



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

**PROCESSO: 1521/2014 – TCE – PLENO**

**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS – exercício de 2013**

**RESPONSÁVEL: OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ**

**PARECER N. 1588/2014 – MPC – EMF**

**EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. ESTADO DO AMAZONAS. EXERCÍCIO DE 2013. PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.**

- À vista do caráter técnico-opinativo do parecer prévio, que conterà a análise sobre os reflexos de natureza contábil, financeira, operacional, orçamentária e patrimonial dos atos e fatos registrados nos demonstrativos de encerramento do exercício de 2013, recomendo à Corte de Contas emití-lo pela aprovação das contas anuais com ressalvas.

## **I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos da **Prestação de Contas do Estado do Amazonas**, referente ao **exercício de 2013**, sob a responsabilidade do Sr. Omar José Abdel Aziz.

Às fls. 648/817, consta Relatório emitido pela Comissão das Contas do Governo (COMGOV), sob a Relatoria do Exmo. Conselheiro Lúcio Alberto de Lima Albuquerque.

Às fls. 824, despacho ministerial propôs apensar às contas anuais representação protocolizada para acompanhar a gestão do PROAMA (Programa Água para Manaus), no sentido de: a) obter o contrato de financiamento com a Caixa Econômica Federal, b) examinar a minuta do



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

contrato de licitação para a escolha da empresa que explorará o PROAMA, c) conhecer as tratativas com o Município de Manaus no que se refere à gestão do PROAMA e exploração do patrimônio público, d) notificar a ARSAM, para informar o cumprimento ou não das metas contratuais assumidas pela Manaus Ambiental, e e) o município de Manaus, a fim de apresentar o contrato e aditivos celebrados com a Manaus Ambiental.

Em 15.05.2014, às fls.828, o e. Relator negou o apensamento sob o argumento de que tais aspectos serão apreciados nas contas de gestão das pastas competentes para a execução do programa.

É o breve relatório. Passo a opinar.

## **II – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Na forma do artigo 28, parágrafo 1º, da Lei Estadual n. 2423/96, foi apresentado, no prazo legal, a prestação de contas de governo do Estado do Amazonas, exercício de 2013.

A emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas não afeta o exame dos atos e fatos administrativos de responsabilidade dos ordenadores de despesas dos Poderes Executivo e Legislativo, dirigentes de autarquias, fundações, sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, fundos especiais e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, os quais deverão ser objeto de apreciação e julgamento em Prestação ou Tomada de Contas, nos termos do art. 1º, II, da Lei n. 2423/96.

Qual é então o objeto de estudo das contas de governo? Diferentemente das contas de gestão, cujo alvo são os atos, contratos e a legalidade e economicidade da despesa, aqui o foco é a execução de políticas públicas, demonstração da situação financeira e patrimonial do ente político e o cumprimento de suas metas fiscais.

A opinião jurídica aqui emitida fundamenta-se na consolidação da receita e despesa gerenciada pelo Executivo Estadual, através do exame de seus demonstrativos contábeis, tais como balanços orçamentários, financeiros e patrimonial, e em especial do cumprimento das metas e limites constitucionais e legais, com apoio nos levantamentos e conclusões condensados na minuta do relatório analítico realizado pela COMGOV, sem prejuízo da análise da execução da despesa realizada pelos gestores estaduais, que serão julgadas pela Corte em processos próprios.

Pois bem. Eis os achados de auditoria:



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

a) Déficit na execução orçamentária na ordem de R\$36.894.597,34 (trinta e seis milhões, oitocentos e noventa e quatro mil, quinhentos e noventa e sete reais e trinta e quatro centavos).

O déficit é condenável porque retrata uma situação em que a administração gasta acima do que efetivamente arrecada, suportando endividamento por conta de empréstimos que exigem desembolsos com o pagamento de juros e acréscimos a taxas, geralmente exorbitantes, que diminuam o patrimônio público.

O artigo 1º, parágrafo 1º da Lei Complementar n. 101/2000 defende o equilíbrio das contas públicas, através da adoção de medias planejadas e transparentes.

Apesar de apurado déficit orçamentário, as demonstrações financeiras apontam disponibilidade remanescente do exercício anterior na monta de R\$3.420.325.682,99 (três bilhões, quatrocentos e vinte milhões, trezentos e vinte e cinco mil, seiscentos e oitenta e dois reais e noventa e nove centavos), suficiente para fazer frente ao déficit apurado em 2013.

É relevante registrar que não foram indicadas as medidas corretivas adotadas pelo gestor para equilibrar a execução orçamentária. Conquanto seja possível relevar essa falha, já que havia saldo do exercício anterior suficiente para suportar o déficit apurado, recomendações devem ser expedidas à gestão futura para evitar o resultado negativo na execução orçamentária.

Já o superávit – que para muitos poderia ser elogiável – é também reprovável quando se fala na execução do orçamento público, levando-se em conta, sem dúvida, o seu percentual e o volume de recursos envolvidos, uma vez que inviável a existência de orçamentos zerados. Inaceitável, em princípio, o superávit orçamentário porque as finanças públicas não devem ser administradas com o fito de lucro – que estaria representado pelo superávit – mas devem ter, sim, no caso de eventual sobra de arrecadação, uma aplicação voltada para investimentos em prol da melhoria a prestação do serviço público.

Identificado o superávit na arrecadação tributária, apurado pela diferença entre a receita prevista e a efetivamente arrecadada em 2013, faltou apresentar informações claras e precisas quanto ao seu aproveitamento em programas e ações governamentais.



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

b) Não atendimento ao que determina o parágrafo 1º, artigo 44, da Lei n. 3.778/2012-LDO pelos órgãos e entidades da administração Pública estadual, quanto à publicação das portarias de alteração do detalhamento de despesa. Qualquer alteração deverá ser publicada até o último dia útil de cada mês em que se verificar a mudança.

c) Inscrição de R\$445.128.165,86 (quatrocentos e quarenta e cinco milhões, cento e vinte e oito mil, cento e sessenta e cinco reais e oitenta e seis centavos) em dívida ativa, e a recuperação de R\$61.299.266,40 (sessenta e um milhões, duzentos e noventa e nove mil, duzentos e sessenta e seis reais e quarenta centavos), aí não incluso valor referente às adjudicações.

Em relação ao exercício anterior, o quadro de fls. 53 do relatório conclusivo evidencia acréscimo positivo na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa. Todavia, o volume inscrito em 2013 supera o recuperado, nos revelando, portanto, baixo desempenho na cobrança da dívida ativa.

As contas anuais consignam, ainda, o cancelamento de Certidões de Dívida Ativa na ordem de R\$ 55.786.753,85 (cinquenta e cinco milhões, setecentos e oitenta e seis milhões, setecentos e cinquenta e três reais e oitenta e cinco centavos), valor superior aos lançados nos exercícios de 2011 e 2012.

A crescente baixa de registros em dívida ativa demonstra inconsistências nos lançamentos tributários e reclamara a adoção de medidas corretivas pela Administração Pública.

Outro aspecto a considerar é a falta de provisão para perdas de dívida ativa. Do volume inscrito não é possível avaliar se há ou não riscos de inadimplência. A falta de correlação entre o crédito inscrito e o provisionado como perdas – inadimplência efetiva e risco de inadimplência - permite entender que os esforços do estado para recuperar esses créditos, que a princípio são todos recuperáveis, estão muito aquém do possível e, portanto, revelam baixo empenho dos agentes administrativos competentes, em descumprimento ao artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);

d) Controle deficiente dos registros contábeis do patrimônio da Administração Pública, lançados apenas pelo valor corrente à época da aquisição e/ou construção, compromete a sua avaliação por não mais representar os valores consignados no Balanço Patrimonial os tempos de hoje.

Mas não é só. O descontrole patrimonial – sob a forma da irregularidade formal de escrituração contábil – cria ambiente favorável ao dano



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

ao erário. Ocupações clandestinas, no tocante aos imóveis, e o controle deficiente – sob os aspectos quantitativo, da natureza e localização dos bens móveis – favorecem a dilapidação do patrimônio público.

e) Em relação aos programas de governo. A COMGOV descreveu ações relacionadas à saúde, educação, zona franca verde, copa da Amazônia, PROSAMIM e ronda no bairro.

Conquanto não seja o objetivo direto das contas de governo precisar todos os atos e contratos administrativos, examinados à luz da legalidade e economicidade, é relevante, sob o aspecto da eficiência, examinar programas de políticas públicas fora do contexto das contas anuais setoriais – secretarias – de forma a permitir exame macro da execução eficiente de certas ações. Foi o que se pretendeu com apensamento da representação proposta para acompanhar e fiscalizar o PROAMA, negado pelo i. Relator.

Ressalvado o respeito ao trabalho dos ilustres membros da COMGOV, no tocante à descrição de certos programas de governo, não há índices eficientes para apuração dos resultados, tampouco metodologia para identificar se o recurso financeiro investido assegurou o retorno esperado. É recomendável aos órgãos de controle elegerem, dentre as inúmeras ações e projetos indicados na lei orçamentária, uma ou mais políticas públicas para acompanhamento através de auditorias operacionais.

Apenas para exemplificar, com relação à saúde, não se sabe se o valor investido nas unidades da SUSAM garantem atendimento e prestação de serviços de qualidade satisfatória à comunidade.

f) Contratação direta mediante dispensa de licitação, em flagrante violação ao artigo 24 da Lei n. 8.666/93.

De acordo às fls. 817 do relatório conclusivo, as contratações por dispensa e inexigibilidade representaram R\$ 263.924.368,34 (duzentos e sessenta e três milhões, novecentos e vinte quatro mil, trezentos e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos), indicando falta de planejamento adequado ou mal emprego das regras previstas nos artigos 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

g) Execução da despesa – créditos suplementares.

Apesar de abertos créditos suplementares dentro do percentual de 40% (quarenta por cento) previsto na Lei Orçamentária (Lei n. 3.845, de 26.12.2012), cabe aqui algumas considerações.



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

A lei orçamentária é fruto do planejamento de projetos a serem realizados em determinado exercício financeiro e reflete o desejo da coletividade de que seja executada na forma como foi aprovada.

Não se pode, contudo, fechar os olhos ao fato de que podem acontecer situações a reclamar a necessidade de redimensionar o planejamento anterior. É o mecanismo da abertura de crédito suplementar, previsto no artigo 167, incisos V e VI, da Constituição Brasileira, que garante contemplar fatos e circunstâncias ocorridas no curso do exercício financeiro.

Se as ações políticas foram projetadas para atender as necessidades coletivas, é razoável buscar os órgãos de controle conhecer as razões motivadoras do remanejamento ou transferências de recursos de uma categoria para outra, como ao gestor preocupar-se cada vez mais em aproximar as ações administrativas àquelas fixadas na lei orçamentária.

Desse modo, propõe-se recomendar às prestações de contas futuras o cuidado de explicitar as razões motivadora das alterações sofridas pela lei orçamentária, como também a cautela de evitar a proposição de percentual que distancie as ações administrativas aos projetos fixados no interesse da coletividade.

## **GESTÃO FISCAL**

O planejamento constitui a ferramenta básica para que o Estado alcance o seu fim último. Considerando que nem sempre há bens e serviços em abundância, é necessário administrar a escassez com responsabilidade fiscal.

Os princípios básicos da responsabilidade fiscal são: prevenção de déficits, prudência fiscal, planejamento e transparência.

### **a) Déficit fiscal**

A prevenção do déficit fiscal busca estabelecer o equilíbrio entre os programas sociais e a despesa realizada com a satisfação das necessidades coletivas; coibindo, assim, o endividamento público.

O exame da apuração de déficit na execução orçamentária já foi objeto de análise no item a, fls. 03 deste parecer ministerial.



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

## **b) Prudência fiscal**

### **b.1) Dívida ativa**

A prestação de contas deve evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as “providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como outras medidas para o incremento das receitas tributárias”, conforme se vê do artigo 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação a este tópico, já há substanciosas considerações lançadas no item c, fls. 4.

### **b.2) Gastos com pessoal**

De acordo com o relatório da COMGOV, o Estado do Amazonas atendeu ao limite legal previsto no artigo 20, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Afigura-se, ainda, relevante registrar, no tocante a esse tema, não ter trazido o relatório conclusivo informações quanto à natureza do pessoal contratado, se efetivo ou temporário. Mas é de conhecimento geral – obtido pelas inúmeras publicações em Diário Oficial – ainda serem elevados os processos seletivos destinados à contratação temporária de pessoal para o desempenho de funções próprias de servidor efetivo. Devem, portanto, ser adotadas medidas focadas a atender a regra posta no artigo 37, II, da Constituição Brasileira.

É preciso capacitar o servidor. O temporário, em razão de sua própria natureza, que determina ser breve sua passagem pelo serviço público, não reúne as condições necessárias para receber efetivo treinamento. A exiguidade do tempo de sua permanência não permite, no exercício de suas funções, aplicar os ensinamentos recebidos. Apenas o efetivo, admitido no serviço público por tempo indeterminado, desfruta do tempo e das condições favoráveis à capacitação com possibilidades reais de empregar o conhecimento alcançado; e, conseqüentemente, aprimorar a prestação do serviço público.

## **c) Planejamento e transparência**

O Estado do Amazonas apresenta várias frentes de atuação, denominadas funções. São eleitas 26 (vinte e seis funções). Dentre ela, há saúde, educação e legislativa.



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

Na tabela de fls. 673 do relatório conclusivo há a indicação em percentuais das despesas empenhadas pelas unidades gestoras conforme a função desenvolvida. Não há, como já ressaltado, a indicação de índices de avaliação de desempenho, tampouco os elementos/dados considerados e o grau de satisfação social.

Com relação aos instrumentos de transparência e controle das contas públicas, a Comissão (fls. 168) assegura que os Relatórios de Execução Orçamentária e Fiscal (CF/88: artigo 165, §3º c/c artigos 52 e 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal) foram remetidos e publicados dentro dos prazos legais. O mesmo se deu em relação aos Relatórios de Gestão Fiscal (LRF: artigos 54 e 55).

No tocante à avaliação do cumprimento das metas fiscais, a COMGOV acusa às fls. 798 resultado primário positivo na ordem de R\$178.507.163 milhões.

O resultado primário é a diferença entre as receitas e as despesas, excluídos os encargos da dívida pública. Quando positiva, diz-se que existe *superávit primário* e, quando negativa, *déficit primário*.

Conquanto apurado superávit primário em 2013, esse resultado positivo - resultante da diferença entre a receita e despesa orçamentária - não foi suficiente para cobrir o serviço da dívida, apurado em R\$ 564.597.905 milhões.

## **PARCEIRAS COM O TERCEIRO SETOR**

À luz dos princípios orientadores da Administração Pública, previstos no artigo 37, da Constituição Brasileira, em especial, os da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, os ajustes celebrados com o terceiro setor reclamam, no que couber, o atendimento à Lei n. 8.666/93, que disciplina as contratações pelo Poder Público.

À Administração é possível preservar e incentivar atividade privada que satisfaça interesse geral. É através da divulgação de edital que o Poder Público promoverá, por demanda induzida, o chamamento de entidades privadas interessadas em celebrar parcerias.

O que se deve perseguir é a eleição da melhor proposta, através do concurso de projetos em que concorrerão as entidades que





*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

demonstrarem a necessária capacitação para justificar o aporte de recursos públicos.

Embora não constar no relatório da COMGOV registros de parcerias com o terceiro setor, em contas setoriais, identifica-se que a eleição de projetos para a celebração de convênios não se dá por demanda objetiva. Ao revés, sequer há menção do critério empregado para a escolha da entidade.

Por considerar ser possível fomentar a competição entre os interessados no sentido de eleger a melhor proposta, é pertinente recomendar ao Estado do Amazonas deflagrar concurso de projetos. O chamamento público, através do simples credenciamento de entidades, não atende os princípios da impessoalidade e o da eficiência.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas propõe ao Egrégio Tribunal Pleno emitir **Parecer Prévio** recomendando à Augusta Assembleia Legislativa que **aprove, com ressalvas**, a Prestação de Contas da administração do Estado do Amazonas, exercício de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Omar José Abdel Aziz, fazendo consignar as recomendações lançadas pelo i. Órgão Técnico, e as seguintes:

- a) promover planejamento e previsões orçamentárias mais próximas aos objetivos (demandas sociais) pretendidos, no sentido de evitar a abertura de créditos adicionais, inclusive, reduzindo o percentual de 40% (quarenta por cento), a fim de aproximar as ações administrativas àquelas fixadas na lei orçamentária;
- b) adotar e informar à Corte de Contas as providências efetivas adotadas para a regularização do déficit de execução orçamentária apurado em 2013, para que não venha se confirmar novamente em 2014;
- c) redesenhar os critérios seletivos empregados na política de fomento às entidades do Terceiro Setor, no sentido de selecionar as entidades com maior capacitação e, conseqüentemente, os melhores projetos;



*Estado do Amazonas*  
*Ministério Público de Contas*  
*Procuradora de Contas Elissandra Monteiro Freire*

- d) encaminhar com a prestação de contas os critérios e dados empregados na apuração dos índices de desempenho das políticas públicas, e considerar, sempre que possível, o grau de satisfação dos usuários dos serviços públicos;
- e) persistir na adoção de medidas para a substituição do pessoal temporário e terceirizado, contratado para desenvolver atividades permanentes perante os órgãos da Administração Estadual.

É o Parecer, s.m.j.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO  
AMAZONAS**, em Manaus, 19 de maio de 2014.

**EVANILDO SANTANA BRAGANÇA**  
**PROCURADOR-GERAL, EM EXERCÍCIO**  
**- A ROGO DE S.EX.A PROCURADORA DE CONTAS**  
**ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE -**