PARECER DO PROCESSO Nº 2862/2022, REFERENTE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021 DO SR. FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS.

Relator: Rubem Lopes Lima

I. DOS FATOS E DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Trata-se de análise do Parecer prévio do Tribunal de Contas do Maranhão - TCE/MA referente processo nº 2862/2022, REFERENTE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021 DO SR. FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS.

O processo foi regulamente relatado e processado no Tribunal de Contas do Maranhão - TCE/MA. O processo foi julgado naquele tribunal em 19 de junho de 2024 pelos conselheiros Conselheiros Marcelo Tavares Silva (Presidente), José de Ribamar Caldas Furtado, Daniel Itapary Brandão (Relator) e Flávia Gonzalez Leite, os Conselheiros-Substitutos Antônio Blecaute Costa Barbosa, Melquizedeque Nava Neto e Osmário Freire Guimarães e o Procurador Douglas Paulo da Silva, membro do Ministério Público de Contas.

O julgamento concluiu que: *"Prestação de Contas Anual de governo do Município de Imperatriz/MA. Exercício financeiro de 2021. Contas anuais em conformidade com os princípios de contabilidade aplicados à Administração Pública. Parecer prévio pela aprovação das contas. Ciência às partes. Publicação. Remessa dos autos à Câmara Municipal de Imperatriz/MA para os fins constitucionais e legais. Arquivamento eletrônico dos autos neste TCE, após o trânsito em julgado."*

O processo foi recebido pela Câmara Municipal de Imperatriz/MA em 12 de junho de 2025, com prazo suspenso entre 01 e 31 de julho de 2025, por ocasião do recesso parlamentar. O relator foi designado em 28 de agosto de 2025, e o Sr. Francisco de Assis Andrade Ramos foi citado na mesma data, conforme certidão do Departamento de Comissões Permanentes.

Disponibilizado o prazo de defesa ela não foi apresentada até o presente momento, 29 de agosto de 2025.

Feita esta breve análise passo a análise dos atos de instrução, julgamento e parecer sobre as análises da prestação de contas julgadas pelo TCE/MA.

a. DA ANÁLISE DOS ATOS DE INSTRUÇÃO E DOS PARECERES DO TCE/MA

Relatório de Instrução nº 4342/2022: O relatório trata da prestação de contas anual de governo do Município de Imperatriz/MA, referente ao exercício de 2021, sob responsabilidade do prefeito Francisco de Assis Andrade Ramos. A análise verificou o cumprimento dos limites constitucionais e legais, como os previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, em áreas essenciais como saúde, educação e gestão fiscal. **Foram observadas situações de desequilíbrio, como resultado orçamentário deficitário, arrecadação insuficiente e, principalmente, o comprometimento de 67,61% da receita corrente líquida com despesas de pessoal, acima do limite legal de 54%.** Apesar disso, o município aplicou corretamente os percentuais mínimos em saúde (38,61%) e na manutenção e desenvolvimento do ensino (28,02%), mas **apresentou falhas no uso dos recursos do FUNDEB, não cumprindo exigências legais quanto à valorização dos profissionais da educação e à aplicação da complementação VAAT em educação infantil e despesas de capital.**

O Ministério Público de Contas destacou que **o gestor foi citado, mas não apresentou defesa**, o que levou à manutenção das irregularidades apontadas pela unidade técnica.

Após os relatórios de Instrução foi dada continuidade do processo nos seguintes termos.

i. **Parecer do Ministério Público de Contas:** O parecer apresentado pelo Ministério Público de Contas destacou que o gestor foi regularmente citado para apresentar defesa, mas permaneceu inerte, deixando de justificar ou sanar as falhas apontadas no Relatório de Instrução nº 4342/2022. Assim, considerou-se configurada a aceitação tácita das irregularidades.

As principais falhas apontadas pelo Ministério Público de contas foram: (**a**) despesas empenhadas em valor superior à arrecadação do exercício; (**b**) extrapolação do limite de despesa com pessoal previsto na LRF; (**c**) descumprimento da aplicação mínima dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais da educação; (**d**) não aplicação de 50% da complementação VAAT na educação infantil; e (**e**) ausência de comprovação da aplicação mínima de 15% do VAAT em despesas de capital na educação.

