



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

PROCESSO Nº : 2631/2017 (37 Vol.)
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
OBJETO : CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE MANAUS – EXERCÍCIO 2016
RESPONSÁVEL : ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO NETO

PARECER Nº 325 EX/2017-MPC-JBS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MANAUS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2016 (art. 31, da Constituição Federal; art. 40 da Constituição Estadual; art. 24 da Lei Orgânica do Município de Manaus e art. 1º, I, da Lei nº 2423/96 – LOTCE/AM). **PARECER PRÉVIO** (art. 71, I, c/c arts. 31, §§ 1º e 2º, e 75 da CF). **DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO – PPA, LDO E LOA** (art. 165, da CF/88; art. 4º e 5º da LC 101/2000 e art. 211 da LOMAN). **PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO. APLICAÇÃO** (art. 1º, §1º, da LC 101/2000). **DO CUMPRIMENTO DOS PRINCÍCIOS ORÇAMENTÁRIOS: UNIDADE, UNIVERSALIDADE E ANUALIDADE** (Lei 4320/64, art. 2º c/c art. 34), **LEGALIDADE** (CF, art. 5º, II e 165), **EXCLUSIVIDADE** (CF, art. 165, §8º) e **EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO** (CF, art. 167, II). **DOS PROGRAMAS DE GOVERNO – EXECUÇÃO** (Lei Orçamentária Municipal nº 2077 de 29.12.2015). **DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. DA RECEITA PÚBLICA** (art. 35, I e §4º, art. 11 c/c art. 51 a 57 da Lei 4320/64 e art. 11 a 13 da LC 101/2000). **DA DESPESA PÚBLICA** (art. 12 a 21; art. 58 a 70, da Lei nº 4320/64 e art. 15 e 16 da LC 101/2000). **EXECUÇÃO. INVESTIMENTOS. REPASSE AO LEGISLATIVO** (art. 29-A, CF/88). **DO BALANÇO GERAL DAS CONTAS PÚBLICAS. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. BALANÇO FINANCEIRO. BALANÇO PATRIMONIAL. VARIAÇÕES PATRIMONIAIS** (art. 101, Lei 4320/64). **GESTÃO DA DÍVIDA. DÍVIDA ATIVA** (art. 39 da Lei 4320/64 c/c art. 13 da LC 101/2000). **DÍVIDA PÚBLICA. ENDIVIDAMENTO. LIMITES** (art. 29, 30, 31 da LC 101/2000). **GESTÃO FISCAL. RELATÓRIOS DE GESTÃO** (art. 54/55, LC 101/2000). **METAS FISCAIS. RESULTADO PRIMÁRIO. RESULTADO NOMINAL** (art. 8º, 9º, da LC 101/2000). **PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E DA RESPONSABILIDADE FISCAL** (art. 9º, 48 e 49 da LC 101/2000). **DAS DESPESAS COM PESSOAL - LIMITES** (art. 169, CF/88; art. 18 c/c art. 21 da LC 101/2000). **DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO ATENDIDO** (art. 212, CF/88 c/c art. 60, XII, do ADCT). **DAS DESPESAS COM SAÚDE. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO ATENDIDO** (art. 198, CF/88 c/c art. 77 do ADCT). **DO CONTROLE INTERNO** (art. 31 c/c art. 74, CF/88 e art. 162, da LOMAM). **PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS E RECOMENDAÇÕES.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

1. Trata-se da **Prestação de Contas de Governo**, referente ao exercício financeiro de 2016, do Prefeito Municipal de Manaus, ARTHUR VIRGILIO DO CARMO RIBEIRO NETO.
2. Após minuciosa análise de toda a documentação acostada aos autos, a Comissão das Contas do Prefeito de Manaus (CONPREF) emitiu RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO às fls. 7093/7215 assinado pela eminente relatora, Conselheira YARA AMAZÔNIA LINS RODRIGUES DOS SANTOS, concluindo pela aprovação das contas.
3. Antes de adentrarmos ao mérito das contas, é importante abrir um parêntese para ressaltar que ao contrário do que normalmente ocorre no julgamento das CONTAS DE GESTÃO dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, a competência constitucional para JULGAR as denominadas CONTAS DE GOVERNO do Chefe do Poder Executivo é do Poder Legislativo (art. 49, IX, da Constituição Federal), não do Tribunal de Contas. Assim, quem JULGA as contas do Presidente da República é o Congresso Nacional, do Governador do Estado é a Assembléia Legislativa e do Prefeito Municipal é a Câmara de Vereadores.
4. Essa peculiaridade decorre da própria essência do Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição Federal. "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido". O Poder Legislativo é a instituição que congrega o povo por meio de seus representantes (que o povo escolhera mediante processo eleitoral). Conseqüentemente, é o Poder Legislativo que, em nome do povo, fixa as regras de conduta, fiscaliza o seu cumprimento e JULGA esses governantes quando a descumprem.
5. Neste caso, a Magna Carta determina que o Tribunal de Contas auxilie o Poder Legislativo por meio da emissão de um documento denominado PARECER PRÉVIO (art. 71, I, c/c art. 75, ambos da CF). Assim, em relação aos Prefeitos Municipais, a Constituição Federal prevê, no art. 31, a emissão de PARECER PRÉVIO pelos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios (onde houver), que só deixará



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§ 2º, art. 31, da CF).

6. A Lei Orgânica do Município de Manaus - LOMAM, reproduzindo o comando normativo constitucional, estabelece no art. 24 que:

Art. 24. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta, indireta e fundacional, quanto à legalidade, moralidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado e pelos órgãos de controle interno de cada Poder e de cada entidade.

7. É importante consignar, entretanto, que o PARECER PRÉVIO emitido pelo Tribunal de Contas não é mera peça opinativa, tampouco uma faculdade que tem o Poder Legislativo. Trata-se, pois, de instrumento imprescindível ao julgamento das contas municipais, razão pela qual as Câmaras Municipais só poderão julgar as contas das Prefeituras Municipais, mediante o parecer prévio e definitivo do Tribunal de Contas do Estado, *ex vi* do § 4º, art. 127, da Constituição Estadual.

8. De acordo com o Regimento Interno desta Corte, às contas do Prefeito de Manaus, aplicam-se as disposições que regem as contas do Governador do Estado (art. 230 e §§, RITCE/AM).

9. As contas foram encaminhadas tempestivamente ao Tribunal de Contas, no prazo estabelecido no art. 127, § 3º, da Constituição Estadual c/c art. 160 da LOMAM (31.03.2017) e ficaram à disposição dos contribuintes a contar de 1º de maio do corrente ano, nos termos do § 1º, do art. 126, da Constituição Estadual.

10. **DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: PPA, LDO E LOA** (art. 165, da CF/88; art. 4º e 5º da LC 101/2000 e art. 211 da LOMAN). Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter dado ênfase à função de *planejamento governamental*, foi só a partir do exercício de 2000, com o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os processos de planejamento e orçamento assumiram uma feição especial. A LRF enfatizou sobremaneira o *Princípio do Planejamento* e o *Princípio da Transparência* (art. 1º, §1º, c/c art. 48).

10.1 O **princípio do planejamento** é indispensável ao gestor público responsável, permitindo a aplicação correta e responsável dos recursos públicos, impedindo que as ações governamentais sejam definidas no imediatismo ou a “toque de caixa” ao sabor dos interesses pessoais, ou ainda garantindo que as ações sejam realizadas dentro da capacidade financeira do Município, prevenindo riscos e corrigindo distorções capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, permitindo a execução das ações governamentais prioritárias e consentâneas com os anseios e carências da população local, viabilizando, enfim, o alcance das metas e objetivos almejados pelo Governo.

10.2 A qualidade deste planejamento orientará os rumos para a boa ou para a má gestão, refletindo diretamente no bem-estar povo. E, nessa esteira, o Município assume, no meu entendimento, papel mais relevante do que a União e o Estado, na medida em que grande parte dos recursos serão gastos nos Municípios, visto que é exatamente neles que reside e vive toda a população brasileira.

10.3 O art. 211 da Lei Orgânica de Manaus delineou os instrumentos de planejamento municipal, compreendendo quatro etapas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Diretor.

Art. 211. O planejamento das atividades do Governo Municipal obedecerá às diretrizes deste Capítulo e será feito por meio da elaboração e manutenção atualizada, entre outros, dos seguintes instrumentos:

- I** - plano plurianual integrado;
- II** - lei de diretrizes orçamentárias;
- III** - orçamento anual;
- IV** - plano diretor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

Parágrafo único. Fica o Poder Público obrigado a manter banco de dados com estatística, diagnóstico físico, territorial e outras informações relativas às atividades comerciais, industriais e de serviços, destinando-se a serviço de suporte para as ações de planejamento.

Art. 212. Os instrumentos de planejamento municipal mencionados no artigo anterior deverão incorporar as propostas constantes dos planos e programas setoriais do Município, dadas as suas implicações para o desenvolvimento local.

10.4 O **primeiro instrumento, o PPA – Plano Plurianual**, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo. Evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos especificados em diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para os programas de duração continuada.

10.4.1 O Município instituiu o PPA por meio da Lei Municipal nº 1831 de 30.12.2013, para nortear o quadriênio de 2014 a 2017, apresentando os *Programas de Trabalho da Administração Pública Municipal*, no art. 5º, para tornar-se verdadeiro instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Município.

10.5 O **segundo instrumento é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias**, à qual cabe anualmente orientar a elaboração, execução e alteração do orçamento. A partir deste instrumento, o Poder Legislativo Municipal passa a ter poderes de fato para interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e na condução das finanças, pois, ao aprovar a LDO, estará aprovando as regras para a elaboração do orçamento e para a gestão financeira do Município, selecionando dentre os programas e ações constantes do PPA aqueles que terão prioridade na execução orçamentária.

10.5.1 O Município editou sua LDO por meio da Lei Municipal nº 2010 de 01.07.2015, estabelecendo as prioridades das metas presentes no planejamento estratégico, incluindo, *v.g.*, as despesas de capital para o exercício financeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

subseqüente, orientando a elaboração da LOA e dispendo a respeito da legislação tributária municipal.

10.5.2 Em cumprimento ao que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º e §§, da LRF), a LDO exaltou ainda, dentre outros, o equilíbrio entre as receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, visando o cumprimento de metas fiscais e do resultado primário e nominal, além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal, limites de dívidas, uso de reserva de contingência, avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, além da inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

10.6 O **terceiro instrumento é a LOA – Lei Orçamentária Anual**, cujo objetivo principal é de estimar a receita e fixar a despesa, representando, pois, o planejamento operacional anual. Trata-se de instrumento que viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

10.6.1 O conteúdo do orçamento é definido no texto constitucional pela negativa: “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” (art. 165, §8º, da Constituição Federal).

10.6.2 A Lei Orçamentária - Lei Municipal nº 2076 de 29.12.2015, cujo teor, segundo notícia a Comissão, está compatível com a LDO e com o PPA (art. 5º, da LRF), obedece as regras constitucionais e infraconstitucionais orçamentárias (art. 165 e seguintes da CF, Lei nº 4320/64 e LC 101/2000).

10.6.3 A Lei Orgânica de Manaus – art. 147, §3º, elenca em quatro incisos os orçamentos que devem compor a LOA, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

§ 3º O orçamento anual compreenderá:

I - o **orçamento fiscal** referente aos Poderes do Município, incluindo os seus fundos especiais, estimando as receitas do Tesouro Municipal, efetivas e potenciais, aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;

II - os **orçamentos das entidades de Administração indireta**, inclusive das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

III - o **orçamento de investimentos** das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

IV - o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

10.6.4 Verificamos ainda que a Lei Orçamentária nº 2076/2015 cumpriu os **PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS** de maior relevância, tais como: da unidade, universalidade e anualidade, a teor do art. 2º c/c art. 34, ambos da Lei 4320/64, da legalidade (CF, art. 5º, II e 165), da exclusividade (CF, art. 165, §8º) e do equilíbrio orçamentário (CF, art. 167, II).

10.7 O **quarto instrumento de planejamento governamental é o Plano Diretor**, nos termos do art. 211, IV, da Lei Orgânica de Manaus. O Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) apresenta os instrumentos de política urbana divididos em seis grupos, dos quais o Plano Diretor é mencionado em primeiro lugar. Constitui-se no principal instrumento de planejamento sustentável dos municípios, contribuindo na definição de diretrizes para expansão urbana e de desenvolvimento nas mais diversas áreas, como turística, industrial, etc., visando sempre o interesse da coletividade.

10.7.1 Levando-se em consideração que o Plano Diretor deve vincular-se aos demais instrumentos de planejamento, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), faz-se necessária sua apresentação nas Contas de Governo para fins de aferição de sua adequação aos programas e respectivas ações de governo constantes do PPA, definidas como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

prioritários na LDO, cabendo à LOA garantir os recursos necessários para que esses investimentos sejam executados.

11. Quanto aos **PROGRAMAS DE GOVERNO** previstos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016 podemos constatar a execução de grande parte dos programas previstos.

12. **DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. RECEITA PÚBLICA. DESPESA PÚBLICA EXECUÇÃO. INVESTIMENTOS. REPASSE AO LEGISLATIVO** - A **receita estimada** pela Lei Orçamentária para o exercício de 2016 foi na ordem de R\$ 4.146.710.000,00 (quatro bilhões, cento e quarenta e seis milhões, setecentos e dez mil reais).

12.1 A **receita arrecadada** líquida alcançou um montante de **R\$ 4.821.006.847,49** (quatro bilhões, oitocentos e vinte e um milhões, seis mil, oitocentos e quarenta e sete reais e quarenta e nove centavos). Havendo, pois, um acréscimo na ordem de 16,26% em relação à receita prevista.

12.2 Analisando-se a composição da receita nota-se que a maior parte adveio da **receita tributária** que representou 19,18% da receita líquida arrecadada e das **transferências correntes**, representado 54,12% da receita efetivamente arrecadada pelo município.

12.3 A **despesa fixada** para **2016** fora na ordem de **R\$ 4.971.088.166,63** (quatro bilhões, novecentos e setenta e um milhões, oitenta e oito mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e três centavos).

12.4 Os **investimentos** em obras, instalações, equipamentos e serviços alcançaram o montante de **R\$ 795.084.981,12** (setecentos e noventa e cinco milhões, oitenta e quatro mil, novecentos e oitenta e um reais e doze centavos), equivalente a 16,49% da receita líquida arrecadada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

12.5 O **repasso ao Poder Legislativo** em 2010, realizado de acordo com o preceito contido no art. 29-A, §2º, da Magna Carta, foi na ordem de **R\$ 133.119.837,04** (cento e trinta e três milhões, cento e dezenove mil, oitocentos e trinta e sete reais e quatro centavos).

13. **DO BALANÇO GERAL DAS CONTAS PÚBLICAS. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. BALANÇO FINANCEIRO. BALANÇO PATRIMONIAL. VARIACIONES PATRIMONIAIS** - A *Prestação de Contas de Governo* é formalizada por meio da apresentação do *Balanço Geral do Município*, sendo composto pelo Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrações das Variações Patrimoniais (art. 101 da Lei nº 4320/64 – princípio da simetria) e agora também, nos termos das novas regras do MCASP, a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

13.1 Segundo o relatório da COMPREF (fls. 7130), do **Balanço Orçamentário** extrai-se primeiro: o *Déficit de Previsão Orçamentária* na ordem de **R\$ 824.378.166,63** (oitocentos e vinte e quatro milhões, trezentos e setenta e oito mil, cento e sessenta e seis reais e sessenta e três centavos), em decorrência da previsão de receita ter sido menor que a despesa autorizada. Segundo: o ***Déficit de Execução Orçamentária*** na ordem de **R\$ 314.621.803,15** (trezentos e quatorze milhões, seiscentos e vinte e um mil, oitocentos e três reais e quinze centavos), decorrente da execução da receita ter sido menor que a execução da despesa.

