



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

Processo nº 1.568/2015.

Poder Executivo Estadual do Amazonas.

Objeto: Prestação de contas dos Governadores OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ e JOSÉ MELO DE OLIVEIRA, exercício de 2014.

PARECER Nº _____ CASA/2015

Prestação de Contas dos Governadores do Estado do Amazonas OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ e JOSÉ MELO DE OLIVEIRA. Parecer Prévio pela Aprovação da Prestação de Contas. Recomendações.

Nenhum brasileiro deveria viver em estado de incerteza e de miséria.

(Adaptação que faço da frase de Louis Antoine Léon de Saint-Just. Revolução Francesa: *“Nenhum francês deveria viver em estado de incerteza e de miséria.”*).

Parecer do Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida nos autos do processo de Prestação de Contas de Omar Abdel Aziz, no período de 01/01/2014 a 31/03/2014 e de José Melo de Oliveira no período de 01/04/2014 a 31/12/2014, quando ocuparam o cargo de Governador do Estado do Amazonas.

PROPEDÊUTICA.

Em preliminar aponto a tempestividade da Prestação de Contas, protocolada no TCE/Am em 31 de março de 2015.

O balanço geral do Estado do Amazonas, exercício de 2014, recebe parecer final do Ministério Público de Contas, na sua missão de fiscal da lei.

O controle externo, exercido neste feito processual envolve um julgamento dos atos de Governo, julgamento este realizado pelo Poder Legislativo, no que tange aos resultados gerais,



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

financeiros e orçamentários realizados no exercício de 2014, tudo precedido de um parecer técnico do Tribunal de Contas, este último também espécie do gênero julgamento.

Ao Tribunal de Contas cabe a missão de emitir um parecer técnico, justo, imparcial e consistente, e ao Ministério Público de Contas, como fiscal da lei, cabe a emissão necessária desse parecer, na mesma senda.

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 25/2015 – CONGOV, o Relator da Prestação de Contas, Conselheiro Érico Xavier Desterro e Silva, encaminha os autos a este *Parquet*, para a necessária manifestação.

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

Decorrência do contrato social (Rousseau), a estrutura dos estados e programas de governo devem ser constantemente aperfeiçoados, porque não há um paradigma transcendental a ser seguido. É estudo, tentativa e erro. Quiçá tenha sido essa a *mens legis* que impõe a honrosa participação do agente do Ministério Público de Contas em feito de tamanha importância.

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.

A Lei Orçamentária Anual, nº 3.978/2013, traz uma previsão de R\$ 14.889.143.000,00, onde ocorreu uma variação a maior na ordem de R\$ 1.643.200.000,00 em relação ao exercício de 2013. A receita estimada e a despesa fixada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 14.600.472.000,00, 98,06% do valor do Orçamento.

Ao Orçamento Fiscal, destinou-se R\$ 10.902.841.000,00, 73,23% da despesa fixada na LOA. Ao Orçamento da Seguridade Social, R\$ 3.697.631.000,00, 24,84% do Orçamento Anual.

A Despesa fixada no orçamento de investimento, foi no montante de R\$ 288.671.000,00, 1,93% do total orçamento anual.



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

Registre-se obediência ao artigo 1º, § 1º, da LC nº 101/2000, pela disponibilidade de caixa para o exercício seguinte, suficiente para quitação do total dos Restos a Pagar inscritos no final do exercício financeiro de 2014, ficando ainda saldo positivo.

DA RECEITA.

A Receita efetivamente arrecadada de R\$ 15.545.754.828,71 mostra um excesso de arrecadação no valor de R\$ 945.282.828,71, incremento de 6,47%.

A Receita Tributária representa 52,41% do total arrecadado. E se por um lado o ICMS representa 92,06% da receita dos tributos, o IPVA mostra-se incipiente com 2,92%, face a uma previsão de mais de 750.000 veículos no Estado do Amazonas, no exercício, o que mostra valor menor que R\$ 320,00 por unidade automotora. Essa questão recomenda um estudo e reavaliação.

DA DESPESA.

Na execução da despesa ressalta a relação dos maiores destinatários de recursos do Estado, no exercício.

A gestão prisional recebeu mais de 137 milhões de reais (3º maior destinatário), as chamadas cooperativas de saúde, um eufemismo que envolve as mais diversas categorias de unidades econômicas, até mesmo uma EPP – empresa de pequeno porte - (Silvio Correia Tapajós e Cia Ltda EPP) -, que empenhou mais de 32 milhões de reais. As nominadas cooperativas receberam, juntas, mais de 267 milhões de reais. Situação que demanda recomendação sobre a vedação de tais contratos, sobretudo quando o Supremo Tribunal Federal já determinou a ilegalidade da terceirização dos serviços de saúde pública.

Com a devida vênia, o gasto de 58 milhões com publicidade e propaganda mostra-se alto, o governo dispõe de instrumentos de divulgação oficial de seus atos e isso é necessário e suficiente para a eficácia legal e conhecimento aos administrados. Merece recomendação de reavaliação dessa política.

O chamado terceiro setor empenhou mais de 374 milhões e recebeu mais de 282 milhões. Necessária uma auditoria sobre todas as ongs que recebem recursos estaduais, fazer uma aferição do alcance de suas metas comprometidas, da aplicabilidade dos recursos, da manutenção da regularidade jurídico-fiscal das mesmas, idoneidade de seus dirigentes.

DA DÍVIDA ATIVA.

O relatório Congov apresenta a dívida ativa estadual no valor de R\$ 2.741.616.710,54, algo de tamanho formidável, que cresce vertiginosamente, haja vista que em 2012 estava na ordem de 2 bilhões e depois de dois anos alcança a cifra de 2,7 bilhão de reais.

A gestão da exação requer reavaliação dos critérios que vêm sendo usados. Necessária a triagem dos créditos podres, a determinação de alçada, dirigir o foco para as cobranças factíveis.



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

Necessária a inscrição dos títulos em Cartório (protesto), o registro em rol de maus pagadores (Serasa etc.) e rigoroso acompanhamento por parte dos advogados do Estado nos processos de execução judicial.

Que sentido faz figurar no rol de devedores empresa falidas – judicialmente – a mais de 20 anos? Como é possível que grandes conglomerados empresariais ativos possam dever centenas de milhões e continuem negociando com o Estado? A Petrobrás deve mais de 550 milhões ao Estado do Amazonas, e lá tem muito dinheiro, haja vista as delações confirmadas – valores estão sendo repatriados - na Operação Lava Jato.

DOS PROGRAMAS DE GOVERNO.

Os gastos com Programas de Governo descritos no Relatório CONGOV fazem a aferição da previsão constante no Plano Plurianual com o valor empenhado no exercício de 2014.

O empenho e consequente desembolso dos recursos não demonstra necessariamente o atingimento de metas de eficácia, de excelência, de atendimento aos propósitos dos Governadores do período, contudo, o desuso de recursos direcionados a um órgão não deixa de ser um indicador inquietante a requerer reavaliação da gestão.

Merecem atenção programas com larga distância da previsão: capacitação do servidor público (8,14%), Amazonas Empreendedor (8,48%), Gestão de Recursos Minerais (0,79%), Prosamim do Interior (0,27%).

DA EDUCAÇÃO.

Sem prejuízo da pormenorizada análise constante do relatório CONGOV, observo uma digressão estremada na atuação da SEDUC. Ora, a descentralização dos órgãos do Estado deve seguir o princípio da especialidade, de forma que mostra-se ineficaz, improdutivo e mesmo temerária a forma como vem sendo conduzida a construção e reforma de escolas públicas estaduais, com corpo de engenheiros e técnicos lotados na própria SEDUC, contratos ali firmados, quando o Estado dispõe de corpo técnico especializado na SEINFRA. Recomenda-se a revisão da forma de gestão comentada.

DA INFRAESTRUTURA.

O Estado do Amazonas opera na infraestrutura com a terceirização de serviços, seja por via de contratos ou por meio de convênios, como demonstrado no relatório CONGOV (fls 144 a 147). É inegável que os contratos são mais suscetíveis à transparência, embora careçam de arrimo jurídico, porque não passam pelo crivo dos advogados concursados do Estado (PGE). Tal tema foi objeto de uma Recomendação deste Procurador de Contas ao Governo do Estado.

Os convênios são mais afeitos à opacidade, há ajustes com Secretarias e outros órgãos do próprio governo estadual, seja para construção de estradas, manutenção de ramais, etc. Ocorre que tais tomadores de recursos não têm a mínima logística nem gente especializada para desenvolver esse papel, caso da Sepror.



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

Municípios recebem dinheiro do Estado para a construção de estradas, caixas d'água etc. Empurram a prestação de contas por prazo além do razoável e por fim uma tomada de contas é enviada ao TCE/Am, acumulando-se num rol gigantesco de feitos.

O Governo do Estado precisa com urgência fazer uma devassa nos convênios, apurar responsabilidades dos agentes diretamente envolvidos e daqueles que tendo a obrigação de fazer uma rigorosa exação, por inércia ou locupletamento, contribuem para o prejuízo estatal.

Recomenda-se, ainda a instalação de um Cadastro Único de Convênios, a exemplo do **CAUC** na esfera federal, porque é inadmissível que os convênios sejam tratados como compromissos menores, sendo sempre possível aos remissos buscar outros ajustes sem o saneamento dos anteriores.

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, nas transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. No exercício houve a aplicação de 25,03 %.

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. O relatório CONGOV mostra que o Estado do Amazonas aplicou 71% em despesas com profissionais da educação básica em efetivo exercício do magistério, ultrapassando em muito o parâmetro referência de 60%.

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% distribui-se em: 1,7% para Assembleia 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. No exercício foi aplicado o percentual de 53,06% atendendo o Limite Legal de 60% previsto na LRF.

DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL.

Os servidores concursados são a expressiva maioria dos agentes do Poder Executivo, mais de 50 mil num universo de 80 mil, contudo, há três graves situações que merecem abordagem: **Suplementaristas**, pessoas que encontram-se no limbo jurídico, não são contratados temporariamente, não são estáveis, não são estatutários, não são celetistas. Agrava que o estão pendurados num tênue fio de espera de cumprimento de julgamento já realizado pelo Supremo Tribunal Federal, para afastá-los das funções. Recomenda-se urgente estudo de substituição



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

desses quadros e a regularização da situação previdenciária dos mesmos; **contratados temporariamente** (mais de 16 mil), requerendo urgente estudo de diminuir a necessidade de tais quadros e sua substituição por agentes concursados; e, finalmente, os **terceirizados**, agentes que não guardam relação jurídica com o Estado, embora, para o administrado sejam agente de fato (teoria da aparência). São pessoas contratadas por ongs, por cooperativas e até mesmo por empresas, agindo em funções próprias do Estado. Recomenda-se urgente estudo de cessação de tais casos.

AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE.

A Constituição da República estabelece os parâmetros mínimos dos recursos a serem aplicados em ações de serviço público de saúde. Neste exercício de 2014 a SUSAM teve uma operacionalidade maior de 2,6 bilhões de reais.

No âmbito de agente do controle externo, não há como olvidar que as ações de saúde do Estado encontram-se balizadas – e reféns - por contratos com as chamadas cooperativas de saúde, o que merece urgente revisão, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a terceirização de serviços públicos de saúde é inconstitucional. Recomenda-se o cumprimento dos contratos legais existentes (prevenção de colapso do sistema) e a substituição dos agentes terceirizados por servidores concursados.

Agrava a existência de contratos e aditivos com cooperativas e mesmo com empresas mercantis sem a necessária supervisão de uma assistência jurídica qualificada, pois os pareceres jurídicos não passam pelo crivo dos advogados concursados do Estado (PGE). Recomenda-se uma rigorosa análise dos contratos existentes no setor.

RENÚNCIA FISCAL E INCENTIVOS.

A economia do Amazonas tem como esteio 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 2014 foi de R\$ 6.968.628.580,43, para o ICMS. Fica a recomendação para um plano de estudo de uma economia ancorada em base sólidas, endógena.

LICITAÇÕES.

Os autos demonstram aquisições de mais de 770 milhões através de dispensas e inexigibilidade de licitação. A análise dos casos concretos trazidos à 1ª Procuradoria de Contas tem demonstrado que, em regra e por conta da ausência de arrimo jurídico qualificado, há confusão entre os dois institutos (dispensa e inexigibilidade), caso comum é a fundamentação no dispositivo legal sem justificativas de fato.

Recomendável uma vinculação estreita entre a Controladoria Geral do Estado e a CGL e comissões autônomas, dos órgãos descentralizados, autarquias e fundações.



Ministério Público de Contas Estado do Amazonas

Recomenda-se disponibilizar, de forma ativa, canais de comunicação aos interessados sobre todos os procedimentos de escolha, notadamente naqueles em que ocorreu a dispensa ou inexistência.

DO CONTROLE INTERNO.

O controle interno do Governo do Estado do Amazonas é exercido pela Controladoria Geral do Estado a quem cabe o papel de fiscalizar os desvios, aferir as condutas, fazer o papel de “advocatus diaboli” (*promotor fidei*, canonização, Vaticano). Isso não vem ocorrendo, a atuação da CGE tem sido parca na prevenção e apuração dos casos de nepotismo, na aferição dos contratos, na cobrança dos convênios, na prevenção e apuração dos casos de acumulação indevida de cargos públicos, na exigência de uma transparência e acesso a informações públicas nos termos determinados pelas LC 131/2009 e Lei nº 12.527/2011.

O Estado do Amazonas está defasado na apresentação de uma lei estadual que pormenorize os procedimentos de transparência e acesso. As ferramentas legais existentes, embora auto-aplicáveis, necessitam determinar formas de atuação, responsabilidades, prazos. Aqui a recomendação.

O Diário Oficial do Estado do Amazonas parou no tempo. Não faz sentido que a consulta ao DOE/Am seja paga, notadamente em atendimento às regras nacionais de transparência e acesso. Ainda, as informações devem ser prestadas com rapidez, com portal **on line** de acesso livre a todos os interessados.

CONCLUSÃO.

O parecer faz o exame da gestão dos Governadores OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ e JOSÉ MELO DE OLIVEIRA, 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 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 Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, pela **APROVAÇÃO DAS CONTAS** dos Governadores Omar José Abdel Aziz e José Melo de Oliveira no exercício de 2014.

É o Parecer.



**Ministério Público de Contas
Estado do Amazonas**

Manaus, 11 de maio de 2015.

Carlos Alberto Souza de Almeida

Procurador de Contas