Diante disso, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio recomendando a **desaprovação das contas do exercício de 2021**, por ofensa aos princípios da legalidade, responsabilidade fiscal e boa gestão pública

b. DO ACÓRDÃO DO TCE

Ao final, procedeu-se o julgamento. O acórdão do TCE analisou a Prestação de Contas Anual de governo do Município de Imperatriz/MA no exercício financeiro de 2021 e decidiu, por unanimidade, em sessão plenária ordinária, nos termos do relatório e voto do Relator, acolhido o Parecer nº 6064/2024/GPROC3/PHAR do Ministério Público de Contas, **decidiu emitir parecer prévio pela aprovação das contas anuais de governo do Município de Imperatriz/MA, no exercício financeiro de 2021**, de responsabilidade do Senhor Francisco de Assis Andrade Ramos (Prefeito), devido a inexistência de irregularidades.

Este é o relatório.

II. DO PARECER

a. DA ANÁLISE PELA COMISSÃO PERMANENTE DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE

A análise e julgamento de contas pela Câmara Municipal de Imperatriz/MA, tem como fundamento os arts. 31, 70 e seguintes da Constituição Federal e de forma suplementar, o Regimento Interno da Câmara Municipal, no art. 291 e seguintes.

Por sua vez a competência de análise e emissão de parecer pela Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara decorre do §1º do art. 291 do Regimento Interno, que

determina: *(...) os processos* ***serão enviados à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade*** *que terá o prazo de 30 (trinta) dias para emitir pareceres, opinando sobre a aprovação ou rejeição dos pareceres do Tribunal de Contas.*

III. DO VOTO DO RELATOR

A necessidade de prestação de contas e de seu consequente julgamento pelas Câmaras Municipais decorre diretamente dos princípios e normas estabelecidos na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Primeiramente, a CF/88 consagra a transparência e a responsabilidade na gestão pública, impondo a todos os agentes públicos a obrigação de zelar pelos recursos que administram em nome da coletividade.

A prestação de contas, nesse sentido, é instrumento fundamental para garantir a publicidade e a fiscalização de como esses recursos são utilizados, assegurando que a atividade administrativa se desenvolva conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88).

No tocante à fiscalização específica das contas municipais, o art. 31 da CF/88 estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes.

Assim, embora os Tribunais de Contas elaborem pareceres técnicos e análises minuciosas sobre as contas do Poder Executivo municipal, o julgamento final das contas do prefeito é atribuição da Câmara Municipal. Esse desenho constitucional reforça o papel dos vereadores como representantes diretos da população local e responsáveis por verificar se a aplicação dos recursos públicos pelo Poder Executivo atendeu às exigências legais, orçamentárias e de interesse público.

A competência de julgamento pelas Câmaras Municipais está ancorada na ideia de que **o Legislativo, eleito pelos cidadãos do próprio município, deve exercer o controle sobre o Executivo,** reforçando o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) na esfera local. Essa dinâmica evita a concentração de poderes e promove a responsabilização do gestor

público, que precisa fundamentar seus atos e estar sujeito à apreciação dos representantes eleitos.

Com este entendimento, e considerando que este parecer é documento público que poderá ser lido por toda população, faz-se necessário esclarecer e diferenciar os tipos de prestação de contas, para que não haja confusão entre as análises.

Segundo o conselheiro do TCE/MA, José de Ribamar Caldas Furtado, em publicação na Revista do TCU[1] a diferença entre contas de governo e contas de gestão está descrita da seguinte forma:

> "Existem dois regimes jurídicos de contas públicas:
>
> a) o que abrange as denominadas **contas de governo**, exclusivo para a **gestão política do chefe do Poder Executivo**, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX);
>
> b) o que alcança as intituladas **contas de gestão**, prestadas ou tomadas, dos administradores de **recursos públicos**, que impõe o **julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas** (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição)".

Portanto, a principal diferença reside no fato de que as contas de governo expressam os resultados da atuação governamental.

Ou seja, "demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e revelam **o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o**

[1] Acesso em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488&ved=2ahUKEwigk53PjMOLAxVGrpUCHdZuAy0QFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw2WB29R1hbXxuLKvPn22hBE

atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal"(sem grifos no original).

Por este motivo as contas são julgadas politicamente pelo Parlamento, com parecer prévio do Tribunal de Contas.

Assim passo a análise de todos os pontos que equivocadamente o Tribunal de Contas deixou de fundamentar para que ocorressem a referida aprovação das contas.

a. DA EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL:

O Relatório de Instrução da análise preliminar do Processo TCE/MA entendeu que houve **excesso de despesa com pessoal** (LRF, art. 20, III, b).

O Quadro 6 apura Despesa Líquida com Pessoal de R$ 553.077.101,67 sobre RCL de R$ 818.083.689,24, **perfazendo 67,61%** (acima do limite de 54%). Em continuidade o Quadro 16 **confirma o excesso ao longo dos três quadrimestres (61,74% → 62,95% → 65,32%)**, o que além de violar o limite de gastos demonstrou total desrespeito e cuidado com a *res publica.*

Desta forma, em que pese o entendimento dos Nobres Conselheiros de Contas, **divirjo frontalmente do entendimento. E diferentemente do acórdão o faço de forma fundamentada como preceitua o art. 5º da Constituição Federal.**

A adequação das despesas é um mandamento do art. 23 da LC 101/00, ou seja, não é possível afirmar que o excesso de gasto com pessoal não causou dano ao erário, pois, ao exceder o gasto com pessoal os investimentos são reduzidos.

Senão, vejamos a redação do art. 23 da LC 101/2000:

> Art. 23. Se **a despesa total com pessoal**, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, **o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Também **não se verifica no caso em apreço ocorrência de impropriedade ou falta formal. O vício verificado é de natureza material,** pois, ultrapassou a norma estabelecida (alíquota) de forma objetiva, logo, não ocorreu mero erro de procedimento.

O limite de 54% é extraído do art. 169 cumulado com alínea 'b' do inciso III do art. 20 da Lei Complementar 101/00[2], e desta redação é impossível extrair qualquer margem de flexibilidade, pois se trata de matéria de direito público que vigora o princípio da subordinação a lei, princípio este inserido no princípio da legalidade.

Segundo Matheus Carvalho este princípio rege-se da seguinte forma *"Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do ente público."*[3] Com este entendimento, não consignando o legislador que há critérios de exceção, fica claro que não poderia o gestor público ter excedido sob nenhuma hipótese o limite de 54%.

Um dos motivos que proíbem a exceção é a flexibilidade que o legislador concedeu ao gestor. O art. 22 da LC 101/2000 determina que as análises sejam realizadas ao final de cada quadrimestres, ou seja, **o gestor tem em cada período de análise três chances de verificar e corrigir seus excessos.** Se neste período não o fez, fica caracterizada a má-gestão e ofensa à Constituição Federal, constituindo um vício insanável dado sua preclusão no tempo. É impossível ao gestor retroagir no tempo e fazer com que suas contas estejam no limite determinado.

Outro motivo que impossibilita qualquer entendimento de flexibilização se dá pela imposição da Constituição Federal de um departamento de Controle Interno (art. 70 da CF) que deveria ter acompanhado de forma rígida os valores, estabelecendo margens limites para impedir a superação dos valores de 54%. Principalmente considerando que segundo o parágrafo único do art. 22 da LC 101, já estipula a margem de alerta ao gestor no percentual de 95% do valor de 54%, ou seja, 51,3%, que uma vez ultrapassado passa a restringir contratações e vantagens.

Após ultrapassada a margem de 51,3% todas as contratações ou despesas com pessoal em excesso configuram um ato doloso do gestor que constituem vício insanável.

---

[2] Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
III - na esfera municipal:
b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

[3] Manual de Direito administrativo/Matheus Carvalho- 13.ed.rev.,atual.e ampl.-São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.fl.71;

Além dessa grave violação outras foram constatadas e não apreciadas pelo TCE/MA e apontadas pelo Ministério Público de Contas, vejamos:

b. **Despesa empenhada superior à receita arrecadada** (desequilíbrio orçamentário);

O Quadro 3 registra **Receita Realizada de R$ 820.685.318,31 e Despesa Empenhada de R$ 924.281.148,52,** gerando **diferença negativa de aproximadamente R$ 103,6 milhões** (resultado deficitário), em afronta à LRF e à Lei 4.320/64; não houve defesa retificadora pelo gestor (citado e inerte), razão pela qual a irregularidade foi mantida.

c. **FUNDEB – não atingimento do mínimo de 70% na remuneração dos profissionais da educação** (Lei 14.113/2020, art. 26, II, c/ EC 108/20);

O Quadro 10 indica base de R$ 230.402.142,58 e aplicação em remuneração de R$ 160.317.560,19, equivalendo a 69,58% (abaixo dos 70% exigidos). Ainda que o SIOPE aponte 70,68%, o próprio relatório estabelece que a "base TCE sempre prevalecerá" como parâmetro (item 4.1), de modo que o **déficit de cerca de R$ 963,9 mil subsiste;** sem defesa eficaz, a falha se mantém.

d. **VAAT – não aplicação de 50% na Educação Infantil** (CF, art. 212-A; Lei 14.113/2020, art. 27/28);

O Quadro 12 fixa mínimo de R$ 9.167.970,82 e registra R$ 0,00 de aplicação (TCE). Embora a coluna SIOPE indique 50,28%, prevalece a base TCE (item 4.1). Inexistindo demonstração válida do gestor em contrário, **a exigência não foi cumprida e a irregularidade permanece.**

VAAT – não aplicação de 15% em despesas de capital (CF, art. 212-A; Lei 14.113/2020, art. 27/28);

O Quadro 13 exige R$ 2.750.391,25 e aponta R$ 0,00 aplicado (TCE). Apesar do SIOPE indicar 15,07%, vale a mesma regra da prevalência da base TCE; sem elementos defensivos, o descumprimento subsiste.

e. **Inconsistência nas informações do FUNDEB:** a própria unidade técnica aponta que as despesas superam 105,52% das receitas do Fundo, indicando inconsistências e reforçando a manutenção das falhas.

Em síntese, **todas as irregularidades listadas pelo Ministério Público de Contas permanecem não sanadas porque os achados numéricos dos Quadros 3, 6, 10, 12 e 13 comprovam objetivamente o descumprimento dos limites/percentuais legais**, e não houve defesa apta a afastá-los.

IV. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, este relator entende que se tratam de **atos dolosos que constituem vícios insanáveis.** E nos termos do §1º do art. 291 do Regimento Interno, discordo do julgamento do TCE/MA e **OPINO PELA REJEIÇÃO DO PARECER** do Tribunal de Contas para que, a prestação de contas do processo nº 2862/2022 referente a prestação de contas anual de governo do Poder Executivo do Município de Imperatriz/MA do ano de 2021 do Sr. Francisco de Assis Andrade Ramos, sejam julgadas **IRREGULARES** nos termos do inciso II do art. 22 da Lei Estadual 8.258/2005.

É o voto.[i]

RUBEM LOPES LIMA

Relator

SALA DAS COMISSÕES PERMANENTES DA CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ, ESTADO DO MARANHÃO, AOS 29 DIAS DO MÊS DE SETEMBRO DE 2025

---

[i] Todas as páginas referenciadas neste relatório estão baseadas no processo nº 2862/2022.

Documento assinado digitalmente
RUBEM LOPES LIMA
Data: 29/09/2025 12:26:02-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

CÂMARA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
COMISSÃO PERMANENTE DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade reuniu-se para deliberar sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Imperatriz do ano de 2021, julgado pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão; e após ouvidas as razões apresentadas pelo relator da matéria, a Comissão vota pela: APROVACAO do parecer do relator.

Sala de Reunião das Comissões Permanentes da Câmara Municipal de Imperatriz, aos 01 de outubro de 2025.

Membros	Voto Favorável	Voto Desfavorável	Assinatura
RUBINHO LIMA – Presidente	☐	☐	
JHONY PAN – 1º Vice-Presidente	☒	☐	
RAYMARA LIMA– 2º Vice-Presidente	☑	☐	
ALCEMIR COSTA – 1º Secretário	☐	☐	
RENATA MORENA – 2º Secretário	☒	☐	
MANCHINHA – 1º Suplente	☐	☐	
-	☐	☐	