

Processo nº 5688/2013

Natureza do Processo: Prestação de Contas Anual de Governo

Exercício Financeiro: 2012

Entidade: Governo do Estado

Responsável: Roseana Sarney Murad

Parecer nº 303/2014 – GPROC 03

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO – DEFESA APRESENTADA SANOU PARTE DOS ITENS APONTADOS – BOM DESEMPENHO DA RECEITA – RECEITAS SUPERARAM AS DESPESAS – METAS FISCAIS NÃO ALCANÇADAS – INADIMPLEMENTO PARCIAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS – BALANÇOS CONSISTENTES – LIMITES DE APLICAÇÃO DE RECURSOS CUMPRIDOS NA SAÚDE – DESCUMPRIDOS NA EDUCAÇÃO – AUSÊNCIA DE DADOS SOBRE RESULTADOS DAS AÇÕES – HÁ APONTAMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO – CUMPRIMENTO DO DEVER DE TRANSPARÊNCIA FISCAL – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS.

Senhor relator

Sob exame, as contas gerais de 2012 do Chefe do Executivo Estadual, de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Governadora **Roseana Sarney Murad**, prestadas tempestivamente na forma da lei em 02/05/2012 à Assembleia Legislativa. Em cumprimento ao disposto no artigo 64, inciso XIV, da Constituição do Estado do Maranhão.

As aludidas contas foram recebidas no Tribunal, em 02/05/2012, para emissão de parecer prévio, conforme preceituado no inciso I do art. 51 da Constituição do Estado do Maranhão e no parágrafo 1º do art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal nº 8.258/05 (LOTCEMG).

A análise empreendida pelo setor Técnico, conforme se observa no **relatório de instrução nº 3122/2013**, redundou em minucioso relatório técnico. Nesse relatório estão demonstrados, de forma analítica, os aspectos de relevância das áreas contábil, financeira, orçamentaria e patrimonial da entidade, onde relatou irregularidades nas contas em exame.

Posteriormente, foram realizadas citações conforme despacho nº 981/2013, para apresentar defesas ou justificativas por parte do Governo do Estado acerca das irregularidades contidas no relatório nº 3122/2013.

Noutra vertente, em atendimento ao despacho do relator, o setor técnico após a análise de documentos e justificativas apresentadas, produziu o minudente e bem elaborado **relatório conclusivo nº 4843/2014**, no qual concluiu no resumo das ocorrências o seguinte: os itens **4.3.8, 4.4.1 e 4.9.3.2** não apresentam mais ocorrências; os itens **4.3.2.1.1, 4.3.6, 4.7.1 e 4.13.5** ainda apresentam ocorrências.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público para emissão de parecer conclusivo.

É o relatório no essencial.

Análise de Mérito

A análise das contas de governo foi efetuada em quinze tópicos, cada um contemplando uma matéria específica e apontando eventuais as constatações e falhas.

Do Sistema Orçamentário

O Estado do Maranhão observa um sistema de planejamento orçamentário, valendo-se de planos plurianual, das diretrizes orçamentárias e orçamento anual, tudo em observância a continuidade administrativa apontada no artigo 165 da Constituição Federal.

A lei Orçamentaria Anual nº 9.554/2012 traz uma previsão de R\$ R\$ 10.966.842.883,00, onde o custeio do orçamento fiscal previu 74,88% do montante e a seguridade social, 32,98%, restando para **investimento** um percentual de apenas **1,70%**.

Quanto aos anexos de metas fiscais, nota-se que o Estado não alcançou as metas previstas na LDO, ultrapassando o limite da dívida líquida em 7,77%. Registra-se, também, que o resultado primário ficou aquém do previsto em 98,04%, entretanto, nota-se, diante dos dados apresentados, embora as metas fiscais não tenham sido atingidas, que a dívida sofreu uma redução em 25,61% em relação ao ano anterior. o que corresponde a R\$ 817.613.155,54, o que implica dizer que o estado não encerrou o exercício financeiro mais individualizado.

Entretanto, recomenda-se atentar para o cumprimento das metas fiscais no Anexo de Metas Fiscais da LDO nos exercícios financeiros seguintes.

Administração Tributária

Com relação ao ICMS houve um incremento de 18,41% no tocante ao exercício anterior. Em relação aos demais tributos próprios, o IRRF **aumentou**, entre os anos de 2011 a 2012, em 12,34%, e a IPVA cresceu em 17,28% no mesmo período. Portanto a arrecadação dos tributos estão em conformidade com as normas que regem a matéria, considerando que houve no decorrer do exercício, conforme registrado no relatório, alterações na legislação tributária.

Gestão Orçamentária e Financeira

Conforme exame dos valores registrados nos anexos apresentados, restou comprovada a consistência das demonstrações contábeis referentes ao Balanço Orçamentário, em atendimento aos dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000, nada sendo encontrado de irregular.

Ademais, conforme índices disponibilizados na análise expedida pelo Corpo Técnico a gestão dos valores ocorreu dentro dos parâmetros legais, demonstrando o equilíbrio na execução orçamentária, com notável crescimento da arrecadação.

As ressalvas ficam por contas de tres(3) apontamentos consignados no relatório inicial. O primeiro diz respeito a RCL: conforme apurou o setor técnico, houve uma divergência apurada no relatório inicial, entre a receita apurada (R\$ 8.940.280,767) e a receita informada no RREO (R\$ 8.087.595,886) no valor de R\$ 40.294,087.

De outra parte, vale acentuar que a defesa apresentou amplas justificativas acerca da ocorrência ventilada no relatório inicial. Nota-se, no entanto, que as justificativas foram acatadas parcialmente, conforme se extrai do relatório técnico conclusivo. A persistir ainda uma divergência na RCL no valor de R\$ 37.399.734,23. Contudo, vale acentuar que as divergências apontadas refletem, a toda evidencia, à metodologia aplicada no cálculo da RCL por parte do Governo do Estado.

O segundo ponto de relevo a gerar recomendações versa sobre a política implementado pelo Governo do Estado no tocante aos precatórios, conforme se extrai do relatório técnico, nos termos que segue:

“A partir do exercício financeiro de 2010 o Estado do Maranhão deixou de cumprir integralmente suas obrigações com precatórios, repetindo-se o não pagamento integral dos precatórios em 2011 e 2012.

Descumpre-se assim, o art. 100, §5º da Constituição Federal que traz comando obrigatório de inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento de débitos referentes a precatórios, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte. Por consequência, o artigo 168 da Constituição Federal também deixou de ser cumprido, pois o Governo do Estado deixou de repassar os duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias dos precatórios.

Os valores não pagos à conta de precatórios devem ser inscritos em conta de passivo do Governo do Estado (dívida pública consolidada, art. 2º da Resolução Senado Federal Nº 43, de 2011). Porém, verificando-se os dados do Balanço Geral, não se vislumbrou conta que registrasse os valores não pagos em precatórios, embora haja registro desta dívida no Relatório da Gestão Fiscal – ANEXO II (LRF, art. 55, inciso I, alínea “b”), no valor de R\$ 387.822.322,01 (apenas registrado no 3º quadrimestre - Arquivo 1.42.00, fls. 5/11).

Como não existe histórico/registros do valor dos precatórios não pagos, não se pode afirmar se estes valores estão sendo devidamente corrigidos ou estão sendo registrados pelo valor histórico dos precatórios. Além disso, ressalta-se que o não pagamento dos precatórios gerará a aplicação de correção/juros sobre os valores devidos, o que acarretará em aumento das despesas, refletindo-se assim, a gestão antieconômica do Governo.

Outro fato que chama atenção acerca do registro desta dívida refere-se aos dados fornecidos pelo Governo do Estado do Maranhão à Secretaria do Tesouro Nacional. Embora não conste em seus balanços contábeis, verifica-se no “Cadastro de Operações de Crédito - COC” (https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/consultaDeclaracoes.do?acao=imprimir&numeroDeclaracao=423419), acesso em 4/6/2013), que o Governo do Estado registrou valor de precatórios incluídos no orçamento e não pagos (art. 2º, resolução 43/SF) no montante de R\$ 387.822.322,01.”

A defesa apresenta justificativas nos seguintes termos: *A contabilização da dívida dos precatórios do exercício 2012, em virtude de tempo exíguo, já que*

foi a primeira vez que o Tribunal de Contas se pronunciou sobre esse tema deixou de ser registrada no sistema SIAFEM como dívida pública consolidada, sendo lançada somente nas contas de controle. Entretanto, já adotamos todas as providências no sentido de corrigir essa distorção para o exercício de 2013, cujo plano de contas já contempla no passivo as contas contábeis de precatórios a pagar do exercício e de exercícios anteriores ... Encaminhamos tela do sistema SIAFEM que apresenta o lisconta (lista contas contábeis) e o lisevencon (lista evento por conta), onde constam as contas de precatórios e a tabela de eventos para contabilização no SIAFEM.” Tais justificativas ratificam a ausência da contabilização da dívida dos precatórios, porém, conforme medidas tomadas pelo Governo, verificamos a criação de contas específicas no SIAFEM que irão sanar a irregularidade no futuro.

O setor técnico, por sua vez concluiu pela **não** regularidade do apontamento, com o qual **anuímos integralmente**.

Tais apontes, sem margem de dúvida, consubstanciam ressalva à regular gestão financeiro-orçamentária em análise, na medida em que refletem expresse descumprimento dos ditames constitucionais insculpidos no art. 100, § 5º, e 168, ambos da Carta Magna.

Convém esclarecer, a princípio, que o inadimplemento das obrigações com precatórios passou a ocorrer no exercício 2010, de modo que o Estado do Maranhão não aderiu ao **regime especial de pagamento de precatórios** instituído pela Emenda Constitucional n. 62/2009, que acresceu o art. 97 ao ADCT. Logo, até a presente data o Estado segue o rito normal de pagamento, previsto no art. 100 da Carta Magna.

Como consectário lógico, deve obedecer ao comando do art. 100, § 5º, do Diploma Excelso, que assim preceitua:

“**Art. 100.** Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. ([Alterado pela EC-000.062-2009](#))

(...)

§ 5º **É obrigatória a inclusão**, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária **ao pagamento** de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, **fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte**, quando terão seus valores atualizados monetariamente. ([Alterado pela EC-000.062-2009](#))

Referido dispositivo disciplina a execução de créditos de particulares perante a Fazenda Pública, dispondo que, uma vez transitada em julgado a sentença condenatória, o Presidente do Tribunal correspondente enviará à entidade pública devedora um precatório judiciário, determinando que o orçamento do exercício financeiro subsequente contemple dotação suficiente para o pagamento, o qual deverá ser efetuado até o final do exercício seguinte.

O comando é peremptório e cristalino, não dando margem a interpretações dúbias e muito menos ao seu descumprimento. Como cediço, a atividade financeira do estado é regida pelo Estado de Direito, de forma que toda atividade administrativa deve subordinar-se ao ordenamento jurídico. Certo é que determinadas despesas públicas, em que pese seu caráter eminentemente político, devem ser realizadas segundo os ditames constitucionais.

Assim, pela análise das Contas em apreço, não resta dúvida de que se mostra injustificável o não pagamento integral da dívida com precatórios ao longo do exercício, haja vista que, conforme apurado anteriormente, o exercício de 2012 foi superavitário, caracterizado pelo excesso de arrecadação. As escolhas políticas quanto ao emprego da receita estadual não podem passar ao largo do cumprimento das determinações constitucionais atinentes aos precatórios judiciais.

Além disso, sob a esfera dos direitos fundamentais, assaz injusto se afigura o inadimplemento ao beneficiário do precatório, o qual, após submeter-se aos trâmites normais do processo, obteve do Judiciário uma decisão definitiva (direito à prestação jurisdicional e à coisa julgada) que obriga o Estado a pagar determinada quantia em dinheiro que deve ingressar em seu patrimônio (direito de propriedade). Em *ultima ratio*, pode-se inferir que a mora compromete a própria legitimidade das instituições estatais (sobretudo o Poder Judiciário) e os comandos delas advindos (sentenças transitadas em julgado).

Por todo o exposto, tem-se que as ocorrências em apreço não restaram extirpadas, e pugna-se no sentido de que seja recomendado ao governo que saneie e regularize suas obrigações relacionadas aos precatórios pendentes de pagamento, mediante regular repasse ao Poder Judiciário da quantia necessária ao integral adimplemento, nos termos do art. 168 da Constituição Federal.

Deve ser recomendado, outrossim, que o Estado do Maranhão registre a dívida em tela em seu Balanço Geral (dívida pública consolidada, art. 2º da Resolução Senado Federal Nº 43, de 2011), e faça as devidas comunicações à Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, quanto aos **empenho estornados**, a **análise técnica** pontuou que em atenção ao disposto no item 16 do anexo I da IN-TCE 12/05, foi enviado o Relatório de Empenhos Estornados no último bimestre do exercício de 2012. Da mesma forma que no exercício anterior, o relatório não veio acompanhado da devida justificativa para os estornos e também não fez distinção entre estornos de despesas liquidadas e não liquidadas

As alegativas apresentadas pela defesa se mostraram suficientes para desconstituir a falha apontada.

Serviços terceirizados

Análise técnica concluiu que na prestação de contas em epígrafe, não constaram copia de Lei ou Decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização a serem contratados mediante processo licitatório, acompanhada da relação desses serviços terceirizados no exercício, por Secretaria de Estado, ou órgão equivalente (art. 2º e 6º, inciso II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) conforme exigido pela IN nº 12/2005 TCE/MA.

As documentações enviadas pela defesa se mostraram suficientes para desconstituir a falha apontada.

Gestão Patrimonial

Conforme exame dos valores registrados nos anexos apresentados, restou comprovada a consistência das demonstrações contábeis referentes a Gestão Patrimonial, em atendimento aos dispositivos da Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/2000, nada sendo encontrado de irregular.

Dívida Pública

Conforme exame dos valores registrados nos anexos apresentados no tocante a gestão da dívida pública, a mesma se mostrou dentro dos limites aceitáveis, razão pela qual nenhuma ocorrência foi relatada na gestão em apreço.

Gestão de Pessoal

A gestão de pessoal se mostrou regular ao longo da gestão.

Gestão da Educação

A aplicação de recursos nas ações de educação **não** atenderam aos limites previstos constitucionalmente, a saber 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, conforme se extrai do minudente e detalhado relatório técnico, o Estado do Maranhão despendeu tão somente **24,81%**, portanto, aquém do mínimo previsto.

Não obstante o descumprimento aos índices legais, não consta da prestação de contas em tela sequer o Relatório de Educação, que possibilitasse a análise do desempenho ou resultado das ações na Educação, o que parece ser uma prática corriqueira na prestação de contas do Governo do Estado, conforme análise dos exercícios anteriores.

Em verdade, a gestão pública deve ser voltada a melhorar o seu desempenho com o aumento da eficiência e efetividade na execução das políticas de governo e no exercício das funções de sua competência. Para implementar esta melhoria é imprescindível medir e avaliar os resultados produzidos pela execução das ações realizadas pelo governo.

Um dos principais benefícios oferecidos pelas avaliações é servir como orientador na melhoria dos índices de eficiência. De outra parte, são estas avaliações que informam ao gestor se os recursos aplicados estão alcançando os resultados planejados, servindo como parâmetro no auxílio à tomada de decisões estratégicas no âmbito da gestão.

Como se observa, a ausência de dados sobre os resultados das políticas de educação impedem a demonstração do cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual na área de educação. O macro-objetivo do PPA na área de educação previa executar ações objetivando: consolidar a universalização do ensino fundamental; ampliar a oferta de vagas no ensino médio; erradicar o analfabetismo; democratizar o acesso ao ensino superior; garantir a educação especial e tratar a pré-escola e a educação infantil como o eixo estruturante da educação de qualidade; e, ainda, municipalizar, gradativamente, o ensino em todos os seus níveis; ampliar e qualificar o quadro de docentes, melhorar, modernizar e expandir a rede física de ensino.

Houve consolidação da universalização do ensino fundamental? Foi ampliada a oferta de vagas no ensino médio? Ocorreram avanços na erradicação do analfabetismo? As contas apresentadas não trouxeram dados que subsidiem respostas a estas indagações fundamentais para atestar se o governo cumpriu ou, ao menos, perseguiu os objetivos fixados em lei.

Diante destas constatações é enfaticamente **recomendado que governo estabeleça indicadores e metas capazes de aferir se as ações governamentais ligadas aos objetivos planejados e apresente dados sobre o cumprimento destes.**

Entendo necessária ainda a recomendação para que o Governo promova a adequação aos limites mínimos constitucionais exigidos, sob pena de fragilizar o sistema educacional do Estado, tendo em vista que o valor aplicado ficou aquém do mínimo exigido.

Gestão de Saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, que alterou o artigo 198 da Constituição da República e acrescentou o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu a base mínima de recursos a serem aplicados pelo Estado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A Receita resultante de impostos e de transferências, arrecadada no exercício de 2012, atingiu o montante de R\$ 7.708.564.504. O Estado aplicou R\$ 1.522.617.211, nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, que representa 20,63% daqueles recursos, demonstrando assim o cumprimento da obrigação constitucional.

Entretanto, não foi enviado o Relatório de Gestão Fiscal.

Diante destas constatações é enfaticamente **recomendado que governo estabeleça indicadores e metas capazes de aferir se as ações governamentais ligadas aos objetivos planejados e apresente dados sobre o cumprimento destes.**

Gestão de Assistência Social

A Gestão da Assistência Social se mostrou regular ao longo do exercício.

Quadro dos procedimentos licitatórios realizados no exercício

É preceito constitucional que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e que proceda a contratação de obras, serviços, compras e alienações, mediante processo de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação, a fim de que todos os interessados concorram em igualdade de condições (Art. 37, XXI, da Constituição Federal).

O Governo do Estado cumpriu com os ditames legais e constitucionais acerca da matéria, lembrando que, no exercício de 2012, a modalidade mais utilizada foi o Pregão, fato que se harmoniza com as melhores práticas administrativas em voga.

Sistema Contábil

Foram apresentados todos os demonstrativos contábeis exigidos por lei.

Sistema de Controle Interno

Houve expansão das atividades da CGE - Controladoria Geral do Estado, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. O relatório da CGE analisou o cumprimento das metas e ações definidas no PPA, o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO, o cumprimento parcial dos programas de governo e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Também verificou aspectos contábeis, apontando falhas na movimentação de várias contas do Tesouro.

O art. 74 da Constituição Federal determina que os Poderes Executivo e Legislativo manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, definindo suas atividades. O relatório do órgão de controle interno apresentado comprova funcionamento do sistema exigido na Constituição Federal, consentâneo com os fundamentos do Estado Democrático que são a transparência e responsabilidade da Administração Pública.

Dentre as ocorrências que devem ser objeto de recomendação para regularização, conforme se extrai do relatório técnico, merece destaque:

“Observou-se junto ao Relatório do Sistema de Controle Interno saldo na conta *Responsáveis por Despesas a Regularizar* no valor de R\$ 11.698.607,71 e *Pagamentos sem empenho* no valor de R\$ 9.771.347,97 carecendo de regularização de tais contas contábeis.

Conforme informações do órgão controlador, a contabilização das citadas despesas resulta em variação ativa no balanço patrimonial do Estado. Este fato, adicionado à recorrência desde o ano de 2000, sugere a investigação da qualidade do crédito e a definição de providências a serem aplicadas a cada caso.”

Ações do Governo

O governo apresentou suas ações de governo nos moldes exigidos pela Instrução Normativa do TCE/MA, entretanto, constatou-se algumas ocorrências tais como:

De acordo com o que foi analisado neste relatório, o governo estadual NÃO CUMPRIU com os limites estabelecidos na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal **no que tange à Despesa de Educação**. De acordo com análise procedida no item 4.1.2.2 deste Relatório, quanto às previsões do Anexo de Metas Fiscais, cumpre observar que o Estado não alcançou as metas estabelecidas na LDO, ultrapassando o limite da Dívida Líquida em 7,77%; o Resultado Primário foi inferior ao previsto em 98,04%, devido a diminuição da receita primária que alcançou apenas 93,75% do previsto; além disso, obteve um Resultado Nominal superior à meta em 253,72% com DIMINUIÇÃO da dívida em R\$ 351.165 milhões que correspondem a 62,20% do exercício anterior.

Transparência Fiscal

Todos os relatórios exigidos pela LRF foram publicados e enviados ao TCE/MA tempestivamente. O Estado cumpriu o previsto no artigo 48, com redação alterada pela Lei Complementar nº 131, de 2009.

As audiências públicas previstas na legislação foram realizadas.

Das Recomendações

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:

- I. atentar para o cumprimento das metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO nos exercícios financeiros seguintes;
- I. recomenda-se que o Governo promova a adequação aos limites mínimos constitucionais exigidos, sob pena de fragilizar o sistema educacional do Estado, tendo em vista que o valor aplicado ficou aquém do mínimo exigido.
- I. 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;
- I. 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;
- I. tornar obrigatória a inserção de justificativa no ato de estorno de empenhos;
- I. 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;

Conclusão

Considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense, no sentido de que haja emissão de Parecer Prévio pela **aprovação com ressalvas**, das **Contas da Governadora do Estado** e posterior encaminhamento à Assembléia Legislativa nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 8.258/05 e do art. 31, XI da Constituição Estadual, relativas ao exercício financeiro de 2012.

É o parecer.

São Luís - MA, 21 de março de 2013.

Procurador **Paulo Reis**

