



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

PROCESSO Nº:	12236/2022
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2021
ÓRGÃO:	GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
RESPONSÁVEL	Governador WILSON MIRANDA LIMA
RELATORA	Conselheira YARA LINS RODRIGUES DOS SANTOS

PARECER Nº 7893 /2022-MPC-JBS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2021 (art. 71, da Constituição Federal; art. 40, da Constituição Estadual). 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 PRUDENCIAL ATINGIDO. ALERTA DO TRIBUNAL EXPEDIDO PARA REGULARIZAÇÃO (art. 169, CF/88; art. 18 c/c art. 21 da LC 101/2000). DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO. PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO ATENDIDO (art. 212-A, 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). PERCENTUAL MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO DE 3º GRAU (art. 200, §10º da CE). DO CONTROLE INTERNO (art. 31 c/c art. 74, CF/88). PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RECOMENDAÇÕES.

1. Tratam os autos das contas do Governo do Estado do Amazonas, exercício de 2021, sob a responsabilidade do Governador, WILSON MIRANDA LIMA.
2. Após minuciosa análise de toda a documentação acostada aos autos, a Comissão das Contas do Governo (COMGOV) emitiu RELATÓRIO TÉCNICO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR às fls. 6212/6429.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

MÉRITO

3. Ao contrário do que normalmente ocorre no julgamento das CONTAS DE GESTÃO dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, a competência constitucional para JULGAR as chamadas CONTAS DE GOVERNO do Chefe do Poder Executivo é do Poder Legislativo (art. 49, IX, da Constituição Federal), não do Tribunal de Contas. Assim, quem JULGA as contas do Presidente da República é o Congresso Nacional, do Governador do Estado é a Assembleia Legislativa e do Prefeito Municipal é a Câmara de Vereadores.

4. Essa peculiaridade decorre da própria essência do Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição Federal. “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. O Poder Legislativo é a instituição que congrega o povo por meio de seus representantes (que 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).

6. É importante consignar que o PARECER PRÉVIO constitui peça obrigatória da qual o Legislativo precisará se valer e sem a qual não poderá julgar. Trata-se, portanto, de instrumento imprescindível ao julgamento das contas do Chefe do Executivo, razão pela qual a Assembleia Legislativa só poderá julgar a Prestação de Contas do governador, mediante o parecer prévio e definitivo do Tribunal de Contas.

7. Assim, a prestação de contas do Governador do Estado, por imposição normativa constitucional, 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 mencionamos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

8. Por fim, em razão da existência de dois regimes jurídicos de contas públicas, ou seja, (contas de governo e contas de gestão), traz-se à colação trecho de um artigo publicado na Revista do Tribunal de Contas da União de autoria do Professor José de Ribamar Caldas Furtado, Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado do Maranhão 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).

9. Pois bem, passamos então à análise pormenorizada da Prestação de Contas de Governo de 2021, que de início anotamos que 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).

10. Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter dado ênfase à função de planejamento governamental, foi só a partir do exercício do ano 2000, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os processos de planejamento e orçamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

assumiram uma feição especial. A LRF enfatizou sobremaneira o Princípio do Planejamento e o Princípio da Transparência (art. 1º, §1º, c/c art. 48).

11. 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.

12. 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 povo.

13. O **primeiro instrumento, o PPA – Plano Plurianual** 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.

14. **O Estado instituiu o Plano Plurianual por meio da Lei nº 5.055 de 27.12.2019**, para nortear o quadriênio de 2020 a 2023, apresentando os Programas de Governo e fixando a despesa para os referidos exercícios.

15. O **segundo instrumento é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias** 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

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.

16. O Estado editou sua **LDO**, por meio da **Lei Estadual nº 5248 de 14.09.2020**, estabelecendo as prioridades das metas e prioridades do Governo, bem como a projeção das receitas e despesas para o exercício, os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos, as disposições relativas à política de pessoal, as orientações para a elaboração, execução e alterações da LOA, dispondo ainda a respeito das alterações na legislação tributária e acerca das políticas de aplicação da Agencia de Desenvolvimento e Fomento do Amazonas.

17. 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, além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal, limites de dívidas, uso de reserva de contingência, 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.

