



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

<b>PROCESSO Nº:</b>	<b>12.555/2020</b>
<b>NATUREZA:</b>	<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2019</b>
<b>ÓRGÃO:</b>	<b>GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS</b>
<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>Governador WILSON MIRANDA LIMA</b>
<b>RELATOR</b>	<b>Conselheiro ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA JUNIOR</b>

**PARECER Nº 5124 /2021-PGC-MPC**

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2019 (art. 71, da Constituição Federal; art. 40, inciso da Constituição Estadual I). 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). PROGRAMAS DE GOVERNO (LOA e PPA). 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). GASTOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. DESPESAS COM PESSOAL – LIMITES – LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL SUPERADO PELO EXECUTIVO, 49,65%. 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). Mínimo em educação de 3 grau (superior), art. 200, §10º da CE, descumprido. DO CONTROLE INTERNO (art. 31 c/c art. 74, CF/88). PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

1. Tratam os autos das contas do Governo do Estado do Amazonas, **exercício de 2019**, sob a responsabilidade do Governador, **Sr. WILSON MIRANDA LIMA**.
2. Após minuciosa análise de toda a documentação acostada aos autos, a Comissão das Contas do Governo (CONGOV) emitiu **RELATÓRIO ANALÍTICO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR** às fls. 7695/7952, conduzido pelo Relator designado, Excelentíssimo Senhor **Conselheiro ARI JORGE MOUTINHO DA COSTA JUNIOR**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

**MÉRITO**

3. 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 Assembleia Legislativa e do Prefeito Municipal é a Câmara de Vereadores. Com as CONTAS DE GESTÃO do Chefe do Executivo, (incidente quando exerce também a função de ordenador de despesas), ocorria diferente, pois eram tratadas de forma desvinculada da primeira e julgadas pelo Tribunal de Contas até recentemente. O STF, por sua vez, em sede de repercussão geral, inclinou-se por afastar a diferença<sup>1</sup>, impondo mudanças nas posturas das Cortes de Contas<sup>2</sup>.

4. A peculiaridade da participação do Legislativo 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 escolhera mediante processo eleitoral). Consequentemente, 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).

<sup>1</sup> “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita 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, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.” STF. Plenário. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).

<sup>2</sup> RECOMENDAÇÃO da ATRICON (Associação de membros dos TC’s – Resolução 02/2020) “RESOLVE RECOMENDAR A TODOS OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL QUE: Art. 1º - Na prestação de contas anuais do Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

6. É importante consignar que o PARECER PRÉVIO é peça opinativa de existência obrigatória da qual o Legislativo precisará se valer e sem a qual não pode julgar. Trata-se, portanto, de instrumento imprescindível ao julgamento das contas do Chefe do Executivo, razão pela qual as Assembleias Legislativas só poderão julgar as contas dos Governos Estaduais, mediante o parecer prévio e definitivo do Tribunal de Contas do Estado.

7. Assim, a prestação de contas do Governador do Estado, por imposição normativa, possui trâmite próprio e tratamento diferente das contas ordinárias, ante a amplitude que tem e a dedicação específica às CONTAS DE GOVERNO, julgada ao final pelo Legislativo, como há pouco se disse. Traz-se à colação trecho de um artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União que elucida bem a questão:

Tratando-se de exame de **contas de governo** o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais, em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de Contas públicas: contas de governo e contas de gestão.** Revista do TCU. Maio/Agosto de 2007).

8. As contas foram encaminhadas tempestivamente ao Tribunal de Contas, no prazo estabelecido no art. 54, XVIII c/c art. 29 da Constituição Estadual.

**DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: PPA, LDO E LOA** (art. 165, da CF/88; art. 4º e 5º da LC 101/2000).

9. 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. 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.

11. A qualidade deste planejamento é, desta forma, elemento nodal às contas de governo, pois orienta os rumos para a boa ou para a má gestão, refletindo diretamente no bem-estar do povo.

12. O **primeiro instrumento, o PPA**, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio e longo 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.

13. O Estado instituiu o PPA por meio da **Lei Estadual 4.268 de 15.12.2015 (alterada pelas Leis 4.410 de 29.12.2016, Lei 4.531 de 28.12.2017 e 4.744 de 31.12.2018)**, com para nortear o quadriênio de 2016 a 2019, apresentando os Programas de Governo e fixando a despesa, para o exercício de 2019, em **R\$ 17.456.327.000,00**.

14. 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 Estadual 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 Estado, selecionando, dentre os programas e ações constantes do PPA, aqueles que terão prioridade na execução orçamentária.

15. O Estado editou sua **LDO** por meio da **Lei Estadual nº 4.745 de 31.12.2018**, estabelecendo as prioridades das metas presentes no planejamento estratégico, incluindo, v.g., as



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (justamente o de 2019), orientando a elaboração da LOA e dispendo a respeito da legislação tributária estadual.

16. 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 inerente ao planejamento, os critérios e formas de limitação de empenho, visando o cumprimento de metas fiscais e do resultado primário e nominal (Art. 58), além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal (art. 8 e ss), limites de dívidas (art. 44), uso de reserva de contingência (art. 22), 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.

17. O **terceiro instrumento é a LOA**, 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).

18. 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 créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” (art. 165, §8º, da Constituição Federal).

19. Isto em consideração, expõe-se que a Lei Orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2019 - Lei Estadual nº 4.745 de 31.12.2018, teve previsão inicial para receitas e despesas orçamentárias no montante de **R\$ 17.456.326.000,00**, compreendendo o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento.

20. O valor correspondente ao item no exercício anterior foi R\$ 15.468.116.000,00, denotando um **acrécimo, em comparação, de R\$ 1.988.210.000,00** em relação ao previsto no presente.

**DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

21. Quanto os programas de governo, previstos no Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual prevista para o exercício de 2019, o que os dados frios mostraram de pronto à Comissão de Contas do Governo foi o **cumprimento destoante de específicos programas**. É informação importante a consideração de que o percentual leva em conta um programa de longa duração, inscrito em PPA para um período de 4 anos, entretanto, às discrepâncias faz-se destaque.

22. Para mais, destaca-se o **Programa 1408 – Operações Especiais: PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO CAPITAL DAS EMPRESAS ESTATAIS**, em que a aplicação alcançou o índice de **969,76% do previsto originalmente**.

23. Não isolado, outros programas também tiveram o índice de aplicação financeira bem acima do previsto, tais como:

- **Programa 3257 – Execução 279,42%** - TELECOMUNICAÇÃO E RADIODIFUSÃO PARA CULTURA E ENSINO A DISTÂNCIA Órgão Responsável: Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino Órgão Participante: FUNTEC Objetivo: Modernizar e expandir a Televisão e Rádio Cultura do Amazonas, de forma a tomá-la o principal meio de difusão de eventos culturais e informações de interesse público; Implantar plataforma tecnológica de educação e de medicina a distância. Público -Alvo: A Sociedade em geral

- **Programa 2003 – Execução 190,37%** – Amazonas Cultural AMAZONAS CULTURAL. Órgãos Responsável: Secretaria de Estado da Cultura Órgão Participante: SEC Objetivo: Modernizar e expandir a televisão e rádio e cultura do Amazonas, de forma a torna-la o principal meio de difusão de eventos culturais e informações de interesse publico, implantar plataforma tecnológica de educação e de medicina a distância. Público-alvo: A sociedade em geral.

- **Programa 3248 – Execução 191,96%** - MEIO AMBIENTE Órgão Responsável: Secretaria de Estado do Meio Ambiente Órgãos Participantes: SEMA, IPAAM, FEMA, FERH Objetivo: Formular, coordenar e articular a política estadual de meio ambiente do Amazonas. Público - alvo: A sociedade em geral qualificada nos seus distintos seguimentos sociais; instituições governamentais e não governamentais, povos indígenas e comunidades tradicionais empresarial, instituições de ensino e pesquisa, moradores, usuários e beneficiários da Unidade de Conservação (UCs) estaduais

- **Programa 3283 – Execução 197,96%** - EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE Órgão Responsável: Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino Órgãos Participantes: SEDUC, FEICMEB Objetivo: Garantir o acesso da população à educação básica de qualidade, respeitando a diversidade. Público-alvo: Alunos, professores, outros profissionais de educação e sociedade civil

- **Programa 3284 – Execução 225,88%** - FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO BASICA EM SAÚDE E GESTÃO DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS, TRANSVERSAIS E PROMOÇÃO DA EQUIDADE EM SAÚDE Órgão Responsável: Secretaria de Estado de Saúde Órgão Participante: FES Objetivo: Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS Gabinete do Procurador-Geral de Contas

equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica, definindo-a como eixo estruturante, porta de entrada preferencial do sistema e reordenador da atenção à saúde no estado do Amazonas; Promovedor o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, jovem, adulto e idoso) considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificações e a diversidade de atenção básica e nas redes de atenção à saúde. Público-Alvo: Usuário do SUS no Estado do Amazonas

24. Para menos, destacam-se pela baixa execução os Programas **3006, 6,81%** (Amazonas Indígena – Promover, incentivar e disseminar o etnodesenvolvimento dos povos indígenas do Amazonas), **3127, 1,13%** (Regularização Fundiária – política de gestão territorial, criação de assentamentos e promoção de regularização fundiária), **3172, 6,53%** (Amazonas Empreendedor - Estimulação do empreendedorismo), **3298, 3,59%** (Gestão de Controle de FUNDEB) e 3238, 1941% (Política e Gestão de Ciências, Tecnologia e Inovação no Amazonas).

25. Assim, repete-se; é muito verdade que a avaliação de programas de governo não deve se limitar às considerações sobre números de aplicação financeira, ou seja, saber o quanto se gastou com cada programa, pois é basicamente isso que se encontra no relatório, igualmente ao que se viu em relatórios de anos anteriores. É passo de extrema importância, não se nega, mas de forma alguma a atuação do Tribunal de Contas deveria se restringir a isso.

26. **De que adianta perceber que, por exemplo, o programa 1408 tenha executado financeiramente o equivalente a quase 10x o valor original se não são avaliadas as metas e objetivos do programa?**

27. Quando se pensa em uma avaliação acerca de políticas públicas e ações governamentais em sentido macro (justamente um dos principais cerne de uma conta de governo), **o que mais se quer ver são os planos, os objetivos almejados, e, a par de tudo isso, comparar e ver o que foi efetivamente alcançado**, sempre considerando o cenário do objetivo macro, não necessitando descer à minúcia de cada nota fiscal. *(Ex. Imagine-se um Programa de combate à criminalidade objetivando: reduzir ocorrências, índices e prejuízos em determinado setor à longo prazo. No exame do cumprimento, as diversas pequenas e grandes ações não necessariamente exigiriam individualização, seriam avaliadas secundariamente como meios de alcançar o interesse público almejado com o programa. O importante responder seria: as ocorrências reduziram? Os prejuízos do setor reduziram?).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

28. *Ad exemplum*, em consulta ao Relatório das Contas de Governo do Estado de São Paulo<sup>3</sup>, detraiu-se que a Comissão do TCE/SP selecionou algumas áreas para fiscalização e verificação de cumprimento de programadas de governo, demonstrando as conclusões que, embora constituam objeto próprio de autos dedicados, também são importados à instrução das contas de governo.

“Em cumprimento ao Plano de Ação aprovado por este Tribunal para o exercício de 2019, a DCG fiscalizou 12 (doze) áreas de atuação operacional do Estado, tendo por escopo a verificação do cumprimento dos programas de governo e desempenho dos órgãos jurisdicionados, relativamente aos objetivos, metas, prioridades e aplicação de recursos.”

(...)

“Os achados da Fiscalização constam de relatórios circunstanciados acostados em processos próprios de tramitação dependente, incluindo propostas de melhorias e aprimoramento, cabendo reproduzir, a seguir, as principais ocorrências dos trabalhos desenvolvidos em 2019.”

29. O TCU angaria informações em processo próprio de acompanhamento<sup>4</sup>.

30. Sabe-se que o trabalho seria maior, porém, como tenho defendido, é responsabilidade do gestor demonstrar até que ponto os **programas de governo** conseguiram avançar na execução do plano **considerando as metas e objetivos de interesse público almejado, e não unicamente o progresso no âmbito financeiro de gastos.**

31. É tudo bem impreciso se só visto em números do que foi gasto, além do que, corre-se o risco de deixar passar muitas falhas que continuam sem olhares mais detidos justamente por não estar ligado a um evento drástico que seja notório a todos.

32. **Portanto, recoloca-se, a título de sugestão, que seja aperfeiçoado o procedimento de exame das contas de governo**, para uma resposta melhor à sociedade nas contas que estão por vir. Deve a Corte exigir e se debruçar sobre as políticas estatais **quanto aos objetivos e alcance**, ao menos nas de maior relevância, considerando o que foi planejado e o que foi alcançado.

<sup>3</sup> <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Relatorio-ContasGov-2019.pdf>

<sup>4</sup> Grupo I – Classe V – Plenário TC 018.218/2017-2. As considerações sobre os programas de governo servem também para a avaliação de lei orçamentária.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

**DO BALANÇO GERAL DAS CONTAS. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO.  
BALANÇO FINANCEIRO. BALANÇO PATRIMONIAL. VARIAÇÕES  
PATRIMONIAIS.**

33. A Prestação de Contas de Governo é formalizada por meio da apresentação do **Balanço Geral** do Estado, sendo composto pelo Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrações das Variações Patrimoniais (art. 101 da Lei nº 4320/64). **No ensejo, rememora-se que se trata de período/exercício ainda não diretamente afetado pela crise pandêmica da COVID-19 que, no Estado, somente veio impactar drasticamente a vida amazonense em 2020.**

34. Segundo o relatório da CONGOV (fls. 7.695/7.952), do Balanço Orçamentário extrai-se, primeiro: **a receita arrecadada efetiva de R\$ 19.932.279.528,89 foi superior à receita prevista inicial de R\$ 17.297.084.000,00, somando um superávit na arrecadação de R\$ 2.635.195.528,89, variação de 15,23%**. Aliás, na composição da Receita Própria, sobressaiu-se a oriunda da receita tributária com 49,34% de participação (R\$ 9.835.558.808,49).

35. E, segundo; **a receita efetivamente arrecadada (R\$ 19.932.279.528,89) foi superior às despesas efetivamente empenhadas (R\$ 19.301.353.338,60) em R\$ 630.926.190,29.**

36. Em suma, resta evidenciado o equilíbrio na execução orçamentária.

37. Por outro lado, o CONGOV constatou que a diferença entre as despesas liquidadas pagas e não pagas, correspondente à R\$ 578.618.778,64, deveria ser igual ao inscrito em restos a pagar, porém, o demonstrativo de restos a pagar foi a menor em R\$ 90.341.435,48. Sobre a inconsistência, justificou-se que a diferença decorre de contabilização em separado de valores das consignações do exercício, depósitos judiciais subtraídos das reposições e indenizações.

38. O Balanço Financeiro demonstra os ingressos e dispêndios de recursos financeiros a título de receitas e despesas orçamentárias, os recebimentos e pagamentos de natureza



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

extraorçamentária, além dos saldos de disponibilidades do exercício anterior e aqueles que passarão ao exercício seguinte.

39. **As disponibilidades financeiras deixadas (R\$ 8.314.512.909,97)** são suficientes para arcar com a totalidade dos restos a pagar inscritos no final de 2019 (R\$ 1.615.483.911,32), deixando ainda um saldo para os demais compromissos (R\$ 6.699.028.998,65).

40. O art. nº 36, da Lei nº 4.320/64, classifica como **Restos a Pagar** as despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas. As processadas perfizeram R\$ 568.638.819,93, enquanto as não-processadas, R\$ 1.046.845.091,39. O seu total estava coberto, como já se disse, por disponibilidades suficientes.

41. 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). O patrimônio permanente se mostrou superavitário em R\$ 308.487.108,84.

42. Houve a demonstração da situação do ativo e passivo financeiro.

43. O ativo permanente imobilizado apresentou um acréscimo de 6,90% em relação à 2018 na ordem de R\$ 542.214.996,42. O passivo permanente, em outra costa, somou a monta de R\$ 14.088.588.179,74, configurando um decréscimo de 14,05% quando comparado com exercício de 2018, R\$ 12.353.200.202,91 (fl.7.753).

44. O patrimônio líquido perfaz R\$ 5.314.218.380,80, o que corresponde à 37,72% do passivo permanente.

**DA GESTÃO DA DÍVIDA. DÍVIDA ATIVA. DÍVIDA PÚBLICA.**  
**ENDIVIDAMENTO. LIMITES.**

45. 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

46. Esses créditos serão inscritos, na forma da lei, como **Dívida Ativa**, em registro próprio, após apurada sua liquidez e certeza.

47. Como anuncia a CONGOV, houve, em 2019, a **inscrição de R\$ 521.295.820,70**, o que representa 7,51% do saldo do exercício passado, sendo R\$ 510.824.596,88 de natureza Tributária e R\$ 10.471.223,82 Não Tributária.

48. **A dívida ativa do Estado findou, no exercício de 2019, em R\$ 7.568.829.036,60** (sete bilhões, quinhentos e sessenta e oito milhões, oitocentos e vinte e nove mil, trinta e seis reais e sessenta centavos). O que corresponde a um crescimento de 9,02% em relação à 2018, onde a dívida remontava R\$ 6.942.532.000,00. Fala-se de uma diferença, para mais, de R\$ 626.297.000,00 (seiscentos e vinte e seis milhões e duzentos e noventa e sete mil reais).

49. Em tempo, ilustra-se o item com a indicação dos dez maiores devedores inscritos do Estado do Amazonas<sup>5</sup>:

ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA CONSOLIDADO - POR CONTRIBUINTE - ATÉ 31/12/2019			
Ordem Numérica	INSCRIÇÃO/RENAVAM /CNPJ	NOME DO CREDOR	VALOR EM REAL
1	42156092	Amazonas Energia S.A	1.435.482.431,68
2	41056264	Petroleo Brasileiro S/A- Petrobras	867.177.619,02
3	41050380	Petroleo Brasileiro S/A Petrobras	682.997.401,53
4	41372247	Amazonas Distribuidora De Energia S/A	271.072.592,52
5	63005360	Brasfanta Industria E Comercio Da Amazonia Ltda	219.835.223,66
6	41353846	El Paso Amazonas Energia Ltda	162.112.667,35
7	41540760	Telefonica Brasil S A	131.990.779,35
8	62001507	H Buster Da Amazonia Industria E Comercio S A	102.113.331,63
9	63003287	Tholor Do Brasil Ltda	88.134.490,22
10	993109829	Gilmar Vieira Paz	59.325.433,06

50. À ocasião da manifestação proferida nos autos do exercício de 2018, este membro ministerial **pôs em destaque o baixo índice de recuperação dos créditos do Estado, pois não alcançava meio por cento do todo.**

51. 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**

52. Com isso, queria-se uma mensuração sobre o quanto o Estado foi, ou poderia ter sido, efetivo na cobrança desses créditos, **sem esquecer que já no julgamento de contas de exercícios anteriores (2017 e 2018), no Parecer Prévio, recomendou-se uma maior atuação por parte da Procuradoria Geral do Estado na cobrança efetiva desses créditos.**

53. Como consequência, a sistemática da exposição do item evoluiu, com a criação de categorias de devedores e débitos pela SEFAZ, pois houve a consideração de que existem valores e devedores que dificilmente serão recuperados.

54. É a inovação muito bem vinda, interessante e relevante, pois se por um lado, indica o *quantum* que já se espera que não seja recuperado, de outro, permite direcionar a atuação da Procuradoria a onde deve atuar prioritariamente já que o pagamento não depende unicamente da atuação estatal, mas principalmente das condições do devedor. De qualquer forma, as colocações em um ou outro patamar, exigem regras claras para que não sejam eventualmente usadas escusamente para camuflar ineficiência.

55. Nesse interesse, conforme os dados consolidados na tabela analítica apresentada pelo órgão técnico à fl. 68 do relatório técnico conclusivo, **avalia-se a mudança de critério pela conclusão de que a recuperação continua baixa.**

56. No exercício de 2019 foram recuperados R\$ 52.096.218,74, o que representa 0,69% do estoque da dívida (**R\$ 7.568.829.036,60**). **Se os cálculos utilizam a nova sistemática da SEFAZ, o índice de recuperação alcança apenas 1,3%.**

57. Em outras palavras, portanto, ainda que o índice de recuperação seja calculado sobre a nova sistemática da SEFAZ, **o que desconsidera o que dificilmente deve ser reavido e tira do cálculo quase metade da dívida, o que se conseguiu foi o baixíssimo percentual de 1,3% sobre a dívida dita recuperável.**

58. A sistemática deve ser um condutor dos esforços para onde é provável uma melhor recuperação de créditos e autoriza, portanto, uma reformulação, a fim de que haja maior eficiência na cobrança pela própria PGE.

---

<sup>5</sup> Para maiores informações, cita-se a tabela de fls. 7759/7760 que relaciona os 100 maiores devedores do Estado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

59. Outro problema que mais uma vez se levanta, unicamente para dar olhos iniciais a algo que, cedo ou tarde, virá à lume para uma solução, refere-se a recente definição da interpretação do Supremo no sentido de que toda a representatividade judicial das autarquias, deve agora ser feita pela PGE, e não mais suas por procuradorias próprias ou servidores outros, o que pode gerar um sobrecarregamento.

60. **Quanto à dívida pública;** consolidou-se em R\$ 9.645.461.000,00 no exercício, um acréscimo de 8,53% em comparação com o exercício anterior.

R\$ Mil

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA PÚBLICA				
DÍVIDA	VALOR		%	
	2018	2019	Participação	Variação
Fundada Interna	3.262.108	3.373.909	35,00	3,49
Fundada Externa	3.693,398	3.876.397	40,19	5,24
Flutuante	1.876.955	2.393.118	24,81	27,50
<b>Total</b>	<b>8.822.461</b>	<b>9.645.461</b>	<b>100,00</b>	<b>(8,53)</b>

Fonte: Sistema de Administração Financeira – AFI – Balanço Geral do Estado: 2018/2019

61. A **flutuante teve acréscimo de 27,50%**, porém, coberta por disponibilidade financeira suficiente finda em 31/12/2019 na importância de R\$ 8.050.761.331,25.

62. Já a **dívida fundada, consoante a CONGOV, fl. 69 do relatório, somando a interna e externa, consubstanciou a importância de R\$ 7.252.305.000,00 – um crescimento percentual de 4,42% em relação ao ano anterior** – respeitando o limite proposto pelo Senado. Nesse ínterim, cumpre colocar a normatividade apresentada pelo Senado nas Resoluções 40 e 43, ao regulamentar o art. 52, VI e IX da Constituição Federal:

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

**Resolução 40/2001 do Senado**

**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: I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

63. Quanto a esse específico controle, confirmou-se o respeito ao limite senatorial, especificando que a dívida é correspondente ao percentual de 24,20% do dobro da receita corrente líquida.

**DO RESULTADO PRIMÁRIO. RESULTADO NOMINAL.**

64. A CONGOV verificou a regularidade dos índices apresentados para o resultado nominal e primário.

65. A Meta de resultado nominal fixada no anexo de metas fiscais da LDO, para o exercício de 2019, corresponde a R\$ 312.734.000,00, tendo o Resultado Nominal alcançado, no referido exercício, o valor positivo de R\$ 1.341.949.767,63, dentro do planejado pelo governo.

66. A Dívida Consolidada Líquida fechou em R\$ R\$ 4.298.851.799,43. Houve uma redução na Dívida Consolidada Líquida na monta de R\$ 293.196.886,23, em relação ao exercício anterior;

67. A Meta de Resultado Primário, fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO, para o exercício de 2019, corresponde a (R\$ 138.802.000,00), tendo sido alcançado pelo Estado um valor na ordem de R\$ 1.559.748.960,28, acima das expectativas previstas.

**DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE FISCAL**

68. 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.

69. 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**

70. 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.

71. 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.

72. Neste contexto, diversamente do encontrado em exame de contas de exercícios anteriores, soube-se da efetiva realização das Audiências Públicas, fls. 19/29, acerca do cumprimento de metas fiscais exigidas quadrimestralmente. No entanto, sugere-se a sua disponibilização igualmente em portal de transparência do Estado.

§ 4o Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, **em audiência pública na comissão** referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

**DOS GASTOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

73. A Resolução TCE/AM 12/2012 traz a definição sobre o que se considera transferência voluntária:

“(…) o repasse de recursos correntes ou de capital por entidades da Administração Pública Estadual ou Municipal a outra pessoa jurídica de direito público ou privado da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, a título de convênio, auxílio, acordo, cooperação, subvenção social, ajustes ou outros instrumentos congêneres, que não decorra de determinação constitucional ou legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

74. A par disso, mostrou-se que foram feitas **transferências voluntárias num total de R\$ 403.416.998,56**, especificando as proporções nos seguintes grupos: 11,12% foram destinadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

às Prefeituras do Amazonas; 26,11% ao Fundo Municipal da Saúde e; 62,78% foram transferidos às entidades sem fins lucrativos.

75. O destaque é que o valor dispendido com transferências voluntárias em 2019 sofreu uma guinada expressiva de **269,59%** em relação ao visto em 2018. Noutros termos, se antes o valor dispendido não chegava a R\$ 150 milhões, em 2019 alcançou mais de 400!

76. Aliás, para fins de robustecimento, já se sabe que o exercício seguinte acompanhou a preocupante subida, alcançando R\$ 561 milhões (quadruplicado o valor em apenas 2 anos).

77. De qualquer forma, o que se vê, é um movimento criticável.

Transferências voluntárias		Variação
Exercício de 2018	<b>R\$ 149.640.320,68</b>	
Exercício de 2019	<b>R\$ 403.416.998,56</b>	<b>269,6%</b>
Exercício de 2020	<b>R\$ 561.703.462,63</b>	

Convenientes	Participação 2018		Participação em 2019		Participação em 2020	
Prefeituras do Amazonas	60,16%	R\$ 90 milhões	11%	R\$ 44,8 milhões	5,06%	R\$ 28.404.706,07
Fundo Municipal de Saúde	16,67%	Quase R\$ 25 milhões	26,11%	R\$ 105 milhões	27,89%	R\$ 156.650.672,97
Entidades sem fins lucrativos	23,17%	R\$ 34,6 milhões	62,78%	<b>R\$ 253.258.747,56</b>	67,05%	R\$ 376.644.083,59

78. Em um ano, o dedicado às transferências voluntárias quase triplicou!

79. **E é espantoso o aumento exponencial e indesejado em transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos.** No exercício de 2019 receberam, só as tais entidades, um valor que supera em mais de 7 vezes o que receberam em 2018 (731,95%)

10 Maiores beneficiários da listagem	Valor pago
<b>AADC - AGENCIA AMAZONENSE DE DESENV. CULTURAL - AADC</b>	R\$ 91.739.016,17
<b>AADES - AGENCIA AMAZON DE DESEN ECONOMICO E SOCIAL</b>	R\$ 57.307.145,43
<b>INDSH - INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO - INDSH</b>	R\$ 55.723.984,93
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENT O SOCIAL DOM ADALBERT	R\$ 5.217.381,86
ASSOC. CULTURAL MOVIMENTO AMIGOS DO GARANTIDO	R\$ 2.550.000,00
FUNDAÇÃO BOI BUMBA CAPRICHOSO	R\$ 2.550.000,00
DIOCESE DE PARINTINS - Hospital Padre Colombo	R\$ 1.948.837,98
Assoc dos Moradores da Compensa II	R\$ 1.885.230,11
NUCLEO DE AMPARO SOCIAL TOMAS DE AQUINO	R\$ 1.647.929,83
INSTITUTO NUMIA DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL DA AMAZÔNIA- INSTITUTO NUMIA	R\$ 1.100.000,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

80. As três maiores beneficiárias foram a AADES, a AADC e o INDSH, trio que recebeu, somando, a monta total de R\$ 204.770.146,53 de um todo de R\$ 253 milhões.

Transferências voluntárias com entidades sem fins lucrativos		R\$ 253.258.747,56
		Participação em % sobre o total de transferências voluntárias com entidades sem fins lucrativos
AADC	91.739.016,17	36,22%
AADES	57.307.145,43	22,63%
INDSH	55.723.984,93	22,00%
03 somadas R\$ 204.770.146,53		80,85%

81. A AADES aqui tem destaque!

82. É a AADES uma agência que o Estado contrata de forma corriqueira e é beneficiária de transferências com diversas secretarias e entidades cujos objetivos, algumas vezes, se distanciam diametralmente. Não apenas isso, de uma só vista perfunctória, percebe-se que vários objetos são atividades que deveriam ser realizadas pelo próprio Estado que, às vezes, são funções inerentes a órgãos já existentes.

Unidade gestora (transferidora) à AADES	Valor pago
Secretaria de Estado da Casa Civil	R\$ 35.113.852,87
Agência de desenvolvimento sustentável do Amazonas	R\$ 2.503.114,09
Fundo Estadual da Criança e do Adolescente	R\$ 3.908.128,10
Secretaria de Estado da Juventude, Esporte e Lazer	R\$ 2.824.002,33
Secretaria de Estado do meio Ambiente	R\$ 1.906.631,70
Fundo Estadual de Assistência Social do Amazonas	R\$ 11.051.416,24
<b>Total transferido à AADES</b>	<b>R\$ 57.307.145,33</b>

83. Enfim, como se bem vem colocando ao longo do tempo e sido reconhecido pela Corte nas contas pontuais de convênios, são muitos os casos em que os planos de trabalho são precários, às vezes só servindo a uma transferência sem justo motivo de cooperação ou acrescentando pouquíssimamente ao interesse público.

84. A solução, pela forma que o sistema atualmente funciona, não nos parece simplificada. Todavia, existem muitas arestas soltas que, se tratadas, podem auxiliar no processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

**Fala-se das medidas que podem ser pensadas cautelarmente com a reavaliação da necessidade de manutenção, ou ao menos diminuição, de parcerias com instituições que apresentam problemas ou são utilizadas de forma desnaturada.** Entretanto, o que se viu no presente exercício, não foi uma diminuição, ao revés, foi uma explosão em sua utilização.

85. Em outra ponta, sabe-se que o Estado precisa cumprir uma série de atuações que são decorrentes de emendas parlamentares impositivas. Entretanto, em primeiro lugar, ressalta-se que a sua gênese ocorreu em 2015 com a emenda constitucional 86, não sendo a justificativa completa para o aumento expressivo que ocorreu no exercício de 2019. Segundo, estas proposições de emenda parlamentares merecem um capítulo próprio quanto à sua indicação de aplicação em projetos, em princípio, fora da discricionariedade do chefe do Executivo.

**DOS GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO**

86. De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, deverão ser **aplicados pelo Estado do Amazonas, no mínimo, 25% da receita de impostos, compreendidos a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

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.

87. Ao lado dessa exigência constitucional, põe-se também a regra de que aos Estados, na repartição de competências federativas, coube atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio, mas sem o impedir de investir no ensino superior, o que faz por meio da UEA.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

88. Enfim, quanto aos valores que servem de base de cálculo, apurou-se que tendo arrecadado R\$ 11.507.954.015,12, **deveria aplicar, no mínimo, R\$ 2.877.003.223,98.** Na prática, **aplicou R\$ 2.882.034.056,53**, o equivalente a 25,04% do valor base definido na Constituição, cumprindo, portanto, esse dever mandamental.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DO LIMITE CONSTITUCIONAL EM EDUCAÇÃO				
Exercícios	Receita Resultante de Impostos e Transferências	Mínimo a ser Aplicado 25%	Valor Aplicado	%
2015	8.469.497.865,74	2.117.374.466,44	2.124.970.839,24	25,09
2016	8.643.650.711,56	2.160.912.677,89	2.171.837.537,06	25,13
2017	9.308.578.390,87	2.327.144.597,72	2.327.595.123,20	25,00
2018	10.501.566.119,04	2.625.391.529,76	2.628.068.726,89	25,03
2019	11.508.012.895,92	2.877.003.223,98	2.882.034.056,53	25,04

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária-Dezembro-2019/AFI/SEFAZ

89. Além disso, verificou-se também, quanto aos recursos percebidos do FUNDEB, que a **gestão respeitou o percentual destinado ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica da rede pública, perfazendo um gasto no montante de 62,48%.<sup>6</sup>**

90. Em consideração ao pretendido na **Constituição Estadual, art. 200. §10º**, que demanda do Estado a aplicação mínima de 5% em ensino público estadual de terceiro grau (o superior), calculado sobre os 25% que a Constituição exige.

Art. 200 (...)

§10º. O Estado destinará, anualmente, ao ensino público estadual de terceiro grau uma dotação orçamentária, em percentual nunca inferior a cinco por cento do limite mínimo fixado pela Constituição da República para aplicação em educação pelos Estados e Municípios.

91. Sendo a base de cálculo o mínimo dos 25% a ser aplicado na educação (**R\$ 2.877.003.223,98**), 5% disso seria **R\$ 143.850.161,20**, valor próximo, porém não atingido pelo **R\$ 131.056.138,23** aplicados.

### DOS GASTOS COM SAÚDE

92. Expõe a Constituição Federal uma necessidade de cada Estado da federação aplicar um percentual mínimo em saúde, todavia, tal percentual, diversamente do que acontece com o mínimo a ser aportado na educação, foi deixado à definição de lei complementar.

<sup>6</sup> A exigência da legislação então regente, Lei 11.494 de 20.06.2007, art. 22, propõe um mínimo de 60%.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Na oportunidade, deixa-se já o registro e alerta de que a **lei 11.494/2007 foi revogada no final de 2020** por meio da lei 14.133 de 25.12.2020, com a ressalva do art. 12 para os fins do exercício de 2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

Art. 198 (...)

§ 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:

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

93. Por sua vez, a Lei complementar que faz a regulamentação do dispositivo é a de nº 141/2012, onde se definiu que:

Art. 6. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

94. **Com efeito, o Estado do Amazonas aplicou na saúde R\$ 1.950.603.301,43**, correspondendo ao percentual de **16,95%** das receitas provenientes dos tributos e transferências acima mencionados, R\$ 11.507.954.015,12, cumprindo dessa forma o percentual mínimo constitucional exigido de 12% (R\$ 1.380.961.547,51).

95. Faz-se observação de que a crise do COVID-19, muito embora tenha se alastrado em outras partes do globo em 2019, somente veio a assolar o Estado com intensidade em 2020, exercício seguinte.

### **DO CONTROLE INTERNO**

96. O controle interno da unidade federativa em verificação é dado à Controladoria Geral do Estado CGE, isso em conformidade com a Lei Delegada n. 03 de 09 de junho de 2005.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

97. As identificações da Comissão, no presente, indicam; que a CGE auxiliou devidamente o controle externo; com o acompanhamento da gestão da Administração Direta e Indireta. Cumprida a incumbência definida no art. 215 da Resolução 04/2002 – TCE/AM<sup>7</sup>.

98. Frisa-se que, diante do quadro de ausência de **controle interno em cada uma das Secretarias/entidades em prol de órgão centralizado**, a CGE deve manter um escopo expandido, até com agentes seus destacados para atuar em cada uma das Secretarias, do contrário, impor-se-á a criação de órgão interno em cada Secretaria.

**DOS GASTOS COM PESSOAL**

99. Quanto à política de gasto com pessoal na Administração Pública, a LRF criou imposições de responsabilidade e transparência nos gastos com pessoal, determinando que o Estado não pode gastar mais do que 60% da sua Receita Corrente Líquida com essa finalidade, R\$ 14.982.582.075,02 (art. 169, CF, c/c art. 19, LRF).

100. Esses 60% consideram o ente federativo com um todo, de forma que é preciso particionar, conforme regras bem definidas em lei, o máximo que cada poder ou órgão neutral integrantes do mesmo ente federativo pode representar nesse percentual, restando 49% ao executivo que ora se avalia.

101. O cálculo é realizado periodicamente considerando a soma realizada no mês de referência com as onze imediatamente anteriores, havendo um limite prudencial, de alerta, e um limite teto.

102. Dito isso, as despesas com pessoal do Estado, incluindo os Poderes e Ministério Público, alcançaram o percentual geral de 57,69% da Receita Corrente Líquida, R\$ 8.642.988.788,25, dentro do limite de 60% acima aventado.

103. Por outro lado, considerando o reservado ao Executivo, o exame dos autos demonstrou que o gestor superou o limite máximo de 49% com o equivalente à 49,65% apesar de prévios alertas da Corte de Contas, sendo, inclusive, considerada pela CONGOV; situação recorrente.

<sup>7</sup> **Resolução 04/2002. Art. 215.** Além dos documentos exigidos em Resolução específica, as contas do Governador virão acompanhadas de relatórios do Órgão central de controle interno e do Órgão responsável pela contabilidade geral do Poder



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

104. Assim, é imperativo que o gestor atente para as restrições da lei de responsabilidade fiscal e alternativas para o retorno ao patamar ideal abaixo da faixa de alerta (limite prudencial, 95% do limite máximo) de forma que o limite crítico não mais seja alcançado. Diz-se isso, pois a lei de responsabilidade tem restrições inafastáveis e diretas de recondução ao limite, art. 22 e 23 da LRF.

**TERMO DE AJUSTE CONTAS**

105. A CONGOV explicitou um dispêndio com indenizações por meio de TAC na monta de R\$ 428.712.748,28, o que acontece sem licitação ou amparo contratual e, do qual R\$ 219.290.795,38 foram realizados pela só Secretaria de Saúde.

106. Certamente que a metodologia do instrumento tem a sua utilidade, mas, por não apagar o fato de que são dívidas sem cobertura do básico exigido administrativamente para a feitura de gastos; ausência de licitação e contratos, é sempre necessário que tais sejam avaliadas criteriosamente.

107. Aliás, como é aventado pela CONGOV ao tratar do **exercício de 2020** no processo de n. 11.711/2021 (**subsequente ao presente**), para o **preenchimento de registros contábeis**, o Termo de Ajuste de Contas seria instrumento de reconhecimento e pagamento de despesa no mesmo exercício financeiro, e não para o pagamento de débitos de exercícios anteriores. Entretanto, identificou que, pelo menos no exercício de 2020, Administração cometeu o erro, o que nos leva à consideração de que em 2019 o erro já era existente.

108. Deve haver determinação para que o gestor deixe de confundir os institutos e registre na rubrica correta; Termos de ajustamento de Contas, despesas de exercícios anteriores e restos a pagar.

**DESPESAS COM PUBLICIDADE.**

109. De acordo com os estudos apontados pela CONGOV, registra-se que o aumento de gastos com publicidade ocorridas no exercício mostra uma variação de 24,80% quando comparados com o exercício anterior, 2018. *Vide* tabela consolidada à fl. 252 do relatório:

---

Executivo, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

Empresa	Valor pago em 2107 - R\$	Valor pago em 2018 - R\$	Valor pago em 2019 - R\$	% 2018/2019
KINTAW Design e Publicidade LTDA	16.127.731,21	10.387.763,32	8.479.665,19	-18,36%
MENE e PORTELLA Publicidade LTDA	22.263.367,46	28.225.265,22	26.333.674,81	-6,70%
VIEW 360 Publicidade e Comunicação Integrada LTDA	670.164,12	11.627.149,37	27.884.329,80	139,82%
<b>TOTAL</b>	<b>39.061.262,79</b>	<b>50.240.177,91</b>	<b>62.697.669,80</b>	<b>24,80%</b>

**CONCLUSÃO**

110. Diante do exposto, levando em consideração tratar-se de Prestação de Contas de Governo, sem ordenação de despesas, voltadas, portanto, à demonstração do cumprimento dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, no tocante as medidas implementadas e às metas fixadas nos programas de governo consignados no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, as contas, tal como se apresentam, em conformidade com o substancial RELATÓRIO da COMISSÃO DE CONTAS DO GOVERNO, não contém desvios de envergadura que dê azo à sua desaprovação, razão pela qual o Ministério Público de Contas propugna ao egrégio Tribunal Pleno:

111. **I - Emita Parecer Prévio** recomendando à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas que APROVE COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES consignadas do RELATORIO DA COMISSÃO DE CONTAS DO GOVERNO e neste PARECER MINISTERIAL a Prestação de Contas relativa ao exercício de 2019, do Governo do Estado do Amazonas, de responsabilidade de WILSON MIRANDA LIMA;

112. **II - adote ressalvas para o exercício vindouro:**

113. a) quanto ao limite de gastos com pessoal pois; tendo vista que o Poder Executivo iniciou o exercício de 2019 com o limite de gastos com pessoal em nível de cautela, ou seja, no limite prudencial e devidamente alertado, **porém ao revés de regredir os gastos, terminou em situação ainda pior, ultrapassando o limite máximo permitido dos 49%, com 49,65%**, impõe-se à submissão às restrições do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem ainda: a adequação dos gastos com pessoal a fim de sair da superação do limite de gastos e mesmo do limite prudencial, ciente das medidas imediatas que o art. 22 da LRF já se impõe enquanto a situação se mantiver.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

114.       b) quanto ao mínimo a ser aplicado em educação exigido pela Constituição Estadual, Art. 200, §10º, que demanda do Estado a aplicação mínima de 5% em ensino público estadual de terceiro grau, calculado sobre os 25% que a Constituição pede do Estado em educação, o que não foi alcançado no exercício.

115.       **III - adote recomendações para o exercício vindouro:**

116.       a) quanto aos planos de governo, considerando serem ações de longo prazo que definem objetivos diante de um interesse público que se quer alcançar, comprometa-se a cumprir as ações que no exercício tiveram cumprimento muito aquém do esperado até o momento. Noutra ponta, que seja determinado que o gestor atente-se para os gastos com o programa 1408 (Participação do Estado no Capital das Empresas Estatais), cuja aplicação já alcançou o índice de 969,76% do previsto originalmente.

117.       b) quanto as audiências públicas do art. 9, §4 da LRF, haja a disponibilização em portal das Atas resultantes das Audiências Públicas pela CGE.

118.       c) quanto aos gastos com transferências voluntárias, considerando que os recursos dedicados às entidades sem fins lucrativos foram estrondosamente multiplicados em mais de 7 vezes (731,95%) em consideração ao exercício anterior, que se promova o uso do instituto com cautela e máximo respeito à lei, de forma que; i] cesse a contratação de entidades sem fins lucrativos para funções que podem ser cumpridas pela própria Administração ou são a esta inerentes; ii] diminua a própria utilização do instituto, para apenas quando demonstrados rígidos requisitos de idoneidade e planejamento, sabendo-se que a prática comumente mostra à Corte convênios sem sequer um plano suficientemente detalhado. iii] mantenha avaliação constantes das instituições parceiras; iv] deixe de concentrar atribuições amplas na AADES de forma a considerar as suas finalidades específicas, bem ainda as de cada órgão concedente.

119.       d) adote as providências para que os registros inadequados de despesa não mais ocorram, de forma que despesas de exercícios anteriores não sejam anotadas como restos a pagar; e nem se pague despesas de exercícios anteriores com TAC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Gabinete do Procurador-Geral de Contas**

120. e) adote providências para que todos os pagamentos por TAC sejam objeto de publicação em diário oficial.

121. f) quanto à dívida ativa, para que estabeleça plano e métodos de eficiência em atuação a fim de melhor utilizar os índices de recuperação dos créditos e aprimorar o ainda baixo percentual atual.

122. **IV** – determine à Secretaria de Controle Externo que extraia cópias do relatório e parecer prévio para que sejam encartadas nos feitos das contas setoriais de cada um dos Poderes estaduais e dos diversos órgãos e entidades estaduais que tenham sido objeto de análise nos presentes.

123. **V** - Internamente, sugiro a modificação da forma como a Comissão de Contas do Governo aborda sua fiscalização no sentido de:

124. a) quanto à fiscalização dos programas de Governo para que a Comissão não se importe unicamente com dispêndios, mas, como se trata de contas de governo, que sejam exigidos do gestor e avaliados indicadores de realização do que conseguiu alcançar com suas ações e políticas públicas consubstanciados nos planos de governo insculpidos nas suas leis orçamentárias.

125. b) considerando que o Estado precisa cumprir uma série de atuações que são decorrentes de **emendas parlamentares impositivas**, bem ainda que as transferências para instituições privadas sem fins lucrativos sofreram um crescimento exponencial preocupante, **que o relatório evolua também para expor e fiscalizar a indicação de aplicação de recursos dali oriundos.**

É o parecer.

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, em Manaus, 06 de dezembro 2021.

**JOÃO BARROSO DE SOUZA**  
Procurador-Geral de Contas – TCE/AM