado. Preocupação do Estado em mudar a visão que se tem em relação aos usuários de drogas. Punição severa e exemplar deve ser reservada aos traficantes, não alcançando os usuários. A estes devem ser oferecidas políticas sociais eficientes para recuperá-los do vício. O STM não cogitou da aplicação da Lei 11.343/2006. Não obstante, cabe a esta Corte fazê-lo, incumbindo-lhe confrontar o princípio da especialidade da lei penal militar, óbice à aplicação da nova Lei de Drogas, com o princípio da dignidade humana, arrolado na CB de modo destacado, incisivo, vigoroso, como princípio fundamental [...] Exclusão das fileiras do Exército: punição suficiente para que restem preservadas a disciplina e hierarquia militares, indispensáveis ao regular funcionamento de qualquer instituição militar. A aplicação do princípio da insignificância no caso se impõe; a uma, porque presentes seus requisitos, de natureza objetiva; a duas, em virtude da dignidade da pessoa humana. Ordem concedida (HC nº 92.961, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 11.12.2007, Segunda Turma, DJE, 22 fev. 2008). Em sentido contrário: HC nº 105.695, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 30.11.2010, Segunda Turma, DJE, 22 fev. 2011; HC nº 104.784, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 26.10.2010, Segunda Turma, DJE, 22 nov. 2010; HC nº 104.838, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 26.10.2010, Segunda Turma, DJE, 22 nov. 2010; HC nº 103.684, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 21.10.2010, Plenário, DJE, 13 abr. 2011. [g.n]

Numa visão humanitária do Direito Penal (...) é de se prestigiar o princípio da insignificância, que, se bem aplicado, não chega a estimular a ideia de impunidade. Ao tempo que se verificam patentes a necessidade e a utilidade desse princípio da tolerância, é imprescindível que a sua aplicação se dê de maneira criteriosa, sempre tendo em conta a realidade brasileira, para evitar que a atuação estatal vá além dos limites do razoável na proteção do interesse público. No caso, o paciente, sargento de munição e tiro de unidade militar, subtraiu munições de armamentos de uso restrito das Forças Armadas. Donde a impossibilidade de se acatar a tese da irrelevância jurídico-penal da conduta, não obstante a pouca expressividade financeira da avaliação dos bens subtraídos pelo militar. A lesividade da conduta protagonizada pelo paciente não é de ser aferida pelo valor econômico da coisa furtada; até mesmo em consideração à própria qualidade da relação jurídica entre o militar acusado e a instituição castrense da qual fazia parte por ocasião da atividade delituosa. Logo, ainda que o valor das munições apreendidas seja de pequena monta, obsta a pretensão defensiva o fato de que o delito em causa não se constitui, apenas, em lesão de cunho patrimonial. É modalidade delitiva que também atenta contra

a 'Administração Militar' (Capítulo II do Título VII do CPM). (HC nº 104.820, Rel. Min. Ayres Britto, j. 07.12.2010, Segunda Turma, DJE, 08 jun. 2011). Vide: HC nº 99.207, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 24.11.2009, Primeira Turma, DJE, 18 dez. 2009.

Pelo que se extrai das doutrinas acima referidas e dos critérios fixados pelo STF, o *princípio da insignificância não deve ser aplicado de forma aleatória e sem critério*, ou seja, insignificância só pode ser valorada com base na consideração global da ordem jurídica, não devendo a aplicação desse princípio operar com total falta de critérios ou derivar de interpretação meramente subjetiva do julgador.

### **3 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA A PERCENTUAL MÍNIMO A SER APLICADO À SAÚDE: UM ATENTADO AOS VALORES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A aplicação do princípio da insignificância a índice mínimo estabelecido constitucionalmente de aplicação em determinado setor representa um atentado à CR/88, notadamente quanto à pauta de valores albergados pelo direito fundamental à saúde.

Segundo Ordacgy, "a saúde encontra-se entre os bens intangíveis mais preciosos do ser humano, digna de receber a tutela protetiva estatal, porque se consubstancia em característica indissociável do direito à vida"<sup>4</sup> sendo, assim, direito de todo cidadão e dever do Estado, de integrá-la às políticas públicas governamentais.

O direito social à saúde é fundamental para a redução de desigualdades e concretização de justiça social. Não por outra razão seu significado e extensão são iminentes à própria conceituação que se dá à dignidade da pessoa humana, hoje um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.<sup>5</sup>

Há entendimentos, na Corte de Contas mineira quanto à aplicação do princípio da insignificância na análise da prestação de contas de municípios que não cumpriram o limite percentual mínimo de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde, tais como<sup>6</sup> nos processos nº 1007788; nº 969004; nº 658893.

