Parecer do Ministério Público de Contas relativo a Prestação de Contas do Governador do Estado do Amazonas exercício de 2012

Carlos Alberto Souza de Almeida
Procurador-Geral do MPC-AM

Processo nº 2.278/2013.
Poder Executivo Estadual do Amazonas.
Objeto: Prestação de contas do Governador OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ, exercício de 2012.
Natureza: Prestação de Contas Anuais.

PARECER Nº 3642-CASA/2013

Prestação de Contas do Governador do Estado Amazonas OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ. Aprovação da Prestação de Contas. Recomendações.

"Or, comme les hommes ne peuvent engendrer de nouvelles forces, mais seulement unir et diriger celles qui existent, ils n'ont plus d'autre moyen, pour se conserver, que de former par agrégration une somme de forces qui puisse l'emporter sur la résistance, de les mettre en jeu par un seul mobile et de les faire agir de concert.
Cette somme de forces ne peut naitre que du concours de plusieurs; mais la force et la liberté de chaque homme étant les premiers instruments de sa conservation, comment les engagera-t-il sans se nuire et sans négliger les soins qu'il se doit? Cette difficulté, rameneé à mon sujet, peut s'énoncer en ces termes:
<<Trouver une forme d'association qui défende et protégé de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant.>>Tel est le problème fondamental dont le Contrat social donne la solution." [1]

(Jean-Jacques Rousseau, Du Contrat Social)

Parecer desenvolvido e apresentado pelo Procurador-Geral de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida nos autos do processo de Prestação de Contas em epígrafe, por ocasião da

[1] Ora, como é impossível aos homens engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não lhes resta outro meio, para se conservarem, senão formando, por agregação, uma soma de forças que possa arrastá-los sobre a resistência, pô-los em movimento por um único móbil e fazê-los agir de comum acordo.
Essa soma de forças só pode nascer do concurso de diversos; contudo, sendo a força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação, como as empregará ele, sem se prejudicar, sem negligenciar os cuidados que se deve? Esta dificuldade, reconduzida ao meu assunto, pode ser enunciada nos seguintes termos.
"Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente." Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo Contrato social.

sessão de emissão do Parecer Prévio relativo à Prestação de Contas do Governador do Estado do Amazonas, exercício de 2012.

PROPEDÊUTICA.

O balanço geral do Estado do Amazonas, exercício de 2012, recebe parecer conclusivo do Ministério Público de Contas, na sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, como no disposto na Constituição e na lei.

O exercício de controle externo, nestes autos, onde se trata de controle da Administração feito nas contas do gestor responsável por dinheiros, bens e valores públicos envolve um julgamento dos atos de Governo, julgamento este realizado pelo Poder Legislativo, no que tange, aos resultados gerais, financeiros e orçamentários realizados no exercício de 2012, tudo precedido de um parecer técnico do Tribunal de Contas, este último também espécie do gênero *julgamento*.

Se ao Tribunal de Contas cabe a missão de um parecer técnico, justo, imparcial e consistente, ao Ministério Público de Contas - órgão cuja existência *vem de longe* e resguardou assento na Constituição Federal de 1988 – como fiscal da lei, deve-se a emissão desse parecer.

O relatório anual das contas do Governador, elaborado pela Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária, órgão do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas contém o resultado analítico da gestão governamental do Estado do Amazonas, tomando por regras informadoras as disposições constitucionais e legais da execução financeira e orçamentária.

Das informações que constam no processo foi concedida ciência e vista à Controladoria Geral do Estado (CGE), em atenção ao Princípio do Contraditório e Ampla Defesa.

Em Ofício de nº 01/2013 – CONGOV, o Relator da Prestação de Contas, Conselheiro Raimundo José Michiles, encaminha os autos a este *Parquet*, para a necessária manifestação.

Neste Órgão Ministerial, procedeu-se a análise nos elementos contidos nos relatórios técnicos, diante da presunção de veracidade das informações.

DO ORÇAMENTO.

O Estado do Amazonas observa um sistema de Planejamento e Orçamento que integra planos de médio e longo prazo, valendo-se de planos plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, tudo em obediência a continuidade administrativa apontada no artigo 165 da Constituição de 1988.

Verifico adequação e transparência na peça do órgão técnico, com cuja transcrição este procurador de contas faz inteira anuência.

A Lei Orçamentária Anual, nº 3.697/2011, traz uma previsão de R$ 11.360.355.680,00 (onze bilhões, trezentos e sessenta milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e oitenta reais) onde o custeio do orçamento fiscal previu **74,27%** do montante e a seguridade social, **23,79%,** restando para investimento um percentual preocupante de **1,94%.**

Continua escasso o percentual de investimento, o que remete a um urgente estudo para melhor planejamento, haja vista a execução do item **investimento** ter alcançado **13,13%**.

DA RECEITA.

A Receita Orçamentária arrecadada (R$ 12.964.428.700,46), em relação à estimada (R$ 11.139.410.000,00), evidencia um excesso de arrecadação no valor de R$ 1.825.018.700,46, variação de **16,39%.**

Manifesta-se a ausência de receita agropecuária e a necessidade de uma reavaliação do modelo de gestão adotado ao setor, cujo órgão gestor tem substancial previsão de despesa de R$ 36.642.000,00.

DA DESPESA.

Na despesa prevista do exercício em análise verifica-se a evolução de R$ 9.978.916.000,00 em 2011 para os R$ 11.139.410.000,00 em 2012.

DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.

Os gastos com Programas de Governo descritos no Relatório Técnico do TCE fazem a aferição da previsão constante no Plano Plurianual com o valor empenhado no exercício de 2012. O empenho e consequente desembolso dos recursos não demonstra necessariamente o atingimento de metas de aficácia, de excelência, de atendimento aos propósitos do Governador, contudo, o desuso de recursos direcionados a um órgão não deixa de ser um indicador preocupante. Há indicadores com excelente performance, neste aspecto objetivo:

OPERAÇÕES ESPECIAIS: PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO CAPITAL DAS EMPRESAS ESTATAIS com **89,04%**; AMAZONAS CULTURAL com **69,71%**; DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS com **91,40%**; GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA com **93,87%**; RONDA NO BAIRRO com **73,17 %;** ATUAÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA com **91,68 %.**

Noutro aspecto, merecem atenção programas com larga distância da previsão:

AMAZONAS INDÍGENA com **8,06%**; AMAZONAS EMPREENDEDOR com **3,45%;** CONTRIBUIÇÃO SOCIAL com **0%**; GESTÃO DOS REC. MINERAIS, ÓLEO E GAS, DA GEODIVERSIDADE E DOS RECURSOS HIDRICOS com **0,11%**; DESENVOLVIMENTO E GARANTIA DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL com **10,15%;** EDUCAÇÃO SUPERIOR com **10,89%;** TELECOMUNICAÇÃO E RADIODIFUSÃO PARA CULTURA E ENSINO A DISTÂNCIA com **5,92%**; GESTÃO ADMINISTRATIVA FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA com

5,87%; SISTEMA PENITENCIÁRIO com **7,85%;** FORTALECIMENTO DA ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE E GESTÃO DE POLÍTICAS ESTRATÉGICAS E TRANSVERSAIS com **8.99%**; AMAZONAS SAÚDE ITINERANTE com **7,36%**; PROGRAMA DE APOIO A GESTÃO DA FUNDAÇÃO AMAZONPREV com **0%**.

DO CONTROLE INTERNO.

O controle interno no Poder Estadual, instrumento implantado em obediência aos comandos constitucionais, exercido pela Controladoria Geral do Estado, exerceu seu mister de ciência e contraditório nestes autos, contudo outras observações pertinentes ao papel do Órgão devem aqui ser abordadas.

É reconhecido o esforço da CGE na busca de **mudar uma cultura de segredo para uma cultura de acesso**, com a implantação de portais de transparências e portais de acesso à informação mas há, ainda, grande vazio a ser ocupado neste campo, sobretudo quando se trata da administração Indireta.

Mesmo na transparência ativa da Administração direta, é recomendável que cada instrumentalidade alimente portais especííficos, e que seja produzida ampla campanha publicitária do acesso aos interessados, tanto das informações ativas dispostas nos portais, quanto da maneira de pleito da transparência passiva.

DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.

A aplicação dos recursos orçamentários na manutenção e desenvolvimento do ensino (Constituição Federal, art. 212; Constituição Estadual, art. 200 e na LDB, art. 69), impõe um mínimo de 25% da aplicação de receitas de impostos, mais transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No exercício houve a aplicação de 25,02 % , com o parâmetro mínimo obedecido.

DO FUNDEB.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação tem assento no art. 60 do ADCT da CF/88 e Lei nº 11.494/2007.

Na análise dos autos, o Estado do Amazonas aplicou 60,09% em despesas com profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério, cumprindo a determinação legal, haja vista o parâmetro referência está firmado em 60%.

DA MANUTENÇÃO DO ENSINO SUPERIOR.

Solução para a definitiva implantação de uma universidade estadual de referência tem os primeiros passos concretos dados com o projeto de implantação da Cidade Universitária da Universidade do Estado do Amazonas, o que deve ser objeto de aplauso. A dispersão das

unidades por diversos pontos da capital e do interior, afronta as regras de logística, acrescendo custos de infraestrutura, alugueres, etc.

PESSOAL.

A Lei de responsabilidade fiscal (art. 19) disciplina o comando constitucional do art. 169 no que se refere às despesas com pessoal ativo e inativo do Poder Público. No Estado do Amazonas, esse limite legal de **60%** distribuí-se em: **1,7%** para Assembléia Legislativa; **1,3%** para o Tribunal de Contas; **6%** para o Poder Judiciário; **49%** para o Poder Executivo e **2%** para o Ministério Público Comum.

Ao aferir o Relatório Técnico da CONGOV verifica-se que os limites legais foram tolerados.

DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL.

Os servidores contratados sob o regime temporário são a expressiva maioria dos contratados no exercício. Há expresa previsão constitucional prevista para tal, no entanto, necessário restringir ainda mais os limites das contratações por essa forma de exceção e, notamente nos serviços próprios, a serem ocupados por concursados.

AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE.

Comandos constitucionais estabelecem os parâmetros mínimos dos recursos a serem aplicados em ações de serviço público de saúde. Na análise dos autos, verifica-se o atendimento ao comando constitucional.

Dos autos se extrai a complexidade da máquina administrativa da saúde estadual, que no caso do Amazonas tem a peculiar logística dos *rios comandarem a vida,* pois além do natural ciclo das águas, cheia impensada e imprevista ocorreu no exercício. Ainda assim, dentro dos limites da razoabilidade e da legalidade demonstrada, os serviços de saúde estadual merecem aprovação.

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS.

As transferências do Estado aos Municípios se refere a cobrança de tributos, disciplinadas nos artigos 158, III e IV da CF/88.

A peculiar posição de Manaus como cidade-estado, concentrando nos seus limites gigantesca fatia da economia regional, reflete-se também nas transferências de recursos, realimentando um sistema que necessita ser reavaliado.

Nos parâmetros do *status* existente, de tudo que consta nos autos, a regra constitucional foi cumprida.

REPASSES EM CONVÊNIOS COM ENTES DA FEDERAÇÃO.

O valor obtido pelas instrumentalidades do Estado do Amazonas através de convênios federais ainda manifestam-se de pequena monta, com R$ 142.203.529,60 para a Administração direta e R$ 172.849.304,07 para a Administração indireta.

As maiores fatias de tais recursos foram distribuidas a instrumentalidades que pouco refletiram resultados: o desenvolvimento sustentável e a produção rural. Sendo necessária, a meu sentir, estudos e reflexões sobre os planos de atuação dos entes envolvidos – sobretudo na prevenção e resguardo dos efeitos que decorrem da grande amplitude dos fenômenos cheias/secas dos rios, tão acentuados nos últimos anos - em atividades caras a este Estado de tradições e bandeiras vinculadas a estes temas.

RENÚNCIA FISCAL E INCENTIVOS.

A mais de quatro décadas a economia do Amazonas tem como esteio principal a Zona Franca de Manaus, o que impõe na esfera estadual a renúncia de tributação na forma de incentivos.

A renúncia fiscal no exercício de 2012 foi de R$ 6.327.981.389,25, para o ICMS, com maior concentração de valores para as Indústrias do Polo Industrial, mas neste campo também tem destaque a isenção tributária para combustíveis, financiamentos, redução de custos de cesta básica.

Fica a recomendação para um plano de emergência de uma economia ancorada em traçados jurídicos que sofre sobressaltos a cada investida dos mercados do próprio Brasil, sem prejuízo para estudos de fundo capazes de olhar a economia estadual com projeção centenária.

LICITAÇÕES.

Compulsando os autos verifica-se um grande volume de recursos contratados através de dispensas e inexigibilidade de licitação.

Na visão deste parecerista, a CGL e demais órgãos descentralizados encarregados dos processos licitatórios não têm como trabalhar desvinculadas da Controladoria Geral do Estado, e diria mais, sob a supervisão desta última.

Ainda, em atendimento ao acesso à informação, a CGL e órgãos descentralizados devem disponibilizar, de forma ativa, canais de comunicação aos interessados sobre todos os procedimentos de escolha, notadamente naqueles em que ocorreu a dispensa ou inexigibilidade.

RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS.

Ainda permanece um sistema que merece ser reformado, aquele onde notáveis unidades orçamentárias realizam o pagamento de inativos com recursos do orçamento, havendo um órgão gestor de regime próprio de previdência do Estado do Amazonas, o AMAZONPREV.

É recomendável a adoção do sistema de concentração de todas as unidades orçamentárias do Estado ao AMAZONPREV, no que diz respeito ao recolhimento dos servidores ativos e pagamento dos inativados.

DAS RECEITAS DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO, DESPESAS DE CAPITAL, GESTÃO FISCAL, ALIENAÇÃO DE ATIVOS, APLICAÇÃO DE RECURSOS, RESTOS A PAGAR, DESPESAS COM PESSOAL e DÍVIDA CONSOLIDADA.

Na análise dos autos verifica-se que os itens acima nominados têm demonstração dentro do razoável, obedecidos os parâmetros legais informadores.

CONCLUSÃO.

O parecer faz o exame da gestão do Governador **OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ**, tendo por referência as informações técnicas produzidas pela Comissão de Acompanhamento de Contas do Governo – CONGOV – do TCE-AM, em aferição com o regramento constitucional e legal que informa a execução financeira e orçamentária do Estado do Amazonas.

Sugere-se, ainda e com a maior brevidade, que se faça um levantamento dos processos ainda não conhecidos pelo Tribunal, vinculados aos tópicos tratados, de forma a garantir ações tempestivas de controle.

A opinião do parecerista pela aprovação da presente prestação de contas se completa com um rol de **recomendações**, realizadas ao longo deste texto, quando da abordagem de cada item.

Considerando os dados trazidos à colação, os apontamentos e sugestões do relatório da CONGOV, **OPINA** o Ministério Público de Contas no sentido da emissão de Parecer Prévio à Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, pela **APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Governador **Omar José Abdel Aziz**, no exercício de 2012.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, Manaus, 16 de maio de 2013.

Procurador Carlos Alberto Souza de Almeida
Procurador-Geral