

Processo nº 4615/2011

Parecer nº 199/2017/GPROC1

Origem: Governo do Estado do Maranhão

Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo

Responsável: Roseana Sarney Murad

Conselheiro Relator: João Jorge Jinkings Pavão

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO – DEFESA APRESENTADA NÃO SANOU TODOS OS ITENS APONTADOS – METAS FISCAIS DESCUMPRIDAS – DIVERGÊNCIAS EM VALORES CONSTANTES DE RELATÓRIOS E BALANÇO GERAL – AUMENTO DA DÍVIDA LÍQUIDA. DIVERGÊNCIA ENTRE VALOR DA RCL E O APURADO PELO TCE/MA - PRECATÓRIOS DESOBEDEIÊNCIA A CF/88 - AUSÊNCIA DA RELAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TERCEIROS DESCUMPRINDO A IN TCE/MA Nº 12/2005 - DIVERGÊNCIA DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS REGISTRADAS NO BALANÇO PATRIMONIAL E OS VALORES LANÇADOS NO DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA E EXTERNA - LIMITES LEGAIS DOS GASTOS DA EDUCAÇÃO CONSTATANDO SALDO FINANCEIRO INSUFICIENTE PARA ATENDER AS OBRIGAÇÕES COM RESTOS A PAGAR - MUTAÇÕES PATRIMONIAIS ATIVAS EXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIA NA CONTABILIZAÇÃO - FALTA DE COMPROVAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS.

A) SÍNTESE DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo do Estado do Maranhão referente ao exercício de 2014, durante o qual exerceu o mandato de Governadora do Estado a Sra. Roseana Sarney Murad.

A Unidade Técnica elaborou o RIT - Relatório de Informação Técnica nº 7456/2015 UTCEX 1 apontando diversas irregularidades. A responsável foi citada e apresentou defesa acompanhada de vários documentos.

O processo retornou à Unidade Técnica que produziu o Relatório de Defesa Conclusivo nº 8.820/2016 UTCEX 1, considerando que as irregularidades apontadas nos itens 3.9 e 15.3 foram sanadas, mais que permanecem as irregularidades registradas nos itens 1.3; 3.3.1; 3.7.1; 4.2; 6.1; 8.2 e 12.5.1.

Os autos chegam a este Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

B) FATOS CONSTATADOS

A análise das contas de governo foi efetuada em quinze tópicos, cada um contemplando uma matéria específica. As constatações estão exaradas nos itens a seguir.

SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

O RI explicita a necessidade e as características de cada uma das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Todas estas normas referentes ao exercício financeiro de 2014 foram devidamente elaboradas e são compatíveis entre si. O limite de abertura de créditos adicionais previstos na LOA foi respeitado, mais foi constatada a ocorrência a seguir comentada.

Item 1.3: metas fiscais descumpridas e divergência entre os valores registrados no Balanço Geral, no AGF – Relatório de Acompanhamento da Gestão Fiscal e no Relatório da CGE - Controladoria Geral do Estado

Em atendimento ao parágrafo 1º do artigo 4º da LRF, constou da LOA do exercício de 2014 o Anexo de Metas Fiscais no qual se previu: Receita Primária; Despesa Primária; Resultado Primário; e Resultado Nominal. Cumpre observar que o Estado não alcançou as metas estabelecidas na LDO,

inobstante ter realizado despesas num montante menor que o previsto, pois ocorreu um aumento do limite da Dívida Líquida da ordem de 3,50%, devido, principalmente, a contratação de novas obrigações e a frustração de arrecadação, cujo valor arrecadado foi menor que o previsto.

Os valores constantes do AGF - Relatório de Acompanhamento da Gestão Fiscal, apesar deste relatório ser elaborado com base em informações prestadas pelo Poder Executivo do Estado, divergem dos valores constantes do RGF - Relatório de Gestão Fiscal encaminhado na prestação de contas, bem como, dos valores exarados no Balanço Geral e no Relatório produzido pela CGE - Controladoria Geral do Estado.

A defesa admite que a inconsistência identificada pelo TCE entre as informações publicadas deve ser corrigida para atender ao princípio da segurança jurídica, entretanto, alega que a Defendente não tem como legalmente promover os atos administrativos que, de acordo com o princípio da autotutela, possam corrigir as eventuais disparidades que, segundo a defesa, são de competência da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, órgão da administração direta que tem dentre as suas finalidades: “elaborar a programação orçamentária, o acompanhamento e o controle da execução orçamentária dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, a gestão do tesouro, sua execução financeira e supervisão da dívida e encargos gerais e os serviços de contadoria”.

Informou que expediu e protocolou expediente junto à SEPLAN, cópia em anexo (doc 01), levando ao conhecimento da titular daquela Secretaria a divergência ora em comento, uma vez que na qualidade de ex-governadora não pode praticar o ato de determinar a correção necessária, mas tão somente comunicar e solicitar as providências pertinentes.

Desse modo, comunica que a SEPLAN já foi devidamente cientificada do fato, podendo ainda essa Egrégia Corte de Contas, se entender necessário, notificar diretamente aquele órgão para que faça as correções devidas. Prestados os devidos esclarecimentos, e comprovada a medida tomada pela defendente, a gestora pede a desconsideração da ocorrência apontada.

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa e recomenda a manutenção desta ocorrência, haja vista que não consta nos autos nenhum documento capaz de elidir esta situação irregular, pois a defesa não justificou as divergências e não apresentou evidências de correção e da publicação dos novos relatórios corrigidos.

Foi constatado que:

- as metas previstas não foram alcançadas. Houve um aumento no limite da Dívida Líquida no valor de R\$ 1.243.469.000,00 (um bilhão, duzentos e quarenta e três milhões e quatrocentos e sessenta e nove mil reais), corresponde a 36,03% de aumento em relação à Dívida Líquida do exercício anterior;

e

- a defesa não regularizou às divergências apontadas, limitando-se a alegar que a competência por esta ocorrência é da SEPLAN/MA – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, e que expediu e protocolou expediente solicitando a adoção das providências pertinentes àquela Secretaria.

As informações contábeis têm como principal atributo a confiabilidade, visto que devem embasar as decisões dos usuários da contabilidade, proporcionando-lhes condições de obter sempre um melhor desempenho da aplicação das suas riquezas com o menor risco possível, conforme preconizam normas técnicas aplicáveis.

A defendente é a responsável pelos procedimentos desta prestação de contas, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção dessa ocorrência.

ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Houve alterações na legislação tributária estadual, conforme registrado no Relatório de Instrução nº 7456/2015 UTCEX 1. O desempenho da arrecadação da receita própria arrecadada em 2014 superou a previsão orçamentária em 8,04%. Houve um aumento na receita própria total de 4,73% em relação ao Exercício Financeiro de 2013.

A arrecadação do ICMS e do IPVA nos anos de 2013 e 2014 cresceram 6,71% e 14,24% respectivamente. O IRRF aumentou 18,18%. Verifica-se na série histórica 2010 a 2014, excluindo-se o ICMS, que será analisado isoladamente, um crescimento significativo do IPVA e do IRRF.

Registra-se que o ICMS vem crescendo em volume e importância desde o ano 2000, acumulando um crescimento de 648,22% no mencionado período.

Com relação à Receita da Dívida Ativa, cuja arrecadação prevista era de 12 milhões, o Estado arrecadou apenas 2,60% a mais, representando uma diminuição de 28,13% em relação ao ano anterior.

Consigna-se que, no tocante ao rateio dos impostos, o Município de São Luís recebeu no ano de 2014 o valor de R\$ 326.069.597,63 (trezentos e vinte e seis bilhões, sessenta e nove milhões, quinhentos e noventa e sete reais e sessenta e três centavos), ou seja, 36,42% do principal imposto estadual, o ICMS.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Segundo o Professor Francisco Glauber Lima Mota, na sua obra “Contabilidade Aplicada à Administração Pública”, da VESTOCON Editora Ltda, 6ª edição, 2003, pág. 402, 404, preleciona que: “A análise do balanço orçamentário tem como fator predominante preparar os indicadores que servirão de suporte para avaliação da gestão orçamentária”. No Balanço Orçamentário apura-se o Resultado Orçamentário, cujo resultado pode ser: Superávit Orçamentário; Déficit Orçamentário; e Equilíbrio Orçamentário.

O Balanço Orçamentário também pode ser compreendido ao se comparar o total executado com o orçado, podendo se ter as seguintes situações: Insuficiência de Arrecadação; excesso de Arrecadação e Economia na Realização de Despesas.

Realiza-se, ainda, análises de cunho econômico, no Balanço Orçamentário, incluindo o estudo sobre a tendência para a capitalização ou descapitalização na aprovação do orçamento, ou mesmo na execução. Entendendo-se que a capitalização consiste na aplicação de recursos correntes em bens de capital e descapitalização quando recursos de capital estão sendo utilizados para financiar gastos correntes.

A análise da gestão orçamentária revelou que houve uma insuficiência na arrecadação, pois a Receita Realizada foi menor do que a Receita Prevista no valor de R\$ 262.756.974,46 (duzentos e sessenta e dois milhões, setecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e setenta e quatro reais e quarenta e seis centavos), tendo-se um destaque para as operações de crédito e alienação de bens, cujas arrecadações foram inferiores à prevista em 35,80% e 99,55% respectivamente. Por outro lado verifica-se uma economia orçamentária, visto que a despesa executada foi menor que a despesa fixada no valor de R\$ 464.181.847,56 (quatrocentos e sessenta e quatro milhões, cento e oitenta e um mil, oitocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e seis centavos).

O Relatório de Instrução nº 7456/2015 UTCEX 1 registra, ainda, que houve um déficit de execução, haja vista que a receita arrecadada foi menor do que à despesa executada, evidenciando um déficit no valor de R\$ 31.196.422,01 (trinta e um milhões, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e vinte e dois reais e um centavo).

A LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal é expressa ao dispor que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º). Este dispositivo sedimenta o regime de gestão fiscal responsável, mediante implantação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. O controle do orçamento de maneira a prevenir que as despesas superem as receitas é fundamental na gestão fiscal, tanto que, segundo Carlos Valder Nascimento, constitui um princípio básico.

Cumpra dizer preliminarmente que o princípio da prevenção do déficit fiscal objetiva estabelecer o equilíbrio entre as aspirações sociais e os gastos efetivamente desembolsados no sentido de satisfazer tais expectativas. Por isso que as ações estatais devem mirar esse horizonte caminhando na direção que consista em maximizar as receitas originárias e derivadas, tendo como meta a ser atingida a prevenção de déficits reiterados. Esse o objetivo primordial da lei de responsabilidade fiscal. O princípio em questão busca coibir a prática usual do endividamento público irresponsável tão em voga no Brasil de hoje.¹

A existência de orçamento deficitário no exercício se constitui em óbice à implantação de projetos governamentais, conduz à inadimplência e, eventualmente, acarreta o impedimento do Estado de receber repasses. Indubitavelmente é função primordial de um governante manter equilibrado o orçamento, porquanto esta é condição indispensável para a concretização das políticas públicas e para a disponibilização adequada dos serviços públicos à população. Déficit público é situação absolutamente indesejável. Cabe ao governante prevenir e, tanto quanto possível, evitar e remediar que as despesas superem as receitas. A LRF preceitua:

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O responsável deve verificar bimestralmente se as despesas irão superar as receitas e, anteendo esta situação, impunha-lhe, por ato próprio, promover a limitação de empenho. A constatação de que ao final do exercício o orçamento apresentou déficit é evidência de que a LDO e LOA não foram observadas, o governante descuidou das metas fiscais e não cumpriu com o dever básico de executar o orçamento público conforme os ditames legais. As consequências disto são a destinação irracional de recursos do erário, comprometimento da situação financeira e patrimonial do Estado e prejuízo para a execução de políticas públicas traçadas. Diante do exposto, verifica-se falha no planejamento, na execução do orçamento.

A receita corrente realizada superou a despesa corrente executada em R\$ 2.655.882.474,85 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos), tendo-se um Superávit do Orçamento Corrente. Por outro lado, houve um déficit do Orçamento de Capital, pois a despesa de capital foi superior à receita de capital no valor de R\$ 919.883.081,30 (novecentos e dezoito milhões, oitocentos e oitenta e três mil, oitenta e um reais e trinta centavos). Assim, pode-se concluir que as receitas correntes superaram as despesas correntes, portanto a gestão converteu parte dos recursos em investimentos e bens de capital.

As receitas do Estado aumentaram significativamente a cada exercício financeiro, conforme Quadro GOF 04 – Receita Orçamentária Realizada 2011 – 2014, de modo que as receitas do exercício financeiro de 2014 tiveram um aumento de receita total no valor de R\$ 380.835.897,00 (trezentos e oitenta milhões, oitocentos e trinta e cinco mil e oitocentos e noventa e sete reais), portanto superaram em 2,88% as receitas do exercício de 2013. Tendo contribuído para esse acréscimo o aumento significativo de Receita Patrimonial e de Transferência de Capital.

A receita orçamentária corrente obteve uma evolução significativa de 25,71%, quando comparado o exercício de 2014 e 2011, e a de capital teve um crescimento de 419,88%, enquanto que a receita total cresceu 38,19%.

Item 3.3.1: Divergência entre o valor da Receita Corrente Líquida - RCL apurada pelo TCE/MA e o valor informado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO

O Relatório de Instrução nº 7456/2015 UTCEX 1 apontou uma divergência de R\$ 33.923.98 (trinta e três mil, novecentos e vinte e três reais e noventa e oito centavos) entre o valor da Receita Corrente Líquida - RCL apurada pelo TCE/MA no montante de R\$ 10.181.386,427 (dez bilhões, cento e oitenta e um milhões, trezentos e oitenta e seis mil e quatrocentos e vinte e sete reais), e o valor informado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO no total de R\$ 10.147.462.440, (dez bilhões, cento e quarenta e sete milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil e quatrocentos e quarenta reais).

A defesa alega que de acordo com informação disponível no sítio eletrônico da SEPLAN/MA, o RREO foi publicado por meio da Portaria SEPLAN/MA nº 9, de 27 de janeiro de 2015. A Secretaria informou no RREO que sua elaboração se deu em conformidade com as instruções contidas na Portaria STN nº 637, de 18 de outubro de 2012.

Uma vez que essa ocorrência fundamentou a presente recomendação, os argumentos de defesa já foram postos, restando somente solicitar à SEPLAN/MA a confirmação da RCL publicada no RREO, ou se for o caso, a retificação do ato de publicação.

A defendente expediu e protocolou junto à SEPLAN, expediente levando ao conhecimento da titular daquela Secretaria a divergência ora em comento, pois, na qualidade de ex-governadora não pode praticar o ato de determinar a correção necessária, mas tão somente comunicar e solicitar as referidas providências. Desse modo seria necessário aguardar a correção devida pela SEPLAN, vez que os presentes dados foram enviados no ano de 2015, quando a defendente já havia finalizado sua gestão. Registra-se que a defendente já enviou ofício à SEPLAN cientificando-a do fato, podendo ainda essa Egrégia Corte de Contas, se entender necessário, notificar diretamente aquele órgão para que faça as correções devidas. Prestados os devidos esclarecimentos, e comprovada a medida tomada pela defendente, a destora pede a desconsideração da ocorrência apontada.

O Setor Técnico recomenda a manutenção desta ocorrência, haja vista a importância da migração de dados, bem como, do quanto é primordial que esta migração ocorra da forma mais segura possível, objetivando, assim, divergências e até que a SEPLAN se manifeste quanto ao expediente protocolado pela ex-governadora junto àquela Secretaria de Estado, pela confirmação e/ou correção da RCL do exercício de 2014 e de sua republicação, se for o caso.

A escrituração contábil de bens ou valores pertencentes ou confiados a Fazenda Pública deve espelhar a verdade dos fatos efetivamente ocorridos, conforme determinações constantes dos artigos 89 e 101 da Lei nº 4.320/64. Infringir estes dispositivos é criar obstáculos para a transparência na gestão pública, tão reclamada pela sociedade e legalmente exigida, também, pela Lei de Responsabilidade Fiscal através dos artigos 48 e 49. Ademais, o gestor público afronta o Princípio Contábil da Oportunidade que se refere simultaneamente, à tempestividade e à integridade do registro do patrimônio e das suas mutações, determinando que este seja feito de imediato e com a extensão correta, independentemente das causas que as originaram (Resolução nº 750 de 29/12/93 e NBCT 2.2 e NBC T 1).

A defendente é responsável pelos procedimentos de prestação de contas, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção desta situação irregular, pois a defendente não trouxe aos autos nenhum documento capaz de elidir esta irregularidade.

O Quadro Demonstrativo das Despesas - GOF 07 evidencia que a realização da despesa orçamentária alcançou o montante de R\$ 13.657.393.711 (treze bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e noventa e três mil e setecentos e onze reais), correspondendo a 96,71% da Despesa Fixada na LOA e 87,77% da Despesa Autorizada. No confronto com a Despesa Autorizada de R\$ 15.558.825,975 (quinze bilhões, quinhentos e cinquenta e oito milhões, oitocentos e vinte e cinco mil e novecentos e setenta e cinco reais) verificou-se uma economia orçamentária no valor de R\$ 1.902.432.264 (um bilhão, novecentos e dois milhões, quatrocentos e trinta e dois mil e duzentos e sessenta e quatro reais).

Verifica-se, ainda, que as Despesas Correntes Executadas no valor de R\$ 11.712.579.444 (onze bilhões, setecentos e doze milhões, quinhentos e setenta e nove mil e quatrocentos e quarenta e quatro reais) correspondem a 85,76% da Despesa Total. O grupo de natureza “Pessoal e Encargos Sociais” teve a maior participação, com 45,83% em relação à Despesa Total.

Quanto a Despesa de Capital Executada verifica-se que, no exercício financeiro de 2014, alcançaram o total de R\$ 1.944.814,266 (um bilhão, novecentos e quarenta e quatro milhões, oitocentos e quatorze mil e duzentos e sessenta e seis reais), correspondendo a 14,24% da Despesa Total.

No exercício financeiro de 2014 o governo comprometeu com Juros e Encargos da Dívida o valor de R\$ 255.492.506 (duzentos e cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e noventa e dois mil e quinhentos e seis reais), e R\$ 250.137.070 (duzentos e cinquenta milhões, cento e trinta e sete mil e setenta reais) com Amortização da Dívida, totalizando R\$ 505.629.576 (quinhentos e cinco milhões, seiscentos e vinte e nove mil e quinhentos e setenta e seis reais), correspondendo, respectivamente, a 1,87% e 1,83% da Despesa Total. Comparando-se com o exercício financeiro de 2013, o comprometimento de juros e encargos da Dívida e Amortização da Dívida diminuiu em 78,32%.

O quadro Comparativo da Despesa Orçamentária 2013 – 2014 - GOF 08, demonstra que em relação ao exercício financeiro de 2013, a Despesa Orçamentária de 2014 teve um decréscimo de 3,09%, contribuindo para este resultado os Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa com 44,96% em relação ao exercício financeiro de 2013 e a conta de Amortização da Dívida Interna e Externa com 86,61%.

No tocante à destinação dos recursos desembolsados a maior participação na Despesa Total, no exercício financeiro de 2014, foi de Pessoal e Encargos Sociais, cujo montante foi de R\$ 6.259.506.119 (seis bilhões, duzentos e cinquenta e nove milhões, quinhentos e seis mil e cento e dezenove reais), correspondendo a 45,83% da Despesa Total, seguida de Outras Despesas Correntes no valor total de R\$ 5.197.580.819 (cinco bilhões, cento e noventa e sete milhões, quinhentos e oitenta mil e oitocentos e dezenove reais), representando 38,06%.

O Quadro Despesa Orçamentária Executada 2010 – 2013 - GOF 09, demonstra o comportamento da despesa nos exercícios financeiros de 2010 a 2013, evidenciando a participação em cada exercício e a evolução da despesa, tendo como ano-base o exercício financeiro de 2010.

Verifica-se que as Despesas Correntes superaram as Despesas de Capital nos exercícios financeiros de 2010 a 2013, conforme demonstra, também, o gráfico “Evolução da Despesa Executada por Categoria Econômica 2011 – 2014 - GOF 05”.

A evolução da despesa demonstra que o montante destas no período de 2010 a 2014, cresceu mais que a receita nos exercícios financeiros de 2010, 2012 e 2013, conforme Gráfico GOF 05 – Comparativo: Despesas X Receitas 2010-2014. Somente no exercício financeiro de 2011 as despesas não superaram as receitas. Assim, a condução do governo não se tem mostrado austera, postura que, em longo prazo, compromete a saúde financeira do Estado, especialmente considerando o descumprimento das metas fiscais, conforme aludimos acima.

No tocante a destinação dos recursos desembolsados, o Quadro GOF 10 – Demonstrativo da Despesa por Função de Governo – 2014 e o Gráfico GOF 06 – Despesas por Função do Governo Maiores (> 2%) demonstram que as áreas-fins nas quais houve maior aplicação de recursos foram a educação, com 15,41% do total das despesas do ano. Encargos Especiais (14,34%), onde se registra os valores oriundos das transferências constitucionais e legais aos Municípios e dos gastos com a dívida pública. Em terceiro lugar ficou a função Saúde com 13,53%, e em quarto lugar, a Previdência Social (13,21%) que representa os gastos com pensão e aposentadoria dos servidores do Estado.

Registra-se, ainda, que o Relatório Inicial consigna que as funções essenciais com maior concentração de recursos foram a Educação, Saúde e Previdência Social, confirmando a diretriz governamental dos últimos anos de priorizar as áreas da Educação e Saúde com objetivo de aumentar o IDH do Estado.

Ressalta-se, também, que assim como nos exercícios financeiros anteriores, que apesar das Secretarias de Educação e Saúde terem recebido recursos de convênios, as aplicações tiveram como maior fonte os recursos próprios.

Além disso, considerando o período de 2011–2014, avalia-se que a aplicação de recursos nas funções essenciais aumentou durante o período, mas não na mesma proporção do crescimento da despesa total do Estado. Destaca-se que a média de aplicação nas funções Educação, Saúde, Segurança Pública, Transporte e Saneamento em relação à Despesa Total é, respectivamente, 15,65%, 12,35%, 7,32%, 3,43% e 3,05%, conforme o Gráfico GOF 07 – Evolução da Despesa por Função de Governo considerando a Despesa Empenhada 2011–2014.

Verifica-se, ainda, que o Estado canalizou 14,34% de todos os seus recursos para a função "Encargos Especiais", ou seja, para pagamento de dívidas, ressarcimentos e indenizações que não geraram bem ou serviço para a população.

O Relatório Inicial nº 7456/2015 registra que da mesma forma que nos exercícios anteriores, observa-se que embora o governo tenha destinado a maior parte dos seus recursos para as funções Educação e Saúde, os indicadores sociais do Estado, ainda, são baixos. Assim, ressalta-se a importância de realização de auditorias operacionais nessas áreas de atuação do governo, com o objetivo de verificar a eficiência dos programas e convênios celebrados. No mesmo sentido, caberia a realização de auditorias operacionais nas funções saneamento e segurança pública que investigasse o comprometimento da atuação do governo em face os baixos recursos aplicados nestas funções.