Apontou-se, em julgados no Tribunal de Contas mineiro, na análise da prestação de contas de municípios que não cumpriram o limite percentual mínimo de recursos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde,<sup>7</sup> que o princípio da insignificância deve ser aplicado quando na avaliação das nuances de cada caso concreto quando "a reprimenda imposta pelo ordenamento jurídico ao ato tipificado praticado pelo agente se revelar desproporcional ou irrazoável, diante da *inexpressiva lesão jurídica provocada por aquele ato*" [g.n]. Ademais, pontuou-se que na situação específica deve ser verificado se "a lesão causada produziu *danos ínfimos ou irrisórios* que justificam a flexibilização da aplicação do mandamento legal" [g.n].

*Data venia*, é incabível a aplicação de princípio da insignificância a comando constitucional rígido, que não admite temperamento, transação ou interpretação que reduza, diminua ou empobreça seu conteúdo.

4 ORDACGY, André da S. *A tutela de saúde como um direito fundamental do cidadão*. 2007. Apud BERGONZI, Gêssica. *A judicialização da saúde como garantia da efetivação de direito fundamental*. 2015. Disponível em: <https://www.univates.br/bdu/bitstream/10737/878/1/2015GessicaBergonzi.pdf>. Acesso: 10 mar. 2022.

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. art. 1º, III.

6 Cf. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Incidente de uniformização de jurisprudência nº 977.751*. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. j. 6 fev. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Pedido de reexame nº 1007788*. Primeira Câmara. Rel. para acórdão Cons. Durval Ângelo. j. 11 dez. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 969004*. Primeira Câmara. Rel. Cons. Mauri Torres. j. 13 dez. 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Prestação de Contas Municipal nº 658893*. Segunda Câmara. Voto vencido do Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão. j. 18 jun. 2015.

7 Em virtude disso, foi suscitado o incidente de uniformização de jurisprudência nº 977.751. Julgado pelo Pleno em 2019, o incidente não foi recebido, sob a justificativa de que o princípio da insignificância deve ser aplicado quando da avaliação das nuances de cada caso concreto. Cf. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Incidente de uniformização de jurisprudência nº 977.751*. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. j. 06 fev. 2019.



O legislador constituinte, representando os anseios de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, na forma do art. 3º, I, da CR/88, determinou que lei complementar estabelecerá os percentuais de aplicação de recursos na saúde para os municípios, conforme art. 198, § 3º, I, c/c art. 7º da LC nº 141/2012. Assim, atualmente se determina que os municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, *no mínimo*, o percentual de 15% da receita base de cálculo.

O não atendimento pelo município do percentual mínimo acima mencionado viola, por completo, toda a pauta de valores que o direito fundamental à saúde alberga, verdadeiro confisco da dignidade da pessoa humana.

Ainda que se admita, sempre de maneira criteriosa, a aplicação desse postulado de política criminal a outros ramos do Direito e a outras funções dos órgãos de Estado, é notório que sua aplicação não se pode dar para *reduzir o que já é reduzido*, em norma que fixa patamar mínimo de conduta ao gestor público. Se assim se admitisse, seria como que desdizer o que diz a Carta Federal, seria transformar em letra morta uma norma que reluz seus valores por toda a ordem jurídica, seria mesmo negar ao ser humano sua condição existencial de progredir, seria sepultar a própria dignidade do ser humano como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Não é este o papel dos tribunais de contas. A sua importância na ordem jurídica constitucional não permite assim tratar os valores da Constituição de 1988, já que se trata de órgão com competências que emanam primariamente da própria Carta Federal.<sup>8</sup>

A violação ao comando constitucional referido é de tamanha gravidade que o constituinte o inseriu no rol dos princípios sensíveis, permitindo à União ou aos estados a adoção da medida drástica da intervenção.

Utilizar um postulado de política criminal, como o princípio da insignificância, para afastar uma conduta ilícita da envergadura do comando art. 198, § 3º, I, da CR/88 c/c art. 7º da LC 141/2012, ao argumento de irrelevância da conduta apurada, de que não provocou lesividade à administração municipal, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico, é ignorar que o referido postulado possui critérios próprios e objetivos para sua aplicação.

Mínimo significa<sup>9</sup> o diminuto. Diz-se da mais pequena porção de qualquer coisa, da menos notável, da mais insignificante. Na matemática, significa o grau ínfimo a que uma grandeza pode ser reduzida. Estado ou valor de uma quantidade variável no momento em que cessa de decrescer para começar a crescer. Em geral, o que há de menor em alguma coisa. Dedo mínimo, o menor dos cinco dedos. Ora, abaixo do mínimo, só construção subjetiva do intérprete para reconhecer a categoria da miséria.

Forçosamente, ao se importar os critérios de aplicação do princípio da insignificância do Direito Penal para as funções das cortes de contas, de plano já se encontraria um obstáculo à sua aplicação na apuração do cumprimento de percentual mínimo de gastos na educação pelo município.

Sendo o mínimo constitucional aplicado à saúde norma garantidora da eficácia e efetividade do direito fundamental à saúde, fazendo parte do núcleo essencial desse direito, nenhuma norma ou princípio a poderia afastar. Como o princípio da insignificância deve ser analisado em conexão com outros postulados, não pode e não deve o intérprete sobrepor o princípio da insignificância à eficácia e efetividade de direito fundamental tão capital para a dimensão dos direitos fundamentais do homem (art. 6º, *caput*, da CR/88), para a soberania do país (art. 1º, I, da CF/88) e para a concretização da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CR/88).

Ainda que se admitisse a absurda aplicação do princípio da insignificância, critérios objetivos teriam de ser elaborados e observados de maneira sistemática e rígida, o que não se observa nos casos em análise. Como visto, no âmbito do Direito Penal, para que se faça uso do princípio da insignificância, devem-se fazer presentes a mínima ofensividade da conduta do agente; nenhuma periculosidade social

8 STF. ADI n. 4.190-MC-REF. Rel. Min. Celso de Mello, j. 10.03.2010, Plenário, DJE, 11 jun. 2010.

9 Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/m%C3%ADnimo/>.



da ação; o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Nos casos em análise, quanto à ofensividade, a não aplicação do mínimo representa ofensividade tamanha que arrasta consigo uma pauta substancial de valores. O grau de reprovabilidade do comportamento é tão visível que a própria Constituição o previu (art. 34, VII, 'e' e art. 35, III, todos da CR/88), permitindo à União ou aos estados a adoção da medida drástica da intervenção. Por fim, a lesão, incalculável, não é somente jurídica. Não se ignora que a lesão a todos esses valores não é inexpressiva.

Diante de tudo isso, a conduta reprovada de não aplicação do percentual mínimo em gastos com saúde acarreta prejuízos inestimáveis a toda a sociedade, não se podendo, de certo, afirmar que não provoca lesividade ou que seria ínfima sua repercussão no mundo jurídico.

Assim, diante de tudo o que acima já se expôs, padecem de vício insanável decisões que aplicam indevidamente o princípio da insignificância a limite percentual mínimo estabelecido para ações e serviços públicos de saúde.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício do controle externo, desenvolvido pelos tribunais de contas, não se resume ao mero exame de legalidade dos atos fiscalizados, abrangendo também um controle de legitimidade, como prescrito no art. 70 da CR/88.

Assim, os atos submetidos à fiscalização das cortes de contas devem ser sujeitos ao exame de adequação à legislação e à verificação de conformidade com os preceitos e princípios constitucionais. Nesse sentido, entre os princípios aplicáveis à administração pública, destacam-se os da moralidade e da legitimidade, o que exige, por sua vez, o atendimento ao princípio da finalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Dessa maneira, para haver a aplicação do princípio da insignificância em decisões proferidas pelos tribunais de contas em seus processos, seria necessário valorar as condutas analisadas como causadoras de inexpressiva lesão jurídica, considerando as disposições legais e demais preceitos e princípios constitucionais. Entretanto, não há como considerar inexpressivas lesões a princípios, como moralidade ou finalidade do interesse público, não sendo possível a relativização desses.

Nesse sentido, demonstrou-se que a aplicação do princípio da insignificância pelos tribunais de contas a limites mínimos constitucionais tem o condão de gerar flagrante descumprimento de direitos e princípios constitucionais, notadamente do direito fundamental à saúde, o que não pode ser considerado inexpressivo juridicamente.

Portanto, em vista das peculiaridades atribuídas ao exercício do controle externo, o princípio da insignificância é inaplicável em decisões proferidas pelas cortes de contas em seus processos, mormente os que englobam o direito à saúde, direito social assegurado constitucionalmente e veículo de concretização da dignidade da pessoa humana.

#### REFERÊNCIAS

Dicionário *Michaelis* da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/m%C3%ADnimo/>.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. Capítulo 18. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/Default.aspx>. Acesso em: 15 maio 2014.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

