



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

PROCESSO Nº:	11.704/2021
ANEXO Nº:	12.079/2020
NATUREZA:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2020
ÓRGÃO:	GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
RESPONSÁVEL	Governador WILSON MIRANDA LIMA
RELATOR	Conselheiro ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA

PARECER Nº 5048 /2021-PGC-MPC

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2020 (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 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, 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 3º grau (superior), art. 200, §10º da CE, descumprido. COVID. 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 2020**, 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. 3220/3458, conduzido pelo Relator designado, Excelentíssimo Senhor Conselheiro ÉRICO XAVIER DESTERRO E SILVA.



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.

4. 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 diferença¹, impondo mudanças nas posturas das Cortes de Contas².

5. 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.

6. 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).

¹ “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).

² 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

7. 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.

8. 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).

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

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

11. 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

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. **O Estado instituiu o PPA, por meio da Lei Estadual nº 5.055 de 27.12.2019, com** para nortear o quadriênio de **2020 a 2023**, apresentando os Programas de Governo e fixando a despesa, para o exercício de 2020, em **R\$ 18.923.902.000,00**.

16. 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.

17. O Estado editou sua **LDO** por meio da **Lei Estadual nº 4.905 de 05.08.2019**, estabelecendo as prioridades das metas presentes no planejamento estratégico, incluindo, v.g., as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (justamente o de 2020), orientando a elaboração da LOA e dispondo a respeito da legislação tributária estadual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

18. 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. 8º e ss), limites de dívidas (art. 43/45), 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.

19. 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).

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

21. Isto em consideração, expõe-se que a Lei Orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2020 - Lei Estadual nº 5.065 de 30.12.2019, teve previsão inicial para receitas e despesas orçamentárias no montante de **R\$ 18.923.902.000,00**, compreendendo o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento.

22. O valor correspondente ao item no exercício anterior foi R\$ 17.456.326.000,00, denotando **um acréscimo, em comparação, de R\$ 1.467.576.000,00** em relação ao previsto no presente.

23. **DOS PROGRAMAS DE GOVERNO**

24. Quanto aos programas de governo, previstos no Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual prevista para o exercício de 2020, o que os dados frios mostraram de pronto à Comissão de Contas do Governo foi o **cumprimento destoante de específicos programas**. É informação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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.

25. Para mais, fala-se do **Programa 1408** – Operações Especiais: PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO CAPITAL DAS EMPRESAS ESTATAIS, em que a aplicação alcançou o índice de **149,93% do previsto originalmente já no final do primeiro ano do PPA.**

26. Para menos, os Programas **3307** (Biópolis Amazonas – Desenvolver matriz sustentável), **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) **não alcançaram uma execução de sequer 1%**; enquanto a **3304, 1,8%** (Simplifica Amazonas – Plano de desburocratização e economia); a **3231, 4,23%** (Navega SUS – Aperfeiçoamento de processo de trabalho, gestão e transparência); e a **3237, 3,93%** (Gestão da Política de Assistência Social).

27. Sabe-se que a crise do COVID-19, que severamente atingiu o Estado em 2020, provavelmente promoveu uma bagunça orçamentária, deixando áreas desprestigiadas em prol de outras prioritárias emergenciais, no entanto, falar mais exigiria a avaliação de justificativas, o que não é possível quando o que se tem são apenas números do *quantum* aplicado em cada programa.

28. 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.

29. 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*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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?).

30. *Ad exemplum*, em consulta ao Relatório das Contas de Governo do Estado de São Paulo³, 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.”

31. O TCU também angaria informações em processo próprio de acompanhamento⁴.

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

33. 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.

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

⁴ 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

34. 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.

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

36. 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).

37. Segundo o relatório da CONGOV (e tabela de fls. 3024), do Balanço Orçamentário extrai-se, primeiro: há um déficit entre a previsão de receita atualizada e a dotação de despesa autorizada, no entanto, estabeleceu-se o equilíbrio pela utilização de saldo/disponibilidade de exercícios anteriores.

RESULTADO DA EXECUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DE 2020	
a) RESULTADO DA RECEITA ORÇAMENTARIA	VALOR (R\$)
RECEITA REALIZADA - ARRECADADA	22.878.444.655,52
(-) RECEITA PREVISTA - ATUALIZADA	21.610.334.984,45
(=) SALDO SUPERAVITARIO	1.268.109.671,07
b) RESULTADO DA DESPESA ORÇAMENTARIA	VALOR (R\$)
DESPESA AUTORIZADA	23.207.226.073,70
(-) DESPESA EMPENHADA	21.576.305.962,97
(=) ECONOMIA ORÇAMENTARIA	1.630.920.110,73
c) RESULTADO DA PREVISÃO ORÇAMENTARIA	VALOR (R\$)
RECEITA PREVISTA - ATUALIZADA	21.610.334.984,45
(-) DESPESA AUTORIZADA	23.207.226.073,70
(=) SALDO DEFICITARIO	-1.596.891.089,25
d) RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA	VALOR (R\$)
RECEITA REALIZADA - ARRECADADA	22.878.444.655,52
(-) DESPESA REALIZADA - EMPENHADA	21.576.305.962,97
(=) SUPERAVIT DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA	1.302.138.692,55

38. Segundo, houve arrecadação efetiva superior à receita prevista, somando um superávit na arrecadação de R\$ 1.268.109.671,07, o que aconteceu mesmo em meio à crise pandêmica.

39. Terceiro, a receita efetivamente arrecadada foi R\$ 1.302.138.692,55 superior às despesas efetivamente empenhadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

40. Em suma, resta evidenciado o equilíbrio na execução orçamentária.
41. O Balanço 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.
42. **As disponibilidades financeiras deixadas (R\$ 9.216.870.751,92)** são suficientes para arcar com a totalidade dos restos a pagar inscritos no final de 2020 (R\$ 1.262.283.375,81), deixando ainda um saldo para os demais compromissos assumidos no passivo circulante (R\$ 7.954.587.376,11). – *vide* tabela de fl. 46 do relatório.

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E RESTOS A PAGAR - 2020	
Discriminação	Valor (R\$)
1. Disponibilidade Financeira para exercício seguinte	9.216.870.751,92
2. Restos a Pagar Processados	(69.230.855,35)
3. Restos a Pagar Não Processados	(1.193.052.520,46)
4. Total dos Restos a Pagar Processados e Não Processados 4 = (2 + 3)	(1.262.283.375,81)
5. Saldo Excedente Total 5 = (1 - 4)	7.954.587.376,11

43. 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\$ 69.230.855,35, enquanto as não-processadas, R\$ 1.193.052.520,46. O seu total estava coberto, como já se disse, por disponibilidades suficientes.
44. O **Balanço 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).
45. O patrimônio permanente se mostrou superavitário em R\$ 609.015.846,90. Houve a demonstração da situação do ativo e passivo financeiro.
46. O ativo permanente imobilizado apresentou um acréscimo de 7,64% em relação à 2019 na ordem de 668.465.096,42. O passivo permanente, em outra costa, somou a monta de R\$ 13.914.785.730,17, configurando um decréscimo de 1,23% quando comparado com exercício de 2019. O patrimônio líquido perfaz de R\$ 8.097.851.285,82, o que corresponde à 71,83% do passivo permanente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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

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

49. Como anuncia a CONGOV, houve, em 2020, a **inscrição de R\$ 649.473.979,61**, o que representa 8,58% do saldo do exercício passado, sendo R\$ 595.590.731,24 Tributária e R\$ 53.883.248,37 Não Tributária.

50. **A dívida ativa do Estado findou, no exercício de 2020, em R\$ 7.942.666.356,48** (quase oito bilhões de reais). O que, nos cálculos obtidos pela CONGOV, corresponde a um crescimento, em relação à 2019, de 4,94% sobre R\$ 7.568.829.036,60. Em 2018, era aproximadamente 7 bilhões.

Demonstrativo da Dívida Ativa				
Dívida Ativa	Tributário	Não Tributário	Total	% sobre 2019
Saldo em 31/12/2019	7.005.640.388,98	513.188.647,62	7.568.829.036,60	
(+) Inscrições em 2020	595.590.731,24	53.883.248,37	649.473.979,61	8,58%
(+) Ajustes de Exercícios Anteriores	-126.187.555,39	5.804.272,50	-120.383.282,89	-1,59%
(-) Arrecadação da Dívida em 2020	-58.211.794,79	-3.239.616,94	-61.451.411,73	-0,81%
(-) Baixa de CDA's em 2020	-62.101.959,99	-27.690.483,89	-89.792.443,88	-1,19%
(-) Renúncia de CDA's em 2020 (Anistia Fiscal)	(4.009.521,23)	-	-4.009.521,23	-0,05%
Saldo em 31/12/2020	7.400.720.298,82	541.946.067,66	7.942.666.356,48	104,94%

Fonte: Prestação de contas - Exercício 2020

51. À ocasião da manifestação proferida nos autos do exercício de 2018⁵, este membro ministerial pôs em destaque o baixo índice de recuperação dos créditos do Estado, pois não alcançava meio por cento do todo.