18. O **terceiro instrumento é a LOA – Lei Orçamentária Anual** 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).

19. O conteúdo do orçamento é definido no texto constitucional pela negativa: “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

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

20. Isto em consideração expõe-se que a Lei Orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2021 - Lei Estadual nº 5.365 de 30.12.2020, teve previsão inicial para **receitas orçamentárias** no montante de R\$ 18.887.964.000,00 (dezoito bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, novecentos e sessenta e quatro mil reais), ou seja, 35 milhões e fração a menos que a previsão da receita no exercício anterior, compreendendo o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento.

21. Outrossim, a despesa orçamentária fixada na LOA também correspondeu ao mesmo montante de R\$ 18.887.964.000,00 bilhões de reais.

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

22. 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).

23. O **Balanço Orçamentário** apresentou uma situação de equilíbrio entre a receita arrecadada e despesa efetivamente arrecadada, apresentando um superávit de R\$ 773.971.113,78, evidenciando assim equilíbrio na execução orçamentária.

24. Segundo o referido Balanço Geral, o Estado arrecadou bem mais do que foram inicialmente previstos na LOA. Com efeito, a **receita** efetivamente arrecadada no exercício de 2021 foi na ordem de **R\$ 25.652.542.029,21**. Houve, portanto, superávit na arrecadação do Estado no exercício financeiro de 2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

25. Quanto à **despesa** pública, no tocante a sua execução, observou-se que inicialmente a despesa total autorizada no exercício foi na ordem de R\$ 25.598.085.345,88, entretanto a despesa efetivamente empenhada foi menor, na ordem de R\$ 23.831.747.260,66.

26. É importante registrar a evolução da despesa comparando-se o exercício de 2020 com o exercício de 2021 houve um aumento nas despesas na área da Saúde (11,71%), com Educação (16,06%), na área de Segurança Pública (10,02%) e com Encargos Especiais (24,54%).

27. Vale pontuar ainda o substancial aumento da despesa comparando-se o exercício de 2020 com o exercício de 2021, na função Agricultura (119,94%) e na função Organização Agrária (931,25%), bem como na função Assistência Social, cuja despesa aumentou na ordem de 313,78% em comparação com o mesmo período no exercício de 2020.

28. Quanto aos **créditos adicionais** (suplementares e especiais), é importante pontuar que os créditos suplementares (aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária) foram abertos na ordem de R\$ 10.000.058.372,00 (*e fração*); e os créditos especiais (aqueles destinados a despesas com programas novos, ainda não previstos na LOA) foram abertos na ordem de R\$ 6.988.089.853,71. Totalizando assim, R\$ 16.988.148.225,71 em créditos adicionais abertos no período de janeiro a dezembro do exercício de 2021.

29. O **Balanco Financeiro** demonstra os ingressos e dispêndios de recursos financeiros a título de receitas e despesas orçamentárias, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, além dos saldos de disponibilidades do exercício anterior e aqueles que passarão ao exercício seguinte.

30. Da análise do resultado financeiro do exercício, verificou-se um resultado positivo no exercício de 2021 na ordem de R\$ 935.073.073,67.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

31. As disponibilidades financeiras deixadas pelo Governo do Estado na ordem de R\$ 10.147.470.163,88 são suficientes para arcar com a totalidade dos restos a pagar inscritos no final de 2021 na ordem de R\$ 1.506.867.829,30; deixando ainda um saldo positivo para os demais compromissos assumidos pelo Estado na ordem de R\$ 8.640.602.334,58.

32. 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 do exercício anterior, distinguindo-se as processadas, das não processadas, totalizando o montante de 1.506.867.829,30, regularmente cobertos diante da disponibilidade financeira suficiente, como já mencionamos no parágrafo anterior.

33. 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), em outras palavras, é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial do Estado.

34. O patrimônio financeiro do Estado apresentou um superávit de R\$ 8.223.352.323,58. Já o patrimônio permanente apresentou um incremento na ordem de R\$ 2.375.829.028,00. O ativo permanente do Estado também cresceu em relação ao mesmo período de 2020, com acréscimo de 290%. Os bens imóveis obtiveram uma variação positiva de 7,50% em relação ao exercício de 2020.

DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

35. Quanto aos programas de governo, infere-se dos autos que a maioria deles foram executados a contento, com destaque para os seguintes programas: Operações Especiais: Participação do Estado no Capital das Empresas Estatais cuja execução em 2021 alcançou 200% da meta estipulada; Programa Navega SUS com mais 60% de meta executada; Programa Gestão da Política de Assistência Social com mais de 80% executado; Programa Pacto Pela Vida com mais de 100% executado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

36. Entretanto, não houve aplicação no Programa Biopolis Amazonas cujo objetivo principal consiste em desenvolver uma matriz econômica sustentável no Amazonas.

37. Comparando-se com a Prestação de Contas do exercício anterior (2020), notamos um melhora significativa na execução dos programas de governo apontados naquela ocasião com execução deficitária, a saber: os Programas **3302** (Desenvolve Amazonas – Executar políticas públicas para estabelecer nova dinâmica de geração de riquezas); **3259** (Gestão Administrativa Fiscal, Financeira, Contábil e Orçamentária – melhorar processo de arrecadação, gerência e equilíbrio), o Programa **3304** (Simplifica Amazonas – Plano de desburocratização e economia); o Programa **3231** (Navega SUS – Aperfeiçoamento de processo de trabalho, gestão e transparência) e o Programa **3237** (Gestão da Política de Assistência Social).

38. Quando se pensa em uma avaliação acerca de políticas públicas e ações governamentais em sentido macro (justamente um dos principais cerne na avaliação de uma conta de governo), o que mais se quer ver são os planos, os objetivos e a par de tudo isso, comparar e ver o que foi efetivamente alcançado, sempre considerando o cenário do objetivo macro. Neste ponto, penso que a análise dos programas de governo pelo controle externo precisa evoluir para considerar se o objetivo de interesse público almejado foi alcançando e não unicamente o progresso no âmbito financeiro de gastos.

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

39. A Lei nº 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 João Barroso de Souza

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

41. De acordo com o Relatório da Comissão, no exercício de 2021, foram inscritos na dívida ativa os créditos tributários e não tributários na ordem de R\$ 674.208,00, aumentando, portanto, em 8,49%, em relação ao exercício de 2020, a quantidade de créditos inscritos na dívida ativa.

42. Em consequência, o valor total dos créditos a favor do Estado do Amazonas aumentaram em torno de 8 bilhões e 398 milhões de reais, sendo que os 100 (cem) maiores devedores do Estado representam em torno de 71% desse valor total de devedores, conforme relação às fls. 56 do Relatório da Comissão, destacando-se a empresa Amazonas Energia S.A e a Amazonas Distribuidora de Energia S.A que juntas acumulam dívida de quase 2 bilhões de reais e a Petrobras com dívida em torno de 1 bilhão e meio de reais.

43. Em manifestações anteriores, o Ministério Público de Contas já destacou o baixo índice de recuperação dos créditos do Estado. Na ocasião, pontuamos que os gestores têm responsabilidade e devem envidar esforços na cobrança e execução da dívida ativa, podendo, inclusive, configurar, eventualmente, ato improbidade administrativa. Outrossim, o art. 11 da LRF determina a efetiva cobrança de todos os tributos, como requisito de uma gestão responsável, inclusive aqueles inscritos em dívida ativa, o que deve ser realizado através dos lançamentos dos tributos, medidas amigáveis de cobrança, ajuizamento de ações de execução fiscal, dentre outras medidas que denotam eficiência tributária e incremento de receita própria.

44. Vale registrar que, em 2020, foi publicada a Portaria Conjunta nº 027/GSEFAZ/GPGE classificando os créditos inscritos na Dívida Ativa de acordo com a capacidade de recuperação, de modo que, a classificação de Rating A significa que o crédito possui alta perspectiva de recuperação, o crédito de Rating B, tem média



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

perspectiva de recuperação, e os de Rating C e D são os créditos com baixa perspectiva de recuperação ou considerados irrecuperáveis.

45. Trata-se de iniciativa interessante e relevante, pois, permite direcionar a atuação das cobranças prioritariamente àqueles débitos cuja recuperação não dependa unicamente da atuação estatal, mas, principalmente, das condições do devedor.

46. Quanto à **dívida pública** do Estado, consolidou-se em torno de R\$ 10 bilhões e 364 milhões de reais ao final do exercício financeiro de 2021. Havendo, portanto, um crescimento de 18,17% em relação ao mesmo período do exercício anterior.

47. A dívida flutuante diminuiu na ordem de 0,63%, coberta por disponibilidade financeira, não comprometendo o equilíbrio das contas públicas.

48. Já a dívida fundada, consoante relatório da Comissão, somaram a importância de R\$ 8,6 bilhões de reais - um acréscimo de 21,55% em relação ao estoque contabilizado no exercício de 2020 - ainda assim respeitando o limite estabelecido em resolução do Senado Federal.

49. A norma em questão é a Resolução do Senado Federal - RSF nº 40, de 2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa norma estipula que, de 2016 em diante, as dívidas consolidadas líquidas (DCLs) não poderão ser superiores a 200% das receitas correntes líquidas (RCLs), no caso dos Estados e do Distrito Federal, ou a 120% das RCLs, no caso dos municípios.

DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E DA RESPONSABILIDADE FISCAL

50. O princípio da transparência ou da clareza foi estabelecido pela Constituição Federal como pedra de toque do Direito Financeiro, proporcionando o acesso público às



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

informações governamentais e oferecendo, assim, condições fáticas de controle contas públicas pelo povo.

51. 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.

52. 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.

53. Os instrumentos que põem em prática o princípio da transparência da gestão fiscal são: I) os Planos, Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias; II) as Prestações de Contas; III) o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas; IV) o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e V) Relatório de Gestão Fiscal.

54. Todos os documentos precitados foram apresentados nesta Prestação de Contas a contento, a exemplo do RREO (bimestral) e o RGF (quadrimestral) foram publicados dentro do prazo do art. 52 e 54 da LRF;

DOS GASTOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E OBRIGATÓRIAS

55. A Resolução TCE/AM nº 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

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.”

56. A par disso, a Comissão apurou que foram realizadas **transferências voluntárias no montante de R\$ 1.015.494.480,66**, especificando as proporções nos seguintes grupos: 26,06% foram destinados aos municípios; 23,32% ao Fundo Municipal da Saúde e; 50,42% foram destinados às entidades sem fins lucrativos.

57. Quanto as vinculações de receitas apurou-se que o calculo da receita tributária, base para repasse aos Poderes, inclusive o Tribunal de Contas e o Ministério Público, foi executado na forma da Lei de regência (inteligência do art. 5º, §§ 1º, 2º, 6º, da Lei 5248/2020 e art. 147, §2º, da Constituição Estadual.

DOS GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

58. De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, deverão ser aplicados pelo Estado, 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.

59. 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.

Art. 212....

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

60. Enfim, após apuração da receita oriunda dos impostos, apurou-se que o Governo do Estado deveria aplicar, no mínimo, R\$ 3.753.222.350,08. Na prática, aplicou R\$ 3.756.675.741,66, ou seja, o equivalente a 25,02% do valor base definido na Constituição, cumprindo, portanto, a contento, esse dever constitucional.

61. Além disso, verificou-se também, quanto aos recursos percebidos do FUNDEB, que o Governo do Estado respeitou o percentual constitucional de aplicação na proporção não inferior a 70% dos recursos anuais totais dos fundos destinados ao pagamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (art. 212-A, IX, §3º, da CF).

62. No tocante à norma estabelecida em nossa Constituição Estadual do Amazonas, o art. 200. §10º estabelece que o Estado aplique no mínimo 5% no ensino público estadual de 3º grau, calculado sobre os 25% que a Constituição Federal exige, *in verbis*: "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. Nesse contexto, o Estado aplicou no ensino público estadual de 3º grau o montante de R\$ 59.602.497,10 de acordo com a tabela numerária colacionada no Relatório da Comissão.

DOS GASTOS COM SAÚDE

63. 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.

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

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;

64. 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.

65. Com efeito, o Estado do Amazonas aplicou na saúde o montante de R\$ 2.788.535.244,56 de recursos públicos, correspondendo ao percentual de 18,57% das receitas provenientes dos tributos e transferências acima mencionados, cumprindo desse modo, a contento, o percentual mínimo constitucional exigido.

DO CONTROLE INTERNO

66. 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.

67. As identificações da Comissão, no presente, indicam; que a CGE auxiliou devidamente o controle externo; porém, que inexistem unidades de controle interno nos órgãos e entidades estatais, e; que Portais foram criados, embora tenha identificado, também, que a sua alimentação não tem hígidez por resistência quanto à exposição de informações.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

68. Frisa-se, diante da permanência do quadro de ausência de controle interno em cada uma das Secretarias/entidades que; ou a CGE deve ampliar o seu escopo, destacando agentes seus para atuar em cada uma das Secretarias (que movimentaram milhões e milhões recursos cada uma), ou deve cada órgão criar o seu. Aliás, vê-se com parcimônia a argumentação costumeira de ausência de pessoal suficiente ou adequado, do órgão ou da CGE, pois é uma atuação essencial de exigência perene, repetida e vista diariamente, dia sim, dia sim, ano após ano. O que é o bastante para que o órgão, se ainda não tem, desenvolva a sua especialização.

DOS GASTOS COM PESSOAL

69. 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 possa gastar mais do que 60% da sua Receita Corrente Líquida com essa finalidade (art. 169, CF, c/c art. 19, LRF).

70. 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.

71. 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.

72. O exame dos autos e o relatório da Comissão das Contas de Governo apontaram que Estado gastou com as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais o equivalente a 53,94% da Receita Corrente Líquida, excedendo, portanto o limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a despeito dos diversos alertas emitidos por esta Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

73. Assim, imperativo que o Estado adote, imediatamente, após avaliação ao final de cada quadrimestre, as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único, da LRF, a seguir colacionado:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

CONCLUSÃO

74. 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 e avaliação do desempenho do Governo do Estado no tocante ao resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, transparência e responsabilidade fiscal, em conformidade com o substancioso RELATÓRIO da COMISSÃO DE CONTAS DO GOVERNO desta egrégia Corte de Contas, não contém desvios de envergadura que dê azo à sua desaprovação, razão pela qual o Ministério Público de Contas propugna ao egrégio Tribunal Pleno:

75. I - Emita Parecer Prévio recomendando à augusta Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas que APROVE COM AS RECOMENDAÇÕES consignadas do RELATORIO DA COMISSÃO DE CONTAS e neste PARECER MINISTERIAL a Prestação de Contas de Governo, do exercício de 2021, de responsabilidade do governador WILSON MIRANDA LIMA;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

76. II - adote as seguintes recomendações:

a) tendo em vista o *limite prudencial* com gastos de pessoal alcançado, adote as medidas estabelecidas no art. 22, parágrafo único, incisos I a V da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) promova a adequação dos gastos com pessoal a fim de sair do limite prudencial, ciente das medidas imediatas que o art. 22 da LRF já se impõe enquanto a situação se mantiver avaliadas ao final de cada quadrimestre;

c) promova o contínuo aparelhamento e especialização da CGE e defina a criação de controle interno auxiliares em cada uma das Secretarias de Governo;

d) quanto aos planos de governo, considerando que são ações de longo prazo definidas no Plano Plurianual, que se dê maior atenção Programa Biopolis Amazonas, cujo objetivo principal consiste em desenvolver uma matriz econômica sustentável no Amazonas. Por outro lado, atenção ainda para os gastos com o programa 1408 (Participação do Estado no Capital das Empresas Estatais), cuja aplicação já alcançou índice superior a 200% do previsto originalmente no Plano Plurianual.

e) quanto aos gastos com transferências voluntárias, considerando que os recursos dedicados às entidades sem fins lucrativos continuam altos, no ponto de vista das necessidades prioritárias e necessárias a uma boa administração, promova mecanismos de controle e critérios objetivos de escolha dessas entidades, mediante rígidos requisitos de idoneidade e planejamento, mantendo avaliação periódica da execução das atividades comprometidas por ocasião do recebimento das transferências voluntárias;

f) Seja se 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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador João Barroso de Souza

77. Internamente, a título de sugestão e buscando contribuir para o aprimoramento do controle externo, sugiro a modificação da forma como a COMGOV aborda o controle das Contas de Governo quando na análise da execução dos programas de Governo para que não seja unicamente focada nos gastos, mas, como se trata de contas de governo, que sejam avaliados a eficácia e eficiência mediante indicadores de desempenho no alcance das ações e políticas públicas adotadas nos planos de governo.

É o parecer.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em
Manaus, 30 de novembro de 2022.

JOÃO BARROSO DE SOUZA
Procurador do Ministério Público de Contas