

PROCESSO Nº.	4447/2014
ASSUNTO	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNADOR
EXERCÍCIO FINANCEIRO	2013
ORIGEM	GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO
RESPONSÁVEL	Roseana Sarney Murad
RELATOR	Conselheiro álvaro César de França Ferreira

PARECER Nº 1078/2014 – GPROC4

Ementa: Prestação de Contas Anual do Governador. Governo do Estado do Maranhão. Exercício financeiro de 2013. Falhas detectadas pela Unidade Técnica. Recomendações. Emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas.

-

I – Deficiência nos indicadores sociais;

II – Resultado orçamentário deficitário;

III – Baixas taxas de investimentos públicos em saúde e educação;

IV – Gargalos nas políticas públicas ligadas à assistência social e segurança pública;

V – Ocultação de passivos;

VI – Abertura de créditos adicionais além do limite fixado na LOA;

VII – Divergência nas informações relativas aos resultados fiscais alcançados;

VIII – Contabilidade em desacordo com a Lei nº 4.320/64, LRF, Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T 16) e Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS);

IX – Ausência de prova de realização de audiências públicas;

X – Falhas na transparência da gestão orçamentária e fiscal;

XI – Contas aprovadas;

XII – Recomendações.

I – RELATÓRIO

1. Prendem-se os autos à **Prestação de Contas Anual do Governador do Maranhão**, referente ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade da Senhora Roseana Sarney Murad, Governadora no período em epígrafe; remetida a este *Parquet*, para fins de manifestação, *ex vi* art. 110, inc. III, da LOTCE/MA e art. 124, inc. VII, do RITCE/MA.

2. O minucioso trabalho realizado pela equipe técnica desta Corte elencou as seguintes ocorrências na epígrafada prestação de contas:

â-ª Divergência entre os valores apresentados no Balanço Geral, no AGF e no relatório da controladoria (**item 1.3**);

â-ª O total de crédito suplementar aberto no exercício resultou em 48,71% do orçamento previsto, em desacordo com o art. 5º da LOA, que definiu o limite de 30% para esse acréscimo orçamentário (**item 1.5**);

â-ª A Receita Corrente Líquida de R\$ 9.219.889.502, apurada no presente exercício diverge da informada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO (R\$ 9.145.629.337), com diferença de R\$ 74.260.165 (**item 3.3.1**);

â-ª Não pagamento integral dos precatórios em 2011, 2012 e 2013 (**item 3.7.1**);

â-ª Descumprimento do prazo para realização das audiências públicas referentes ao 1º e 2º RGF em desobediência ao art. 9º, § 4º da LRF (**item 15.3**);

â-ª Ausência da Ata da Audiência Pública do 3º RGF (**item 15.3**)

3. Diante da abrangência do relatório produzido pela Unidade Técnica, este *Parquet*, na qualidade de fiscal da lei, bem como no intuito de colaborar para a adequada emissão de Parecer Prévio desta E. Corte, tecerá considerações acerca de pontos que reputou mais relevantes na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado.

4. É o breve relatório.

II – FUNDAMENTOS

II-A DAS CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO

5. A Governadora do Estado do Maranhão, em obediência ao disposto no art. 64, inc. XIV, da Constituição Estadual, encaminhou à Assembleia Legislativa, em 26 de março de 2014, as contas do Governo do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de em análise (Mensagem nº 019/2014).

6. Na mesma data, apresentou a aludida prestação de contas a este Tribunal, em atenção ao disposto no art. 51, inc. I, da Constituição Estadual (Ofício nº 035/2014-GG).

7. Saliento que compete privativamente ao Governador prestar contas anual ao Poder Legislativo Estadual, até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, a qual é fixada pelo art. 29-A da Constituição Estadual, para o dia 02 de fevereiro.

8. Quanto ao prazo de encaminhamento, as contas aqui apreciadas foram remetidas, portanto, tempestivamente.

9. Quanto ao conteúdo, nos termos do art. 8º, §1º, da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral do Estado e pelo Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos do Estado (Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado e Orçamento da Seguridade Social).

II-B DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

10. O art. 51 da Constituição Estadual atribui a esta E. Corte de Contas o dever de apreciar e elaborar Parecer Prévio sobre as contas do Governador do Estado, as quais, posteriormente, serão julgadas pelo Legislativo Estadual.

11. Também é atribuição do Tribunal de Contas do Estado, em conformidade com o art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o exame e manifestação sobre as contas dos Presidentes da Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça e do Chefe do Ministério Público Estadual.

12. A competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas anuais do Governador de Estado deflui, ao mesmo tempo, do comando do art. 1º, inc. I, da Lei nº 8.258/2005 (LOTCE/MA).
13. Emitir Parecer Prévio sobre as contas do governo do Estado é uma das relevantes atribuições outorgadas à Corte de Contas pela Constituição Estadual. Nesse momento, são invocados e solidificados os fundamentais princípios republicanos da Independência dos Poderes e o Dever de Prestar Contas, como bem doutrina o eminente Ministro da Suprema Corte Brasileira, Carlos Ayres Britto[1], *litteris*:
- “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a res publica e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional.*
- É essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo. E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.”* (grifou-se)
14. Destarte, em que pese o julgamento das contas ser atribuição privativa do Poder Legislativo Estadual, compete ao Tribunal de Contas emitir o parecer prévio, que embasará o julgamento político por parte do Parlamento.
15. Não se põe mais em dúvida que as Cortes de Contas, no Brasil, exercem nítida função jurisdicional, no sentido de dar a última palavra sobre a aplicação e interpretação de normas jurídicas, no campo do controle externo de significativa parte da atividade administrativa do Estado.
16. É o próprio Texto Constitucional de 1988 que confere a essas Cortes a exclusiva tarefa de exercer, em auxílio aos Parlamentos, e também *per se*, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, como se observa da leitura dos arts. 70 e 71.
17. Ademais o art. 75 fala claramente que as normas estabelecidas na Carta Maior aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.
18. Em razão desses aspectos de natureza jurídica, como bem pontua Afonso Gomes Aguiar[2], “[...] somente o Poder Legislativo pode julgar a Prestação de Contas de Governo apresentada, anualmente, por esses governantes, representantes direto do povo (Presidente da República, Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais), mediante Parecer Prévio dos Tribunais de Contas, consoante as determinações constitucionais (Arts. 31, 49, IX e 71, I, CF). Enseja afirmar que essa espécie de Prestação de Contas não pode ser julgada, pelo Poder Legislativo, sem a existência obrigatória do referido parecer”.
19. É esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, sabiamente, soube distinguir, na sua decisão, não só as duas espécies de Prestação de Contas (Contas de Governo e Contas de Gestão), mas, sobretudo, a quem cabe a responsabilidade por elas, e a quem compete o julgamento das mesmas. Eis o teor de algumas decisões da Suprema Corte:

“Ementa: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das Contas da Mesa da Assembléia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifestas, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial restrito às Contas do Chefe de Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas, os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas”. (ADI 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-2-1999, Plenário, DJ de 23-4-1999.)

"Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembléia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) (...). A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo." (ADI 3.715-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-5-2006, Plenário, DJ de 25-8-2006.)

"Disposições que, na conformidade da orientação assentada na jurisprudência do STF, ao atribuírem competência exclusiva à Assembléia Legislativa para julgar as contas do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas, do Tribunal de Justiça e das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, entram em choque com a norma contida no inciso I do art. 71 da Constituição Federal." (ADI 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 1º-8-2001, Plenário, DJ de 14-9-2001.)

"Ao TCU compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (CF, art. 71, II; Lei 8.443, de 1992, art. 1º, I). As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista." (MS 25.092, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 10-11-2005, Plenário, DJ de 17-3-2006.) No mesmo sentido: RE 356.209-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 1º-3-2011, Segunda Turma, DJE de 25-3-2011; MS 26.117, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-5-2009, Plenário, DJE de 6-11-2009.

20. Quanto ao conteúdo das contas de governo, Marcio Bessa Nunes[3] doutrina, com propriedade, sobre o tema, *in verbis*:

"As contas de governo, também chamadas 'anuais', versam em síntese sobre balanço geral; gestão financeira, orçamentária e patrimonial; cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual; dívida fundada; aplicação, nos municípios, dos percentuais constitucionais em ensino (25%) e em saúde (15%); relação e cópias de leis e decretos de abertura de créditos adicionais; organização e controle interno etc. Como se apreende, são aspectos mais de política administrativa, e por essa razão postos sob o julgamento do Legislativo."

21. Trilhando no mesmo entendimento, assim leciona lapidarmente o ilustro Conselheiro desta E. Corte, José de Ribamar Caldas Furtado, em sua obra sobre Direito Financeiro[4]:

"Os resultados gerais do exercício decorrentes dos atos de governo do Chefe do Poder Executivo serão demonstrados nos Balanços Gerais (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) da pessoa política (Lei nº 4.320/64, art. 101). Por isso é que, comumente, a prestação de contas de governo é chamada de Balanço Geral da União, Balanço Geral do Estado, Balanço Geral do Distrito Federal e Balanço Geral do Município.

[...]

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas."

22. Aflora, do exposto, que as contas anuais do Chefe do Poder Executivo Estadual abrangem todo exercício financeiro anterior e revelam somente os aspectos global e formal. O julgamento pelo Legislativo segue esta ordem de análise macro e genérica, de cunho mais político que técnico, guardadas suas proporcionalidades, já que a própria extensão e complexidade das contas, não dispensa um minucioso parecer técnico opinativo do Tribunal de Contas, que neste caso, se define nessa condição: a de auxiliar. E não há nenhum trabalho mais auxiliar do que o de elaborar parecer.

III – DO MÉRITO[5]

III-A DO DESEMPENHO SÓCIO ECONÔMICO

23. É imperativo se analisar, preliminarmente, o perfil socioeconômico do Estado do Maranhão, com o fulcro de municiar o eminente relator de elementos substanciais para um exame baseado numa interpretação sistêmica das contas e não apenas com dados pontuais oriundos da apreciação de impropriedades em determinado lapso temporal. Vejamos.
24. O Estado do Maranhão é considerado um dos membros da federação brasileira de maior potencial econômico pela abundância e diversidade dos seus recursos naturais, pela referida localização estratégica e pela ampla cobertura da sua infraestrutura econômica, especialmente em relação ao setor de transportes, rodoviário e ferroviário, além do excelente porto e um bem dimensionado sistema de produção e transmissão de energia.
25. Além disso, com terras férteis, abundância de recursos hídricos e alta luminosidade, o Estado se destaca com um grande potencial no Agronegócio. O Maranhão vem apresentando, nas últimas décadas, um crescimento econômico diferenciado e uma melhoria, ainda que tímida, de grande parte dos indicadores sociais.
26. Durante o período de 2013 a taxa de participação no PIB brasileiro atingiu o percentual de 1,3% (16º no ranking do PIB dos Estados). Em relação à Região Nordeste, esta participação ficou no percentual de 9,88%. Estas participações se mantiveram praticamente constantes no biênio 2011 a 2013. Neste ano, o PIB em R\$ 58.820 milhões.
27. Os setores de serviços (68,40%) e indústria (16,6%) lideraram na participação de atividades geradoras de Valor Adicionado Bruto (VAB) do Estado. Em relação a participação do VA do Estado no VA do Brasil, o Maranhão representa 1,4% do VBA no país em 2012. Nos serviços públicos as atividades de Transportes e Administração (saúde e educação pública) obtiveram participação de 1,88% e 1,80% respectivamente.
28. O mercado de trabalho formal maranhense manteve-se em expansão em 2013, embora registrando desaceleração pelo 3º ano seguido. A composição do estoque dos novos empregos gerados revela fragilidade no setor industrial, especialmente nos segmentos mecânico e metalúrgico, estabilidade no segmento de construção civil (depois de forte queda em 2012) e maior dinamismo nos segmentos do comércio e dos serviços, principalmente nos três maiores municípios do Estado.
29. Nada obstante, em 2013, o Maranhão apresentou o maior grau de informalidade (empregados sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria) dentre os Estados da federação (72,5%)[6]. Quanto ao número de pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada (população desocupada) o Estado ficou na 10ª posição do país.
30. No que diz respeito ao desempenho do volume de vendas do comércio varejista, o Maranhão apresentou a 5ª maior taxa de expansão dentre os 27 Estados da federação e a 3ª no Nordeste, embora com expansão no endividamento das famílias.
31. O Maranhão, nesse contexto, foi o 5º colocado no Nordeste, no que se refere à abertura líquida de postos de trabalho formais. Foram criadas 14,2 mil vagas em 2013, desempenho abaixo do ano de 2012 quando foram abertas 16,3 mil novas vagas, um recuo de 12,5%.
32. Se por um lado, a desaceleração no Estado foi menor que a observada no país, por outro, o patamar (em torno de 15 mil novas vagas) observado no último biênio revela-se aquém do potencial do Estado, uma vez que Estados nordestinos com população bem menor criaram praticamente o mesmo número de novos postos de trabalho formal. Todavia, o Estado ainda apresentou a 12ª maior taxa de desemprego do país.
33. No que toca a Balança Comercial do Estado, as importações maranhenses chegaram a US\$ 6,8 bilhões, diminuição de 3,2% em relação a 2012. As exportações registraram queda ainda maior, de 22,6% em relação ao mesmo ao ano anterior, alcançando US\$ 2,3 bilhões, pior resultado desde 2009. A corrente de comércio exterior do Maranhão (conjunto das exportações mais importações) registrou recuo de 9,0%, na comparação com 2012.

34. Quanto aos indicadores sociais, o Estado do Maranhão, em 2013, ficou na 2º posição do país em número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria) (1.497.727 pessoas em situação de extrema pobreza). Neste ano, a renda domiciliar *per capita* média dos extremamente pobres foi de R\$ 61,81.
35. Em relação ao número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, o Estado restou qualificado na 4º posição do país (2.382.436 pessoas em situação de pobreza). Na média, a renda domiciliar *per capita* dos mais pobres, neste ano, foi de R\$ 122,13.
36. No que concerne à incidência de pobreza, o Maranhão apresentou um Índice Gini[7] de 0,560, o 3º pior posição dentre os Estados da federação. Em relação ao índice de Theil, que mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*, no ano de 2013, o Estado ficou com a 2º pior posição do país (0,723).
37. Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), o Maranhão 2º pior desempenho do país (0,639), em 2010. Todavia, o resultado apresentado pelo Estado encontra-se na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribui para o IDHM do Maranhão é Longevidade, com índice de 0,757, seguida de Renda, com índice de 0,612, e de Educação, com índice de 0,562. Como o IDH é calculado a cada 10 anos, não há um novo dado para se avaliar eventual evolução.
38. Já a mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) no Maranhão passou de 46,5 por mil nascidos vivos, em 2000, para 28,0 por mil nascidos vivos, em 2010. Em 1991, a taxa era de 82,0. Entre 2000 e 2010, a taxa de mortalidade infantil no país caiu de 30,6 por mil nascidos vivos para 16,7 por mil nascidos vivos. Em 1991, essa taxa era de 44,7 por mil nascidos vivos.
39. De outro lado, a esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). No Maranhão, a esperança de vida ao nascer cresceu 6,5 anos na última década, passando de 63,9 anos, em 2000, para 70,4 anos, em 2010. Em 1991, era de 58,0 anos. No Brasil, a esperança de vida ao nascer é de 73,9 anos, em 2010, de 68,6 anos, em 2000, e de 64,7 anos em 1991.
40. Dos indicadores adiante referendados, pode-se afirmar que o Maranhão é um Estado que apresente um crescente volume na riqueza gerada, medida pelo PIB, nada obstante, com deficientes indicadores de desenvolvimento econômico, notadamente, nas áreas da educação, saúde e assistência social.
41. Áreas que, por seu turno, decorrem diretamente do comportamento eventual da orientação política do governo, com destaque para políticas públicas ligadas à saúde, educação, assistência social e segurança pública. Basta observarmos que em 2013, o Maranhão foi o 6º Estado com o maior número de benefícios do Programa Bolsa Família.
42. Entendo que a proliferação da desigualdade econômica está umbilicalmente atrelada aos baixos níveis de investimento na formação educacional, no ineficiente sistema de saúde pública e concentração de renda. Vislumbro, ademais, a ausência de ações outras, principalmente econômicas, que visem à efetiva inclusão das pessoas no mercado de trabalho.
43. Corroborar com esse estado de coisas as baixas taxas de investimento público nas áreas da Educação e Saúde. Basta verificarmos o déficit no número de escolas públicas ligadas ao ensino médio (3,52 Escolas Estaduais/Município). No ensino da pré-escola, o déficit é ainda mais crônico (0,04 Escolas/Município). Não é sem razão que o Estado apresentou a pior taxa de analfabetismo do país (5,28%), dentre as pessoas de 10 a 14 anos de idade.
44. Alerto, ainda, para a baixa taxa de investimentos em infraestrutura na área da Educação (4,23%). Saltam os olhos o gasto educacional por aluno do ensino fundamental (R\$ 9.103,80) e ensino médio (R\$ 4.866,59), se comparado à qualidade do serviço que lhes é prestado. Merece relevo o fato de que em 2013 que houve uma queda no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do Estado (2,8) em relação aos alunos da 3º série do Ensino Médio da rede de ensino estadual, deixando o Estado com o 6º pior desempenho do país.
45. Alerto que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da

autoridade competente (art. 208, §2º, da CF). Ademais, as deficiências no ensino médio e fundamental são de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal, por força do cristalizado no art. 211, §3º, da Carta Constitucional e art. 10, inc. VI, Lei nº 9.394/1996 (LDB).

46. As fragilidades no Sistema de Saúde são ainda mais preocupantes, porquanto, em 2013, a taxa de participação de investimentos na despesa total com saúde correspondeu a insignificantes 6,94%. Observo que o número de estabelecimento de saúde do setor privado (527 unidades) foi 1.406 vezes maior que o disponibilizado pela rede estadual (apenas 35 estabelecimentos na rede estadual). Não obstante, em 2013, apenas 6% dessa população maranhense possuía cobertura de plano de saúde. Desse modo, mesmo se excluindo a população “privilegiada” com cobertura de plano de saúde, a demanda por atendimento ainda é alta.

47. Mostrou-se alarmante a proporção de crianças de 0 a 14 anos de idade residentes em domicílios particulares permanentes, por forma de saneamento inadequado (sem abastecimento de esgotamento sanitário de rede geral e fossa séptica) no Estado (88,40%).

48. Alerto, ademais, para a elevada participação das despesas com terceirização no gasto total na área da Saúde (62%). A participação dos gastos com serviços de terceiros, em 2013, representou mais do que o triplo das da participação da despesa com pessoal nos gastos totais com Saúde (17%). Os percentuais sinalizam para a ausência de concurso público e deficiência na gestão de pessoal da área da saúde. Ademais, o Maranhão apresenta um grave déficit de médicos por habitante (0,68 médico/1.000 hab.).

49. Frisa-se que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, *caput*, da CF). Trata-se de direito social, assegurado pelo art. 6º da Carta Política de 1988.

50. Quanto ao cumprimento dos índices constitucionais nessas áreas, conforme o Corpo Técnico (itens 8 e 9), atingiu-se os limites de que tratam os art. 212 da Constituição Federal (Educação) e art. 77, inc. II, do ADCT e art. 6º da LC nº 141/2012 (Saúde).

51. Cumriu-se, ademais, com as demais disposições legais constantes das 11.494/2007 (FUNDEB) e Lei nº 8.080/1990 (LOS). De outra face, não se pode reduzir a avaliação de desempenho das ações governamentais a uma pueril apreciação do atingimento de números índices.

52. A análise puramente quantitativa da aplicação dos recursos na saúde e na educação muito pouco tem acrescentado a avaliação das condições dos serviços postos à disposição da sociedade. Creio que a análise normativa, tanto quantitativa como qualitativa, deve sobrepor a análise positiva no exame das contas.

53. Torna-se imperioso discutir mais o caráter decisivo da educação e da saúde para o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades em nosso Estado. Entendo que tal discussão deve ser mais fomentada nesta Corte.

54. Outro gargalo se refere aos frágeis indicadores na dimensão Segurança Pública. Consoante o Mapa da Violência, o número de homicídios em proporção ao total da população do Estado quase dobrou no biênio 2010-2010 (variação de 193,5%). Entre os homicídios na população jovem (15 a 29 anos), esta taxa é mais extrema (177%). Este cenário deixou o estado na 20ª posição dentre os Estados mais violentos da federação. À capital, São Luís, restou a ingrata posição de 7ª capital mais violenta do país (taxa de 55,4%).

III-B DAS FINANÇAS PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA

55. No que tange às finanças públicas, destacam-se importantes desdobramentos. O aumento da eficiência na gestão tributária (em especial, em relação ao ICMS) mais que compensou a redução real nas transferências constitucionais federais, especialmente do FUNDEB, que também afetou fortemente os municípios.

56. Do lado das operações de capital merece destaque a reestruturação de parte da dívida do Estado, que sinaliza para uma redução das despesas com o serviço da dívida em 2014, o que, somado à concretização dos projetos do Programa Viva Maranhão, deverá impactar significativamente a taxa de investimentos do Estado.

57. A arrecadação de impostos federais no estado fechou o ano de 2013 em R\$ 3,8 bilhões, valor 12,8% pp menor em termos reais que os R\$ 4,3 bilhões de 2012. Os tributos federais cuja arrecadação é compartilhada com os Estados e com os municípios são o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (48% da receita do IPI é repartida para o Estado e municípios e mais 10% para os Estados exportadores), o Imposto sobre a Renda (IR) (48%), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE) (29%) e o Imposto Territorial Rural (ITR) (50%).

58. Em 2013, a arrecadação desses tributos registrou uma redução de 5,5% (R\$ 61,3 milhões) devido à extinção da CIDE (neste tributo, o Estado deixou de arrecadar R\$ 204,2 milhões) os demais registraram crescimento. Dentre os resultados positivos, pode-se destacar o IPI e o IR, que cresceram 43,8% pp e 11,9% pp, respectivamente, e geraram um incremento de R\$ 142,2 milhões em relação a 2012.

59. Os tributos cuja arrecadação não é compartilhada sofreram uma redução bem mais acentuada, -15,3% (-R\$ 489,5 milhões), com destaque para a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) que, em 2012, representava 46,4% (R\$ 2,0 bilhões) do total da arrecadação dos impostos federais no Estado e, em 2013, caiu para 27,2% (R\$ 1,7 bilhão), em termos absolutos, o Estado deixou de arrecadar R\$ 356,4 milhões só de COFINS.

60. As receitas do Governo do Estado do Maranhão fecharam o ano de 2013 com arrecadação de R\$ 5,26 bilhões (receita própria), um crescimento real recorde de 14,43% em relação a 2012, como demonstrado pelo Setor Técnico (item 2.2).

61. Já a Receita Total ficou na ordem de R\$ 13,24 bilhões. Contribuíram para o crescimento da receita total (20,12% em relação a 2012), principalmente, as Receitas de Capital (Operações de Crédito) (13%) e as Receitas Tributárias (34,85%).

62. O ano de 2013 foi marcado pelo significativo crescimento das Operações de Crédito, que somaram R\$ 1,9 bilhão, contra R\$ 113,3 milhões em 2012. Destaca-se que, desse valor, R\$ 1,5 bilhão refere-se ao processo de renegociação da dívida do Estado junto ao *Bank of America N. A. Merrill Lynch* – por isso, o recurso foi transferido diretamente para a União – e R\$ 382,3 milhões são referentes ao empréstimo da linha do *Pro-Investe*, junto ao BNDES.

63. As Receitas Tributárias alcançaram a cifra de R\$ 5,1 bilhões em 2013, crescimento real de 24,2% em relação a 2012 e variação real de R\$ 1,0 bilhão. Desse incremento, R\$ 847,4 milhões advieram do ICMS, que registrou uma arrecadação de R\$ 4,2 bilhões em 2013.

64. Em suma, pode-se afirmar que houve aumento da eficiência da gestão tributária do Governo Estadual em 2013, pois, em um ano de ínfimo crescimento das Transferências Correntes (4,8%), se descontadas as receitas de capital, arrecadação do Estado ainda fecharia o ano positiva, em 12,3%.

65. No ano de 2013 as despesas do Governo do Maranhão somaram R\$ 14,1 bilhões contra R\$ 11,23 bilhões em 2012, crescimento real de 14,1%. Com esse crescimento, as despesas encerraram o ano em patamar maior que as receitas (Déficit de R\$ 847 milhões).

66. Uma boa parcela do incremento nas despesas decorreu do aumento dos gastos com o Serviço da Dívida, que passou de R\$ 1,2 bilhão em 2012 para 2,3 bilhões em 2013. Parte significativa desse gasto devido ao pagamento dos resídulos das dívidas das Leis nº 8.727/93 e nº 9.496/97, no âmbito do empréstimo junto ao *Bank of America N. A. Merrill Lynch - Bof AML*.

67. Nada obstante, a efetivação dos investimentos públicos, somados ainda aos investimentos privados, deverá dar lugar a um considerável efeito multiplicador na economia do Maranhão. Tendo isso em vista, o cenário fiscal para o ano de 2014 é de maior crescimento das receitas próprias do Estado, em relação a 2013 e, conseqüentemente, uma elevação da Receita Orçamentária, mesmo com uma possível frustração das Transferências Correntes no corrente ano.

68. Levando-se em consideração o cenário de retração dos mercados emergentes e os inevitáveis ajustes macroeconômicos no plano nacional que deverão sobrevir a partir de 2015, o momento é de cautela, mas também de oportunidades – em especial no que tange o desejável papel dos novos investimentos no adensamento das cadeias produtivas e na redução da vulnerabilidade externa da economia maranhense.

69. No plano das políticas orçamentárias, não houve a correta evidenciação do cumprimento das metas fiscais impostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Chego mesmo a questionar sobre a exata função desse Anexo para a Administração Pública Estadual, bem como sobre a adequada vinculação entre as ações dos principais instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

70. É importante destacar que o Poder Executivo estaria obrigado a demonstrar a compatibilidade integral entre o Anexo de Metas Fiscais da LDO e as ações constantes da Lei Orçamentária de 2013 (art. 5º, inc. I, da LRF). Vê-se, assim, reduzida a eficácia desse instrumento constitucional, posto que não se demonstrou a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo da LDO. Manifesto aqui o entendimento de que caberia a esta E. Corte examinar o cumprimento de tais metas ao longo da execução orçamentária, alertando o Governo Estadual em relação às medidas a serem tomadas para a correção de “desvios”, em atenção ao assentado no art. 59, inc. I, da LRF.

71. Conforme já assentado, apurou-se um resultado orçamentário negativo (Déficit) de R\$ 847 milhões. Saliento que com o objetivo de garantir o alcance das metas fiscais, o art. 9º da LRF prevê a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira dos Poderes e do Ministério Público. Consoante o § 2º do sobredito artigo, tal limitação não pode atingir, além das dotações destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as despesas constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela LDO, as quais são denominadas “despesas obrigatórias”.

72. Adicionalmente, no art. 4º da LRF é estabelecido que cabe à LDO dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho. Daí a necessidade de se elaborar, depois de aprovado o orçamento, a programação financeira e orçamentária, que é o planejamento da própria execução naquele exercício, em função da previsão de receitas (art. 8º da LRF).

73. Havendo probabilidade de não atingimento do valor da receita estimada na LOA, caberá a limitação do empenho da despesa a valores compatíveis com a arrecadação prevista. A regra de ouro do “equilíbrio orçamentário” não foi observada pelo Governo Estadual.

74. No esteio da referida competência, o Poder Executivo deveria ter se antecipado a esse prazo promovendo, por meio de decretos, limitações de movimentação e empenho em suas próprias despesas, de forma a se alcançar as metas estabelecidas na LDO.

75. Os desequilíbrios orçamentários, no futuro, são, via de regra, financiados ou por aumento da carga tributária, ou por endividamento, ou por corte de outras despesas prioritárias, inclusive. O orçamento divorciado da realidade embute autorizações para assunção de compromissos que não são acompanhados por efetiva arrecadação de receitas.

76. Como se não bastasse, o Poder Executivo Estadual excedeu o limite autorizado na LOA para abertura de créditos adicionais, abrindo crédito suplementares no montante de R\$ 6,4 bilhões, equivalente a 48,71% despesa fixada para o exercício (item 1.5).

77. O art. 167, inc. V, da Constituição Federal assenta que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. O Governo do Estado abriu créditos suplementares além do que autorizado na LOA, ou seja, praticou ato expressamente vedado pela Constituição Federal, abrindo créditos adicionais em expressivo montante sem autorização do Poder Legislativo. Tal ato, além de violar o comanda da Carta Maior, atenta contra o equilíbrio entre os Poderes, usurpando do Legislativo o controle e a fiscalização sobre a despesa pública.

78. Em relação à Dívida Pública, o Maranhão mostrou-se cada vez mais dependente dos recursos captados de terceiros, notadamente, da União (R\$ 1,2 bilhão) e de Bancos Estrangeiros (R\$ 1,5 bilhão). Somente a dívida contraída junto o Bank of America N. A. Merrill Lynch - Bof AML corresponde a 98% da Dívida Externa. Realço o valor das Operações de Crédito contratadas (R\$ 1,9 bilhão), cujo vencimento ainda não havia se expirado no ano de 2013, representando, portando, passivos do Governo do Estado.

79. Destaco, ainda, o acúmulo expressivo do estoque de dívida oriunda do não pagamento de precatórios judiciais (item 3.7). Não devemos olvidar que o art. 30, §7º, da LRF preceitua que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

80. Consoante o Setor Técnico, o Poder Executivo Estadual ocultou um quantum R\$ 271 milhões de passivos (não registrados na contabilidade) derivados de precatórios não pagos no período de 2011 a 2013.

81. O art. 50, inc. II, da LRF, estabelece que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Segundo as Normas Internacionais de Contabilidade para o Setor público (IPSAS 1 – item 7), regime de competência é o regime segundo o qual as transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem. Portanto, o referido dispositivo da LRF obriga o reconhecimento de todos os passivos do Estado na ocorrência de seu fato gerador.

82. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 5ª edição, válido para 2013), passivos são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços. Esse conceito é consistente com o que é adotado pelas Normas Internacionais (IPSAS).

83. Ocorre que há passivos do Estado que não estão evidenciados no Balanço Geral da União em 31.12.2013. Constatou-se que o passivo da Poder Executivo Estadual está subavaliado, em decorrência de passivos ocultos relacionados a contingências decorrentes de demandas judiciais.

84. A Contabilidade do Governo Estadual, nesse diapasão, mostrou-se em descompasso com os preceitos da Lei nº 4.320/64, LRF e Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), em razão das seguintes inconsistências: ocultação de passivos derivados de precatórios judiciais e divergência no valor da Receita Corrente Líquida.

85. Ademais, as demonstrações contábeis não foram apresentadas na forma consolidada do Poder Executivo (Administração Direta e Indireta), estão desprovidas de notas explicativas e não foram divulgadas com a apresentação dos valores correspondentes ao período anterior (ausência do requisito “comparabilidade”).

86. Frisa-se que, por força do disposto no art. 50, inc. III, da LRF, as demonstrações contábeis devem compreender, isolada e conjuntamente (consolidadas), as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

87. Destarte, as demonstrações contábeis apresentam vieses de evidenciação e erros materiais com efeitos generalizados, em decorrência da não observância dos arts. 85 e 89 da Lei nº 4.320/64; art. 50, incs. II e III, da LRF; IPSAS 1, NBC T 16.5 (Registro Contábil) e 16.6 (Demonstrações Contábeis).

88. Acresço que o relatório do responsável técnico pela contabilidade prende-se, em essência, às informações da Contabilidade Orçamentária e da Gestão Fiscal. Nada é relatado em relação à Contabilidade Patrimonial ou sobre a avaliação dos resultados gerais do exercício. Não há informações sobre o plano de convergência para estruturar a contabilidade do Poder Executivo Estadual aos novos padrões da Contabilidade Aplicado ao Setor Público, em obediência à Portaria STN nº 753/2012.

89. Impede observar também o Poder Executivo não disponibiliza em tempo real ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, nos termos dos arts. 48 e 48-A da LRF, do Decreto nº 7.185/2010, da Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), das especificações técnicas da arquitetura digital e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico e dos padrões de acessibilidade a sítios de governo eletrônico com base no Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG).

90. Ao mesmo tempo, observo que a prestação de contas não informa se o sistema oficial de administração financeira do Estado se encontra em conformidade com os padrões estabelecidos pelo Decreto nº 7.185/2010 e Portaria MF nº 548/2010.

91. A liberação ao pleno conhecimento da sociedade, em tempo real, de informações da execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, mostra-se imprescindível para concretizar a amplitude de divulgação dos atos administrativos que causam efeito na gestão fiscal.

92. Por fim, observo que não há evidências, na prestação de contas, da realização de audiências públicas referentes aos Relatórios de

Gestão Fiscal (item 15.3).

93. Não devemos olvidar que a LRF determina, em seu art. 9º, § 4º, que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. Há patente descumprimento desta ordem legal, posto que não há comprovação que tais audiências ocorreram.

94. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), de outro lado, preceitua, em seu art. 44, que no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

95. Ressalta-se que as Audiências públicas se consubstanciam em uma das formas de participação social nas decisões sobre planos e orçamentos, e na fiscalização. Fazem parte das obrigações de Transparência da Gestão Fiscal.

96. São devidas durante a tramitação dos planos, onde houver, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro para demonstrar a avaliação do cumprimento das metas fiscais do quadrimestre, na Comissão de Orçamento respectiva.

IV – DAS RECOMENDAÇÕES

97. Em razão das falhas apontadas pela Equipe Técnica que analisou as Contas do Governo do Estado do Maranhão, mostrou-se necessário oportunizar a oitiva da Governadora do Estado sobre os temas expostos, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

98. Ultrapassada a questão anterior, o que se admite apenas *ad argumentandum*, quanto ao mérito, é que este Órgão Ministerial ratifica todas as recomendações indicadas no meticuloso relatório técnico, destacando que se, por um lado, as falhas observadas não apontam para a rejeição das contas em exame, por outro, evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências recomendadas, além das seguintes, que ora são apresentadas à guisa de subsídio para a elaboração do Parecer Prévio:

a. Reverter os baixos indicadores sociais, mediante a implementação de políticas públicas mais eficazes e efetivas, relacionadas aos direitos sociais cristalizados no art. 6º da Carta Constitucional;

b. Adotar medidas tendentes a reverter as baixas taxas de investimentos públicos nas áreas da saúde, da educação, da assistência social e da segurança pública;

c. Proceder ao corte gradativo dos gastos com terceirização na área da saúde pública, promovendo a realização de concurso público, fazendo, assim, valer a regra assentada no art. 37, inc. II, da Constituição Federal;

d. Evidenciar de forma plena e verdadeira o alcance de metas fiscais estabelecidas na LDO;

e. Evidenciar de forma plena e verdadeira os passivos oriundos de precatórios judiciais, em atenção ao princípio contábil da competência;

f. Proceder às alterações orçamentárias sempre em irrestrita observância aos mandamentos constitucionais e às regras estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964 e LRF;

g. Proceder às devidas limitações de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios estabelecidos na LDO, quando verificado que ao final de um bimestre, a realização da receita não comportará o cumprimento de metas do resultado primário e nominal estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, em obediência ao disposto no art. 9º da LRF;

h. Proceder à elaboração das demonstrações contábeis e à correta contabilização dos fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial, em observância à Lei nº 4.320/64, aos Princípios Fundamentais da Contabilidade, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (IPSAS);

i. Viabilizar a transparência da gestão fiscal, nos termos do arts. 48 e 48-A da LRF, Decreto nº 7.185/2010 e Portaria MF nº 548/2010;

99. Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e devem, via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados.

100. Com o propósito de assegurar a continuidade das ações de controle, que caracterizam a intervenção deste Tribunal no processo constitucional de apreciação das Contas do Governo do Estado do Maranhão, requer-se que sejam realizadas diligências solicitando informações acerca do efetivo cumprimento das recomendações e sugestões dirigidas a diversos órgãos e entidades do Poder Executivo.

101. Deverá, portanto, esta Corte de Contas, quando da próxima apreciação da Prestação de Contas Anual, verificar a efetiva adoção de medidas corretivas por parte do Governador em exercício, em relação às falhas aqui apontadas, sob pena destas se converterem em ressalvas.

V – CONCLUSÃO

102. Considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense, com fundamento no art. 51, inc. I, da Constituição do Estado do Maranhão e arts. 1º, inc. I, e art. 8º da LOTCE/MA, no sentido de que haja emissão de Parecer Prévio pela **aprovação** da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado do Maranhão, relativa ao exercício financeiro de 2013.

103. É o parecer.

São Luís – MA, 01 de dezembro de 2014.

Douglas Paulo da Silva

Procurador

Ministério Público de Contas

[1] In: **Regime constitucional dos tribunais de contas**. Revista da ESMESE, nº 02, 2002 – Doutrina, fl. 71-83.

[2] In: **Contas de governo e contas de gestão**. Revista Fórum de Contratações e Gestão Pública. Brasília, v. 58, out. 2006, p. 7892 - 7897.

[3] In: **Contas de governo e contas de gestão**. Revista Fórum de Contratações e Gestão Pública. Brasília, v. 58, out. 2006, p. 7892 – 7897.

[4] In: **Direito Financeiro**. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 625-626.

[5] Na análise do mérito, este *Parquet* levou em consideração os dados apresentados no Relatório de Instrução nº 16790/2014 UTCEX 1 e informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Ministério da Educação (SIOPE), do Ministério da Saúde (SIOPS) e da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA).

[6]Esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

[7]Mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).