52. 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

⁵ O processo de contas 12555/2020, relativo ao exercício de 2019, consta ainda sem julgamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

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”.

53. 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 das contas do exercício anterior (2017), no Parecer Prévio, recomendou-se uma maior atuação por parte da Procuradoria-Geral do Estado na cobrança efetiva desses créditos.

54. 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 (níveis A, B, C e D).

55. 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.

56. **É necessário considerar também os índices levando em conta os títulos classificados como de boa perspectiva de recuperação segundo os novos critérios da SEFAZ.**

57. **De qualquer forma, a sistemática autoriza uma reformulação, a fim de que haja maior eficiência na cobrança pela própria PGE.**

58. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

59. **Quanto à dívida pública;** consolidou-se em R\$ 8.481.518.000,00 no exercício. Aliás, percebe-se que embora o relatório da CONGOV fale em crescimento da dívida pública, a variação dos 12% em relação ao ano anterior é de decréscimo, *vide* tabela reproduzida abaixo:

R\$ Mil

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA PÚBLICA				
DÍVIDA	VALOR		%	
	2019	2020	Participação	Variação
Fundada Interna	3.373.909	3.056.139	36,03	(9,47)
Fundada Externa	3.876.397	3.758.167	44,31	(3,05)
Flutuante	2.393.118	1.667.211	19,66	(30,33)
Total	9.645.424	8.481.518	100,00	(12,07)

Fonte: Sistema de Administração Financeira – AFI – Balanço Geral do Estado: 2019/2020

60. **A flutuante teve decréscimo de 30,33%**, coberta por disponibilidade financeira.

61. Já a **dívida fundada, consoante a CONGOV, fl. 62/63, somando a interna e externa, somaram a importância de R\$ 6.815.306.000,00 - um decréscimo de 6,04% 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

62. Quanto a esse específico controle, a CONGOV aduziu o respeito ao limite senatorial, especificando que a dívida é correspondente ao percentual de 20,70% da receita corrente líquida.

63. **DO RESULTADO PRIMÁRIO. RESULTADO NOMINAL.**

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

65. A Meta de resultado nominal fixada no anexo de metas fiscais da LDO, para o exercício de 2020, corresponde a R\$ 676.234.000,00, tendo o Resultado Nominal alcançado, no referido exercício, o valor positivo de R\$ 1.147.968.904,95, dentro do planejado pelo governo.

66. A Dívida Consolidada Líquida fechou em R\$ 3.127.485.090,15. Houve uma redução na Dívida Consolidada Líquida na monta de R\$ 1.261.918.404,34 em relação ao exercício anterior;

67. A Meta de Resultado Primário, fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO, para o exercício de 2020, corresponde a (R\$ 317.354.000,00), tendo sido alcançado pelo Estado um valor na ordem de R\$ 1.224.170.145,60, dentro das expectativas previstas.

68. DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE FISCAL

69. 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.

70. 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.

71. 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.

72. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

73. Neste contexto, **não houve disponibilização, em portal, das Atas resultantes das Audiências Públicas** previstas art. 9º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto que a CONGOV sugere alertar a CGE – Controladoria Geral do Estado para que promova as publicações em correção à falha (fl. 199).

§ 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.

74. Faz-se recomendação à CGE para que disponibilize as atas de Audiência em portal de transparência.

75. **DOS GASTOS COM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

76. 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.”

77. A par disso, mostrou-se que foram feitas **transferências voluntárias num total de R\$ 561.703.462,63**, especificando as proporções nos seguintes grupos: 5,06% foram destinadas às Prefeituras do Amazonas; 27,89% ao Fundo Municipal da Saúde e; 67,05% foram transferidos às entidades sem fins lucrativos.

78. O destaque é que o valor dispendido com transferências voluntárias em 2020 sofreu nova guinada expressiva **de 39,24%** em relação ao visto em 2019, e de 375,37% se comparado com 2018.

79. Noutros termos, se antes, em 2018, o valor dispendido não chegava a R\$ 150 milhões, o que foi quase triplicado em 2019, no exercício de 2020 seguiu-se a mesma linha preocupante de aumento com um novo acréscimo de mais R\$ 158.286.464,07.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

80. Com isso, com os dois últimos anos promovendo um aumento extraordinário, a preocupante subida alcançou o valor de R\$ 561 milhões de reais (quadruplicado o valor em apenas 2 anos).

81. O que se vê, é um movimento criticável a ser avaliado.

Transferências voluntárias		Variação
Exercício de 2018	R\$ 149.640.320,68	
Exercício de 2019	R\$ 403.416.998,56	269,6%
Exercício de 2020	R\$ 561.703.462,63	39,24

Convenientes	Participação 2018		Participação em 2019		Participação em 2020	
Prefeituras do Amazonas	60,16%	R\$ 90 milhões	11%	R\$ 44,8 milhoes	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%	R\$ 253.25 milhões	67,05%	R\$ 376.644.083,59

82. (De 2018 à 2020, houve um salto de 375%).

83. **E é espantoso o aumento exponencial e indesejado em transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos.** No exercício de 2020 receberam, só as tais entidades, um valor que supera o dobro da TOTALIDADE dos valores que foram dedicados a TODAS as transferências voluntárias no exercício de 2018; e ao décuplo do que receberam em 2018 (Ou 48% se comparado com 2019).

10 Maiores beneficiários da listagem	Valor pago
INDSH - INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO - INDSH	R\$ 184.832.756,98
AADES - AGENCIA AMAZON DE DESEN ECONOMICO E SOCIAL	R\$ 67.360.563,34
AADC - AGENCIA AMAZONENSE DE DESENV. CULTURAL - AADC	R\$ 51.244.037,75
FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL RIO SOLIMÕES - Hospital Francisca Mendes	R\$ 7.229.222,39
INSTITUTO NUMIA DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL DA AMAZÔNIA-INSTITUTO NUMIA	R\$ 3.753.404,62
FUNDAÇÃO UNIVERSITAS DE ESTUDOS AMAZONICOS	R\$ 2.604.248,00
COMISSAO EXECUTIVA DAS ESCOLAS DE SAMBA DE MANAUSCEESMA	R\$ 2.539.006,79
NUCLEO DE AMPARO SOCIAL TOMAS DE AQUINO	R\$ 1.900.000,00
DIOCESE DE PARINTINS - Hospital Padre Colombo	R\$ 1.299.227,98
ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE OASIS DE PAZ	R\$ 1.087.463,00

84. **As três maiores beneficiárias foram a AADES, a AADC e o INDSH, trio que recebeu, somando, a monta total de R\$ 303.437.358,07.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

Transferências voluntárias com entidades sem fins lucrativos			R\$ 376.644.083,59
			Participação em % sobre o total de transferências voluntárias com entidades sem fins lucrativos
AADES	R\$	67.360.563,34	17,88%
AADC	R\$	51.244.037,75	13,61%
INDSH	R\$	184.832.756,98	49,07%
03 somadas			80,56%

85. **A AADES aqui tem destaque!**

86. 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 feitas pelo próprio Estado que, às vezes, parecem funções inerentes a órgãos já existentes.

Unidade gestora (transferidora) à AADES	Valor pago
Secretaria de Estado de Administração e Gestão	R\$ 9.500.083,78
Fundação Fundo Previdenciário do Amazonas	R\$ 2.966.146,84
Secretaria de Estado de Saúde	R\$ 2.476.875,31
Secretaria de Estado de Produção	R\$ 15.340.091,25
Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal sustentável do Amazonas	R\$ 1.693.734,14
Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas	R\$ 2.000.000,00
Agência de desenvolvimento sustentável do Amazonas	R\$ 1.000.212,00
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania	R\$ 7.067.042,24
Fundo Estadual da Criança e do Adolescente	R\$ 6.288.381,90
Fundação Amazonas de Alto rendimento	R\$ 2.764.833,13
Secretaria de Meio Ambiente	R\$ 2.408.402,34
Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas	R\$ 3.764.075,08
Fundo Estadual de Assistência Social	R\$ 10.090.685,33
Total transferido à AADES	R\$ 67.360.563,34

Unidade gestora (transferidora) à AADC	Valor pago
Secretaria de Estado de Cultura e Economia Criativa	R\$ 51.244.037,75



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

Unidade gestora (transferidora) à INDSH	Valor pago
Secretaria de Estado de Saúde	R\$ 184.832.756,98

87. 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.

88. 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. **Fala-se das medidas que podem ser pensadas cautelarmente com a reavaliação de; planos de trabalho, ou; da própria 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, foi uma explosão em sua utilização, o que merece acompanhamento, principalmente por conta das consequências do orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais.

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

90. 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.

91. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

92. Enfim, quanto aos valores, apurou-se que tendo arrecadado R\$ 12.058.193.770,88, **deveria aplicar, no mínimo, R\$ 3.014.548.442,72**. Na prática, **aplicou R\$ 3.031.435.423,72**, o equivalente a 25,14% do valor base definido na Constituição, cumprindo, portanto, esse dever mandamental.

93. 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 60,06%**.

94. 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, 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.

95. Sendo a base de calculo o mínimo dos 25% a ser aplicado na educação (**R\$ 3.014.548.442,72**), **5% disso seria R\$ 150.727.422,13, valor distante dos R\$ 79.290.657,11 aplicados.**

96. **DOS GASTOS COM SAÚDE**

97. 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:

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

§ 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;

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

Art. 6º. 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.

99. **Com efeito, o Estado do Amazonas aplicou na saúde R\$ 2.486.354.950,96**, correspondendo ao percentual de **20,62%** das receitas provenientes dos tributos e transferências acima mencionados, R\$ 14.979.788.858,44, cumprindo dessa forma o percentual mínimo constitucional exigido, o que era bastante esperado, já que se está a falar de exercício em que se viveu uma pandemia mundial com repercussões gravíssimas ao Amazonas.

100. **DO CONTROLE INTERNO**

101. 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.

102. 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.

103. Frisa-se, diante da permanência do quadro de ausência de **controle interno em cada uma das Secretarias/entidades** que; ou a CGE deve manter um escopo expandido, até mesmo destacando agentes seus para atuar em cada uma das Secretarias, caso contrário, impor-se-á a criação de órgão interno próprio em cada Secretaria (que movimenta milhões). 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

sim, dia sim, ano após ano. O que é o bastante para que o órgão, se ainda não tem, desenvolva a sua especialização.

104. DOS GASTOS COM PESSOAL

105. 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 (art. 169, CF, c/c art. 19, LRF).

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

107. 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.

108. O exame dos autos demonstrou que o gestor terminou o exercício abaixo do limite máximo, **tendo chegado ao percentual de 48,31% dos 49% permitidos ao Executivo Estadual.**

109. Entretanto, **embora se tenha respeitado o limite máximo em 2020, (diferente do que ocorreu em 2019 quando efetivamente superou o limite de 49%)**, ainda se encontra **dentro do limite prudencial**, de forma que isso, em si, já impõe as medidas do art. 22, parágrafo único, I a V.

PERCENTUAL NA APLICAÇÃO DA DESPESA LÍQUIDA TOTAL COM PESSOAL					
Exercícios	Receita Corrente Líquida	Despesa Líquida Total	Percentual Aplicado	Limite Prudencial 95% do Limite Legal	Limite Legal 60% da RCL
2016	11.395.630.934,00	6.296.723.402,51	55,26%	6.495.509.632,39	6.837.378.560,40
2017	12.052.493.121,73	6.749.498.194,17	56,01%	5.610.435.548,17	7.231.495.873,03
2018	13.222.390.940,79	6.390.089.433,24	48,33%	6.155.022.982,94	6.478.971.560,99
2019	14.982.582.075,02	7.438.739.394,66	49,65%	6.974.391.955,91	7.341.465.216,75
2020	16.446.343.905,99	7.944.826.508,69	48,31%	7.655.773.088,24	8.058.708.513,94



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

110. 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 seja jamais alcançado.

111. **TERMO DE AJUSTE DE CONTAS**

112. Dedicou atenção, a CONGOV, à prática (e sua respectiva soma contábil) de reconhecimento e pagamento de débitos por serviços prestados sem base regular. Fala-se em pagamento por exceção para que o Estado não se enriqueça sem indenizar o que lhe é prestado.

113. Explica que o **Termo de Ajuste de Contas seria instrumento de reconhecimento e pagamento de despesa no mesmo exercício financeiro**. E, quanto a tais, foi levantado um *quantum* dedicado preliminar de R\$ 357.970.871,16, calculado com base nas publicações no Diário Oficial. A CGE, entretanto, trouxe planilha indicando que o valor correto seria bem superior; R\$ 898.642.107,92, o que resultou na conclusão de que **não são todos os termos de ajuste de contas que são publicados no Diário Oficial**.

114. Frisa-se que são todos serviços sem cobertura contratual. Entre os maiores credores abaixo listados, *ad exemplum*, o primeiro, Umanizzare, recebeu 100 milhões por tal instrumento.

Tabela 2:

Nº	CREDOR	VALOR
1	Umanizzare Gestão Prisional e Serviços S/A	104.744.040,44
2	Bioplus Com. e Represent. de Medic. e Serv. de Equip. Médico e Hospitalares Ltda.	75.494.664,53
3	Reviver Administração Prisional Privada Ltda.	66.139.309,16
4	J A Souto Loureiro S/A	56.807.550,41
5	Embrasil Serviços Ltda.	36.501.926,86
6	ITO-AM - Instituto de Traumo-Ortopedia do Amazonas S/S Ltda.	36.018.675,85
7	IIN Tecnologias Ltda.	35.536.079,80
8	IETI – AM Instituto de Enfermeiros Intensivistas do Amazonas Ltda.	34.599.153,51
9	G H Macário Bento	27.826.541,11
10	LG Serviços Profissionais Ltda.	22.676.888,96

115. Adiante, a CONGOV **identificou vários registros inadequados de despesa** (o que se pode concluir como prática), pois o TAC seria instrumento de, ao mesmo tempo, reconhecimento e pagamento de serviços prestados, sem cobertura contratual, no mesmo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

exercício financeiro em que se quer pagar, mas foi utilizado para pagar despesas de exercícios anteriores.

116. **Despesas de exercícios anteriores, diferem, tanto da despesa do TAC, quanto de restos a pagar.** Propõe o TCU:

Portal do TCU. AS despesas de exercícios anteriores.

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas **para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar**, seja pela sua anulação ou pela não emissão da nota de empenho no momento oportuno. Originam-se, assim, de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento.

117. **Em outras palavras, não obstante a diferença, a Comissão conseguiu comprovar que, em diversas ocasiões, o gestor pagou despesas de exercícios anteriores por TAC!**

118. No tópico, **faz-se um destaque** sobre assunto tratado pela CONGOV, não no relatório sobre a prestação de contas, mas na Informação n. 01/2020-CONGOV.

119. **A Assembleia do Estado do Amazonas, por meio do ofício 038/2020-GDDC, de 14 de abril de 2020, solicitou do Tribunal de Contas uma atenção aos pagamentos de despesas de exercícios anteriores, pois havia notícia de que o Governo, nos 3 primeiros meses do ano de 2020, já contabilizava 700 milhões pagos, possivelmente comprometendo o orçamento atual.**

120. Eis a razão da preocupação, à época, pertinente. Se por um lado, dívidas devem ser pagas, de outro, criticava-se que, em plena pandemia, com incertezas sérias sobre arrecadação, a finitude de recursos públicos e sobre o quanto a crise perduraria, grandes montas fossem destinadas a pagar despesas de exercícios anteriores não essenciais, enquanto prioritários relacionados à crise do COVID-19 poderiam ficar sem cobertura. E mais que isso, como já se viu, não se paga despesas de exercícios anteriores (despesas não empenhadas, herdadas de exercícios anteriores) com TAC (despesas não empenhadas, realizadas ao exercício)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

121. Quanto à providência, a Comissão indicou ter encontrado no Portal da Transparência do Governo, até março, informação com a inscrição “Pago Exercício Anterior” no valor de R\$ 719.006.696,71, sem conseguir, entretanto, distinguir se se tratavam de restos a pagar ou de despesas de exercícios anteriores.

122. Há que se explicitar, então, que **“Despesa de Exercícios anteriores” também difere de “restos a pagar”**, pois estes últimos são débitos decorrentes de empenhos que deixaram de ser liquidados ou pagos, com dotação e que devem ser resguardados por disponibilidades para pagamento no ano seguinte. Já o primeiro, são despesas que não tiveram registro ou contabilização, (obviamente, portanto, sem dotação prévia), embora tenha sido reconhecida a sua execução no ano anterior.

123. Pensa-se, pelo que se viu acima, que o gestor confunde as dívidas, inscrevendo-as como “restos a pagar” “despesas de exercícios anteriores”, ou mesmo valendo-se do instrumento inadequado (TAC).

124. 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.

125. **A CRISE DO COVID**

126. A crise do COVID-19 foi o grande mote de 2020, evento até hoje persistente, que modificou toda a vida da sociedade amazonense, espalhando o medo e resultando em limites de direitos, fechamentos de estabelecimentos e “toques de recolher” por parte do Estado.

127. Imensas quantias foram direcionadas ao combate da crise. Obviamente a saúde foi significativamente reforçada, porém, as ações em consequências da COVID transpassaram o socorro financeiro ao aparelho da saúde, afinal, a cidade parou por um tempo e as pessoas tiveram outras necessidades.

128. Neste cenário muito ocorreu que trouxe dúvidas sobre a conduta do ente estatal no combate à crise, hipóteses consideradas pela Corte em outros autos. *Ad exemplum*, cita-se o processo de inspeção extraordinária n. 12.266/2020, ainda em andamento, que promove um



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

esforço fiscalizatório constitucional acerca dos gastos do Governo do Estado do Amazonas no combate ao COVID-19.

129. Em termos numéricos financeiros, cabe expor aqui o elogioso trabalho da CONGOV que reuniu no tópico 23 as diversas fontes dedicadas ao combate da crise COVID-19, explicitando-as valorosamente em um histórico cronológico.

130. O que se destaca é que o Estado - além dos próprios recursos usados em especial atenção ao mínimo exigido em saúde - **recebeu recursos federais na casa do BILHÃO** (1.422.968.971,11) por 7 fontes diversas, valendo-se, em uma ou outra, de diversas facilidades legais que **mitigaram exigências que normalmente se exigiriam em respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Licitações**. Reproduz-se a tabela de fl. 205 do Relatório da Comissão:

1) Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS vinculados à COVID-19:			
Fonte	Descrição da Fonte	Valor	
231	Transferência Fundo de Recursos do SUS – Bloco de Custeio das ações e Serviços Públicos de Saúde	212.718.215,09	
232	Transferência Fundo de Recursos do SUS – Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde	6.717.293,00	
Subtotal			219.435.508,09
2) Recursos da Lei Complementar nº 173/2020 vinculados à COVID-19:			
Fonte	Descrição da Fonte	Valor	
222	Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus – Recursos Vinculados	267.569.900,52	
Subtotal			267.569.900,52
3) Recursos da MP nº 938, convertida posteriormente na Lei nº 14.041/2020- Livre Aplicação:			
Fonte	Descrição da Fonte	Valor	
122	Apoio/Auxílio Financeiro ao Estado	264.136.286,92	
Subtotal			264.136.286,92
4) Recursos da Lei Complementar 173/2020 – Livre Aplicação:			
Fonte	Descrição da Fonte	Valor	
122	Apoio/Auxílio Financeiro ao Estado	626.314.187,84	
Subtotal			626.314.187,84
5) Recursos repassados para cultura – Lei Aldir Blanc:			
Fonte	Descrição da Fonte	Valor	
223	Transferências para Ações Emergenciais de Apoio à Cultura- Lei Aldir Blanc - União	38.145.611,98	
224	Transferências para Ações Emergenciais de Apoio à Cultura- Lei Aldir Blanc – União- Reversão Municípios	7.367.475,76	
Subtotal			45.513.087,74
TOTAL GERAL R\$			1.422.968.971,11

Fonte: ANEXO- 10-AFI

131. **Eis a razão pela qual não se ouviu de Estados com falta de capacidade de pagar seus servidores, seus serviços, ou o que quer que fosse. Em suma, os Estados, dentre os quais, o Amazonas, não podem alegar falta de recursos**, afinal, tudo o que foi disponibilizado, foi, em tese, gasto. Exigiu-se, unicamente, a sua utilização correta. Entretanto, as diversas crises (ex. dos ventiladores e a de oxigênio – esta última sentida apenas em 2021) demonstram falhas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

132. **O DESTAQUE DA CONGOV. DESPESAS COM PUBLICIDADE.**

133. De acordo com os estudos apontados pela CONGOV, o aumento de gastos com publicidade ocorridas no exercício mostra uma variação de 75,82% quando comparados com o exercício anterior, 2019.

Impacto Geral da despesa de Publicidade e Propaganda em relação ao exercício anterior			
	2019	2020	Var%
Impacto Financeiro 2019/2020	63.654.187,85	111.914.881,82	75,82%

134. Foi-se de 63,6 milhões, para 111,9 milhões. Destes, quase 40 milhões (a diferença inteira) foi pago com a fonte do TAC, e 80% dos contratados foram por dispensa.

Participação em Publicidade com a Pandemia em relação ao total das despesas de Publicidade e Propaganda:			
	Valor TAG/Pag COVID	Valor Pago em 2020	Part%
Impacto Financeiro pandemia	39.958.121,99	111.914.881,82	35,70%

135. Em notícias, foi-se ter uma noção do que ocorreu em outros Estados, embora tenha se satisfeito com fontes de mídia. Em São Paulo, há notícia de que se teria gasto 90⁶ milhões em 2020 (lembra-se que a população de SP é de 44 milhões, enquanto a do Amazonas, 3,78), o Paraná R\$ 107 milhões⁷ e o que se percebe, pelo menos com base nos dois, é a tendência de aumento durante a crise da COVID dos gastos com publicidade, embora isso, em si, não seja fundamento permissivo.

136. **Adiante, por fim, foi-se buscar os dados do TAG registrado no processo de n. 11990/2020**, assinado pela Secretaria de Comunicação e a Corte de Contas em que se anuiu, conjuntamente, com uma *“aditativação de verba extraordinária para os contratos administrativos de prestação de serviços de publicidade dos tipos institucional e utilidade pública, no valor máximo, global e conjunto das três agências contratadas pelo Estado do Amazonas, de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).”* e *“exclusivamente para campanhas de utilidade pública, destinada direta ou indiretamente ao combate ao COVID-19 (...)”* - o que explica o aumento.

⁶ <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/12/20/doria-amplia-em-quase-70-verba-de-publicidade.htm>

⁷ <https://livre.jor.br/governo-do-parana-gastou-r-107-milhoes-em-propaganda-no-ano-da-pandemia/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

CONCLUSÃO

137. 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 às 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:

138. I - Emita Parecer Prévio recomendando à Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas que **APROVE COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES** consignadas do RELATÓRIO DA COMISSÃO DE CONTAS DO GOVERNO e neste PARECER MINISTERIAL a Prestação de Contas relativa ao exercício de 2020, do Governo do Estado do Amazonas, de responsabilidade de WILSON MIRANDA LIMA;

139. II - adote ressalvas para o exercício vindouro:

140. a) tendo em vista o *limite prudencial* com gastos de pessoal alcançado, observe os limites do art. 22, parágrafo único, I a V da LRF de forma a abster-se de aumentar os gastos, em especial, com a contratação de temporários senão nos estritíssimos casos permitidos, ou promover o aumento da receita corrente líquida a fim de sair do limite prudencial;

141. 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.

142. c) promova o contínuo aparelhamento e especialização da CGE.

143. d) quanto aos planos de governo, considerando serem ações de longo prazo que definem objetivos diante de um interesse público que se quer alcançar, esforce-se para cumprir as ações que no exercício tiveram cumprimento muito aquém do esperado até o momento. Noutra ponta, que seja determinado que o gestor se atente para os gastos com o programa 1408



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

(Participação do Estado no Capital das Empresas Estatais), cuja aplicação alcançou, já no primeiro ano da PPA, o índice de 149,93% do previsto originalmente.

144. d) quanto as audiências públicas do art. 9º, §4º da LRF, considerando que não houve disponibilização, em portal, das Atas resultantes das Audiências Públicas, sugere-se, em consonância com a CONGOV, alertar a CGE – Controladoria Geral do Estado para que promova as publicações em correção à falha.

145. e) quanto aos gastos com transferências voluntárias, considerando que os recursos dedicados às entidades sem fins lucrativos foram significativamente multiplicados no presente exercício, 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 na AADES considerando as suas finalidades e de cada órgão.

146. f) 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.

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

148. h) quanto aos mínimos a serem aplicados em educação, atente para a exigência da 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

149. i) 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador-Geral de Contas

150. III – 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.

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

152. 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 a indicação do que conseguiu alcançar com suas ações e políticas públicas consubstanciados nos planos de governo insculpidos nas suas leis orçamentárias.

153. b) considerando que o Estado precisa cumprir uma série de atuações que são decorrentes de emendas parlamentares individuais 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.

154. c) quanto à dívida ativa, para que passe a comparar os créditos inscritos em dívida ativa pelos níveis indicados pela SEFAZ (Rating A, B, C e D) para que se possa mensurar a eficiência.

É o parecer.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 02 de dezembro de 2021.

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