



Proc. Nº 11394/2021

Fls. Nº \_\_\_\_\_

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

**PROCESSO Nº:** 11394/2021  
**ÓRGÃO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAMÃ  
**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PODER EXECUTIVO DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR  
**INTERESSADO(A):** JONAS SABINO DA COSTA (CONTADOR)  
**ORDENADOR DE DESPESAS:** FRANCISCO NUNES BASTOS (ORDENADOR DE DESPESA)  
**ADVOGADO(A):** NÃO POSSUI  
**OBJETO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE RESPONSABILIDADE DO SR. FRANCISCO NUNES BASTOS, DO EXERCÍCIO DE 2020, DA UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAMÃ.  
**ÓRGÃO TÉCNICO:** DICAMI  
**PROCURADOR:** EVANILDO SANTANA BRAGANÇA  
**AUDITOR-RELATOR:** LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES

**RELATÓRIO**

- 1) Trata-se da Prestação de Contas Anual do Sr. Francisco Nunes Bastos, Prefeito Municipal de Anamã, Exercício 2020.
- 2) Às fls. 2.938-2.967, consta Laudo Técnico Conclusivo da DICAMI se manifestando pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas da prestação de contas do referido gestor.
- 3) Às fls. 2.968-2.975, consta Parecer do Ministério Público de Contas opinando pela emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas do gestor.
- 4) Vieram-me os autos conclusos.
- 5) É o breve relatório.

**FUNDAMENTAÇÃO**

6) De largada, ao compulsar os autos, observo que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram respeitados, razão pela qual não constato mácula na marcha processual e entendo que os autos estão maduros para julgamento.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

7) Dito isto, passo a tratar do mérito, pedindo, contudo, *venias* para tecer breves comentários acerca das Contas de Gestão e Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo como Ordenador de Despesas – como é o caso sob análise.

8) A Constituição de 1988, em seu art. 71, incisos I e II prevê, dentre outras, duas competências distintas dos Tribunais de Contas, *verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

9) Ao par disso, a Constituição do Estado do Amazonas, em seu art. 40, inciso I e II, prevê em igual sentido competência do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) quanto às contas do Governador do Estado e no art. 127 referente às contas dos Prefeitos Municipais.

10) De igual forma a Lei Complementar Estadual nº 06, de 1991, dispõe sobre o controle externo dos municípios, estabelecendo as condições em que se dará a apreciação das contas municipais pelo TCE-AM e o julgamento pelas respectivas Câmaras Municipais.

11) Tendo em vista que há municípios amazonenses em que os Prefeitos municipais – tal qual o presente caso – cumulam a condição de agente político e ordenador de despesas, o Tribunal de Contas vêm examinando as Contas por eles prestadas sob este duplo aspecto, exercendo plenamente a competências constitucionalmente previstas.

12) Esses dois aspectos são reconhecidos tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, não sendo tal separação novidade no arcabouço jurídico pátrio, recebendo denominação de Contas de Governo e de Contas de Gestão.

13) Quanto às Contas de Governo, estas incluem o balanço geral da gestão compreendendo o balanço orçamentário, o balanço financeiro, o balanço patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais; as cópias de leis e decretos de abertura de créditos adicionais; as cópias de contratos de operações de crédito e respectivas leis autorizativas, alusivas às cifras registradas no balanço geral; a norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

o seu funcionamento; o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos; o cadastro do contador responsável pela elaboração do balanço geral do município; o quadro demonstrativo da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino; o quadro demonstrativo das receitas destinadas e despesas realizadas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; o quadro demonstrativo da aplicação nas ações e serviços públicos de saúde; a relação dos restos a pagar inscritos e reinscritos discriminando os processados e não processados, os pagos e os cancelados no exercício, bem como os inscritos em exercícios anteriores e processados no exercício; a relação dos bens de natureza permanente, identificando os móveis, imóveis, industriais e semoventes, incorporados e baixados do patrimônio no exercício, observando-se ainda que, quando a baixa decorrer de alienação, deve ser identificado o número do processo licitatório e, em se tratando de bens imóveis, a respectiva lei autorizativa; a declaração da dívida ativa inscrita, cobrada e prescrita no exercício, especificando os valores alusivos aos créditos de natureza tributária e não tributária; e a comprovação de inscrição dos valores de dívida ativa não tributária.

