



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Coordenadoria de Pós-Deliberação

Av. Raja Gabaglia, nº 1315 – Bairro Luxemburgo  
Belo Horizonte/MG – CEP 30.380-435  
Tel.: (31)3348-2111



**Ofício n: 2667/2020**

**Processo n: 987756, em apenso 1031743**

Belo Horizonte, 11 de fevereiro de 2020.

Ao Excelentíssimo Senhor  
João Gonçalves Linhares Júnio  
Presidente da Câmara Municipal de Manhuaçu

Câmara Municipal de Manhuaçu



PROTOCOLO GERAL 72/2020  
Data: 02/03/2020 - Horário: 15:11  
Administrativo - OFC 17/2020

Senhor Presidente,


Por ordem do Presidente da Câmara deste Tribunal, e nos termos do disposto no art. 238, parágrafo único, inciso I da Res. 12/2008, comunico a V. Ex.<sup>a</sup> que foi emitido o parecer prévio sobre as contas desse Município, na Sessão de 14/12/2017, alterado pelo Pedido de Reexame n. 1031743.

Informo-lhe que os documentos produzidos no Tribunal (relatórios, pareceres, despachos, Ementa, Acórdãos) estão disponíveis no Portal TCEMG, no endereço [www.tce.mg.gov.br/Processo](http://www.tce.mg.gov.br/Processo).

Cientifico-lhe que, após o julgamento das contas pela egrégia Câmara Municipal, consoante disposto no art. 44 da Lei Complementar n. 102/2008, deverá ser enviada a este Tribunal cópia autenticada da Resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Cientifico-lhe, ainda, que o descumprimento da remessa dos documentos listados, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, previsto no parágrafo único do dispositivo legal retro mencionado, poderá ensejar aplicação de multa prevista no inciso IX, do artigo 85 da Lei Complementar 102/2008, bem como a remessa dos autos ao Ministério Público para adoção das medidas legais cabíveis.

Respeitosamente,

  
Giovana Lameirinhas Arcanjo  
Coordenadora

02/03/20



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 987.756  
**Natureza:** Prestação de Contas do Executivo Municipal de Manhuaçu  
**Exercício:** 2015  
**Responsável:** Nailton Cotrim Heringer (Prefeito Municipal à época)  
**Relator:** Conselheiro Wanderley Ávila

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os presentes autos das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal acima mencionado, que vieram ao Ministério Público de Contas para parecer conclusivo.
2. Citado, o responsável apresentou a defesa às fls. 119 a 128.
3. Com o objetivo de otimizar as ações referentes à análise e ao processamento das prestações de contas do Poder Executivo municipal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais estabeleceu o seguinte escopo para o exercício em epígrafe:
  - cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
  - cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a exclusão do índice legal referente ao FUNDEB<sup>1</sup>;
  - cumprimento do limite fixado no art. 29-A da Constituição da República, de 1988, no repasse de recursos ao Poder Legislativo municipal;
  - cumprimento do limite de despesas com pessoal fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000;
  - cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei nº 4.320, de 1964.
4. Em relação ao escopo foi identificada a seguinte irregularidade:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

- abertura de créditos suplementares no valor de R\$6.538.743,26, sem cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei 4.320/64 (fl. 83 v.)

É o relatório.

### FUNDAMENTAÇÃO

#### **I. Abertura de créditos adicionais sem cobertura legal**

5. Cumpre analisar se o gestor observou a existência de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais.

6. Como é de conhecimento geral, o art. 167, V, da CR/88 preceitua:

Art. 167. São vedados:

[...]

**V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.**  
(Grifo nosso.)

7. Nesse sentido, o art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964, dispõe: “Os **créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo**”.  
(Grifo nosso.)

8. Para corroborar o mandamento constitucional e legal, o Enunciado de Súmula 77 desta Corte prevê: “os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor”.

9. E o art. 222 do Regimento Interno do TCEMG estabelece: “a súmula somente poderá deixar de ser observada, quando da análise das especificidades do caso concreto, por deliberação da maioria absoluta do Tribunal Pleno, sem prejuízo da apresentação de voto divergente”.

10. Além da necessidade de observância da legalidade estrita, deve-se levar em consideração a sistemática orçamentária adotada pela CR/88 e seguida na legislação





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

infraconstitucional, que privilegia a satisfação das necessidades coletivas de forma eficaz, dando prioridade à vontade popular.<sup>2</sup>

11. Para efetivação dessas necessidades, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece:

Art. 1º [...]

§1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação **planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o **cumprimento de metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifo nosso.)

12. Nesse contexto, a Lei Orçamentária Anual – LOA – consubstancia o projeto governamental com objetivo de execução imediata e, para tanto, prevê a receita e fixa a despesa.

13. A elaboração do orçamento anual é precedida de um planejamento integrado, materializado em um conjunto de ações, levando-se em consideração o Plano Plurianual de Ação, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

14. A CR/88 prevê que a autorização para suplementação de créditos pode ser dada na LOA. Já os créditos especiais deverão ser autorizados por lei específica. Frisamos que essas leis são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, mas têm que ser apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, representante da população.