13.2 Cabe agora ressaltar a **necessidade de superávit da execução orçamentária** introduzido como requisito obrigatório pela Lei de Responsabilidade Fiscal, estimulando o gestor a arrecadar o máximo possível e, em contrapartida, economizar também ao máximo, a fim de atender as exigências fiscais.

13.3 Terceiro: houve **economia orçamentária**, pois do total fixado como despesa deixou-se de executar (empenhar) o montante de **R\$ 164.540.484,01**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

(cento e sessenta e quatro milhões, quinhentos e quarenta mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e um centavo).

13.4 O índice (obtido mediante a divisão do total da execução da despesa pelo total da fixação da despesa) deveria ficar próximo de 100%, representando assim um elevado grau de eficiência no planejamento e execução dos gastos.

13.5 O **Balanco Financeiro** demonstra os ingressos e dispêndios de recursos financeiros a título de receitas e despesas orçamentárias, os recebimentos e pagamentos de natureza extra-orçamentária, além dos saldos de disponibilidades do exercício anterior e aqueles que passarão ao exercício seguinte.

13.6 Extrai-se que as disponibilidades financeiras cresceram totalizando um saldo de **R\$ 679.369.735,67** (seiscentos e setenta e nove milhões, trezentos e sessenta e nove mil, setecentos e trinta e cinco reais e sessenta e sete centavos).

13.7 Vale gizar nesse ponto o resultado de superávit financeiro no exercício na ordem de **R\$ 135.684.870,93** (cento e trinta e cinco milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e setenta reais e três centavos).

13.8 O **Balanco Patrimonial** é constituído, em suma, pelo ativo (bens e direitos), passivo (obrigações a pagar) e pelo patrimônio líquido (diferença entre o ativo e o passivo).

13.9 Assim, o *ativo financeiro* em 2016 ficou em **R\$ 863.306.748,73** (oitocentos e sessenta e três milhões, trezentos e seis mil, setecentos e quarenta e oito reais e setenta e três centavos).

13.10 O *passivo financeiro* de 2016 ficou em **R\$ 265.245.295,15** (duzentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, duzentos e noventa e cinco reais e quinze centavos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

13.11 O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais** evidencia todas as alterações ou mutações patrimoniais, indicando o resultado patrimonial do exercício de 2016 superavitário na ordem de R\$ 1.156.155.172,94.

14. **DA GESTÃO DA DÍVIDA. DÍVIDA ATIVA. DÍVIDA PÚBLICA. ENDIVIDAMENTO. LIMITES** - A Lei 4320/64 trata da dívida ativa no artigo 39 *caput* e parágrafos, de onde se extrai que **Dívida Ativa** compreende os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento. Esses créditos serão inscritos, na forma da lei, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada sua liquidez e certeza.

14.1 Em 2016, o Município arrecadou com a receita da dívida ativa a quantia de R\$ 63.961.709,96 (sessenta e três milhões, novecentos e sessenta e um mil, setecentos e nove reais e noventa e seis centavos). Assim, houve uma diminuição substancial na arrecadação proveniente dos créditos inscritos na dívida ativa, visto que no exercício anterior, 2015, a arrecadação girou em torno de 94 milhões.

14.2 Assim, é prioridade que o Município adote medidas que possam aumentar a arrecadação destes créditos que em 2016 atingiram a cifra de quase 3 bilhões de reais (art. 12 e 13, da LC 101/2000), bem maior do que no exercício anterior.

14.3 Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000, art. 58) determina que a prestação de contas evidencie "o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combates à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições".

14.4 A falta de controle do endividamento pressiona as demais despesas dos entes públicos. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal redefiniu o conceito de **Dívida Pública** que constava na Lei n. 4320/64, impondo novas regras restritivas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

e de controle do **endividamento público**, fixando, como **limite** para os dispêndios públicos.

14.5 Assim, temos o conceito bastante amplo atribuído pela LRF (art. 29, I) de *Dívida Pública Consolidada ou Fundada*, envolvendo todas as obrigações assumidas pelo Município que em 2016 atingiram a cifra de R\$ 1.303.145.633,90, correspondendo a um acréscimo substancial de 51,32% em relação ao exercício anterior (2015).

15. **GESTÃO FISCAL. RELATÓRIOS DE GESTÃO. METAS FISCAIS. RESULTADO PRIMÁRIO. RESULTADO NOMINAL. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE FISCAL –**
O princípio da transparência ou da clareza foi estabelecido pela Constituição Federal como pedra de toque do Direito Financeiro, proporcionando o acesso público às informações governamentais e oferecendo, assim, condições fáticas de controle contas públicas pelo povo.

15.1 Na Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência aparece como *princípio da gestão orçamentária responsável* (art. 1º) ou como subprincípio do *princípio da responsabilidade fiscal*, objetivando, principalmente: evitar déficits, reduzir a dívida pública, adotar uma política tributária racional, preservar o patrimônio público e promover uma crescente transparência das contas públicas.

15.2 Vale ressaltar ainda o advento da LC n. 131/2009 conhecida como “Lei da Transparência” que trouxe novos instrumentos de incentivo à participação popular na formulação do orçamento e determinou a divulgação das informações sobre execução financeira e orçamentária, em tempo real, por meios eletrônicos de acesso irrestrito.

15.3 Os instrumentos que põem em prática o princípio da transparência da gestão fiscal são os Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias, as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

Prestações de Contas, o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

15.4 Neste contexto, o Poder Executivo realizou, embora com atraso, as *audiências públicas* consignadas no §4º do art. 9º da LRF com o objetivo de demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

15.5 Houve cumprimento dos prazos fixados nos arts. 52 e 55 da LC 101/2000 para publicação dos *Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal*, bem como também foram enviados a esta Corte de Contas tempestivamente, na forma da Resolução TCE/AM.

15.6 O Fundo Único de Previdência do Município de Manaus – MANAUSPREV – publicou no prazo estabelecido no art. 52 da LC 101/2000, os *Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos* e o *Demonstrativo da Projeção Atuarial de Regime Próprio e Previdência Social dos Servidores Públicos* que acompanha o Relatório de Gestão Fiscal.

15.7 O *Resultado Primário* expressa a situação das contas do Município que em 2016 foi negativo. De fato, conforme levantamento da COMPREF, o *Resultado Primário* alcançado no exercício foi de R\$ 360.443.976,58(negativo), abaixo, portanto, da meta fixada na LDO para 2016, representando assim um “déficit primário”.

15.8 É importante consignar que o não atendimento da existência do resultado primário positivo implicará limitação de empenhos (art. 9º, LRF), ou ainda a revisão da programação de desembolsos (art. 8º, LRF).

15.9 Por outro lado, o *Resultado Nominal* expressa a variação da dívida pública de um exercício em relação ao outro (neste caso, 2016 em relação a 2015), deduzidas as disponibilidades financeiras e outras contas constantes do Ativo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

Financeiro. Assim, o *Resultado Nominal* obtido no exercício foi de R\$ 172.174.289,35, revelando assim uma diminuição da dívida pública.

15.10 O *Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos* evidencia que os recursos provenientes das alienações de ativos foram aplicados em despesas de capital, nos termos do art. 44 da LC 101/2000.

16. **DAS DESPESAS COM PESSOAL - LIMITES** – Quanto à política de gasto com pessoal na Administração Pública, a LRF criou algumas inovações de caráter restritivo, determinando que o Município não possa gastar mais do que 60% da sua Receita Corrente Líquida (art. 169, CF, c/c art. 19, LRF).

16.1 De acordo com a COMPREF (fls. 7175), o Poder Executivo Municipal respeitou o limite estabelecido na LC 101/2000, correspondendo a 43,56% da Receita Corrente Líquida.

16.2 Outrossim, o Poder Legislativo Municipal também obedeceu aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange aos limites com Despesa de Pessoal, correspondendo a 2,64% da Receita Corrente Líquida.

16.3 Cabe ao Tribunal de Contas alertar o Poder, quando ultrapassar o limite de 90% estabelecido no art. 59, §1º, II, da LRF. Não é o caso, uma vez que o limite máximo para a despesa com pessoal está sendo respeitado.

16.4 No Demonstrativo de fls. 7176, extrai-se que o município tem um Quadro de Pessoal de 32.684 servidores (efetivos e temporários). Em 2015 eram 32.535 servidores. A pasta que detém o maior número de funcionários (efetivos e temporários) é a SEMED com 14.495 servidores e, em segundo lugar, vem a SEMSA com 9.579.

16.5 Na comparação de 2016 com 2015 verifica-se que aumentou o número de temporários de 1911 para 2246.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

16.6 Faz-se necessária mudança na política de contratação, pois que a contratação temporária deve ser medida de caráter eminentemente excepcional, a regra é a admissão via concurso público.

17. **DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO ATENDIDO** – De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, deverão ser aplicados no **ensino**, no mínimo 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

17.1 No exercício de 2016, a aplicação de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino foi na ordem de R\$ 662.259.990,07, correspondendo a 36,05% da receita resultante de impostos, oriunda de transferências constitucionais, cumprindo assim o limite mínimo estipulado na Constituição de 25%, bem como também no art. 69 da Lei Federal n. 9394/96 (Lei de Diretrizes Básicas e Bases da Educação ou Lei Darcy Ribeiro, como é mais conhecida).

17.2 Os poderes executivos municipais prestarão contas do controle anual e trimestral do FUNDEB, na forma do art. 69, §4º, da Lei n. 9394/96, sob pena de aplicação de multa pelo Tribunal de Contas.

17.3 O município cumpriu também o percentual mínimo de 60% estabelecido no art. 60, XII, do ADCT da CF.

18. **DAS DESPESAS COM SAÚDE. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO ATENDIDO** – A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, definiu o limite mínimo a ser aplicado na saúde, com vigência a partir do exercício financeiro de 2000. Antes da promulgação da EC 29, não havia nenhuma legislação federal que exigisse a aplicação de percentual mínimo na saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

18.1 Os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a receita do IPTU, ITBI, ISSQN, Dívida Ativa de Impostos, Multas resultantes de impostos, IRRF, ITR, IPVA, FPM, ICMS e IPI. Dessas receitas, o município deverá aplicar o limite mínimo de 15% na saúde, devendo ser computadas as receitas que o município realizar com recursos próprios.

18.2 Com efeito, segundo levantamento efetivado pela COMPREF, o município de Manaus aplicou na saúde o percentual de 23,89% das receitas provenientes dos tributos acima mencionados, cumprindo dessa forma o percentual mínimo constitucional exigido de 15%.

19. **DO CONTROLE INTERNO** - A Constituição Federal determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional da União e das entidades da Administração direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo *sistema de controle interno* de cada Poder (art. 70).

19.1 Do mesmo modo, o art. 74 da CF determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, *sistema de controle interno* com a finalidade de, dentre outras, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

19.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) repassa aos *sistemas de controle interno* de cada poder a verificação e fiscalização das normas de responsabilidade e gestão fiscal por ela previstas, mormente no tocante a) ao cumprimento das metas da LDO; b) aos limites e condições para que seja viável assumir obrigações de operação de crédito e inscrições em restos a pagar; c) fiscalização do limite de gastos totais referentes a despesa com pessoal e providências de controle deste limite; d) verificação das medidas adotadas para restabelecer os montantes da dívida consolidada e mobiliária aos respectivos limites; e) controle das restrições constitucionais e legais de gestão fiscal no tocante aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

recursos advindos da alienação de ativos; e f) o controle do cumprimento dos gastos totais dos legislativos municipais.

19.3 O controle interno no município é exercido pela Subsecretaria de Controle Interno, instituída pela Lei Delegada n. 10 de 31.06.2013. A LC 101/2000 estabelece a obrigatoriedade da assinatura do responsável pelo órgão de controle no relatório de gestão fiscal do ente controlado (parágrafo único, art. 54, LRF).

19.4 Com efeito, nos autos consta o Certificado de Auditoria de Controle Interno e Parecer do Dirigente do Controle Interno (fls. 6031/6178), nos termos do art. 10, III, da Lei 2423/96 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, e considerando que todos os questionamentos suscitados pela Comissão foram devidamente justificados, bem como também o Plano de Ação apresentado pela Prefeitura para saneamento das ressalvas contidas no Parecer Prévio relativo às contas do exercício anterior, o Ministério Público junto ao TCE/AM propugna que o egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas:

20.1 Emita Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Manaus, que **APROVE** a presente **Prestação de Contas de Governo**, referente ao **exercício financeiro 2016**, do Prefeito Municipal de Manaus, **ARTHUR VIRGILIO DO CARMO RIBEIRO NETO**, com as recomendações contidas no relatório da COMPREF e mais as seguintes:

a) Tendo em vista a diminuição do número de servidores efetivos e o aumento do número de temporários, *promova medidas para a diminuição da quantidade de temporários*, pois que a contratação temporária deve ser medida de caráter



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

eminentemente excepcional, a regra é a admissão via concurso público, sob pena de multa, vez que nas contas de 2015 já fora objeto de recomendação;

b) Observe o art. 37, V, da Constituição Federal, reservando as funções de confiança exclusiva e obrigatoriamente aos servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão aos servidores de carreira, e ambos destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, observando-se ainda as proibições nepotistas elencadas na Súmula Vinculante 13 do STF;

c) Promova a *transparência das contas públicas*, observando os prazos contidos no §4º, do art. 9º, da LRF para realização das audiências públicas de demonstração e avaliação das metas fiscais de cada quadrimestre (art. 48, 48-A e 49 da LC 101/2000;

d) Apresente nas próximas prestações de contas de governo, o *Plano Diretor da cidade de Manaus*, uma vez que se constitui, juntamente com o PPA, a LDO e a LOA, no principal instrumento de planejamento sustentável das cidades, no que toca à execução da política urbana municipal, nos termos do art. 211, IV, da Lei Orgânica de Manaus c/c art. 41 do Estatuto da Cidade – Lei Federal n. 10.257/2001;

e) Apresente nas próximas prestações de contas de governo: I) as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à evasão e sonegação; II) as ações realizadas para a recuperação de créditos na instância administrativa e judicial; III) a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa; IV) a relação de dívidas ativas canceladas, se houver, mediante comprovação de fato motivador; V) demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições, tudo em cumprimento ao art. 13 c/c o art. 58, ambos da LC 101/2000;

f) Adote imediatamente providências efetivas para a regularização do *déficit de execução orçamentária* identificado no exercício de 2016, para que não ocorra



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS
4ª Procuradoria - Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

novamente no exercício de 2017, informando tudo ao Tribunal (art. 169, da CF; art. 1º, §1º, 4º, I, "b", e 9º da LC 101/2000 e art. 48, "b", da Lei n. 4320/64);

g) Adote medidas de regularização no tocante ao órgão de controle interno vez que exercido pela Subsecretaria de Controle Interno vinculada à SEMEF, contrariando, dessa forma, as normas de auditoria e o princípio da segregação de atribuições.

É o parecer.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 08 de novembro de 2017.

JOÃO BARROSO DE SOUZA
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO – TCE/AM