



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

PROCESSO Nº:	12.189/2020
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS
OBJETO:	CONTAS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE MANAUS – EXERCÍCIO 2019
RESPONSÁVEL:	ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO NETO - PREFEITO DE MANAUS

PARECER Nº 4038 /2020-PGC-MPC

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE MANAUS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2019(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 1398 de 28.12.2009).**DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA. DARECEITA 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.**

1. Trata-se da Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício financeiro 2019, do Prefeito Municipal de Manaus, **ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO NETO.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

2. Após minuciosa análise de toda a documentação acostada aos autos, a Comissão das Contas do Prefeito de Manaus (CONPREF) emitiu o Relatório Analítico sobre a Prestação de Contas do Prefeito de Manaus, fls. 46.283/46.465, assinado pelo Relator designado para o exercício de 2019, Excelentíssimo Senhor Conselheiro JOSUÉ CLAUDIO DE SOUZA FILHO.

MÉRITO

3. 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 chamadas 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 (colabore) o Poder Legislativo por meio da emissão do chamado 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 de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (§2º, art. 31, da CF).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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 que o PARECER PRÉVIO 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 (30.03.2011).

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 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).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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**, 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 2.294 de 30.01.2018**, para nortear o quadriênio de 2018 a 2021, apresentando os *Programas de Governo* (anexo XI, XII e XIII), e no anexo XV, o *Demonstrativo das Ações Prioritárias da Administração Pública Municipal* para o exercício financeiro de 2019, evoluindo, assim, para tornar-se verdadeiro instrumento de controle e planificação da atividade financeira do Município.

10.4.2 Aliás, o art. 20 c/c art. 18, § único, da Lei 2.294/2018 - PPA determina ao Poder Executivo que disponibilize Sistema Informatizado para operacionalização do Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, observando-se o acesso à sociedade para acompanhamento das informações.

Art. 18 (...) Parágrafo único. O Poder Executivo instituirá o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, sob a coordenação do órgão definido pelo Chefe do Poder Executivo.

Art. 20. Durante a vigência deste Plano, o Poder Executivo disponibilizará na rede mundial de computadores, até o encaminhamento do projeto de lei orçamentária de cada exercício, relatório de avaliação dos Programas e de seus resultados referentes ao ano anterior.

Parágrafo único. O Poder Executivo deverá disponibilizar sistema informatizado para operacionalização do monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, observando-se o acesso à sociedade para acompanhamento das informações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

10.5 O **segundo instrumento é a LDO**, 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 2.324 de 28.06.2018**, estabelecendo as prioridades das metas presentes no planejamento estratégico, incluindo, *v.g.*, as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, 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 (art. 26/28), os critérios e formas de limitação de empenho (art. 29), visando o cumprimento de metas fiscais e do resultado primário e nominal, além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal (art. 20), limites de dívidas (art. 15/16), uso de reserva de contingência (art. 19), 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 2.386 de 02.01.2019), 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 conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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 de Manaus para o exercício de 2019 está consubstanciada na Lei Municipal nº 2.386 de 02.01.2019, cujo teor, segundo notícia a CONPREF, 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:

§ 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 2.386/2019 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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 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 2019 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 LOA de 2019 (Lei n. 2.386/2019) foi na ordem de R\$ 5.149.837.000,00 (cinco bilhões, cento e quarenta e nove milhões, oitocentos e trinta e sete mil reais). Significando um acréscimo na ordem de 7,97% em relação à receita anteriormente estimada para 2018.

12.1 Já a **receita arrecadada** líquida em 2019 foi de R\$ 6.293.111.928,59 (seis bilhões, duzentos e noventa e três milhões, cento e onze mil, novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e nove centavos). Havendo, pois, um acréscimo na ordem de 22,20% ou R\$ 1.143.274.928,59 em relação à prevista e de 26,48% em comparação com a arrecadada no exercício de 2018.

12.2 Na composição da receita sobressaiu-se a Receita Própria oriunda da receita tributária que representou 21,01% de toda a receita arrecadada do município em 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

Cabendo-nos ressaltar ainda que houve um acréscimo de 9,83% em relação à receita de 2018 oriunda dos tributos municipais.

12.3 Segundo a Comissão, no que se refere às transferências correntes recebidas em 2019 houve acréscimo na ordem de 8,83% em relação às transferências correntes recebidas no ano de 2018.

12.4 A **despesa fixada** para 2019 (Lei n. 2.386/2019) fora, igualando-se à receita prevista, na ordem de R\$ 5.149.837.000,00 (cinco bilhões, cento e quarenta e nove milhões, oitocentos e trinta e sete mil reais), sendo posteriormente elevada para R\$ 6.427.204.349,31 em virtude dos créditos adicionais abertos.

12.5 Os **investimentos** em obras, instalações, equipamentos...etc., alcançaram o montante de R\$ 1.255.595.162,01 (um bilhão, duzentos e cinquenta e cinco milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e um centavo), o equivalente a 19,95% da Receita Corrente Líquida Arrecadada.

12.6 O **repasso ao Poder Legislativo** em 2019, realizado de acordo com o preceito contido no art. 29-A, §2º, da Magna Carta, foi na ordem de R\$ 155.442.454,04 (cento e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais e quatro centavos).

13. DOBALANÇO GERAL DAS CONTAS PÚBLICAS. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO. BALANÇO FINANCEIRO. BALANÇO PATRIMONIAL. VARIAÇÕES PATRIMONIAIS- A *Prestação de Contas do 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).

13.1 Segundo o relatório da CONPREF (fls. 44), do **Balanço Orçamentário** extrai-se que houve uma situação de equilíbrio entre a previsão atualizada da receita e a dotação realizada por conta de **superávit financeiro de R\$ 106.621.103,37**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

(cento e seis milhões, seiscentos e vinte e um mil, cento e três reais e trinta e sete centavos).

13.2 Além, **houve economia orçamentária** (resultado da despesa), pois do total fixado como despesa autorizada deixou-se de executar (empenhar) R\$ 308.812.925,12 (trezentos milhões, oitocentos e doze mil, novecentos e vinte e cinco reais e doze centavos).

13.3 Quanto a Execução Orçamentária, verifica-se situação positiva e regular às exigências fiscais entre receita e despesa realizadas, denotando um superávit no valor de R\$ 174.720.504,40 (cento e setenta e quatro milhões, setecentos e vinte mil, quinhentos e quatro reais e quarenta centavos).

13.4 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.**

13.5 Houve **resultado financeiro positivo** à monta de R\$ 487.122.786,47, obtido a partir da subtração do saldo em espécie para o exercício seguinte menos a configurada no anterior.

13.6 Ademais, em conformidade com a legalidade, extrai-se que as disponibilidades financeiras (R\$ 1.801.467.705,66) são suficientes ao pagamento dos restos a pagar (R\$ 242.585.034,38) inscritos no final do exercício de 2019.

13.7 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).

13.8 **Nele também se confirma ao superávit financeiro de R\$ 1.494.434.485,82**, calculado pelo saldo do ativo financeiro subtraindo-se o passivo (R\$ 1.797.298.045,59 – R\$ 302.863.559,82).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

13.9 Assim, o ativo financeiro na monta de R\$ 1.797.298.045,59 é apresentado com um crescimento de 36,79% em relação ao encontrado no exercício anterior. Já o passivo financeiro, comparando igualmente com o resultado anterior, apresenta aumento de 15,07%.

13.10 O **Demonstrativo das Variações Patrimoniais** evidencia todas as alterações ou mutações patrimoniais, indicando o resultado patrimonial do exercício.

13.11 O *patrimônio líquido* apurado em 2019 ficou na ordem R\$ 11.687.229.906,09, e o *superávit patrimonial* em R\$ 10.069.038.374,30, vez que as variações ativas superaram as variações passivas.

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 2018, o Município possuía dívida ativa inscrita R\$ 4.880.688.180,71, ao passo que em 2019 o montante perfaz R\$ 6.764.457.659,88. Assim, houve acréscimo substancial de créditos inscritos na dívida ativa. Contudo, é importante realçar que a recuperação de tais não acompanhou o percentual das inscrições (R\$ 58.142.079,72), porém **importou em progresso comparativo de 24,66% em relação ao recuperado no exercício de 2018.**

14.2 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".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

14.3 O 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 e de controle do **endividamento público**, fixando, como **limite** para os dispêndios públicos a *Receita Corrente Líquida* que em 2019 alcançou a cifra de R\$ 4.800.366.231,45, representando, desse modo, aumento real de 8,10% em relação ao exercício de 2018 (fl. 160).

14.4 As dívidas públicas, consolidada e mobiliária, sujeitam-se aos ditames da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

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 2019 atingiram a cifra de R\$ 2.283.566.032,63. Nítido, portanto, que obedeceu ao limite da resolução, uma vez que não superou 1,2x a receita corrente líquida.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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 Prestações de Contas, o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Nele se consubstancia a indicação da **Receita Corrente Líquida do exercício e, ciente de que é um dado sob o qual se calcula uma gama de limites financeiros, reposta-se o seu valor R\$ 4.800.366.231,45.**

15.4 Houve a concreta e tempestiva apresentação dos relatórios quadrimestrais de gestão fiscal e relatórios resumidos de execução orçamentária em atendimento às normas financeiras.

15.5 Confirma-se, diante disto, o 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 nº 06/2000.

15.6 Da discriminação nos quadrimestres acerca dos limites com pessoal, depreende-se, como bem calculou a comissão, que os valores praticados **atenderam aos limites de gastos sobre a receita corrente líquida**, mesmo que se tenha percebido um acréscimo de 6,63% do seu *totum* (fl. 163) em consideração ao exercício anterior.

15.7 O *Demonstrativo das Operações de Crédito* (fls. 164) evidencia o **cumprimento do limite global de 16%** para a contratação de operações de crédito externo e interno do Município, autorizado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

15.8 Quanto aos demonstrativos de projeção atuarial dos pagamentos do RPPS constatou-se satisfatoriedade e responsabilidade fiscal ante **o superávit do resultado previdenciário em R\$ 50.664.969,75**, perfazendo um saldo de R\$ 706.499.663,34.

15.9 O *Resultado Primário* expressa a situação das contas do Município que em 2019 foi negativo. De fato, conforme levantamento da CONPREF, o *Resultado Primário* alcançado no exercício foi de R\$ 220.947.523,77 (negativo), dentro das metas da LDO.

15.10 Por outro lado, o *Resultado Nominal* expressa a variação da dívida pública de um exercício em relação ao outro, deduzidas as disponibilidades financeiras e outras contas constantes do Ativo Financeiro. Assim, o *Resultado Nominal* obtido no exercício foi de R\$ 230.614.374,29, ao passo que a meta fixada na LDO para 2019 foi de R\$ 340.550.000,00.

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), sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo.

16.1 De acordo com os número da CONPREF (fls. 77), o **Poder Executivo Municipal** respeitou o limite estabelecido na LC 101/2000 para gastos com pessoal, correspondendo a **43,44% da Receita Corrente Líquida**.

16.2 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 foi respeitado.

16.3 No Demonstrativo de fls. 78, extrai-se que o município tem um Quadro de Pessoal de 32.464 servidores (efetivos, celetistas e temporários), sendo destes, estatutários no percentual de 70,56%. A pasta que detém o maior número de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

servidores (efetivos e temporários) é a SEMED com 15.392 servidores e, em segundo lugar, vem a SEMSA com 9.043 servidores. Juntas, as duas pastas representam 70% do Quadro de Pessoal do Município (24.435 funcionários).

16.4 Por outro lado, considerando que ainda é expressivo o número de servidores não efetivos em diversas secretarias e órgãos municipais, faz-se necessário dar atenção especial à 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 A Lei Orgânica de Manaus, entretanto, estabeleceu como aplicação mínima o percentual de 30% e, mais além, que destes 10% devem ser dedicados à educação pré-escolar, 5% à educação em área rural e 3% em educação especial.

17.2 No exercício de 2019, a aplicação de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino foi na ordem de R\$ 916.057.264,07 (novecentos e dezesseis milhões, cinquenta e sete mil, duzentos e sessenta e quatro reais e sete centavos), correspondendo à 25,31% da base de cálculo definida na CF.

17.3 No prisma da Lei Orgânica, consoante quadro demonstrativo da CONPREF de fl. 74 (incluindo no cálculo “outras despesas com educação” e “outras despesas custeadas com recursos para financiamento de ensino”) o percentual alcançado foi de 41,29%, preenchendo dessa forma também o percentual de 30% contido na LOMAN.

17.4 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

17.5 O município aplicou o equivalente a 68,83% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo assim 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.

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 mínimo de 15% na saúde, devendo ser computadas as receitas que o município realizar com recursos próprios.

18.2 Com efeito, o município de Manaus aplicou na saúde R\$ 724.548.922,78, correspondendo ao percentual de 20,16% das receitas provenientes dos tributos acima mencionados, cumprindo dessa forma o percentual mínimo constitucional exigido.

19. DOCONTROLE 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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 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 foi exercido pela Subsecretaria de Controle Interno até 03.07.2019, quando passou a ser realizado pela Controladoria-Geral do Município. Há que se destacar que o Município deu cumprimento a uma série de recomendações propostas no parecer prévio do exercício anterior, 2018, Parecer Prévio 52/2019-TCE-Tribunal Pleno, não tendo sido levantado maiores considerações desabonadoras.

CONCLUSÃO

20. Ante o exposto, o Ministério Público junto ao TCE/AM propugna que o egrégio Tribunal Pleno:

20.1 Emita Parecer Prévio em favor da Câmara Municipal de Manaus, recomendando a **aprovação** das Contas de Governo, referente ao **exercício financeiro**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

2019, do Prefeito Municipal de Manaus, ARTHUR VIRGÍLIO DO CARMO RIBEIRO NETO com as recomendações contidas no relatório da CONPREF e mais as seguintes:

- a)** Promova a *realização de concurso público* de provas ou provas e títulos para a formação de Quadros de Pessoal permanente administrativo e técnico, na Administração Direta e Indireta Municipal, em especial, naquelas Secretarias em que o número de temporários é muito superior ao número de servidores efetivos, notadamente na CASA CIVIL, CGM, SEMASC, SEMPTEPI, SEMULSP, SEMPPE, IMPLURB, MANAUSCULT, AGEMAN, SEMDEC e SEMJEL.
- 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)** Observe o §2º, do art. 354, da Lei Orgânica Municipal, *discriminando pormenorizadamente os recursos orçamentários destinados à educação* a aplicação de, no mínimo 10% na educação pré-escolar, 5% na educação da área rural e 3% na educação especial.
- e)** Observe o § único, do art. 20, da Lei 2294/18 - PPA que determina ao Poder Executivo que *disponibilize Sistema Informatizado para operacionalização do Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021*, promovendo ainda o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (art. 48, II, da LC 101/2000, com redação da LC 131/2009).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

f) 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;

g) 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;

É o parecer.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 17 de setembro de 2020.

JOÃO BARROSO DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS