



DIMP  
Proc. nº 2631/17  
Fls. nº 217  
Rub. 217

**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.



DIMP
Proc.º 2631/19
Fls. nº 32/19
Rub. 32/19

**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 noticia 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:



DIMP  
Proc.º 2631/17  
Fls. nº  
Rub. 720

**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.



DIMP  
Proc.º 2631/17  
Fls. nº  
Rub. 7-221

**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 Extraí-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).



DIMP  
Proc.º 2631/17  
Fls. nº  
Rub. 7.200

**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. ENVIDAMENTO. 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



DIMP  
Proc.º 263/17  
Fls. n.º 723

**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.



DIMP  
Proc.º 2631/17  
Rls. nº  
Rub. 7224

**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



DIMP  
Proc. 2631/17  
Fls. nº 722  
Rub. 722

**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

Diretoria do Ministério Público de  
Contas do Estado do Amazonas  
**REMESSA**  
Remeto os autos a (ao)  
Conselheira Yara Amazônia Lins  
Rodrigues dos Santos  
Manaus, 17 de Novembro de 2017  
Assinatura: [Assinatura]

**TERMO DE RECEBIMENTO**  
Gab. Dra. Yara Lins  
Aos... 17... dias do mês de... novembro de... 2017.  
me foram entregues estes autos, de que eu  
Demétrio Aquiles..... lavrei este termo.

**JUNTADA**  
Faço juntada a estes autos... VOTO.....  
.....que adiante se vê.  
Manaus, 17 de Novembro de 2017  
[Assinatura]  
RESPONSÁVEL