14) Depois da detida análise dos documentos acima citados por parte das Cortes de Contas, essas emitirão Parecer Prévio, peça técnico-jurídica de caráter opinativo, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do recebimento das contas, ao Poder Legislativo, para que esse último proceda ao competente julgamento político.

15) De acordo com ALCANTARA E RODRIGUES (2013)<sup>1</sup>, o Parecer Prévio se trata

(...) de uma análise financeira dos resultados globais anuais do exercício do administrador, os chamados atos de governo, ou atos políticos, de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, praticados no período de janeiro a dezembro e finalizados em um balanço geral, no qual consta uma análise dos investimentos gerais feitos nas áreas sociais, como por exemplo, na área da educação e saúde.

16) Na análise dessas contas, a legalidade cede espaço para a legitimidade e é, por isso mesmo, que essas contas são chamadas de contas de resultado.

17) Quanto às Contas de Gestão, não há uma análise política, mas sim técnica. Dentre os documentos que a integram, estão entre outros: o fluxo financeiro, ou seja, as movimentações das contas de sua responsabilidade, demonstrado através dos extratos bancários completos de todas as contas

<sup>1</sup> ALCÂNTARA, Julianna Vasconcelos de; RODRIGUES, Juliana Silva. *A competência dos Tribunais de Contas estaduais acerca do julgamento das contas dos Prefeitos que exercem a função de ordenadores de despesa*. Revista Controle, v. 11, n. 1, p. 46–68, jan./jun., 2013.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

---

existentes, as licitações realizadas, as despesas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação e os contratos assinados no período, o saldo remanescente no final do exercício, o processamento das fases da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento, os restos a pagar inscritos e as disponibilidades de caixa existentes no final do exercício, o cumprimento das normas legais referentes à gestão de pessoal (limites máximos e mínimos estabelecidos na legislação, encargos sociais, contratações temporárias, terceirização de mão de obra, o controle da gestão patrimonial referente ao tombamento de bens públicos e movimentação de material no almoxarifado), as alienações de bens móveis e imóveis, de acordo com lei autorizativa, obediência às normas de transparência fiscal com a comprovação de audiência pública e envio do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal.

18) A partir da lista elencada acima, percebe-se o caráter eminentemente técnico dos documentos, voltados a assegurar a legalidade dos atos praticados pelos ordenadores de despesas. As Contas de Gestão são julgadas com base na legalidade e princípios que regem o ordenamento político brasileiro, a exemplo de leis temos a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o Estatuto das Licitações e Contratos Públicos (Lei nacional nº 8.666/1993), Lei das Finanças Públicas (Lei nacional n. 4.320/1964) etc, nos termos dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da transparência, da eficiência, da modicidade, etc.

19) Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macros efeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas.

20) No âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e de grandes municípios com administrações públicas bastante complexas, essa distinção entre contas de governo e de gestão fica evidente pelo fato de que a execução da despesa é delegada a ministros, secretários ou outros agentes públicos, não sendo exercida pelos chefes do Poder Executivo. A estes está reservada a responsabilidade pelas contas de Governo.

21) Tal separação de responsabilidade, contudo, não há nos municípios com administrações menos complexas, sendo comum que os Prefeitos sejam os responsáveis tanto pelas contas do Governo do Município, como pelos atos de gestão do Poder Executivo.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

22) Assim, o Tribunal de Contas, ao analisar as contas dos Prefeitos ordenadores de despesas, emitem tanto Parecer Prévio das contas de governo quanto teriam a competência de proceder ao julgamento das contas de gestão e ordenação da despesa.

23) Entretanto, o Pretório Excelso, nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, em 11 de agosto de 2016, fixou o entendimento de que compete à Câmara dos Vereadores o julgamento das contas de governo e de gestão do município. Na oportunidade, o julgado foi assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos Prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances").

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de feito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores".

24) Em minha opinião, data máximo venia, em que pese o desacerto da Decisão, até que a Suprema Corte reveja essa última interpretação do Texto Constitucional, é imprescindível que os Tribunais de Contas se submetam à orientação.

**DAS CONTAS DE GOVERNO**



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

25) Com as vênias aos pensamentos divergentes, e embasado na fundamentação antes delineada, entendo que para serem consideradas aprovadas, as Contas de Governo devem atender, com regularidade, minimamente, aos seguintes aspectos: (i) gastos mínimos com educação; (ii) gastos mínimos com saúde; (iii) limite máximo de despesa total com pessoal; (iv) nível de endividamento do ente; e (v) cumprimento, nos limites da lei, do orçamento, notadamente a respeito da abertura de créditos adicionais e (vi) transparência na gestão fiscal.

26) Quanto aos **gastos mínimos com a educação (i)**, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, impõe-se aos municípios o gasto de percentual mínimo de 25% da receita de impostos, incluídas as transferências de impostos, senão vejamos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**  
(grifo meu).

27) Com base no item 9.1.1 do Relatório Conclusivo da DICAMI, constato que a Comissão de Inspeção verificou inexistir despesa estranha à manutenção e desenvolvimento do ensino no cálculo MDE, conforme art. 70 e 71, da Lei nº 9.394/96. Considerando não haver valores impugnados de modo a ser extraídos do valor efetivamente aplicado da planilha de cálculo, infere-se que o cálculo do art. 212, CF/88, mostra-se hígido.

28) Ademais, da mesma manifestação técnica, extrai-se que os gastos educação perfizeram 25,40 % da receita que compõe a base de cálculo.

29) Destarte, quanto ao primeiro aspecto, entendo que o dirigente máximo do poder executivo de Anamã, no Exercício de 2020, cumpriu sua obrigação constitucional de aplicar pelo menos 25% da receita resultante de impostos compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em respeito ao art. 212 da Constituição da República.

30) Quanto aos **gastos mínimos com a saúde (ii)**, temos que as prefeituras municipais devem observar o disposto na Constituição Federal<sup>2</sup>, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>3</sup> e na Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, *in verbis*:

<sup>2</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...)** III – **no caso dos Municípios** e do Distrito Federal, **o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º** (grifo meu)



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

---

Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

31) Extrai-se do Relatório Conclusivo da DICAMI, item 9.2.1, que o dirigente máximo do poder executivo de Anamá, no Exercício de 2020, **cumpriu esta obrigação constitucional, sendo alcançada a aplicação de 15,19%**.

32) Tratando do **limite máximo de despesa total com pessoal (iii)**, importante destacar que as prefeituras municipais devem obedecer aos percentuais máximos de gastos com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidades Fiscais, in verbis:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

III - na esfera municipal: (...)

---

<sup>3</sup> Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, **os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: (...) III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.**



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

33) A DICREA observou que o interessado respeitou este limite, tendo mantido o patamar de 32,08%, consoante item 3.2.2, do Relatório de Desempenho da Gestão Fiscal, emitido pela DICREA.

34) Assim, como já asseverado, entendo que o dirigente máximo do poder executivo de Anamá, no Exercício de 2020, obedeceu ao teto de 54% da receita corrente líquida com gastos de pessoal, se mantendo no percentual de 32,08% cumprindo, portanto, o disposto no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF.

35) No que tange ao **nível de endividamento das Prefeituras Municipais (iv)**, entende-se que estas devem observar o limite correspondente a, no máximo, 120% da Receita Corrente Líquida, nos termos do que dispõe o artigo 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal<sup>4</sup>.

36) Conforme já indicado anteriormente, a Receita Corrente Líquida (RCL) desta municipalidade, em 2017, foi de R\$ 64.334.330,87. Nesta balada, temos:

RCL p/ fins de cálculo do endividamento	Limite de 120% da RCL	Dívida Consolidada Líquida
R\$ 46.004.784,02	R\$ 55.205.740,82	R\$0,00

37) O que se extrai do quadro acima é que o passivo deste ente, no Exercício de 2020, representou 0% da RCL, conforme estabelecido em Resolução do Senado Federal, **cumprindo o aspecto quanto ao nível de endividamento.**

38) Passo a tratar do item referente ao **cumprimento, nos limites da lei, do orçamento, notadamente a respeito da abertura de créditos adicionais suplementares e especiais (v).**

39) Quanto a este item, observei, durante a instrução processual, possível falta de planejamento na elaboração e condução do orçamento, em desrespeito ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal, uma vez que a receita estimada e a despesa fixada para o exercício na Lei Orçamentária Anual foram de R\$ 32.471.114,17<sup>5</sup> e que o referido gestor abriu, a título de créditos suplementares e especiais o valor total de R\$ 33.704.438,58, declaração (fls. 476-477).

<sup>4</sup>Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (...) II - no caso dos **Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida**, definida na forma do art. 2.

<sup>5</sup> Informação retirada do site: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf).



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

---

40) Assim, determinei à unidade técnica que expedisse notificação ao interessado para que apresentasse justificativas, documentos complementares e razões de defesa, sobre a impropriedade acima delineada.

41) Devidamente notificado pelo DEC, o interessado não se manifestou.

42) Segundo o art. 41 da Lei nº. 4.320/1964, assim são classificados os créditos adicionais: (i) suplementares, aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária; (ii) especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; (iii) extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

43) A abertura de créditos adicionais, que corresponde a autorizações de despesa não previstas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento, acarreta alterações nos créditos orçamentários estabelecidos.

44) O orçamento é um instrumento normativo destinado a adquirir e distribuir os recursos financeiros planejados para atingir os objetivos governamentais em diferentes prazos: longo, médio e curto. Nesse contexto, a governança orçamentária no Brasil estabelece a necessidade imperativa e contínua de planejamento da gestão orçamentária em três estágios distintos: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, os quais estão interligados entre si, conforme previsto no art. 165 da Constituição da República.

45) Dessa forma, o planejamento orçamentário é a ferramenta utilizada para realizar as políticas públicas de um governo, fazendo uso dos recursos financeiros disponíveis. Em outras palavras, o orçamento orienta a atuação governamental para alcançar os objetivos predefinidos.

46) Portanto, por meio do planejamento orçamentário, busca-se criar um cenário de previsibilidade tanto nos propósitos para os quais serão alocadas as verbas orçamentárias quanto nos métodos pelos quais essas alocações serão financiadas. Essa previsibilidade na distribuição e no financiamento dos créditos orçamentários é essencial para a sustentabilidade financeira, sem a qual o equilíbrio fiscal, a prevenção do endividamento excessivo do setor público e a eficiência na prestação de serviços públicos são comprometidos.

47) Por essa razão, o planejamento é considerado um dos pilares da gestão fiscal responsável, em conjunto com a transparência e o controle, conforme estabelecido no artigo 1º da Lei



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

---

Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal.

48) Destarte, o planejamento público, incluindo aquele inerente à gestão orçamentária e financeira, é uma obrigação legal, um dever da administração pública, do Poder Legislativo e de órgãos de controle, que participam do processo legislativo de proposição, elaboração, votação, execução e prestação de contas do orçamento governamental.

49) O princípio de que nenhuma despesa pode ser realizada sem estar prevista no orçamento, conforme estipulado nos artigos 3º e 4º da Lei nº 4320/64, e de que deve ser quantitativamente coberta por crédito orçamentário ou adicionais, conforme estabelece o artigo 167, I e II da Constituição Federal, implica que nenhuma despesa pode ser alheia ao planejamento governamental obrigatório

50) Isso se justifica devido ao fato de que os recursos financeiros governamentais são: i) limitados, implicando escassez de recursos, tornando essencial delimitar, por meio do planejamento, a quantia destinada a cada crédito orçamentário e onde serão alocados. Isso requer escolhas técnicas e políticas para a aplicação do dinheiro; e ii) provenientes de tributos sobre a riqueza gerada por pessoas e empresas, que têm o direito e a responsabilidade de exigir, através do planejamento eficiência na utilização dos recursos. Conforme o §4º do art. 5º da LC 101/00 combinado com o art. 167, VII da Constituição da República é proibido incluir na lei orçamentária créditos com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

51) Por outro lado, o orçamento, como um plano de ação governamental programado em ciclos temporais, assim como qualquer plano, não é inflexível nem imutável. É impossível prever todas as necessidades e desafios que um governo enfrentará. Além disso, eventos imprevistos que surgem após a aprovação do orçamento muitas vezes requerem ajustes e modificações. Portanto, as omissões a serem corrigidas e os ajustes a serem realizados fazem parte do processo de planejamento orçamentário governamental.

52) Por esse motivo, a Constituição e as leis estabelecem a possibilidade de alteração do orçamento através da abertura de créditos adicionais, contudo, mediante autorização prévia do legislativo, identificação dos recursos disponíveis e justificativa adequada (conforme artigo 167, V, da Constituição combinado com os artigos 7º, 42 e 43 da Lei nº 4.320/64).



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

53) Créditos adicionais podem ter origem em quatro fatores: a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; b) incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; c) omissões orçamentárias; e, por último, d) fatos que independem da ação volitiva do gestor.

54) Tais fatores sintetizam hipóteses para a alteração do planejamento orçamentário. **Entretanto, o uso de créditos adicionais deve ser motivado e parcimonioso, em percentuais razoáveis, sob pena de desfigura o orçamento, tornando-o peça fictícia, ou seja, ausência de planejamento.**

55) Peço vênia para colacionar excerto do voto-condutor do Exmo. Conselheiro Gilberto Diniz exarado na Representação nº. 1.024.2195, julgado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais:

A permissão de abertura de créditos suplementares contida na lei orçamentária anual tornou-se, de fato, praxe na Administração Pública brasileira. Todavia, a faculdade genérica concedida ao administrador público, não obstante permitir alterações orçamentárias, não o autoriza a modificar livremente a pauta de prioridades previamente estabelecida no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo; por isso, a preocupação do legislador de balizar, na lei de meios, margem de remanejamento razoável para que o gestor público possa equacionar as necessidades que, de alguma forma, não foram bem calculadas e definidas durante o processo de elaboração orçamentária.

Perceba-se que é inevitável a existência de certa dose de flexibilidade na gestão do orçamento, permitindo ao administrador público, em razão das diversas variáveis, efetivar mudanças estratégicas de atuação do governo e, por consequência, realinhar, nos limites legais permitidos, as prioridades a serem atendidas, o que justifica o processamento das alterações orçamentárias, mediante autorização consignada na lei de meios.

Lado outro, cabe assinalar que, embora a norma estabeleça que compete ao Poder Legislativo avaliar, no decorrer do processo legislativo, o percentual autorizativo proposto pelo chefe do Poder Executivo, este Tribunal tem reiteradamente considerado que a concessão de autorização em percentuais superiores a 30% deve ser avaliada com cautela por parte da Casa Legislativa, por representar prática que **se aproxima da concessão ilimitada de créditos**, fazendo presumir a falta de planejamento e o desvirtuamento do orçamento-programa, o que, em certa medida, acaba por colocar em risco os objetivos e metas governamentais.

56) Assim, devem os Poderes Legislativo e Executivo autorizar e abrir créditos adicionais ao orçamento em percentuais razoáveis.

57) A título de exemplo, o Tribunal de Contas de Minas Gerais fixou jurisprudência quanto à autorização legislativa máxima de 30% do valor do orçamento para abertura de créditos adicionais.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

58) Data vênua, o que se observa no caso concreto é a excessiva e improvisada suplementação orçamentária, afastando-se diametralmente da técnica administrativa do planejamento.

59) É fato que não há no ordenamento jurídico pátrio norma que imponha um limite percentual para suplementação orçamentária. Destarte, se por um lado não é possível impor categórica vedação à suplementação orçamentária acima de um limite não fixado em lei, sobretudo se tais suplementações atendem aos requisitos da prévia autorização e da indicação dos recursos disponíveis, por outro lado, contudo, não é razoável avaliar suplementações superiores a 100% da receita estimada, como constatado.

60) Assiste a esta Corte de Contas em seu mister constitucional zelar pela boa governança na gestão pública, a competência de avaliar se o gestor, no caso concreto e levando as peculiaridades e situações fáticas, resguardados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, concretizou o princípio do planejamento orçamentário de acordo com as normas constitucionais e da Lei Complementar nº. 101/00.

61) Dito isto, no caso concreto, **obseruo que o gestor não agiu com responsabilidade na gestão fiscal**, eis que não adotou ação planejada, porquanto alterou o orçamento público previamente aprovado acima de 100%, descumprindo, pois, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

62) Por fim, no que se refere à **Transparência na Gestão Fiscal (v)**, dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal:

**Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**

(Grifo meu)

63) Ressalto que os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) tiveram seus prazos de publicação na internet dispostos em legislação complementar (CF, art. 165, §3º e Lei nº 2.423/1996, art. 32, inciso II e LRF, art. 55, §2º, respectivamente).

64) O Relatório emitido pela DICREA, registrou quando não há registro de publicação referente ao quinto Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em desrespeito ao art. 165 da Constituição Federal. Vejamos:



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

Bimestre 2020	Resolução do TCE	PUBLICAÇÃO		
		Prazo	Data	Atraso
1º	15 e 24/2013	30/03/2020	30/03/2020	-
2º	15 e 24/2013	30/05/2020	27/05/2020	-
3º	15 e 24/2013	30/07/2020	23/07/2020	-
4º	15 e 24/2013	30/09/2020	24/09/2020	-
5º	15 e 24/2013	30/11/2020	-	Sem informação
6º	15 e 24/2013	30/01/2021	14/01/2021	-

Fonte: Sistema E-contas/GEFIS-RREO

65) Ademais, quanto ao RGF, o do segundo semestre foi publicado em atraso, em desrespeito ao art. 55, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

**2.2 Resultado da Gestão Fiscal – 2º Semestre de 2020**

Item	Controle	Informação	Parâmetro legal/Regimental	Status
1	Publicação do RGF	02/02/2021	30/01/2021	Ñ OK

66) Assim, como se observa, a transparência da gestão fiscal do poder executivo de Anamã, Exercício 2020 não foi atendido sob o prisma ora analisado.

67) Dito isto, entendo que a impropriedade remanesce, posto que **o chefe do Poder Executivo de Anamã, no Exercício de 2020, descumpriu a transparência na gestão fiscal, porquanto não publicou o prazo normativo o quinto Relatório de Gestão Fiscal, em desrespeito ao art. 165, da Constituição Federal e o segundo Relatório da Gestão Fiscal, em desatenção ao art. 55, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**

68) Por oportuno e apenas para fins de registro de entendimento, a transparência na gestão fiscal é obrigação de ordem constitucional e legal imposta aos gestores e dever dos Tribunais de Contas, enquanto guardiões da Constituição da República, de fiscalizar o respectivo cumprimento.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**  
**Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

69) Não só a atual Carta Magna, promulgada há mais de 34 anos, como, de forma esmiuçada, diversos instrumentos legais, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), também promulgada há décadas, são autoaplicáveis no que tange à necessidade da transparência na gestão fiscal, não havendo qualquer margem à condescendência por sua transgressão.

70) Assim, repito, o Tribunal de Contas – técnica e objetivamente – deve, como derradeira alternativa da sociedade, fiscalizar o seu respectivo cumprimento.

71) Não seja assim, pouca ou nenhuma alternativa restará às recalcitrantes e vetustas inobservâncias à transparência na gestão fiscal.

72) Por todo o exposto, concordando com Órgão Técnico e com Ministério Público de Contas, entendo que este egrégio Tribunal de Contas deva **encaminhar Parecer Prévio** à Câmara Municipal de Anamã recomendando que as contas do Sr. **Francisco Nunes Bastos**, Prefeito Municipal de Anamã, Exercício 2020, sejam **REPROVADAS**, nos termos do artigo 31, §1º e §2º, da Constituição Federal de 1988, combinado com o artigo 18, inciso I, da Lei Complementar nº 06/1991, com o artigo 1º, inciso I, e com o artigo 29, ambos da Lei nº 2.423/1996-LOTCE/AM, e com o artigo 3º, inciso III, da Resolução TCE/AM nº 09/1997, em razão: (i) de não ter agido com responsabilidade na gestão fiscal, por falhas no planejamento, porquanto alterou o orçamento público previamente aprovado acima de 100%, descumprindo, pois, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (ii) do desrespeito ao princípio da transparência da gestão fiscal, em especial quanto à inobservância do prazo de publicação do quinto Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em desrespeito ao art. 165, da Constituição Federal e do segundo Relatório da Gestão Fiscal, em desatenção ao art. 55, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

73) Quanto os achados referentes a atos, contratos administrativos, dispensas e declarações de inexigibilidade de licitação, o Tribunal deverá apreciá-los em autos próprios, por força de sua competência prevista no art. 71, VIII, IX, X, XI e seu parágrafo primeiro, da Constituição Federal.

74) De igual maneira, quanto aos achados relacionados à legislação de responsabilidade fiscal, o Tribunal deverá apreciá-los em autos próprios, por força de sua competência prevista nos art. 59, parágrafos primeiro e segundo e no art. 73-A, da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

75) Assim, entendo que esta Corte deva **determinar à SECEX deste TCE-AM que adote as medidas necessárias para a autuação de processos a serem em seguida submetidos ao julgamento deste Tribunal**, com o carreamento a eles dos documentos e relatórios que se encontram nestes autos.



**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

**PROPOSTA DE VOTO**

Com base nos autos, em consonância com o Ministério Público de Contas e em divergência com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal a desaprovação** das Contas de Governo do Sr. Francisco Nunes Bastos, Prefeito Municipal de Anamá, Exercício 2020, nos termos do artigo 31, §1º e §2º, da Constituição Federal de 1988, combinado com o artigo 18, inciso I, da Lei Complementar nº 06/1991, com o artigo 1º, inciso I, e com o artigo 29, ambos da Lei nº 2.423/1996-LOTCE/AM, e com o artigo 3º, inciso III, da Resolução TCE/AM nº 09/1997, em razão: *i)* de não ter agido com responsabilidade na gestão fiscal, por falhas no planejamento, porquanto alterou o orçamento público previamente aprovado acima de 100%, descumprindo, pois, o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; *ii)* do desrespeito ao princípio da transparência da gestão fiscal, em especial quanto à inobservância do prazo de publicação do quinto Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em desrespeito ao art. 165, da Constituição Federal e do segundo Relatório da Gestão Fiscal, em desatenção ao art. 55, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 2- **Determinar** à Secretaria de Controle Externo - SECEX, que adote as medidas necessárias para a autuação de processo a ser em seguida submetido a julgamento nos termos da Portaria deste TCE-AM nº 152/2021, com o carreamento a ele dos documentos e relatórios constantes destes autos, nos termos da competência disposta no artigo 71, incisos VIII, IX, X, XI e seu parágrafo primeiro da Constituição Federal e nos artigos 59, §1º e §2º e 73-A da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 3- **Dar ciência** deste *decisum* ao interessado, Sr. Francisco Nunes Bastos e à Câmara Municipal de Anamá.

É a proposta de voto.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus, 3 de Abril de 2024.



Proc. Nº 11394/2021

Fls. Nº \_\_\_\_\_

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas  
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**

**Tribunal Pleno**

---

**Luiz Henrique Pereira Mendes**  
Auditor-Relator

Este documento foi assinado digitalmente por LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES em 03/04/2024.  
Para conferência acesse o site <http://consulta.tce.am.gov.br/spede> e informe o código: A9236963-1E59DF-39-4BEF95DA-A8FA14CF