15. Por isso, a abertura de créditos adicionais sem a devida autorização legal fere o planejamento orçamentário aprovado pela Casa Legislativa e, consequentemente, a vontade popular.

16. Dessa forma, tal irregularidade é grave e não pode ser considerada meramente formal razão pela qual adotamos a posição do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão exarada no Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, na Sessão do dia 30/08/2011:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.<sup>3</sup>

17. Assim, não resta dúvida de que, para que haja abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, deve haver, necessariamente, autorização legal.

18. No caso, a Unidade Técnica identificou que houve abertura de créditos suplementares, sem cobertura legal, no valor de R\$6.538.743,26 (fl. 83 v.).

19. Em sua defesa, o responsável alegou que a irregularidade concernente à abertura de créditos suplementares ocorreu tão somente em função de equívocos de lançamentos no sistema de Prestação de Contas (fls. 119 a 127).

20. Todavia, após analisar a defesa apresentada, a Unidade Técnica manteve a irregularidade apontada, uma vez que não foram trazidos elementos que alterassem a conclusão inicial.

21. Assim, diante da ausência de alegações e/ou documentações capazes de sanar a irregularidade inicialmente apontada, entendemos que as contas apresentadas devem ser consideradas irregulares.

### II. Irregularidades do Poder Legislativo

22. Ademais, assevere-se que a Unidade Técnica apontou à fl. 85 que o Poder Legislativo local procedeu ao empenho de despesas em valor superior aos créditos concedidos, no montante de R\$2.694.744,04, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320, de 1964:

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. (Redação dada pela Lei nº 6.397, de 1976)

[...]

<sup>3</sup> Voto vista proferido nos autos do Pedido de Reexame nº 837.136, Sessão do dia 30/08/2011.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

23. Sabe-se que, nos últimos exercícios, este Tribunal requisitou apenas as prestações de contas de gestão dos responsáveis pelos regimes próprios de previdência<sup>4</sup>. Não obstante, ao dispor sobre esse escopo, a Decisão Normativa n.º 10/2013 do TCEMG também determinou que as demais unidades jurisdicionadas mantivessem suas contas anuais organizadas na forma determinada pelo art. 8º da Instrução Normativa n.º 14, de 2011:

### **Decisão Normativa n.º 10/2013 do TCEMG:**

Art. 3º As contas anuais das unidades jurisdicionadas que não foram contempladas no art. 2º desta Decisão Normativa permanecerão nos órgãos ou entidades de origem, observando-se, para sua organização e composição, o disposto no art. 8º da Instrução Normativa n.º 14, de 14/12/2011, e, para sua guarda, a legislação aplicável à gestão documental.

[...]

### **Instrução Normativa n.º 14, de 2011**

Art. 8º As contas anuais serão compostas dos seguintes documentos:

I - rol de responsáveis, observado o disposto no Capítulo II do Título II desta Instrução Normativa;

II – relatório de gestão;

III – relatórios sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial;

IV – pareceres sobre os atos de gestão emitidos por unidades administrativas competentes, órgãos ou entidades que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão da unidade jurisdicionada; e

V – demonstrativos e demonstrações necessários à evidenciação das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade.

§ 1º O conteúdo dos documentos relacionados neste artigo, bem como a indicação de outras informações e documentos a serem encaminhados, serão detalhados na decisão normativa a que se refere o art. 3º desta Instrução, considerando as necessidades de informação que permitam examinar a regularidade das contas e a conduta dos responsáveis.

§ 2º As contas serão acompanhadas do relatório e parecer do órgão de controle interno.

<sup>4</sup> Art. 2º Serão encaminhadas ao Tribunal as contas anuais referentes ao exercício de 2013 dos responsáveis pelos regimes próprios de previdência.

[...]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

24. Isso porque, identificados indícios de irregularidades, este Tribunal pode solicitar os documentos referentes às contas anuais não analisadas, para fins do seu exame ou para a constituição do processo de contas, conforme art. 4º da Decisão Normativa n.º 10/2013:

Art. 4º O Tribunal poderá requisitar as informações ou documentos constantes das contas anuais a que se refere o art. 3º para:

- I – subsidiar a realização de ações de fiscalização ou a análise de outros processos; e
- II – constituir processo de contas anuais, para fins de julgamento, caso tenha ciência de fatos ou informações que justifiquem a constituição do processo.

25. **Isto posto, considerando a irregularidade apurada pela Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas requisita a prestação de contas anual da Câmara Municipal de Candeias, para fins do seu julgamento, nos termos do art. 4º da Decisão Normativa n.º 10/2013 do TCEMG.**

### III. DA UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA

26. Cumpre tecer considerações sobre a manutenção e ao desenvolvimento do ensino, especialmente com relação às metas do Plano Nacional da Educação para a educação básica.

27. A Constituição da República garante a educação básica obrigatória e gratuita à criança, a partir dos seus quatro anos de idade. Às crianças de até cinco anos é assegurada educação infantil em creche e pré-escola:

#### **Constituição da República**

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade**, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;**
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. (Grifos nossos).

28. Além disso, em razão das modificações decorrentes da Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, a Constituição da República determinou a elaboração do Plano Nacional de Educação – PNE, com vistas a garantir a universalização do atendimento escolar:

### Constituição da República

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

29. Por conseguinte, a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE, que se aplica aos três entes da federação, sendo que aos municípios cabe a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, § 2º, da CR).

30. Acrescente-se que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 956.475/RJ, relatado pelo Ministro Celso de Mello, ressaltou o caráter vinculante do direito à educação infantil, destacando que os municípios não detêm discricionariedade suficiente para deixar de cumprir as obrigações referentes ao ensino previstas na Constituição da República:





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE. ATENDIMENTO EM CRECHE MUNICIPAL. EDUCAÇÃO INFANTIL. DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006). COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO. DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º). O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO. A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

– **A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e, também, o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).**

– Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

– **A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.**

– **Os Municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.**

– Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “reserva do possível”.

(Decisão publicada no DJ de 17.05.2016).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

31. Nessa decisão, advertiu-se, ainda, que a aniquilação de direitos concedidos na Constituição da República **não é justificada** pela Teoria da “**Reserva do Possível**”, a qual discute a realização de direitos constitucionais diante das possibilidades orçamentárias do Estado, a não ser que haja “motivo aferível”:

Cumpra advertir, desse modo, que a **cláusula da “reserva do possível”** – ressalvada a ocorrência de justo motivo **objetivamente aferível** – **não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade** de exonerar-se, *dolosamente*, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

32. Nesse cenário, considerando as metas impostas pelo PNE, as lideranças presentes no V Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, promovido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, nos dias 22 a 24 de novembro de 2016, em Cuiabá/MT, resolveram, por meio da **Carta de Cuiabá**<sup>5</sup>, orientar os Tribunais de Contas dos Estados sobre o tratamento da matéria, sugerindo-os a intensificação da atuação no controle dos planos municipais, distrital e estaduais de educação, por meio de fiscalizações e monitoramentos, além da realização de ações de controle para fomentar o controle social.

33. Essa orientação foi subsidiada pelas conclusões do relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho formado pela ATRICON e pelo Instituto Rui Barbosa - IRB, destinado a estabelecer as formas de colaboração na execução dos planos de educação, mediante o monitoramento do atendimento às Metas estabelecidas pela Lei federal n.º 13.005, de 2014, em consonância com a Resolução Atricon n.º 03/2015<sup>6</sup>, na qual estão estabelecidas diretrizes relativas ao “Controle externo nas despesas com educação”.

34. Nesse estudo, decidiu-se que os Tribunais de Contas devem priorizar a fiscalização do cumprimento, pelos municípios, das Metas n.ºs 1, 9 e 18, instituídas pela Lei federal n.º 13.005, de 2014, referentes à universalização da educação infantil para as crianças de quatro a cinco anos de idade até 2016, à elevação da taxa de alfabetização de crianças com mais de 15 anos até o exercício de 2015 e à elaboração de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública, com adoção do piso salarial nacional como referência, até o ano de 2016.

<sup>5</sup> <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Carta-de-Cuiab%C3%A1-VERS%C3%83O-FINAL.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-Atricon-n-03-diretrizes->





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**PNE – Meta 1:** Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

**PNE – Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

**PNE – Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

35. Além disso, foi ressaltada a necessidade de se estimular a adaptação das peças orçamentárias municipais ao PNE. Isso porque as normas que compõe o modelo orçamentário brasileiro – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – são instrumentos de planejamento governamental, motivo pelo qual devem assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, para que a plena execução seja viabilizada.

36. Nesse sentido, dispõe a Lei federal n.º 13.005, de 2014:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

37. Logo, consideramos imprescindível a recomendação, por este Tribunal, ao Chefe do Poder Executivo Municipal, sobre a necessidade de se atentar para o planejamento adequado da gestão municipal, com vistas a **garantir o cumprimento das metas no PNE**, alertando-o de que, **em 2017, deverão ter sido alcançadas as mencionadas Metas nºs 1, 9 e 18, referentes à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, à elevação da taxa de alfabetização e à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação em consonância com o piso salarial nacional.**

38. Outrossim, os responsáveis pelos Poderes Executivo e Legislativo devem ser alertados quanto à necessidade de serem compatibilizadas as peças orçamentárias,





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

instrumentos de gestão municipal, com as metas do PNE, conforme, insista-se, previsto no art. 10 da Lei federal n.º 13.005, de 2014.

39. Por fim, assevere-se que, na análise das contas de governo municipal vindouras, caberá a este Tribunal de Contas, não apenas aferir o mero cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também o atendimento às obrigações referentes à educação previstas na Constituição da República e no Plano Nacional de Educação, tendo em vista que o prazo para a implementação das Metas n.ºs 1, 9 e 18 do PNE expirou no exercício de 2016.

### CONCLUSÃO

40. Pelo exposto, este Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio pela **rejeição das contas** supra, com base no art. 45, III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, sem prejuízo das recomendações e requisição realizadas.

41. É o parecer

Belo Horizonte, 03 de outubro de 2017.

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas

## PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL N. 987756

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Manhuaçu  
**Exercício:** 2015  
**Responsável:** Nailton Cotrim Heringer  
**Procuradoras:** Maria Andréia Lemos – OAB/MG 98.421 e Sebastiana do Carmo Bráz de Souza – OAB/MG 78.985  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

### EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$6.538.743,26, descumprindo o disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e o art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.
2. Realização de despesas além dos créditos concedidos no valor de R\$2.694.744,04, descumprindo o disposto no art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.
3. Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008.
4. Devem ser observados os prazos para cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE.

### PARECER PRÉVIO

#### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 14/12/2017

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de **Manhuaçu** relativa ao exercício de **2015**, sendo responsável o Senhor **Nailton Cotrim Heringer**, Prefeito Municipal, fls. 02 e 83.

O Órgão Técnico, no exame preliminar de fls. 03/05, realizou diligência externa junto à Prefeitura Municipal de Manhuaçu para que encaminhassem:



- Lei Orçamentária nº 3451, de 13/12/2014;
- Documentação contábil hábil com os respectivos extratos bancários, evidenciando os valores repassados e devolvidos no exercício de 2015.

O Senhor Nailton Cotrim Heringer, visando atender à diligência, encaminhou a este Tribunal a documentação juntada às fls. 08/80.

O Órgão Técnico procedeu à análise da Prestação de Contas às fls. 83/107, considerando, também, a documentação enviada em virtude da diligência realizada, tendo constatado a abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal e a realização de despesa excedente, contrariando, respectivamente, o disposto no art. 42 e no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme sintetizado à fl. 92.

Em 23/03/2017 foi concedida vista ao interessado para que apresentasse defesa acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico de fls. 83/107, conforme despacho de fl. 108.

O Senhor Nailton Cotrim Heringer, por meio de sua Procuradora, manifestou-se nos termos da documentação juntada às fls. 119/197, a qual foi analisada pelo Órgão Técnico, conforme relatório de fls. 199/208.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 209/214, manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas nos termos do inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do TCEMG.

No tocante ao item relativo ao Ensino, considerando a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE para o período de 2014/2024, por meio da Lei Federal nº 13.005/2014, no qual foram estabelecidas 10 diretrizes e 20 metas, aquele Órgão Ministerial manifestou-se pela expedição de recomendação ao Chefe do Poder Executivo Municipal quanto à necessidade de “(...) se atentar para o planejamento adequado da gestão municipal, com vistas a **garantir o cumprimento das metas no PNE**, alertando-o de que, **em 2017, deverão ter sido alcançadas as mencionadas Metas n. 1, 9 e 18, referentes à universalização do acesso à educação infantil na pré-escola, à elevação da taxa de alfabetização e à implementação de planos de carreira para os profissionais da educação em consonância com o piso salarial nacional.**”.

Manifestou-se, ainda, pela expedição de alerta aos responsáveis pelos Poderes Executivo e Legislativo quanto à necessidade de “(...) serem compatibilizadas as peças orçamentárias, instrumentos de gestão municipal, com as metas do PNE, conforme, insista-se, previsto no art. 10 da Lei federal n.º 13.005, de 2014.”.

Manifestou-se, também, no sentido de que “(...) na análise das contas de governo municipal vindouras, caberá a este Tribunal de Contas, não apenas aferir o mero cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas também o atendimento às obrigações referentes à educação previstas na Constituição da República e no Plano Nacional de Educação, tendo em vista que o prazo para a implementação das Metas n. 1, 9 e 18 do PNE expirou no exercício de 2016.”.

Este é o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando o disposto na Ordem de Serviço nº 04/2016, observados os termos da Resolução TC nº 04/2009, para fins de emissão de parecer prévio, destaco a seguir:

Dispositivo	Exigido	Apurado
	Atendimento aos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e arts. 42, 43 e 59 da	<b>Não atendido</b>



1. Créditos Adicionais (fls. 83v/85 e 92; 199/202v)	Lei Federal 4.320/64	<b>Vide fls. 217/218.</b>
2. Repasse ao Poder Legislativo (fl. 85v)	<b>Máximo de 7%</b> do somatório dos recursos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CR/88 (art. 29-A, inciso I – CR/88)	<b>6,45%</b>
3. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (fls. 86/87v)	<b>Mínimo de 25%</b> dos Impostos e Transferências (art. 212 - CR/88)	<b>28,12%</b>
4. Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 88/89v)	<b>Mínimo de 15%</b> dos Impostos e Recursos (art. 77, III - ADCT/88), não havendo valor residual do exercício anterior a ser aplicado.	<b>27,03%</b>
5. Despesa Total com Pessoal (fls. 90/91v)	<b>Máximo de 60%</b> da Receita Corrente Líquida (art. 19, III e art. 20, III, “a” e “b”, art. 23 e 66 da LC 101/2000), sendo:	<b>56,13%</b>
	54% - Poder Executivo	<b>53,76%</b>
	6% - Poder Legislativo	<b>2,37%</b>

Registro que **foram atendidas as exigências constitucionais e legais** acima especificadas, quanto aos itens 2, 3, 4 e 5.

No que tange à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, considerando que, de acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE para o período de 2014/2024, as metas n. 1, 9 e 18 devem ser observadas até 2017, acorde com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, determino à Secretaria da Segunda Câmara que adote as providências necessárias à expedição de recomendação ao Chefe do Poder Executivo alertando-o da obrigatoriedade do cumprimento das referidas metas.

Já para o item “1. Créditos Adicionais”, após análise da defesa apresentada, foi mantida a irregularidade, senão vejamos:

### 1. Créditos Adicionais

O Órgão Técnico informou às fls. 83-v e 92 que foram abertos Créditos Suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$6.538.743,26, contrariando o disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64.

Informou, ainda, que embora as despesas empenhadas (R\$154.253.270,82) não tenham ultrapassado os créditos concedidos (R\$189.742.000,00), ao verificar os créditos orçamentários executados, constatou-se a realização de despesa excedente no valor de R\$2.694.744,04, contrariando o disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64 (fls. 85 e 92).

Destacou que, por meio do art. 5º da LOA, foi concedida autorização ao Poder Executivo para abrir Créditos Suplementares e Especiais (GN), não tendo, contudo, sido constatada a abertura de Créditos Especiais com base nessa autorização, fl. 85.

Salientou que a inclusão de autorização para abertura de Créditos Especiais na LOA afronta o disposto no § 8º do art. 165 da CR/88.

O defendente, visando esclarecer tais apontamento, apresentou justificativas às fls.119/127, acompanhadas dos demonstrativos de fls. 129/197, no sentido de:

- O apontamento acerca da abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal se deu em virtude de equívoco de lançamentos no sistema de Prestação de Contas, haja vista que, na configuração do sistema contábil locado pelo Município, os procedimentos de transferência ou alteração entre Fontes e Destinação de Recursos, autorizados pela LOA, não foram codificados de modo a distingui-los dos atos de abertura de Créditos Suplementares;
- A transferência ou alteração entre Fontes e Destinação de Recursos foram autorizadas pelo § 5º do art. 5º da LOA, tendo sido realizados procedimentos dessas naturezas no montante de R\$8.574.320,00, por meio dos decretos n. 683, 776, 784, 819 e 843;
- Houve equívoco, também, na elaboração das ementas desses decretos, que são gerados automaticamente pelo sistema, haja vista não se tratar de Crédito Suplementar e sim de transferência ou alteração de Fonte e Destinação de Recurso, conforme autorizado na LOA de 2015;
- Quanto à realização de despesa excedente, trata-se, também, de meros erros formais pois, conforme Balancete Analítico da Despesa Orçamentária de Dezembro/2015, extraído do sistema de contabilidade de Prefeitura Municipal, não houve despesa excedente;
- Ainda que tivesse havido despesas excedente, o total das despesas empenhadas não superaram os créditos concedidos, conforme observou a Diretoria de Controle Externo de Municípios, cabendo, neste caso, ao máximo, a recomendação para que sejam observados os limites fixados na LOA; e
- No tocante à inserção de autorização na LOA para abertura de Créditos Especiais, o Poder Executivo não se utilizou de tal autorização, por manter entendimento correlato com o da Diretoria de Controle Externo de Municípios. Tal autorização foi inserida na LOA por meio de emenda do parlamento municipal.

O Órgão Técnico, ao analisar a defesa apresentada, considerando que não foram enviados os decretos citados, solicitou ao Setor de Contabilidade da Prefeitura que os enviasse, o que foi atendido, conforme cópias de fls. 203/207.

Tendo constatado pelas cópias desses decretos que todos os créditos são de natureza suplementar, o Órgão Técnico ratificou o apontamento inicial acerca da abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$6.538.743,26, fl. 202.

Quanto à realização de despesa excedente, informou o Órgão Técnico que, analisando o Balancete Analítico da Despesa Orçamentária referente a dezembro/2015, enviado pelo defendente, verificou que este não apresentou a codificação da despesa fixada/realizada por fonte de recursos, contrariando os parâmetros estabelecidos na INTC nº 05/2011, alterada pela INTC nº 15/2011 e Comunicado Sicom nº 35/2014, fl. 202.

Salientou que o detalhamento da despesa por fonte de recurso foi efetuado no Sicom apenas no relatório de Despesa, no qual verifica-se a ocorrência de Despesa Excedente em determinadas fontes. Assim, ratificou o apontamento inicial.

No tocante à inserção na LOA de autorização para abertura de Créditos Especiais, informou que tal item não foi considerado irregular, tendo sido feita apenas uma consideração, fl. 202v.

**Voto:** Verifica-se que os dados enviados a este Tribunal por meio do Sicom (fls. 94/97), bem como aqueles constantes da “Listagem de Créditos Adicionais” juntada à peça de defesa (fls.129/148) demonstram que os créditos abertos no exercício de 2015 pelo Poder Executivo de Manhuaçu são de natureza “Suplementar” e “Especial”.



Confrontando-se os dados “Listagem de Créditos Adicionais”, no total de R\$41.642.295,71, com aqueles extraídos do Sicom por ocasião da análise inicial, demonstrativo de “Decretos para Abertura de Créditos Adicionais” às fls. 94/97, no montante de R\$41.909.404,97, apura-se uma divergência de R\$267.109,26.

Essa divergência diz respeito aos Decretos n. 8, 9 e 12, os quais foram informados no demonstrativo do Sicom e não foram incluídos na listagem apresentada na defesa.

No tocante à alegação do defendente no sentido de que os créditos abertos por meio dos Decretos de n. 683, 776, 784, 819 e 843 tiveram como base o disposto no § 5º do art. 5º da LOA, não restou demonstrada nas cópias dos referidos decretos juntadas às fls. 203/207, ao contrário, tais cópias evidenciam tratar-se de Créditos Suplementares, abertos por anulação de dotações.

Registre-se que o § 5º do art. 5º da Lei Orçamentária do Município de Manhuaçu para o exercício de 2015, nº 3.451/2014, estabelece (fls. 10/13):

Art. 5º (...)

§ 5º. Fica o Poder Executivo autorizado a promover durante a execução orçamentária de 2015, a movimentação das fontes de recursos constantes desta Lei, previstas na arrecadação de receitas e fixação das despesas, da seguinte forma:

I – Inclusão de novas fontes e Destinação de Recursos não previstas na estimativa da receita para 2015;

II – Transferência ou alteração entre Fontes e Destinação de Recursos não previstas na estimativa da receita para 2015;

III – Inclusão de novas Fontes e Destinação de Recursos não previstas na fixação das despesas para o exercício de 2015;

IV – Transferência ou alteração entre Fontes e Destinação de Recursos não previstas na fixação das despesas para o exercício de 2015.

Assim, acolho a manifestação do Órgão Técnico e mantenho o apontamento acerca da abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$6.538.743,26.

Quanto ao apontamento acerca da realização de despesas excedentes, no valor de R\$2.694.744,04, acolho, também, a manifestação do Órgão Técnico, haja vista que as alegações apresentadas pelo defendente não foram capazes de sanar a irregularidade, permanecendo, portanto, a infringência ao disposto no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, não obstante ter sido obedecidos os limites de gastos com o Ensino, Saúde, Despesa com Pessoal e de repasse à Câmara Municipal, voto pela emissão de Parecer Prévio pela **rejeição das contas** do Senhor **Nailton Cotrim Heringer**, Prefeito do Município de **Manhuaçu** no exercício de **2015**, nos termos do inciso III do art. 45 da LC 102/2008, tendo em vista que restou demonstrada a abertura de Créditos Suplementares sem cobertura legal no valor de R\$6.538.743,26 descumprindo o disposto no inciso V do art. 167 da CR/88 e o art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 e, ainda, a realização de despesas excedentes no valor de R\$2.694.744,04, em afronta ao disposto no art. 59 da citada Lei.

Registro que, em atendimento às disposições do parágrafo único do art. 1º da Decisão Normativa nº 02/2009 deste Tribunal, alterada pela de nº 01/2010, os índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde passaram a ser objeto de apreciação nos autos do processo de



prestação de contas anual do gestor municipal, ainda que as matérias tenham sido examinadas em processo de fiscalização próprio. Informo que, *in casu*, não foi realizada inspeção nessa municipalidade referente ao exercício de 2015 em apreço, conforme pesquisa junto ao SGAP, permanecendo, assim, os índices indicados na fundamentação deste voto, apurados com base nos dados apresentados na prestação de contas anual. Esclareço, todavia, que os índices ora apresentados poderão vir a sofrer alterações em virtude das ações de fiscalização desta Corte.

Ressalto que a manifestação deste Colegiado em sede de parecer prévio não impede a apreciação posterior de atos relativo ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Finalmente, quanto aos demais dados referentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2015, enviados por meio do SICOM pela Chefe do Poder Executivo de Manhuaçu, considerando as diretrizes e os procedimentos vigentes nesta Casa relativos à análise e ao processamento das prestações de contas anuais, deverão ser observados pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios para fins de planejamento de auditorias e inspeções.

Intimem-se.

Cumpridas as disposições regimentais e findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

ahw/

**CERTIDÃO**

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização, Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência

**PEDIDO DE REEXAME N. 1031743**

**Recorrente:** Nailton Cotrim Heringer  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Manhuaçu  
**Processo referente:** Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 987756  
**Procuradoras:** Maria Andréia Lemos, OAB/MG 98.421; Sebastiana do Carmo Bráz de Souza, OAB/MG 78.985  
**MPTC:** Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**EMENTA**

PEDIDO DE REEXAME. PREFEITURA MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. CRÉDITOS ADICIONAIS. EXECUÇÃO DE DESPESA EM VALOR SUPERIOR AO CRÉDITO AUTORIZADO. PROVIMENTO. REFORMA. EMISSÃO DE NOVO PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS.

1. Dá-se provimento ao Pedido de Reexame, uma vez demonstrado o cumprimento da legislação pertinente aos créditos adicionais e ao limite para execução de despesas.
2. Emite-se novo parecer prévio pela aprovação das contas, com fundamento no art. 45, inciso I, da Lei Orgânica e no art. 240, inciso I, do Regimento Interno, tendo em vista o atendimento às disposições dos incisos II e V do art. 167 da Constituição Federal e dos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64, nos termos do disposto no art. 45, inciso I, da Lei Orgânica e no art. 240, inciso I, do Regimento Interno.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**36ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara – 5/12/2019**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Senhor Nailton Cotrim Heringer em face da deliberação da Segunda Câmara que, em sessão do dia 14/12/17, emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do Executivo Municipal de Manhuaçu, Processo n. 987.756, relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade do recorrente, prefeito à época.

Nos termos do parecer prévio, as contas foram rejeitadas em razão da abertura de créditos suplementares sem cobertura legal e da realização de despesas excedentes aos créditos autorizados.

A ementa do parecer prévio foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas em 25/01/18 (fl. 221v do Processo n. 987.756) e o pedido de reexame foi protocolizado em 26/02/18 (fl. 01).

O processo foi a mim redistribuído em 18/02/19, com fundamento no art. 350 do Regimento Interno (fl. 24).



A Unidade Técnica manifestou-se, às fls. 25/27, acorde com as razões recursais quanto aos créditos abertos sem cobertura legal e pela rejeição das razões recusas no que se refere às despesas realizadas acima dos créditos concedidos, propondo, ao final, o desprovimento do recurso.

O Ministério Público de Contas manifestou-se pelo provimento parcial do recurso, para que seja considerado para a rejeição das contas apenas o descumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64 (fl. 29).

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Admissibilidade

Preliminarmente, 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 presente recurso.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.

EM PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

### Mérito

De acordo com os autos da Prestação de Contas n. 987.756, a Segunda Câmara emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do Executivo Municipal de Manhuaçu, exercício financeiro de 2015, tendo em vista a abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, no valor de R\$6.538.743,26 (seis milhões quinhentos e trinta e oito mil setecentos e quarenta e três reais e vinte e seis centavos), descumprindo o disposto no inciso V do art. 167 da CF/88 e no art. 42 da Lei n. 4.320/64 e, ainda, a realização de despesas excedentes aos créditos autorizados no valor de R\$2.694.744,04 (dois milhões seiscentos e noventa e quatro mil setecentos e quarenta e quatro reais e quatro centavos), em afronta ao disposto no inciso II do art. 167 da CF/88 e no art. 59 da mencionada Lei.

Conforme relatado, o recorrente insurge-se contra esses dois apontamentos que ensejaram a emissão de parecer prévio pela rejeição de suas contas, os quais passo a analisar a seguir, à luz das manifestações técnicas e do *Parquet* de Contas e dos elementos constantes nos autos e no Sicom.

### Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal



O recorrente argumenta que o caso em questão é semelhante ao ocorrido na prestação de contas do exercício de 2014 do Município de Manhuaçu, na qual, tendo sido apresentado exatamente o mesmo apontamento, foram acatados os argumentos de defesa suscitados.

Aduz que, embora no Sicom os decretos tenham sido informados como decretos de suplementação de créditos correspondentes ao “tipo 1”, na verdade, os créditos eram correspondentes ao “tipo 5”, ou seja, alteração de fonte, conforme comprova o relatório extraído do sistema de informática do município.

Segundo sustentou, o apontamento de irregularidade concernente à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal ocorreu em função de equívocos nos lançamentos do sistema de prestação de contas, em razão de o sistema contábil locado pelo município não ser codificado de modo a distinguir os procedimentos de transferência ou alteração de fonte/destinação de recursos dos atos de abertura de créditos adicionais.

De acordo com o gestor, as alterações de fonte/destinação de recursos foram autorizadas pela Lei Municipal n. 3.451/13 – LOA e não há créditos suplementares irregulares.

Em sede recursal, a Unidade Técnica salientou que a LOA, no art. 5º, § 5º, autorizou a movimentação das fontes de recursos constantes na previsão de arrecadação de receitas e na fixação das despesas (fls. 11/12 dos autos da prestação de contas).

Da análise dos decretos relativos à alteração de fonte e da verificação da codificação orçamentária da despesa, averiguou que não houve alteração na dotação até elemento da despesa, permanecendo inalterada a codificação institucional, funcional programática e de natureza de despesas, ocorrendo apenas modificações nas fontes de recursos.

O Ministério Público de Contas adotou a mesma posição defendida pela Unidade Técnica, concluindo que as razões recursais permitem constatar que não houve abertura de créditos suplementares sem autorização legal (fl. 29).

Considerando que a Unidade Técnica, no exame das despesas realizadas em função dos decretos que motivaram a irregularidade inicial, verificou que as modificações ocorreram estritamente nas fontes de recursos, não alterando a estrutura das dotações orçamentárias e não caracterizando, portanto, abertura de créditos suplementares, acolho o exame técnico e considero obedecidas as determinações do art. 167, V, da CF/88 e do art. 42 da Lei n. 4.320/64.

### **Realização de despesas excedentes aos créditos concedidos**

De acordo com o parecer prévio foram realizadas despesas excedentes às autorizadas por crédito orçamentário no montante de R\$2.694.744,04 (dois milhões seiscentos e noventa e quatro mil setecentos e quarenta e quatro reais e quatro centavos), conforme demonstrativo anexado às fls. 98/103, o que contraria o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República e no art. 59 da Lei n. 4.320/64.

O recorrente argumentou que, de acordo com o Balancete Analítico da Despesa Orçamentária, relativo a dezembro de 2015, extraído do sistema contábil da Prefeitura, acostado aos autos da prestação de contas (fl. 149/197), não houve execução de despesas excedentes e que a falha decorreu de meros erros formais que devem ser corrigidos pelo município por meio do reenvio no Sicom.

Sustentou que, caso existisse despesa excedente, esta não teria o condão de afetar o equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo, cabendo, no máximo, recomendação para que sejam observados os limites fixados na Lei Orçamentária, não havendo justo motivo para desaprovação das contas.



A Unidade Técnica destacou que o Balancete Analítico da Despesa Orçamentária, relativo a dezembro de 2015, não apresentou a codificação da despesa fixada/realizada por fonte de recursos, contrapondo-se aos parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa n. 05/11 e no Comunicado Sicom n. 35/14.

Ante o exposto, ratificou o apontamento e opinou pela manutenção da irregularidade motivadora da emissão do parecer prévio pela rejeição das contas. O *Parquet* de Contas acompanhou esse entendimento.

Verificando o relatório Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, anexado às fls. 98/103 do Processo n. 987.756, e o Comparativo da Despesa Fixada com a Executada, integrante do SICOM/Consulta, observa-se que o apontamento resultou da execução de despesas por parte de entidades da administração indireta municipal, especificamente do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE e do Serviço Autônomo Municipal de Limpeza Urbana, sendo R\$1.942.665,08 (um milhão novecentos e quarenta e dois mil seiscentos e sessenta e cinco reais e oito centavos) do total dos créditos excedentes de responsabilidade do primeiro e R\$752.078,96 (setecentos e cinquenta e dois mil setenta e oito reais e noventa e seis centavos) de responsabilidade do segundo.

As duas entidades são autarquias municipais instituídas, respectivamente, por meio das Leis Municipais nºs 1.517/87 e 1.770/92, que, como tal, possuem personalidade jurídica própria e, nos termos do disposto no art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 200/67 possuem “patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da administração pública, (...), gestão administrativa e financeira descentralizada”.

Sendo assim, entendo que a execução das despesas em valor superior aos créditos autorizados é de responsabilidade dos dirigentes das entidades e não do prefeito municipal, uma vez que ocorreu na execução orçamentária daquelas entidades, devendo ser analisada em ação de fiscalização própria, observados os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade.

Dessa forma, considero não ter ocorrido, por parte do chefe do Poder Executivo, a realização de despesas em montante superior aos créditos autorizados.

### III – CONCLUSÃO

Em vista do exposto, dou provimento ao pleito recursal e voto pela reforma da deliberação proferida pela Segunda Câmara em 14/12/17, com a emissão de novo parecer prévio pela aprovação das contas do Senhor Nilton Cotrim Heringer, chefe do Poder Executivo do Município de Manhuaçu, relativas ao exercício de 2015, nos termos do disposto no art. 45, I, da Lei Orgânica e no art. 240, I, do Regimento Interno, tendo em vista a observância do disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição Federal e nos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64.

Intime-se o recorrente do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também estou de acordo.



APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer, na preliminar de admissibilidade, do pedido de reexame, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes; **II)** dar provimento ao recurso, no mérito, para reformar a deliberação proferida pela Segunda Câmara em 14/12/17 e emitir novo parecer prévio pela aprovação das contas do Senhor Nailton Cotrim Heringer, chefe do Poder Executivo do Município de Manhuaçu, relativas ao exercício de 2015, nos termos do disposto no art. 45, inciso I, da Lei Orgânica e no art. 240, inciso I, do Regimento Interno, tendo em vista a observância do disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição Federal e nos arts. 42 e 59 da Lei n. 4.320/64; **III)** determinar a intimação do recorrente do teor desta decisão; **IV)** determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de dezembro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

(assinado digitalmente)

ahw/kl

#### **CERTIDÃO**

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência