

Processo n.º: 3.261/2012

Natureza: Prestação de contas anual do Governador

Exercício financeiro: 2011

Entidade: Estado do Maranhão

Responsável: Roseana Sarney Murad

Exercício: 2011

Relator: Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado

RELATÓRIO

Cuida-se da prestação de contas anual da Governadora do Estado do Maranhão, Senhora Roseana Sarney Murad, relativa ao exercício financeiro de 2011, que foi analisada pela equipe da Unidade Técnica de Contas de Governo (UTCOG) deste Tribunal, designada através da Portaria nº 801, de 17 de maio de 2012, e cujo resultado está consubstanciado no Relatório de Informação Técnica (RIT) nº 1.308/2012.

2. Inicialmente, o corpo técnico deste Tribunal destacou que a análise das referidas contas seguiu as orientações e os princípios gerais do direito e da contabilidade pública, contemplou a avaliação das áreas contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e levou em consideração o planejamento orçamentário, a execução orçamentária, financeira e patrimonial, os limites constitucionais e legais, os procedimentos licitatórios realizados no exercício, os instrumentos de transparência fiscal e as principais ações do governo. Em seguida, após discorrer sobre a tempestividade e sobre os dados sócio-econômicos do Estado e sua estrutura administrativa, demonstrou o resultado da análise em quinze tópicos consignando, em síntese, que:

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO (subitem 4.1)

a) o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2008/2011 foi instituído pela Lei nº 8.733/2007 e revisado para o exercício financeiro de 2011, visando realinhar as ações de governo para adequá-las à evolução dos cenários e contextos internos e externos, inclusive com a transformação de programas, tais como *Educação Escolar Indígena*, *Educação no Campo*, *Educação de Jovens, Adultos e Idosos* e *Educação Inclusiva*, em ações vinculadas a outros programas de governo para conferir-lhes mais agilidade, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos em benefício do público alvo (subitem 4.1.2.1);

b) a Lei nº 9.255/2010, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabeleceu as metas e prioridades para a administração estadual e as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA (subitem 4.1.2.2);

c) a meta anual estabelecida no Anexo de Metas Fiscais para a Dívida Líquida foi extrapolado em 5,33%, embora tenha ocorrido uma diminuição desta em relação ao ano de 2010 no montante de R\$ 565,19 milhões; o Resultado Primário realizado (R\$ 621,55 milhões) foi inferior ao previsto (R\$ 747,94 milhões) em 16,90% devido ao aumento das despesas primárias e o Resultado Nominal realizado (- R\$ 564,57 milhões) ficou bem abaixo do previsto (- R\$ 214,26 milhões) (subitem 4.1.2.2);

d) a Lei Orçamentária Anual – LOA foi estabelecida por meio da Lei nº 9.331/2011, que estimou a receita e a despesa do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2011 em R\$ 9,68 bilhões, alterada no decorrer do exercício com a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação para R\$ 10,97 bilhões, dos quais R\$ 8,33 bilhões foram empenhados (subitem 4.1.2.3);

e) os créditos adicionais suplementares abertos no exercício importaram em 26,18% da despesa fixada, estando de acordo com o estatuído no art. 5º da Lei Orçamentária Anual, que estabelecia um limite de 50% (subitem 4.1.2.4);

ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (subitem 4.2)

a) a receita própria arrecadada pelo Estado em 2011 importou em R\$ 4,10 bilhões, superando a previsão orçamentária em 8,17%, com destaque para o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, cuja arrecadação (R\$ 3,23 bilhões) foi 15,84% maior que a do ano de 2010, e para o imposto de renda retido na fonte – IRRF (R\$ 477,82 milhões), 199,59% maior que a de 2010, que representam, aproximadamente, 90,41% da receita própria do Estado em 2011 (subitem 4.2.2);

b) em relação a 2010, houve um incremento de 44,47% na arrecadação do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação e de 19,84% na do imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA, mas a receita oriunda da dívida ativa, no montante de R\$ 2,98 milhões, atingiu apenas 38,83% do previsto (subitem 4.2.2);

c) os vinte maiores municípios do Estado em termos de população – São Luís, Imperatriz, São José de Ribamar, Timon, Caxias, Codó, Paço do Lumiar, Açailândia, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Pinheiro, Santa Inês, Santa Luzia, Chapadinha, Buriticupu, Itapecuru-Mirim, Grajaú, Coroatá e Barreirinhas – receberam juntos, aproximadamente, 70% do valor rateado do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS (R\$ 649,61 milhões), com destaque para o município de São Luís, que sozinho foi agraciado com 41,47% desses recursos (R\$ 269,38 milhões), cabendo aos demais 197 (cento e noventa e sete) municípios o rateio de, aproximadamente, 32,76% de tais recursos (R\$ 212,81 milhões) (subitem 4.2.3);

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (subitem 4.3)

a) as regras de programação e execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscais e da seguridade social foram estabelecidas pelo Decreto nº 27.261/2011, em conformidade com os arts. 12 e 13 da Lei Complementar nº 101/2000 (subitem 4.3.1);

b) a receita arrecadada superou a receita prevista em R\$ 179,91 milhões e a despesa realizada, sem levar em consideração os créditos adicionais, extrapolou a fixada em R\$ 76,44 milhões, evidenciando um superávit de R\$ 103,46 milhões; a receita corrente realizada superou a despesa corrente executada em R\$ 2,66 bilhões, resultando em um superávit do orçamento corrente; a despesa de capital excedeu a receita de capital em R\$ 1,17 bilhão, tendo havido aplicação de recursos correntes, resultantes do superávit corrente, em bens de capital, indicando, em uma análise de cunho puramente econômico, que o orçamento foi aprovado com tendência para a capitalização (subitem 4.3.2);

c) a receita arrecadada alcançou a cifra de R\$ 9,86 bilhões, considerada a dedução do FUNDEB (R\$ 1,39 bilhão), ultrapassando em 1,85% a previsão inicial da Lei Orçamentária Anual, mas correspondendo a 93,9% da previsão atualizada; as transferências correntes (R\$ 6,01 bilhões) representam 53,48% da receita total, com destaque para a receita advinda do Fundo de Participação dos Estados – FPE (R\$ 4,33 bilhões); a receita tributária (R\$ 4,01 bilhões), por sua vez, corresponde a 35,69% da receita total; a evolução da receita foi significativa nos quatro últimos exercícios financeiros, com um crescimento percentual de 39,58% em relação a 2008 (subitem 4.3.2.1);

d) a receita corrente líquida – RCL informada no relatório resumido de execução orçamentária – RREO (R\$ 8,08 bilhões) diverge da apurada (R\$ 8,15 bilhões) (subitem 4.3.2.1.1);

e) a despesa orçamentária realizada (R\$ 9,75 bilhões) correspondeu a 97,84% da despesa autorizada, ocasionando uma economia orçamentária de R\$ 214,91 milhões (subitem 4.3.2.2);

f) as despesas com juros e encargos da dívida e com amortização totalizaram R\$ 1,02 bilhão, ou seja, 10,52% da despesa total, havendo um acréscimo de 20,55% em relação ao ano de 2010 (subitem 4.3.2.2);

g) os grupos que mais se destacam dentro das despesas correntes são Outras Despesas Correntes e Pessoal e Encargos Sociais, que correspondem, respectivamente, a 44,06% e 35,14% da despesa total (subitem 4.3.2.2);

h) sob a perspectiva das funções de governo, a função Encargos Especiais, onde são registradas as transferências constitucionais e legais aos municípios e os gastos com a dívida pública, foi a que alocou o maior volume de recursos, correspondendo a 25,27% da despesa total, seguida das funções Educação (16,86%), Previdência (12,52%) e Saúde (10,77%). A maior concentração de recursos nas funções Educação e Saúde estão em consonância com a diretriz governamental de aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano do Estado – IDH, priorizando essas áreas (subitem 4.3.2.2.1);

i) o Poder Executivo repassou aos demais Poderes e órgãos a importância de R\$ 1,18 bilhão – Assembléia Legislativa (R\$ 252,10 milhões), Tribunal de Contas do Estado (R\$ 81,28 milhões), Poder Judiciário (R\$ 647,21 milhões) e Ministério Público (R\$ 199,60 milhões) (subitem 4.3.3);

j) o Estado celebrou convênios com prefeituras e outras entidades no montante de R\$ 292,11 milhões e repassou até o final do exercício financeiro a cifra de R\$ 175,88 milhões, havendo uma queda significativa em relação aos anos de 2009 (R\$ 558,07 milhões) e 2010 (R\$ 523,03 milhões) (subitem 4.3.4);

k) durante o exercício financeiro de 2011 foram concedidas subvenções, auxílios e contribuições, mediante autorização legal, no montante de R\$ 124,10 milhões, com destaque para as Secretarias de Educação (R\$ 75,23 milhões) e de Cultura (R\$ 30,92 milhões) (subitem 4.3.5);

l) foi consignada diretamente ao Poder Judiciário uma dotação orçamentária de R\$ 271,30 milhões para pagamento de precatórios, mas o valor efetivamente pago foi de R\$ 149,42 milhões, implicando em desobediência ao comando inserto no § 5º do art. 100 e no art. 168 da Constituição Federal, na medida em que o Poder Executivo deixou de repassar os duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias dos precatórios (subitens 4.3.6 e 4.3.6.1);

m) o valor registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA, na conta movimento 3.3.3.9.0.91.00 – *Sentenças Judiciais* (R\$ 147,33 milhões), diverge do informado na rubrica *Precatórios Incluídos na Lei do Orçamento*, divulgado no Portal de Finanças Online do Tribunal de Justiça (R\$ 146,49 milhões) (subitem 4.3.6);

n) embora o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre contemple a dívida relativa aos precatórios não pagos (R\$ 221.038.875,31), não consta no Balanço Geral o registro dessa dívida, fato que contraria o art. 2º da Resolução nº 43/2011 do Senado Federal (subitem 4.3.6.1);

o) o Estado deixou de fornecer os dados da dívida de precatórios à Secretaria do Tesouro Nacional, conforme consulta feita, em 28/06/2012, ao site <http://www.contaspublicas.caixa.gov.br> (subitem 4.3.6.1);

p) os restos a pagar, processados e não processados, registrados no Balanço Patrimonial importam em R\$ 737,19 milhões (subitem 4.3.7);

q) o relatório de empenhos estornados no último bimestre de 2011, encaminhado por força do disposto no item 16 do Anexo I da IN nº 12/2005-TCE/MA, assim como no exercício anterior, não contém a justificativa para os estornos, nem faz distinção entre os estornos de empenhos inerentes a despesas liquidadas e não-liquidadas (subitem 4.3.8);

r) o saldo financeiro dos órgãos e Poderes do Estado em 31/12/2011 evidenciado no Relatório de Disponibilidade Financeira apresentado (R\$ 2,37 bilhões) diverge do constante no Balanço Financeiro (R\$ 2,17 bilhões) (subitem 4.3.9);

SERVIÇOS DE TERCEIROS (subitem 4.4)

a) deixou de constar na prestação de contas cópia da lei ou decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização a serem contratados mediante processo licitatório, conforme exigido pela Instrução Normativa TCE/MA nº 012/2005 (subitem 4.4.1);

b) houve contabilização dos gastos com serviços terceirizados na conta *Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Terceirização* (Rubrica Orçamentária 31903400), no valor R\$ 6,19 milhões, no entanto não foi enviada a relação de tais serviços, por Secretaria de Estado ou órgão equivalente, conforme exigência da Instrução Normativa TCE/MA nº 012/2005 (subitem 4.4.2);

GESTÃO PATRIMONIAL (subitem 4.5)

a) as secretarias, órgãos e empresas estatais empenharam R\$ 336,04 milhões para reformas, ampliações, adaptações e melhorias de imóveis, dos quais R\$ 166,63 milhões foram liquidados (subitem 4.5.2);

b) o Estado, por intermédio das secretarias, órgãos e empresas estatais, empenhou R\$ 166,35 milhões para a aquisição e/ou construção de bens imóveis, liquidando o montante de R\$ 102,43 milhões (subitem 4.5.3);

c) das 558 Ações previstas para serem desenvolvidas durante o exercício, foram executadas 467, sendo 337 Atividades, 57 Projetos e 73 Operações (subitem 4.5.4);

d) os bens (equipamentos de informática, móveis e utensílios) recebidos pelo Estado por doação, importaram em R\$ 7,05 milhões (subitem 4.5.5);

GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA (subitem 4.6)

a) conforme se verifica no Balanço Patrimonial, o passivo permanente em 31/12/2011 é R\$ 17,12 bilhões e corresponde a 95,25% do Passivo Real (R\$ 17,97 bilhões) (subitem 4.6.1);

b) a dívida fundada interna (R\$ 4,75 bilhões) e a externa (R\$ 50,63 milhões), representam juntas 28,06% do passivo permanente do Estado e têm como principal credor o Banco do Brasil S.A. (48,30%) (subitem 4.6.1);

c) os valores correspondentes à dívida interna e externa registrados no Balanços Financeiro (Amortização da Dívida Interna e Externa – R\$ 368,21 milhões; Operações de Créditos Internos – R\$ 4,756 bilhões), divergem do registrado no Anexo 16 – Demonstração da Dívida Interna e Externa (Amortização da Dívida Interna e Externa – R\$ 364,50 milhões; Operações de Créditos Internos – R\$ 4,755 bilhões) (subitem 4.6.1);

d) o Estado do Maranhão comprometeu 12,55% da receita corrente líquida com resgates/amortizações, juros e encargos da dívida consolidada (subitem 4.6.1.1);

e) a dívida consolidada líquida se manteve dentro dos patamares estabelecidos no art. 3º, I, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, atingindo no exercício financeiro de 2011 o percentual de 31% da receita corrente líquida (subitem 4.6.1.2);

f) a documentação apresentada denota que o Estado não contraiu dívida pública mobiliária, ou seja, dívida pública mediante a emissão de títulos (subitem 4.6.2);

g) o valor contratualmente previsto de operações de crédito em 2011 foi de R\$ 312,56 milhões, mas o ingresso nos cofres estaduais correspondeu a R\$ 90,08 milhões, oriundos de contratos de financiamento junto ao Banco do Brasil S.A. e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (R\$ 89,02 milhões) e junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (R\$ 1,06 milhão) (subitem 4.6.3);

h) foi observado o disposto no art. 167, III, da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito em valor excedente ao montante da despesa de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, e o disposto no art. 7º, I, da Resolução nº 43/2001, que estabelece que o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá exceder a 16% da receita corrente líquida, haja vista que as operações de crédito realizadas em 2011 corresponderam a 1,11% da receita corrente líquida e não excederam a despesa de capital executada em 2010, nem a fixada para 2011 (subitem 4.6.3.3);

i) o Estado cumpre o limite previsto no art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal para concessões de garantias em operações de créditos (subitem 4.6.4);

GESTÃO DE PESSOAL

a) os gastos com pessoal são amparados pela legislação estadual e a remuneração dos servidores que ocupam cargos na Administração Direta, Autarquias e Fundações, em sua maioria, é constituída de vencimento base e gratificações, não havendo uma política de ajustes ou reposição de perdas salariais (subitens 4.71 e 4.7.2);

b) o regime próprio de previdência dos servidores públicos do Estado do Maranhão está regulamentado pela Lei Complementar nº 40/1998, que reorganiza o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, e pela Lei Complementar nº 73/2004, que visa assegurar o direito relativo à previdência social, à saúde e à assistência social de seus segurados ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas (subitem 4.7.3.1);

c) consoante o relatório circunstanciado constante na prestação de contas, em 2011, o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA auferiu receita de R\$ 1,08 bilhão e gastou R\$ 906,83 milhões, gerando um superávit de R\$ 182,14 milhões (subitem 4.7.3.1);

d) o cálculo atuarial enviado está de acordo com as leis estaduais e a legislação federal que rege o funcionamento da previdência social dos entes estatais, em especial as Emendas à Constituição Federal nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005 (subitem 4.7.3.2);

e) o sistema de seguridade social é custeado com recursos provenientes da contribuição dos segurados ativos, inativos e pensionistas e dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, observando-se o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei nº 9.717/1998 e na Lei Complementar nº 82/2005 (subitem 4.7.3.3);

f) a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público está amparada no art. 37,

IX, da Constituição Federal, no art. 19, IX, da Constituição Estadual, na Lei nº 6.915/1997, publicada no Diário Oficial do Estado do Maranhão de 17/04/1997, com suas alterações posteriores, e nos Decretos nº 21.135/2005, 21.208/2005, 7.753/2002, 20.739/2004, 20.837/2004 e 23.115/2007 (subitem 4.7.4.1);

g) o valor gasto pelo Poder Executivo com a contratação por tempo determinado foi R\$ 96,15 milhões, equivalente a 3,95% do montante da despesa total com pessoal (subitem 4.7.4.2);

h) a despesa de pessoal líquida do Poder Executivo, correspondente à despesa com pessoal e encargos sociais menos aposentadorias e reformas (Decisão PL-TCE nº 1.895/2002), pensões, sentenças judiciais, despesas com pessoal de exercícios anteriores e imposto de renda retido na fonte (Decisão PL-TCE nº 15/2004), totalizou R\$ 2,43 bilhões, ou seja, 29,83% da receita corrente líquida (R\$ 8,15 bilhões), permanecendo bem abaixo do limite estabelecido no art. 20, II, c, da Lei Complementar 101/2000, que dispõe que a despesa total com pessoal do Executivo não poderá exceder a 49% da receita corrente líquida (subitem 4.7.5);

i) a despesa líquida com pessoal do Estado (leia-se Poder Executivo, Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas do Estado, Judiciário e Ministério Público Estadual), no montante de R\$ 3,10 bilhões, correspondeu a 28,07% da receita corrente líquida e se manteve dentro do limite estabelecido no art. 19, II, da Lei Complementar nº 101/2000 que é de 60% dessa receita (subitem 4.7.5);

j) no decorrer do exercício financeiro de 2011 foram admitidos por meio de concurso público 567 servidores para as Secretarias de Educação e Segurança, conforme demonstrativo constante na prestação de contas (subitem 4.7.6);

GESTÃO DA EDUCAÇÃO (subitem 4.8)

a) o Estado aplicou R\$ 1,83 bilhão, ou seja, 25,47% da receita de impostos e transferências (R\$ 7,19 bilhões), na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cumprindo o disposto no art. 212 da Constituição Federal e no art. 220 da Constituição Estadual (subitem 4.8.2);

b) a despesa com a remuneração dos profissionais do magistério, no total de R\$ 678,41 milhões, atingiu 72,47% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, cumprindo a determinação legal estatuída no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o mencionado Fundo (subitem 4.8.2);

c) deixaram de ser aplicados 8,25% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB no exercício financeiro de 2011 (4.8.2)

d) o demonstrativo do cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos à Educação constante na prestação de contas não supre o disposto no item 37, a, b, c e d, do Anexo I da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 e diverge dos valores apurados durante a análise da prestação de contas (subitem 4.8.3);

GESTÃO DE SAÚDE (subitem 4.9)

a) o Estado aplicou 16,76% dos recursos derivados de impostos e transferências nas Ações e Serviços de Saúde, cumprindo o estabelecido no art. 77, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, que prevê a aplicação mínima de 12% de tais recursos (subitem 4.9.2);

b) foi enviado o Plano Estadual de Saúde para os exercícios de 2008 a 2011, entretanto deixou de ser encaminhado o relatório de gestão, impossibilitando a avaliação do desempenho da Saúde no exercício financeiro de 2011 (subitens 4.9.3.1 e 4.9.3.2);

c) o orçamento inicial da função Saúde de R\$ 1,08 bilhão foi alterado para R\$ 1,19 bilhão, tendo sido empenhado R\$ 1,16 bilhão e liquidado R\$ 978,50 milhões, o que corresponde a 81,89% da previsão atualizada (subitem 4.9.3.3);

d) na função Saneamento, o orçamento inicial de R\$ 306,79 milhões foi atualizado para R\$ 344,82 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 207,79 milhões e liquidados R\$ 192,02 milhões, ou seja, 55,69% da previsão atualizada (subitem 4.9.3.3);

e) os recursos foram aplicados na Função Saúde e Saneamento através de 09 Programas, em consonância com o plano plurianual – PPA e com a lei orçamentária anual – LOA, havendo uma concentração maior de recursos nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (R\$ 596,51 milhões) e menor no Programa Saneamento Básico Urbano (R\$ 440,95 mil), cuja dotação orçamentária reduziu substancialmente em relação ao exercício de 2010, passando de R\$ 12,83 milhões (2010) para R\$ 1,76 milhão (2011);

GESTÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (subitem 4.10)

a) o Governo do Estado atendeu aos requisitos exigidos na Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), com as alterações da Lei nº 12.435/2011, com a instituição do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS e do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS (Lei nº 6.519/1995), vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES (subitem 4.10.1);

b) consoante o relatório de gestão, o orçamento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES para 2011 foi elaborado sob fortes restrições, sem substância financeira suficiente necessária para atender demandas de ações incorporadas ao Plano Plurianual de 2008-2011, em especial as ações Viva Luz, Viva Água e Restaurante Popular, o que contribuiu para o agravamento de carências no programa de Segurança Alimentar e Nutricional que se manteve por apenas 06 (seis) meses (subitem 4.10.1);

c) a dotação inicial do programa Assistência Social foi suplementada em 102,12%, tendo sido executados 78,76% da dotação atualizada com destaque para os projetos/atividades Assistência Comunitária (95,6%), Previdência Básica (99,9%), Previdência do Regime Estatutário (98,3%) (subitem 4.10.2);

d) a dotação inicial do programa Proteção Social Básica, cujo objetivo é prevenir riscos pessoais pra fortalecer os vínculos familiares e sociais, contribuindo para diminuir a pobreza no Maranhão, que tem 922.040 famílias pobres distribuídas nos 217 municípios, segundo estimativa do

governo federal, foi suplementada em 2.130,41%, com destaque para as ações Viva Luz e Viva Agua que, além do reforço suplementar significativo, foram executadas quase que em sua totalidade (95,56% e 99,62%, respectivamente, da dotação atualizada) (subitem 4.10.2);

e) no programa relativo à Proteção Social Especial, que objetiva ofertar serviços sócio-assistenciais de média e alta complexidade a indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social ou com direitos violados, destaca-se a ação Serviços Sócio-Assistenciais de Proteção Especial, realizado conforme o planejamento proposto;

QUADRO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO (subitem 4.11)

a) consta na prestação de contas demonstrativo sintético dos procedimentos licitatórios realizados no exercício financeiro de 2011, nos moldes da Instrução Normativa TCE/MA nº 06/2003, onde se verifica que a modalidade de licitação mais utilizada foi o pregão;

SISTEMA CONTÁBIL (subitem 4.12)

a) integram a prestação de contas do Estado os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais e os quadros demonstrativos constantes nos anexos 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11, 16 e 17 da Lei nº 4.320/1964, mas deixou de ser encaminhado o anexo 7 (subitem 4.12.1);

b) o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA apresenta o mês 14 em aberto até a data consultada, significando que os valores nele registrados não são definitivos (subitem 4.12.1);

c) o Balanço Orçamentário demonstra a receita estimada e a despesa fixada em confronto com a realizada, inclusive a previsão atualizada da receita e da despesa com a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, evidenciando a existência de superávit orçamentário no valor de R\$ 103,46 milhões (subitem 4.12.2);

d) o Balanço Financeiro demonstra as receitas e as despesas orçamentárias e extraorçamentárias conjugadas com os saldos financeiros provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte e evidencia um resultado superavitário de R\$ 563,08 milhões (subitem 4.12.3);

e) o Balanço Patrimonial evidencia a posição estática do patrimônio e dos atos com potencialidade para alterá-lo no futuro (Ativo e Passivo Compensados) e demonstra na conta *Resultado do Período* o déficit do Resultado Patrimonial do Período verificado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, no valor de R\$ 5,66 bilhões (subitem 4.12.4);

f) o Ativo Financeiro totalizou R\$ 2,38 bilhões, com destaque para a conta *Aplicação de Investimentos Previdenciários* (R\$ 1,02 bilhão) (subitem 4.12.4.1);

g) dentro do Ativo Permanente (R\$ 5,12 bilhões) destacam-se as contas *Créditos Tributários* (R\$ 1,48 bilhão), integrante do grupo de contas denominado *Depósitos Realizáveis a Longo Prazo* (R\$ 1,49 bilhão), e *Bens Imóveis* (R\$ 1,43 bilhão) (subitem 4.12.4.1);

h) a análise do Balanço Patrimonial e das Demonstrações das Variações Passivas evidencia um aumento da Dívida Ativa de 2010 (R\$ 1,32 bilhão) para 2011 (R\$ 1,48 bilhão) e um decréscimo da arrecadação desse direito nesse mesmo período, haja vista que em 2010 a arrecadação importou em R\$ 4,74 milhões, enquanto que em 2011 foram arrecadados R\$ 3,46 milhões, valor que corresponde a 0,23% do montante desse direito (subitem 4.12.4.1);

i) a conta que mais se destaca no Passivo Financeiro (R\$ 853,32 milhões) é a de *Restos a Pagar*, que registra um valor de R\$ 737,19 milhões e que se subdivide em processados (R\$ 44,76 milhões) e não processados (R\$ 692,42 milhões) (subitem 4.12.4.2);

j) o valor registrado no Passivo Financeiro no Balanço Patrimonial (R\$ 853,32 milhões) diverge do constante no anexo da Dívida Flutuante (R\$ 873,74 milhões), ocasionando uma diferença de R\$ 20,41 (subitem 4.12.4.2);

k) o Passivo Permanente (Dívida Fundada ou Consolidada) importa em R\$ 17,12 bilhões, destacando-se a conta *Provisões Matemáticas Previdenciárias* (R\$ 12,72 bilhões) (subitem 4.12.4.2);

l) o Saldo Patrimonial encontrado, resultante da diferença entre o Ativo e o Passivo, revela a existência de um Passivo Real Líquido de R\$ 10,46 bilhões, evidenciando que o total de bens e direitos Estado é insuficiente para atender às suas obrigações;

m) a Demonstração das Variações Patrimoniais, correspondente à diferença entre as Variações Ativas e as Variações Passivas, apresenta um Resultado Patrimonial superavitário de R\$ 5,66 bilhões (subitem 4.12.5);

n) a Amortização da Dívida Pública e a Aquisição de Bens Imóveis representam, respectivamente, 40,98% e 32,78% das Mutações Patrimoniais Ativas (subitem 4.12.5.1);

o) as Mutações Patrimoniais Passivas são compostas pela desincorporação de ativos (Cobrança da Dívida Ativa – R\$ 3.46 milhões) e pela incorporação de passivos (Operações de Crédito Internas – R\$ 89,02 milhões) (subitem 4.12.5.2);

p) a Dívida Flutuante, correspondente às obrigações de exigibilidade inferiores a 12 (doze) meses, é de R\$ 873,74 milhões e é composta por Restos a Pagar (R\$ 737,19 milhões) e outras dívidas (R\$ 136,55 milhões) (subitem 4.12.6);

q) o relatório do responsável pela contabilidade foi elaborado a partir das informações extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA e demonstra o desempenho da administração pública estadual quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial (subitem 4.12.7);

r) as demonstrações contábeis estão em conformidade com os dispositivos das leis que disciplinam a matéria (Lei nº 4.320/1964, Lei nº

6.404/1976 e Lei Complementar nº 101/2000) (subitem 4.12.7);

s) os demonstrativos contábeis que integram a prestação de contas da Governadora do Estado do Maranhão estão assinados por profissionais da contabilidade devidamente inscritos no Conselho de Contabilidade, garantindo a essas peças a legitimidade exigida por lei (subitem 4.21.8);

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO (subitem 4.13)

a) a Controladoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema de Controle Externo do Poder Executivo do Estado, regulamentado pela Lei nº 6.895/1996, concluiu que: I) das 327 ações previstas no Plano Plurianual – PPA para o exercício financeiro de 2011, 144 ações alcançaram percentuais de realização da dotação a elas destinadas acima de 80% e 183 ações abaixo desse percentual; II) no que concerne às metas fiscais estabelecidas para 2011 na Lei nº 9.255/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO), as receitas primárias superaram em 2,96% a previsão, as despesas primárias ultrapassaram em 4,79% o limite fixado, o resultado primário foi 16,90% inferior ao definido, o resultado nominal superou a meta em 163,49%, a dívida pública consolidada e a dívida pública consolidada líquida excederam em 4,58% e 5,33%, respectivamente, o limite imposto; III) os limites legais estabelecidos em relação à receita corrente líquida alusivos a operações de crédito, dívida consolidada e avais e garantias foram atendidos; IV) no que diz respeito atinentes aos direitos e haveres do Poder Executivo, as contas *Outros Créditos a Receber, FCVS a Receber – Longo Prazo, Depósitos Judiciais, Direitos Vinculados a Pessoas Ligadas e Cheques em Cobrança*, não foram movimentadas nos últimos exercícios, o que sugere a investigação da qualidade desses créditos, as contas *Pagamentos sem Empenho e Responsáveis por Despesas a Regularizar* registram a realização de despesa sem prévio empenho de forma recorrente, a conta *Devedores por Suprimentos Individuais* não Comprovados apresentou pequena diminuição no exercício de 2011, em razão de os valores baixados (R\$ 317 mil) superarem os inscritos (R\$ 263 mil);

AÇÕES DO GOVERNO (subitem 4.14)

a) o Governo do Estado cumpriu os limites estabelecidos na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) em relação às despesas com pessoal, saúde e educação (subitem 4.14.1);

b) o Estado não alcançou as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, uma vez que o limite da Dívida Líquida foi ultrapassado em 5,33%, o Resultado Primário, devido ao aumento das despesas primárias, foi inferior ao previsto em 16,90% e o Resultado Nominal esteve abaixo da meta fixada, embora com a diminuição da dívida no montante de, aproximadamente, R\$ 565,19 milhões (subitem 4.14.2);

c) a elaboração dos orçamentos cumpre os preceitos constitucionais de legalidade e legitimidade estabelecidos constitucionalmente, observando-se grande melhoria nas avaliações das ações e dos programas devido a consolidação do Sistema Informatizado de Planejamento, Coordenação e Avaliação – SISPCA (subitem 4.14.3);

d) a despesa com pessoal do Poder Executivo, incluindo a administração direta e indireta, se manteve dentro do limite imposto pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), não havendo necessidade de adoção das medidas de contingenciamento (subitem 4.14.4);

e) o gasto com publicidade e propaganda da administração pública estadual em 2011 alcançou a cifra de R\$ 42,54 milhões (subitem 4.14.5);

f) os valores registrados no elemento de despesa *Sentenças Judiciais* evidenciado no Anexo 2 – Despesas segundo as categorias econômicas do Balanço Geral Consolidado (arquivo 1.10.03, fl. 23) – autorizado R\$ 0,00, empenhado e liquidado R\$ 180 mil – divergem dos valores informados no demonstrativo Movimentação de Precatórios Judiciais por Entidade - R\$ 191,36 milhões (arquivo 1.03.00 – e Precatórios) (subitem 4.14.16);

g) a dotação orçamentária inicial dos programas inerentes à Saúde foi suplementada em 10,77%, havendo a liquidação de 81,54% da despesa empenhada (subitem 4.14.7);

h) o programa Saneamento Básico Urbano teve a dotação orçamentária inicial, que já era inexpressiva, considerando que os recursos nele alocados (R\$ 1,76 milhão) reduziu drasticamente em relação a 2010 (R\$ 12,83 milhões), sofreu um decréscimo de 25,63% e, além disso, a despesa empenhada foi pouco relevante, tendo em vista a importância do saneamento para a saúde do homem e para a vida do planeta como um todo (subitem 4.14.7);

i) o orçamento inicial da função Assistência Social, que era de R\$ 76,78 milhões, foi suplementado no decorrer do exercício financeiro em 101% e, assim como em 2010, priorizou os programas Assistência Comunitária e Assistência Hospitalar e Ambulatorial (subitem 4.14.8);

j) em 31/12/2011, a participação acionária do Estado em empresas públicas e em sociedades de economia mista atingiu o montante de R\$ 861,99 milhões e se concentra na Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA (R\$ 760,47 milhões), na Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP (R\$ 100 milhões), na Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR (R\$ 20 mil), no Banco do Nordeste (R\$ 928), na Companhia Maranhense de Gás – GASMAR (R\$ 1,43 milhão) e em outras entidades (R\$ 70 mil) (subitem 4.14.9);

TRANSPARÊNCIA FISCAL (subitem 4.15)

a) os relatórios de gestão fiscal dos 1º, 2º e 3º quadrimestres e os relatórios resumidos da execução orçamentária do 1º ao 6º bimestre foram enviados e publicados dentro do prazo estabelecido na Instrução Normativa TCE/MA nº 008/2003 (subitem 4.15.1);

b) foram emitidos alertas ao Governo do Estado após a constatação da tendência ao descumprimento das metas bimestrais de arrecadação e da aplicação dos recursos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, da falta de informações dos dados contábeis do anexo XVI dos relatórios resumidos da execução orçamentária e da ausência de informações dos gastos com a Saúde (subitem 4.15.2);

c) de acordo com o art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo deve demonstrar e

avaliar em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou equivalente nas Casas Legislativas Estaduais e Municipais o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, todavia as cópias das atas das audiências públicas constantes na prestação de contas revelam que esse prazo foi desrespeitado, haja vista que a audiência pública relativa ao 1º quadrimestre de 2011 ocorreu em 08/06/2011, a do 2º quadrimestre em 25/10/2011 e a do 3º quadrimestre em 14/03/2012 (subitem 4.15.3);

d) os subsídios mensais da governadora do Estado foram fixados em R\$ 14 mil, por meio da Lei nº 9.328/2011.

3. Ao final do relatório, o corpo técnico resumiu as ocorrências àquelas apontadas nos subitens 4.3.2.1.1 – Receita Corrente Líquida, 4.3.6 – Precatórios Judiciais, 4.3.6.1 – Registro da Dívida de Precatórios, 4.3.8 – Empenhos Estornados (justificativas), 4.3.9 – Saldos Financeiros, 4.4.1 – Serviços de Terceiros – Marco Legal, 4.6.1 – Dívida Consolidada Fundada, 4.9.3.2 – Relatório de Gestão – Saúde, 4.12.1 – Demonstrações Contábeis – Ausência do anexo 7 e fechamento do SIAFEM, 4.12.4.2 – Divergência do Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial com o Demonstrativo da Dívida Flutuante e 4.14.6 – Valores dos Precatórios Judiciais, e propôs as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 1 (Precatório/Controle Interno): O Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 136 da Constituição Estadual (arquivo 1.05.00), não menciona controle exercido pelo órgão acerca do tema de precatórios, portanto, pela importância do tema, sugere-se a inclusão de item de controle de precatórios no relatório do controle interno.

RECOMENDAÇÃO 2 (Precatório/Conta específica): Para melhor acompanhamento e controle dos valores repassados e pagos a título de precatórios, o Governo do Estado deve abrir, em acordo com o Tribunal de Justiça, conta específica para pagamento de precatórios, evidenciando assim, toda a sua movimentação com repasses, pagamentos e aplicações financeiras.

RECOMENDAÇÃO 3 (Precatório/Planejamento/Provisões): O Governo do Estado, em razão dos crescentes valores de precatórios incluídos no orçamento, deve, para fins de planejamento orçamentário, acompanhamento, controle e centralização das informações, inventariar, catalogar, relacionar os processos judiciais que estejam em vias de se tornar precatórios em anos seguintes (pelo menos 3 anos), para assim, garantir recursos suficientes (provisões) visando seus efetivos pagamentos (cumprimento do art. 100 da CF).

RECOMENDAÇÃO 4 (Assistência Social): Considerando que a ação Restaurante Popular, conforme declaração extraída do próprio Relatório de Gestão, era uma das prioridades do programa Segurança Alimentar e foi mantida por apenas seis meses em razão de carência do programa e insuficiência de crédito. Sendo assim, recomenda-se a implementação de ações dessa natureza mediante um planejamento melhor acurado em prol do fortalecimento da política da Assistência Social.

RECOMENDAÇÃO 5 (Receita Corrente Líquida): Foi observado que os dados referente à Receita de Contribuições demonstrado no Balanço Geral e no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) apresentam divergências, o que dificulta sobremaneira a apuração da Receita Corrente Líquida. Sendo assim, sugere-se que o Balanço Orçamentário enviado ao Tribunal de Contas, demonstre adequadamente a Receita de Contribuições, base de cálculo para a Receita Corrente Líquida, no que se refere, especificamente, à despesa de pessoal.

4. Regularmente citada por meio do Ofício nº 304/2012-GAB JRCF, a Governadora do Estado, após pleitear a prorrogação do prazo originalmente concedido, protocolizou expediente neste Tribunal, em 17/10/2012, contestando e/ou justificando as ocorrências destacadas no item 6 – Resumo das Ocorrências do Relatório de Informação Técnica (RIT) nº 1.308/2012 da seguinte forma:

a) justificou a divergência entre este Tribunal de Contas e a Secretaria de Planejamento do Estado na apuração da receita corrente líquida dizendo que: I) a diferença apontada em Receitas Correntes – Receitas de Contribuição (R\$ 311,40 milhões) não prejudica o cálculo, pois se refere à parte patronal que é deduzida no campo exclusões; II) a diferença verificada no campo Receitas Correntes – Receitas de Serviços (R\$ 65,12 milhões) diz respeito à Receita de Tarifas de Água (conta 4.1.6.0.0.00.01), que é receita da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA e não compõe a receita corrente líquida; III) na parte das Deduções da Receita a diferença noticiada (R\$ 1,08 milhão) corresponde à Contribuição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, que foi debitada na conta desse Fundo em função do *float* bancário; IV) a contabilidade considerou para fins de Transferências aos Municípios o valor constante no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA, na conta 3.3.3.4.0.81.00 – *Distribuição de Receitas*, já que as mesmas são contabilizadas como Despesas Correntes e não como Dedução da Receita;

b) no que concerne às ocorrências alusivas aos Precatórios Judiciais (subitem 4.3.6) e ao Registro da Dívida de Precatórios (subitem 4.3.6.1), reconheceu que a dívida dos precatórios do exercício financeiro de 2011 não foi lançada como dívida pública consolidada no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA, mas afirmou que estavam sendo adotadas as providências para corrigir essa distorção para o exercício financeiro de 2012, cujo plano de contas já contempla as contas contábeis de precatórios a pagar do exercício e dos exercícios anteriores. Considerou que o fato de não terem sido repassados os duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias dos precatórios para o Tribunal de Justiça na forma preconizada no art. 168 da Constituição Federal, não ocasionou qualquer dano, uma vez que não se verificou no fim do exercício saldo de dotação não utilizada, considerando que a dotação inicial para precatórios constante no orçamento do Tribunal de Justiça para 2011 era de R\$ 271,30 milhões, que a cota liberada para empenho importou em R\$ 158,12 milhões e que foram empenhados R\$ 147,33 milhões, restando um saldo a empenhar de R\$ 10,97 milhões. Asseverou que o Tribunal de Contas deve considerar o valor contabilizado no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA (R\$ 147,33 milhões), que é o sistema oficial de administração orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, para superar as divergências de informações de pagamento de precatórios apontadas no Relatório Técnico entre o referido Sistema e o site do Tribunal de Justiça;

c) alegou em relação ao subitem 4.3.8 – Empenhos Estornados que o estorno de empenhos ou de quaisquer documentos contábeis constitui prática usual e de ordem técnica, não comprometendo, por si só, os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial e que os fatos que ensejaram a maioria dos estornos feitos foram o erro formal no preenchimento da nota de empenho, os cancelamentos de saldos dos empenhos feitos por estimativa e o cancelamento de empenhos em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 7º do Decreto Estadual nº 27.840/2011. Destacou, também, que não havia necessidade de anular empenhos tendo como causa a falta de disponibilidade financeira, uma vez que o Estado contava com expressiva disponibilidade financeira no encerramento do exercício financeiro de 2011 (R\$ 2,37 bilhões). Assegurou que estava encaminhado junto com

a defesa os relatórios dos empenhos estornados, contemplando as datas de anulação e distinguindo os empenhos liquidados dos não liquidados;

d) contestou a divergência apontada pelo corpo técnico entre os saldos financeiros evidenciados no Relatório de Disponibilidade Financeira e no Balanço Financeiro, argumentando que o saldo das disponibilidades financeiras evidenciados em ambos os relatórios é R\$ 2,37 bilhões, dividido em Banco Conta Movimento (R\$ 801,45 milhões) e Aplicações Financeiras (R\$ 1,57 bilhão);

e) em se tratando da ocorrência citada no subitem 4.1 – Serviços de Terceiros, encaminhou arquivos contendo a Lei nº 6.915/1997, que dispõe sobre a contratação, por tempo determinado, de pessoal para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 9.338/2011, que acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 6.915/1997, da Lei nº 9.635/2012, que fixa o vencimento e pessoal contratado de que trata o § 2º do art. 7º da Lei nº 6.915/1997, e demonstrativos da folha de pessoal – contratados;

f) para justificar a divergência dos valores registrados nas contas *Amortização da Dívida Interna e Externa e Operações de Créditos Internos* verificadas no confronto entre o Balanço Financeiro e o Anexo 16 – Demonstração da Dívida Interna e Externa, encaminha arquivo contendo o Ofício nº 0100/2012 – DG, da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, no qual se esclarece que o valor de R\$ 3,70 milhões, consignado na UORG/UG 210201/21201, conta contábil 3469071, se refere a pagamentos efetuados pela mencionada Companhia para a Caixa Econômica Federal – CEF, visando a amortização de empréstimos feitos com a intervenção do Governo do Estado do Maranhão;

g) disse que estava enviando arquivos contendo os relatórios trimestrais e o anual de Gestão da Secretaria de Estado da Saúde do exercício financeiro de 2011;

h) informou em relação ao subitem 4.12.1 – ausência do Anexo 7 e fechamento do SIAFEM que estava encaminhando o referido Anexo e que o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA encontra-se com o exercício financeiro de 2011 encerrado;

i) em resposta à ocorrência apontada no subitem 4.12.4.2 – Divergência do Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial com o Demonstrativo da Dívida Flutuante, anotou que estava encaminhando novo demonstrativo da dívida fluante, do qual foram excluídas as baixas e incorporações extra-caixa do exercício nas contas de depósitos e diversas origens e outros créditos, contemplando, assim, o mesmo saldo do Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial;

j) esclareceu que a partir do exercício financeiro de 2011 o orçamento estadual passou a demonstrar os créditos autorizados até a modalidade de aplicação e que por essa razão o Anexo 2 – Demonstração da Despesa Segundo as Categorias Econômicas apresenta na modalidade 449000 (aplicação direta) o valor de R\$ 1,21 bilhão, no qual estão incluídas as despesas empenhadas e liquidadas na rubrica 449091, que totalizam R\$ 180 mil.

5. Os autos foram encaminhados à Unidade Técnica de Contas de Governo (UTCOG) para análise da defesa oferecida, tendo o corpo técnico se manifestado, através do Relatório de Informação Técnica Conclusivo nº 2095/2012, em síntese, da seguinte forma:

a) frisou que a defesa apresentada em 17/10/2012 era intempestiva, uma vez que o prazo final para apresentação da defesa era o dia 15/10/2012, considerando que a citação ocorreu em 16/08/2012 e que houve um pedido de prorrogação do prazo;

b) acatou as justificativas apresentadas pela defesa e afirmou que a Receita Corrente Líquida informada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (Arquivo Digital 1.42.00) está correta, não persistindo mais a divergência apontada no relatório técnico inicial;

c) disse que o pronunciamento da defesa, asseverando que esta Corte deve considerar os pagamentos de precatórios informados no SIAFEM, que é o sistema oficial de administração orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, e não no site do Tribunal de Justiça, não esclarece a citada divergência, permanecendo a ocorrência;

d) afirmou que as alegações da defesa confirmam que a dívida com precatórios não está evidenciada no Balanço Geral e que foi descumprido o art. 100, § 5º, da Constituição Federal, pois não foram repassados para o Tribunal de Justiça recursos financeiros suficientes para pagamento dos precatórios inscritos na Lei Orçamentária Anual de 2011 (R\$ 271,30 milhões);

e) constatou que foi encaminhada, por ocasião da defesa, relação dos empenhos estornados liquidados e não liquidados, dando por sanada a ocorrência apontada no subitem 4.3.8 do relatório inicial;

f) desconsiderou a ocorrência apontada no subitem 4.3.9 – Saldos Financeiros do Relatório de Informação Técnica nº 1308/2012, dizendo que a justificativa apresentada confirma a inexistência de divergência nos saldos financeiros informados;

g) assegurou que a defesa encaminhou as Leis nº 9.635/2012, 6.915/1997 e 9.338/2011, bem como folhas do pessoal contratado e a tabela de vencimento de professor contratado, todavia se manifestou pelo não saneamento da ocorrência indicada no subitem 4.4.1 do relatório técnico inicial porque não identificou nos documentos encaminhados a lei ou decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização;

h) sanou a divergência verificada no Balanço Financeiro e no Anexo 16 – Demonstração da Dívida Interna e Externa nas contas *Amortização da Dívida Interna e Externa e Operações de Créditos Internos*, acatando a justificativa apresentada, de que a diferença se refere a amortização de empréstimos feitos pela Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA na Caixa Econômica Federal – CEF;

i) anotou que o Relatório de Gestão da Saúde do exercício financeiro de 2011 foi encaminhado pela defesa, manifestando-se pelo saneamento dessa ocorrência;

j) consignou o saneamento da ocorrência mencionada no subitem 4.12.1 do Relatório Técnico nº 1308/2012, confirmando que a defesa remeteu o Anexo 7 – Execução da Despesa por Programa de Trabalho de Governo e informou o encerramento do exercício financeiro de 2011 no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/MA;

k) observou que foi enviado, por ocasião da defesa, o Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17) devidamente corrigido e em

consonância com o Balanço Patrimonial, dando por sanada a divergência indicada no subitem 4.12.4.2 do relatório inicial;

l) afastou a suposta discrepância entre o valor do pagamento dos precatórios informado no Anexo 2 do Balanço Geral Consolidado (arquivo 1.10.03 – Demonstração da Despesa Segundo as Categorias Econômicas) e o indicado no arquivo 1.03.00 – e Precatórios diante da explanação da defesa.

6. Aberta vista ao Ministério Público de Contas, foi emitido o Parecer nº 517/2013, da lavra dos Procuradores de Contas Flávia Gonzalez Leite, Jairo Cavalcanti Vieira, Douglas Paulo da Silva e Paulo Henrique Araújo dos Reis, opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas da Governadora do Estado, com as seguintes recomendações:

1) atentar para o cumprimento das metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO nos exercícios financeiros seguintes;

2) reduzir as despesas nas funções "Encargos Especiais" e "Previdência Social" que não resultam em produtos ofertados à população;

3) sanear e regularizar suas obrigações relacionadas aos precatórios pendentes de pagamento, mediante regular repasse ao Poder Judiciário da quantia necessária ao integral adimplemento, nos termos dos arts. 100, § 5º e 168 da Constituição Federal;

4) registrar a dívida com precatórios no Balanço Geral do Estado (como dívida pública consolidada, art. 2º da Resolução Senado Federal Nº 43, de 2011), e fazer as devidas comunicações à Secretaria do Tesouro Nacional;

5) tornar obrigatória a inserção de justificativa no ato de estorno de empenhos;

6) elaborar e instituir indicadores e metas para aferir o cumprimento dos objetivos na área da Educação propostos na PPA e efetuar a medição e avaliação destes;

7) realizar estudo de reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores estaduais visando minimizar o custeio do sistema previdenciário com recursos do Tesouro;

8) verificar as causas no baixo índice de recuperação dos débitos inscritos na Dívida Ativa;

7. Sobre os pontos destacados na defesa, o órgão ministerial assinalou que:

a) a defesa logrou justificar a divergência entre a Receita Corrente Líquida apurada pelo corpo técnico do TCE (R\$ 8,15 bilhões) e a informada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (R\$ 8,08 bilhões);

b) não houve justificativa plausível para a mora no pagamento da dívida dos precatórios e para a ausência de inscrição dos valores não pagos na conta do passivo do Estado, ainda mais porque houve excesso de arrecadação no exercício financeiro de 2011, cabendo recomendação para que o governo regularize o pagamento dos precatórios mediante repasse ao Poder Judiciário da quantia necessária ao integral adimplemento, nos termos do art. 168 da Constituição Federal, e promova o registro dessa dívida no Balanço Geral, fazendo os devidos comunicados à Secretaria do Tesouro Nacional, considerando que as escolhas políticas quanto ao emprego da receita estadual não podem passar ao largo do cumprimento das determinações constitucionais atinentes a esse instituto;

c) a relação dos empenhos estornados encaminhada, distinguindo os liquidados dos não liquidados, sana a ocorrência apontada no subitem 4.3.8, todavia é necessário que tais estornos sejam justificados para averiguação de eventual re-empenho que pode distorcer a demonstração do déficit público;

d) persiste a ocorrência anotada no subitem 4.4.1 – Serviços de Terceiros – Marco Legal, vez que as leis encaminhadas não tratam dos serviços passíveis de terceirização;

e) a ocorrência relativa ao não envio do Relatório de Gestão da Saúde do exercício de 2011 foi sanada no bojo do relatório conclusivo, haja vista que tal Relatório foi localizado;

f) com o envio do Anexo 7 – Execução da Despesa por Programa de Trabalho de Governo devidamente corrigido e a informação de que o SIAFEM já se encontrava com o exercício de 2011 encerrado, a ocorrência registrada no subitem 4.12.1 – Demonstrações Contábeis não mais persiste;

g) o Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17) encaminhado por ocasião da defesa está em consonância com o Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial, estando sanada essa ocorrência.

8. No tocante às demais constatações registradas no relatório inicial da equipe técnica que analisou essas contas, o *Parquet* de Contas se manifestou sobre cada um dos quinze tópicos em que está dividido o resultado dessa análise como se segue:

a) sobre o sistema orçamentário, disse que as leis instituidoras do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual do Estado, exercício financeiro de 2011, foram devidamente elaboradas e são compatíveis entre si, havendo observância do limite de abertura de créditos adicionais previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA. Disse também que, embora as metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011 para Despesa Primária, Resultado Primário e Resultado Nominal não tenham sido atingidas, conforme consignado no subitem 4.1.2.2 do Relatório de Informação Técnica nº 1308/2012 – UTCOG (RIT), o Estado não encerrou o exercício financeiro mais endividado, pois houve uma diminuição da dívida total;

b) em se tratando da administração tributária, frisou que o desempenho da arrecadação dos tributos superou a previsão orçamentária e aumentou em comparação com a arrecadação de tributos do exercício financeiro de 2010, com destaque para o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, que manteve a trajetória dos últimos anos e em 2011 obteve um incremento de 15,85%;

c) acerca da gestão orçamentária e financeira, ressaltou que o excesso de arrecadação contribuiu para o superávit verificado e que a gestão converteu parte dos recursos em investimentos e bens de capital, mostrando, todavia, preocupação pela redução significativa das despesas com investimentos em relação ao ano anterior. Destacou também que, ao contrário dos dois exercícios imediatamente anteriores, houve mais austeridade na condução dos gastos efetuados, haja vista que a despesa executada foi menor do que a receita. Frisou que a destinação de um maior volume de recursos para as áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública verificada pelo corpo técnico desta Corte está em conformidade com as diretrizes propostas nas leis orçamentárias. Asseverou que, aproximadamente, um terço dos gastos do Estado, efetuados com Encargos Especiais e Previdência Social, não gerou benefício direto para a população, devendo o governo estadual reavaliar e reduzir os gastos com essas rubricas e disponibilizar mais recursos para utilização em funções de governo compatíveis com as diretrizes fixadas no plano plurianual – PPA e na lei de diretrizes orçamentárias – LDO;

d) em referência aos serviços de terceiros, consignou que foram apurados gastos com tais serviços, todavia não consta na prestação de contas a legislação disciplinando a referida contratação nem a relação de serviços terceirizados;

e) referente à gestão patrimonial, anotou que as reformas, ampliações e aquisições de bens imóveis feitas no exercício financeiro, assim como as doações bens realizadas e recebidas foram devidamente registradas;

f) relativamente à dívida pública, repisou que a mesma não foi adequadamente registrada, pois, consoante manifestação do corpo técnico deste Tribunal, os precatórios não pagos deixaram de ser registrados como dívida pública consolidada no Balanço Geral;

g) no que concerne à gestão de pessoal, acentuou que a prestação de contas contempla toda a legislação que disciplina essa matéria e que foram obedecidos os limites legais de despesa nessa área, inclusive os limites individuais de cada Poder. Acentuou ainda que o Estado admitiu 567 servidores por meio de concurso público e que a contratação de servidores por tempo determinado representou 3,95% do gasto anual com pessoal, não apresentando irregularidades;

h) a respeito da Educação, concluiu que foram observados todos os limites legalmente previstos, ressaltando o incremento dos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério nos últimos cinco anos, que correspondeu a 382,61%. Realçou a ausência do Relatório de Educação, firmando que a ausência de dados sobre os resultados das políticas de educação impedem a demonstração do cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual – LOA, além de dificultar a tomada de decisões estratégicas por parte do gestor público, na medida em que não são feitas avaliações do desempenho ou resultado das ações na Educação;

i) quanto à Saúde, mencionou que foram destinados mais recursos às ações de saúde e que os limites legais de aplicação de recursos foram cumpridos, destacando que os valores orçados e empenhados no programa Saneamento Básico Urbano se mostraram inexpressivos (Dotação inicial: R\$ 1,08 milhão; Dotação atualizada: R\$ 440 mil; Valor empenhado e liquidado: R\$ 51 mil) e que restou evidenciada a preponderância da distribuição dos recursos para os programas de assistência hospitalar;

j) em referência à gestão da Assistência Social, firmou a boa avaliação dessa área, realçando o cumprimento das exigências da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, as alterações nas dotações orçamentárias dos projetos de Assistência Social em razão da adaptação das políticas às novas exigências do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a execução da quase totalidade dos recursos empenhados;

k) sobre os procedimentos licitatórios, comentou que a utilização da modalidade pregão na maioria das licitações realizadas pelo Estado revela-se harmoniosa com as melhores práticas administrativas em voga;

l) no que pertine ao sistema contábil, disse que foram apresentados todos os demonstrativos legalmente exigidos e que as ocorrências destacadas pelo corpo técnico deste Tribunal nos subitens 4.12.1 – Demonstrações contábeis e 4.12.4.2 – Divergência do Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial com o Demonstrativo da Dívida Flutuante haviam sido sanadas por ocasião da defesa;

m) a respeito do controle interno, atestou que a avaliação da Controladoria Geral do Estado – CGE, órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre as contas em questão buscou evidenciar o cumprimento das metas e ações definidas no Plano Plurianual – PPA, das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, dos programas de governo e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Assentou também que os fatos destacados nos subitens 4.13/4.13.9 do Relatório de Auditoria do citado órgão de controle interno devem ser objeto de recomendação para regularização da situação das contas contábeis sem movimentação, das contas que registram de forma recorrente a realização de despesas sem prévio empenho e das contas que registram os adiantamentos concedidos pendentes de prestação de contas;

n) em relação às ações do governo, expôs que o governo as apresentou nos moldes exigidos por instrumento normativo desta Corte e que houve grande melhoria nas avaliações das ações e dos programas do governo, embora as metas fiscais não tenham sido alcançadas e a existência de significativas alterações orçamentárias dos programas e atividades no decorrer do ano;

o) no que tange à transparência fiscal, acentuou que todos os relatórios exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000 foram publicados e enviados tempestivamente a este órgão, mas salientou o Estado cumprir parcialmente o art. 48 da referida Lei Complementar, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, considerando que as informações nela previstas não estão sendo disponibilizadas em tempo real.

9. É o que cumpre relatar.

VOTO

Inicialmente, convém destacar que a Constituição do Estado do Maranhão confere a este Tribunal de Contas competência para apreciar as contas prestadas pelo Governador do Estado, mediante a emissão de parecer prévio (art. 51, I). O julgamento de tais contas é atribuição exclusiva do Poder Legislativo Estadual (art. 31, XI).

2. Frise-se que a emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador não elide o julgamento das contas prestadas pelos Presidentes da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, pelo Chefe do Ministério Público do Estado e pelos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, assim como o julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, nos termos do art. 51, II, da Constituição do Estado do Maranhão.

3. Feitas essas observações preliminares, importa dizer que o corpo técnico verificou que a defesa ofertada pela Governadora era intempestiva, pois foi protocolizada neste TCE/MA no segundo dia após o término do prazo concedido para o feito, que foi de sessenta dias incluída a prorrogação do prazo pleiteada. Adentrando no mérito, concluiu que apenas quatro ocorrências das onze realçadas no Resumo das Ocorrências (item 6 do Relatório de Informação Técnica (RIT) nº 1308/2012-UTCOG) não foram sanadas. São elas: o não pagamento da totalidade dos precatórios consignados na lei orçamentária anual, contrariando o disposto no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, e a divergência entre os valores apurados na análise, os registrados no SIAFEM e os divulgados no *site* do Tribunal de Justiça como pagamento de precatórios (subitens 4.3.6 e 4.3.6.1); a falta de registro dos precatórios não pagos na dívida pública consolidada do Estado (art. 2º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal) (subitem 4.3.6.1); o não envio da lei ou decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização acompanhada da relação dos serviços terceirizados no exercício (subitem 4.4.1). O Ministério Público de Contas anuiu tal conclusão e, sopesando essas ocorrências com as demais registradas no mencionado Relatório de Informação Técnica, opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas em questão.

4. De fato, o prazo concedido para apresentar defesa encerrou em 15/10/2012, enquanto a peça de defesa foi protocolizada nesta Corte em 17/10/2012. Todavia, considerando que foram apresentados documentos e argumentos suficientes para esclarecer e justificar a maioria das ocorrências realçadas no RIT nº 1308/2012, que o processo de contas busca a verdade material e que o lapso temporal entre o término do prazo e a data da protocolização da defesa é mínimo, recebo e conheço a defesa.

5. A dotação orçamentária inscrita na rubrica 3.3.90.91.00 do Tribunal de Justiça para pagamento de precatórios, segundo o corpo técnico, importou em R\$ 271,30 milhões, todavia o valor efetivamente pago foi de apenas R\$ 149,42 milhões (subitem 4.3.6 do RIT nº 1308/2012-UTCOG).

6. A defesa reconheceu que a cota liberada para empenho (R\$ 158,12 milhões) e os valores efetivamente pagos a título de precatórios (R\$ 147,33 milhões) foram inferiores à dotação prevista na lei orçamentária anual (R\$ 271,30 milhões), argumentando, entretanto, que não houve dano, haja vista que no final do exercício existia dotação não utilizada.

7. O regime dos precatórios está disciplinado na Constituição Federal, que prevê no § 5º do art. 100, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 62/2009, a obrigatoriedade de inclusão de verba no orçamento das entidades de direito público necessária ao pagamento dos débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho para pagamento até o final do exercício seguinte.

8. Com efeito, o não pagamento dos débitos constantes em precatórios judiciais incluídos na lei orçamentária anual constitui afronta ao disposto no art. 100, § 5º, da Constituição Federal, mormente quando a receita arrecadada supera a prevista, redundando em um excesso de arrecadação, como ocorreu em 2011 no Estado do Maranhão (subitem 4.3.2 do RIT).

9. Em consulta realizada no *site* do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão[1], em 01/04/2013, a assessoria deste gabinete apurou que o valor divulgado nessa data pelo Poder Judiciário como pagamento de precatório no ano de 2011 por meio da rubrica 3.3.90.91.00 (Sentenças Judiciais) coincide com o registrado no SIAFEM (R\$ 147,33 milhões). Por outro lado, a divergência apontada entre esse valor e o apurado pelo TCE/MA (R\$ 149,42 milhões), extraído do Demonstrativo da Movimentação de Precatórios Judiciais por Entidade que integra a prestação de contas sob análise (Arquivo 1.03.00 e – Precatórios), decorre do fato de que as despesas com precatórios informadas no referido Demonstrativo não se restringem aos pagamentos feitos por meio da rubrica 3.3.90.91.00 (Sentenças Judiciais), mas abrangem aquelas efetuadas através da rubrica 3.1.90.91.00 (Sentenças Judiciais), cujo montante importa exatamente no resultado da diferença entre esses dois valores (R\$ 2,09 milhões).

10. A defesa reconheceu a falta de registro da dívida relativa aos precatórios não pagos como dívida pública consolidada no Balanço Geral do Estado e disse que o plano de contas do exercício de 2012 já contempla as contas contábeis de precatórios a pagar do exercício e de exercícios anteriores para corrigir a distorção decorrente dessa falta.

11. Nesse passo, na esteira da sugestão do órgão ministerial e considerando que o Estado já adotou providências para evidenciar no Balanço Geral a dívida dos precatórios que deixaram de ser pagos no exercício corrente e nos exercícios anteriores, fato que poderá ser verificado nas contas de 2012, entendo cabível recomendar a essa entidade a regularização do pagamento dos precatórios estaduais atrasados mediante repasse de quantia suficiente ao Poder Judiciário para o feito, bem como a prestação de informações corretas à Secretaria do Tesouro Nacional sobre a dívida de precatórios, haja vista que tais informações não foram devidamente passadas a esse órgão em relação a 2011, conforme informou o corpo técnico do TCE/MA no subitem 4.3.6.1 do RIT nº 1308/2012-UTCOG.

12. No que concerne ao não envio de lei ou decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização e a relação dos serviços terceirizados no exercício, conforme exige o item 35 do Anexo I da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005, verifica-se que a documentação encaminhada por

ocasião da defesa não supre essa demanda, pois se refere à contratação temporária. Entretanto, analisando mais detidamente a prestação de contas, observou-se que a Medida Provisória nº 082, de 14/12/2010, convertida na Lei nº 9.340/2011, que dispõe sobre a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências (arquivo eletrônico 1.32.00), supre parcialmente a exigência contida no mencionado instrumento normativo, haja vista que elenca os serviços que podem ser objeto de execução indireta, senão vejamos:

Art. 70. As atividades de conservação, custódia, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações poderão ser objeto de execução indireta.

13. De outro lado, o não envio de uma relação específica dos serviços terceirizados no exercício constitui irregularidade formal que não prejudica as contas em apreço, ainda mais porque é possível verificar ao menos uma parcela da contratação de tais serviços nos demonstrativos sintéticos das licitações realizadas no exercício 2011 (arquivo eletrônico 1.17.00).

14. No mais, o Relatório de Informação Técnica nº 1308/2012-UTCOG registrou que as contas anuais da Governadora do Estado foram prestadas ao Poder Legislativo dentro do prazo estabelecido no art. 64, XIV, da Constituição Estadual e observaram a forma estatuída no art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), no art. 204, § 1º, do Regimento Interno desta Corte e nas Instruções Normativas TCE/MA nº 12/2005 e 26/2011.

15. Registrou também, no que se refere ao sistema orçamentário, que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual foram elaboradas de acordo com as normas que regem a matéria e são compatíveis entre si, e que os créditos adicionais abertos no exercício (26,18% da despesa fixada) não excederam o limite estipulado no art. 5º da lei orçamentária anual (50% da despesa fixada).

16. Constatou-se que as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para a Despesa Primária, para o Resultado Primário e para o Resultado Nominal não foram alcançadas, todavia, como bem observou o Ministério Público de Contas, o Estado não encerrou o exercício financeiro mais endividado, haja vista que a dívida total diminuiu.

17. A arrecadação da receita tributária (IRRF, IPVA, ITCD, ICMS, Taxas, Multas/Juros de Mora) superou a previsão orçamentária e teve um desempenho positivo em relação a 2010, com destaque para os ingressos oriundos do ICMS que gerou uma receita de R\$ 3,23 bilhões, ou seja, 4,36% maior do que o esperado para o ano de 2011 e 15,85% superior à arrecadação de 2010. A única receita própria que sofreu uma involução foi a Receita da Dívida Ativa, que arrecadou R\$ 2,98 milhões, valor que representa apenas 38,83% do que foi consignado na lei orçamentária anual e 88,48% da apurada em 2010. Aliás, análise do Balanço Patrimonial e das Demonstrações das Variações Passivas feita pela equipe técnica do TCE/MA evidencia um aumento da Dívida Ativa de 2010 (R\$ 1,32 bilhão) para 2011 (R\$ 1,48 bilhão) (subitem 4.12.4.1 do RIT nº 1308/2012). Significa dizer que a cobrança desse direito é pouco significativa, sendo cabível a recomendação proposta pelo Ministério Público de Contas para que o governo verifique as causas do baixo índice de recuperação desse ativo.

18. A soberania do ICMS entre os impostos estaduais é natural, haja vista que incide grosso modo sobre operações de consumo. Não impressiona que os vinte maiores municípios do Estado sejam aquinhoados com a maior parcela no rateio desse imposto, uma vez que a sua distribuição, salvo melhor juízo, não proporciona uma diminuição das desigualdades existentes entre os municípios maranhenses.

19. De acordo com o art. 158, IV e parágrafo único, da Constituição Federal, a parcela do ICMS pertencente aos municípios, correspondente a 25% do produto da arrecadação, deve ser creditada a eles com base nos seguintes critérios: a) três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulações de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; b) até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual.

20. Por sua vez, a Lei Estadual nº 5.599/1992 estabelece que um quarto da parcela do ICMS pertencente aos municípios será distribuída da seguinte forma: a) 15%, linearmente, em quotas iguais para todos os municípios; 5% na proporção da população do município em relação a do Estado; 5% na proporção da área territorial do município relativamente a do Estado. (art. 1º, II, a, b e c).

21. Embora não tenha sido noticiado no relatório técnico inicial, impende destacar que esta Corte, no exercício da competência estabelecida no art. 51, XI, da Constituição Estadual e no art. 1º, IX, da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), fiscalizou o cálculo dos índices de participação dos municípios maranhenses no produto da arrecadação de tal imposto para o exercício financeiro de 2011, determinando a sua publicação após constatar a inexistência de ilegalidade na fixação desses índices, apenas algumas falhas que foram sanadas no decorrer da auditoria realizada. (Processo nº 3543/2010. Relator Cons. José de Ribamar Caldas Furtado. Sessão Plenária de 15/12/2010. Decisão PL-TCE nº 3662/2010. DOJ de 23/12/2010).

22. Em relação à gestão orçamentária e financeira, importante destacar o excesso de arrecadação informado pelos auditores que analisaram as contas – a receita arrecadada foi R\$ 179,91 milhões superior à previsão inicial, embora tenha ficado 6,1% abaixo da previsão atualizada – e a superioridade da receita arrecadada em relação à despesa executada, resultando em um superávit de R\$ 103,46 milhões, o que demonstra, como dito pelo *Parquet* de Contas, “maior austeridade na condução dos gastos públicos”.

23. A despesa orçamentária executada em 2011 (R\$ 9,75 bilhões), correspondente a 97,84% da autorizada, teve um acréscimo de 10,17% em comparação com a de 2010 (R\$ 8,85 bilhões). Sob a perspectiva das categorias econômicas, tal acréscimo resultou do aumento das despesas correntes, que evoluíram 13,68% em relação ao ano anterior, haja vista que as despesas de capital, em especial as despesas com investimentos, sofreram uma redução – as despesas com investimentos diminuíram 16,36% em relação a 2010, contribuindo para o decréscimo de 7,35% das despesas de capital comparativamente a esse mesmo período.

24. Na óptica das funções de governo, as despesas liquidadas nas funções Educação (R\$ 1,53 bilhão) e Saúde (R\$ 978,50 milhões) equivaleram a 16,86% e 10,77%, respectivamente, da despesa total liquidada, estando em harmonia com a diretriz governamental de aumentar o índice de desenvolvimento humano – IDH estadual.

25. De fato, como externou o Ministério Público de Contas, a despesa empenhada na função Encargos Especiais alcançou 23,53% da despesa total empenhada, todavia merece ser considerado que são contabilizadas nessa função as transferências constitucionais e legais aos municípios (R\$ 924,63 milhões), além do pagamento das dívidas, ressarcimentos e indenizações.
26. O repasse para os demais Poderes e órgãos importou em R\$ 1,18 bilhão no ano, não tendo sido apontada qualquer irregularidade pelo corpo técnico em relação a esse repasse, exceto no tocante aos precatórios judiciais, em virtude do repasse ao Tribunal de Justiça de recursos insuficientes para honrar as dívidas de precatórios inscritas na lei orçamentária anual - LOA, como já foi dito acima.
27. Acerca dos estornos dos empenhos das despesas liquidadas e não liquidadas, entendo pertinente a proposição constante no parecer do órgão ministerial para que se recomende ao governo do Estado a obrigatoriedade de inserção de justificativa no ato de estorno dos empenhos, para dar maior transparência à gestão dos recursos orçamentários. Conforme observação feita pela equipe responsável pela análise das contas, a prática de estornar empenhos em um dado exercício para re-empenho no exercício seguinte pode subestimar o déficit público.
28. Ratifica-se a conclusão da análise da defesa no sentido de que inexistia a divergência apontada no subitem 4.3.9 do RIT nº 1308/2012 entre os valores informados no relatório de disponibilidade financeira (arquivo digital 1.25.00) e o saldo disponível para o exercício seguinte constante no Balanço Financeiro (arquivo digital 1.11.01). Na verdade, o saldo da conta *Aplicações Financeiras* registrado no Balanço Financeiro é R\$ 1,57 bilhão e não R\$ 1,37 bilhão como informou equivocadamente o corpo técnico do TCE/MA na inicial. Com essa retificação o saldo disponível para o exercício seguinte evidenciado nesse demonstrativo contábil coincide com o verificado no mencionado relatório de disponibilidade financeira (R\$ 2,37 bilhões).
29. Houve o devido registro dos bens repassados e recebidos por doação, as despesas com reformas, ampliações, adaptações e melhorias de bens imóveis liquidadas no exercício somaram R\$ 166,63 milhões e as aquisições e construções R\$ 102,43 milhões, não havendo indicação de irregularidades ou ilegalidades na gestão patrimonial.
30. No que se refere à dívida pública estadual, a equipe técnica concluiu, após a análise da defesa, pela desconsideração da divergência apontada no subitem 4.6.1 do RIT nº 1308/2012 entre os valores da dívida interna e externa contabilizados no Balanço Financeiro e os anotados no Anexo 16 – Demonstração da Dívida Interna e Externa, todavia, como observou o Ministério Público de Contas, não estão evidenciados na dívida pública consolidada os precatórios incluídos na lei orçamentária anual de 2011 e que não foram pagos no exercício. Importa destacar que foi apurada uma diminuição da dívida fundada no montante de R\$ 454,71 milhões.
31. Também merece ser realçado que o Estado vem observando os limites para operações de crédito e concessão de garantia estabelecidos na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.
32. No exercício foram admitidos 567 servidores por meio de concurso público e a despesa com pessoal se manteve dentro dos limites legais. Cabe apenas reparar os percentuais apurados pelo corpo técnico, uma vez que eles foram calculados com base na receita corrente líquida apurada pelos técnicos do TCE/MA (R\$ 8,15 bilhões) que divergiu, inicialmente, da informada na prestação de contas (R\$ 8,08 bilhões). Sucede que essa diferença foi esclarecida na fase da defesa e o corpo técnico se convenceu de que o valor correto era este último.
33. Assim, a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo atingiu 30,06% da receita corrente líquida – RCL, ficando dentro do limite estabelecido no art. 20, II, c, da Lei Complementar nº 101/2000, que corresponde a 49% da citada receita. E a despesa total líquida com pessoal do Estado, abrangendo o Poder Legislativo (2,66%), incluído o Tribunal de Contas, o Ministério Público Estadual (1,58%) e o Poder Judiciário (4,04%), além do Poder Executivo, representou 38,34% da receita corrente líquida – RCL.
34. A aplicação de recursos nas ações de Educação e Saúde atenderam aos limites constitucionais e legais. Conforme apurou o corpo técnico, 25,47% da receita de impostos e transferências foram aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e 16,76% em ações e serviços de saúde.
35. O não envio do relatório circunstanciado da Educação, demonstrando os limites constitucionais e legais afetos à área, bem como o atingimento das metas fixadas em relação aos principais indicadores referenciais para essa função de governo, especificados por nível de ensino, prejudicou, segundo o corpo técnico, a análise do desempenho alcançado nessa área. Com base nessa informação, o Ministério Público de Contas sugeriu recomendar ao Estado o estabelecimento de indicadores e metas capazes de aferir as ações governamentais ligadas aos objetivos planejados e apresente dados sobre o cumprimento destes.
36. Embora não tenha sido encaminhado um relatório específico sobre a Educação, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (arquivo eletrônico 1.03.00 b-j) traz uma avaliação física e financeira e também de custos da execução dos programas de governo em 2011, inclusive os da Educação (fls. 104 a 109).
37. Nesse relatório é possível verificar o desempenho alcançado nos programas 0508 – Expansão e Melhoria do Ensino e 0509 – Expansão e Melhoria da Rede Física. Sobre o primeiro concluiu-se que das nove ações que compõem o programa apenas duas tiveram um percentual considerado indesejável. De acordo com esse relatório, a falta de recursos tecnológicos eficientes, projetos inconsistentes quanto à definição de orçamento, processos mal instruídos etc. foram alguns dos fatores que impossibilitaram o cumprimento da totalidade das metas estipuladas. O resultado da execução do segundo programa foi insatisfatório segundo avaliação do próprio governo, haja vista que as metas não foram alcançadas em sua totalidade. Na ação Expansão e Melhoria da Infra-Estrutura Física, cujo produto era ambiente construído, reformado, adaptado e/ou ampliado, a execução física alcançou 411 unidades de um total de 1.310 unidades planejadas. Já a ação Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes conseguiu equipar 1.265 ambientes e a previsão eram 15.425 ambientes.
38. Também foi encaminhado um demonstrativo contendo o atingimento das metas fixadas em relação aos principais indicadores referenciais para a função Educação, onde é possível verificar que, dos quatro indicadores relacionados nesse demonstrativo (Taxa de atendimento escolar na faixa de 7 a 14 anos – Ensino fundamental; Taxa de atendimento escolar na faixa de 15 a 17 anos – Ensino Médio; Número de escolas construídas; Número de escolas reformadas), apenas o alusivo ao número de escolas reformadas não atingiu a previsão. Era prevista a reforma de 80 escolas, mas só ocorreram 17 (arquivo eletrônico 1.37.01 – Relatório).
39. Na gestão da Saúde, o corpo técnico do TCE/MA verificou que houve uma concentração maior de recursos nos programas Assistência Hospitalar e Ambulatorial (R\$ 596,51 milhões) e menor no programa Saneamento Básico Urbano (R\$ 440 mil) (subitem 4.9.3.4). Em verdade, analisando mais detidamente os arquivos eletrônicos 1.10.04 – Demonstrativo da execução da despesa por programa de trabalho e 1.10.06 –

Demonstrativo da despesa por função, programa e subprograma, verifica-se que a soma das dotações finais alocadas nas funções 10 – Saúde e 17 – Saneamento para a subfunção 512 – Saneamento Básico Urbano, por intermédio dos programas 0165 – Universalização do Abastecimento D'água, 0339 – Planejar o Saneamento e 0166 – Universalização do Esgotamento Sanitário, importou em R\$ 185,60 milhões. Embora seja menor do que o destinado à Assistência Hospitalar, tal valor não é inexpressivo.

40. A gestão da Assistência Social teve uma boa avaliação por parte do corpo técnico do TCE/MA, tendo o Estado do Maranhão cumprido as exigências da Lei Orgânica da Assistência Social.

41. O demonstrativo sintético das licitações realizadas no exercício integrou a prestação de contas. É possível verificar nesse demonstrativo que a modalidade licitatória mais utilizada foi o pregão, fato que, segundo o órgão ministerial, “se harmoniza com as melhores práticas administrativas em voga”.

42. Conforme o RIT nº 1308/2012, as peças contábeis estão em conformidade com os dispositivos das leis que disciplinam a matéria e foram assinadas por profissionais habilitados. Ressalva-se apenas as impropriedades constatadas que possam produzir efeitos sobre tais peças.

43. A Controladoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado, fez uma análise circunstanciada das contas e, entre outros fatos, apurou a existência de contas contábeis, tais como, *Outros créditos a receber, FCVS a receber a longo prazo, Depósitos judiciais, Direitos ligados a pessoas ligadas e Cheques em cobrança*, que não sofreram movimentação nos últimos exercícios e sugeriu a investigação da qualidade do crédito e a adoção de providências. Apurou também o registro recorrente de despesas sem prévio empenho nas contas *Pagamentos sem empenho/Responsáveis por despesas a regularizar* e a inscrição de R\$ 263 mil na conta *Devedores por suprimentos individuais não comprovados* em 2011. A propósito da sugestão do Ministério Público de Contas, entendo cabível recomendar ao Estado a regularização de tais contas contábeis.

44. Ficou constatado que o Estado publicou e enviou para esta Corte os relatórios de gestão fiscal e os relatórios resumidos da execução orçamentária dentro do prazo legal e, embora com um pouco de atraso, realizou as audiências públicas legalmente previstas.

45. Os demais pontos versados no relatório de instrução e que não foram objeto de contestação, em que pese o alerta no ofício de citação para que fosse observado todo o conteúdo desse relatório (Ofício nº 304/2012-GAB JRFCF), facultando assim a ampla defesa preconizada no art. 5º, LV, da Constituição Federal, revelam a existência de outras impropriedades além daquelas que foram enumeradas no resumo do relatório, mas que não são capazes de macular as contas sob análise, pois não representam dano ao erário, embora mereçam ressalvas e recomendações.

46. Em outras palavras, exceto com relação às impropriedades e falhas formais aqui apontadas, as contas em evidência exprimem as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2011, a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública e o cumprimento das metas estabelecidas para as políticas públicas estaduais.

47. Diante do exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e voto para que este Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Maranhão decida:

I) emitir parecer prévio pela aprovação das contas anuais da Governadora do Estado do Maranhão, exercício financeiro de 2011, Excelentíssima Senhora Roseana Sarney Murad, com fundamento no art. 51, I, da Constituição Estadual, c/c os arts. 1º, I, e 8º, § 3º, da Lei nº 8.258/2005, com as seguintes ressalvas:

a) repasse de recursos financeiros insuficientes ao Tribunal de Justiça do Maranhão para pagamento dos débitos constantes de precatórios judiciais com dotação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA de 2011 (subitens 4.3.6 e 4.3.6.1 do RIT nº1308/2012);

b) falta de evidenciação da dívida relativa aos precatórios não pagos na dívida consolidada do Estado (subitem 4.3.6.1 do RIT nº1308/2012);

c) não envio da relação dos serviços terceirizados contratados no exercício, por Secretaria de Estado ou órgão equivalente, exigida no item 35 do Anexo I da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 (subitem 4.4.2 do RIT nº1308/2012);

d) não envio do relatório circunstanciado demonstrando o cumprimento dos limites constitucionais e legais afetos à Educação, bem como o atingimento das metas fixadas em relação aos principais indicadores referenciais para essa função de governo, especificados por nível de ensino, exigido no item 36, a, do Anexo I da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 (subitem 4.8.3 do RIT nº1308/2012);

e) descumprimento das metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para a dívida líquida, para o resultado primário e para o resultado nominal (subitem 4.1.2.2 do RIT nº1308/2012);

II) Recomendar ao Poder Executivo do Estado do Maranhão:

a) a regularização de suas obrigações relacionadas aos precatórios pendentes de pagamento, mediante repasse ao Poder Judiciário de quantia suficiente ao integral adimplemento dessa dívida, nos termos dos arts. 100, § 5º, e 168 da Constituição Federal;

b) o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias nos exercícios financeiros subsequentes, mediante a implementação das medidas necessárias à correção dos desvios verificados, se for o caso, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000;

c) o registro da dívida com precatórios no Balanço Geral do Estado, como dívida pública consolidada, fazendo as devidas comunicações à Secretaria do Tesouro Nacional;

d) que torne obrigatória a inserção de justificativa nos atos de estorno de empenhos;

e) a realização de estudo de reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores estaduais, com o objetivo de

minimizar o custeio do sistema previdenciário com recursos do Tesouro;

f) a verificação e contorno das causas do baixo índice de recuperação da Dívida Ativa;

g) a observância da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005 em relação à composição da prestação de contas, especialmente a documentação exigida nos itens 35 e 36, *a*, do Anexo I;

h) a adoção de providências para regularização das contas contábeis *Pagamentos sem empenho/Responsáveis por despesas a regularizar e Devedores por suprimentos individuais não comprovados*, bem como das contas *Outros créditos a receber, FCVS a receber a longo prazo, Depósitos judiciais, Direitos ligados a pessoas ligadas e Cheques em cobrança*;

III) recomendar à Controladoria Geral do Estado a inclusão em seu relatório anual sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual item relativo aos precatórios judiciais;

IV) encaminhar as contas em tela, acompanhadas de todas as peças produzidas e anexadas neste Tribunal (relatórios técnicos, defesa, parecer do Ministério Público de Contas, relatório-voto, parecer prévio com a respectiva publicação, etc.), à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão para julgamento.

É como voto.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 08/05/2013.

José de Ribamar Caldas Furtado

Conselheiro Relator

[1] http://www.tjma.jus.br/financas/index.php?ano_banco=2011, acesso em 01/04/2013.

Assinado digitalmente pelo Relator José de Ribamar Caldas Furtado em 05/06/2013 13:20:58