Quanto ao repasse de dotações aos Órgãos, registra-se que o Poder Executivo repassou aos demais Poderes e Procuradoria Geral da Justiça o valor de R\$ 1.501.701.677 (um bilhão, quinhentos e um milhões, setecentos e um mil e seiscentos e setenta e sete reais), valor que representa 11,00% da despesa total do Estado, conforme demonstrado no Quadro GOF 11 – Repasse por Poder/Órgão – 2014. Destacando-se que o Poder Judiciário foi o órgão

contemplado com maior volume de recursos, correspondendo a 62,88% do total do orçamento da LOA, e 51,31% do total dos repasses.

O Governo estadual durante o exercício financeiro de 2014, através de seus Órgãos e Secretarias, realizou convênios com prefeituras e outras entidades no valor de R\$ 226.310.393,31 (duzentos e vinte e seis milhões, trezentos e dez mil, trezentos e noventa e três reais e trinta e um centavos), sendo efetivamente pagos até o final do exercício a importância de R\$ 217.611.608,74 (duzentos e dezessete milhões, seiscentos e onze mil, seiscentos e oito reais e setenta e quatro centavos), conforme o Quadro GOF 12 – Demonstrativo de Convênios Concedidos – 2014.

Consigna-se que os órgãos que se destacam como os que mais concederam recursos mediante convênios foram: a Gerência de Inclusão Socioprodutiva, a Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Estado da Cultura e a Secretaria de Estado da Educação. Observa-se que houve um decréscimo de 29,01% em relação ao exercício financeiro de 2013.

Quanto às Subvenções, Auxílios e Contribuições Concedidos, a Administração Pública Estadual obedeceu à Instrução Normativa do TCE/MA nº 012/2006, pois enviou a relação de todos os beneficiários por órgão concessor, data da aprovação pelo ordenador da despesa, nome e endereço do dirigente da entidade beneficiada, bem como, que a concessão das subvenções, auxílios e contribuições foram realizadas mediante leis autorizadoras.

Conforme o Quadro GOF 13 – Demonstrativo das Subvenções, Auxílios, Contribuições – 2014, as Unidades Gestoras, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Cultura se destacaram como maiores concedentes de subvenções, auxílios e contribuições no exercício financeiro de 2014.

O Governo do Estado do Maranhão consignou ao Poder Judiciário o valor de R\$ 288.230.010,51 (duzentos e oitenta milhões, duzentos e trinta mil, dez reais e cinquenta e um centavos), para pagamento de precatórios judiciais. Durante o exercício de 2014 foi empenhado e pago nas rubricas referentes a precatórios judiciais o valor de R\$ 144.629.377,89 (cento e quarenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos), distribuídos entre as entidades de direito público.

1. **Item 3.7.1: Precatórios – Não pagamento integral dos precatórios em 2012, 2013 e 2014, em desobediência ao art. 100, § 5º, da Constituição Federal, bem como, ausência do repasse dos duodécimos correspondentes às dotações orçamentárias dos precatórios. Além disso, verifica-se divergência quanto ao pagamento de precatórios entre o arquivo 1.03.00 – valores dos precatórios judiciais e a fonte: Prestação de Contas do TJ – Processo nº 3813/2015, [http://www.tjma.jus.br/financas/Balancete Mensal](http://www.tjma.jus.br/financas/Balancete_Mensal) – arquivo 2.11.00; Prestação de Contas do Governo do Estado – Processo 4615/2015; Relatório 2014 – (item 7.2 – quadro 3) Precatórios Pagos relativos a 2012 – TJ/MA – arquivo 1.05.00 e SIAFEM – Balancete Geral do Governo do Estado**
- 2.

O Relatório de Instrução nº 7456/2015 aponta divergência quanto ao pagamento de precatórios e registra que o Estado do Maranhão tem descumprido integralmente suas obrigações com precatórios, uma vez que deixa de pagar integralmente no ano subsequente os precatórios que foram devidamente inscritos, conforme o quadro a seguir, que representa a situação da dívida de precatórios do Estado relativa aos anos de 2012 a 2015:

Quadro GOF 14 – Dívida com Precatórios

PRECATÓRIOS VENCIDOS E NÃO PAGOS	VALOR
Relativo ao exercício de 2012	148.387.861,12
Relativo ao exercício de 2013	131.180.242,34
Relativo ao exercício de 2014	263.579.758,67
Saldo em 31/12/2014	543.147.862,13
PRECATÓRIOS NÃO VENCIDOS	
Inscritos para 2015 (TJ/MA)	293.331.035,24
Inscritos para 2015 (TRT/MA)	4.605.785,87
Saldo	297.936.821,11
TOTAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS	841.084.683,24

Fonte: arquivo 1.05.00 – Relatório 2014; arquivo 1.20.00 – precatórios TJ, PGE e TRT; SIAFEM

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

O Estado do Maranhão não aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios criado pela EC 62. Assim, os pagamentos de precatórios do Estado devem observar integralmente o rito estabelecido no artigo 100 da Constituição Federal, ou seja, inscrever no orçamento e honrar os precatórios no ano seguinte, conforme o § 5º do art. 100 da CF/88.

A defesa alega que manter a adimplência dos entes federados para com os precatórios têm se demonstrado um problema para os entes subnacionais. Tal fato é demonstrado pelas cíclicas pressões exercidas no âmbito do Congresso Nacional para formular estratégias de prazo e de alternativa de financiamento para o pagamento das requisições.

Assevera que a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, deu nova redação ao art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, o que, na prática, representou a criação de um regime especial para a quitação das dívidas com precatórios, concedendo um prazo de 15 anos para tal finalidade. O Maranhão, à época, estava adimplente com os pagamentos dos requisitórios e, assim, não foi beneficiado pela EC nº 62/2009.

Segue explicando que em 2012, passados apenas 3 anos da aprovação da EC nº 62/2009, a dívida dos entes federados com os precatórios era estimada pelo CNJ - Conselho Nacional de Justiça em R\$ 94 bilhões. Em 2014 essa dívida foi novamente estimada e já alcançou o valor de R\$ 97 bilhões.

O prazo concedido pela EC nº 62/2009 não foi suficiente para resolver a adimplência com os precatórios e, assim, foi editada a Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015, que em seu art. 3º, combinado com o inciso I do art. 7º, facultou a utilização de 70% do montante dos depósitos judiciais para o pagamento dos precatórios devidos. Nesse tempo, a dívida com precatórios já era estimada em R\$ 103 bilhões.

O não pagamento integral pelo Maranhão dos precatórios nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 não se deu por ausência de previsão orçamentária e sim por incapacidade financeira, ou melhor, definido pelo impacto que tais despesas trariam principalmente ao custeio das despesas sociais do Governo. O Maranhão não foi o único Estado a enfrentar problemas com os requisitórios, como se vê nas diversas matérias acerca do tema divulgadas em todas as redes de notícias, a exemplo do texto publicado no “Valor On Line”, cópia em anexo (doc 02).

O Governo, através do Poder Executivo, tem a iniciativa das leis relativas ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (art. 165 da CF/88). Semelhante ao particular que tem um plano de gestão de seus ganhos e gastos, a cada ano caberá ao Governo aprovar a lei orçamentária, onde restarão previstas as receitas e fixadas às despesas (art. 165, § 8º da CF/88).

O Estado, para despender suas receitas, necessita previamente definir por lei onde serão utilizadas as mesmas, ou seja, quais as despesas serão saldadas. Apenas, excepcionalmente, também mediante autorização legislativa, outras receitas não previstas no orçamento anual poderão ser utilizadas para situações excepcionais (créditos suplementares ou especiais – art. 167, V).

O Estado também possui definição legal (orçamento) de todos os recursos a serem arrecadados e seus respectivos destinos (despesas), ou seja, para cada despesa fixada há a previsão de receita apta a saldá-la, daí não poder desestabilizar a gestão orçamentária, correndo o risco de se ter despesa não solvida, em plena insatisfação de necessidade coletiva. A cada ano caberá à definição legal da gestão pública, e o exercício anual já deve iniciar com o plano orçamentário definido.

Com arrimo nisto, alega a gestora que não há que se falar em descumprimento de normal legal pela defendente, mas tão somente da falta de capacidade financeira do tesouro estadual, pois o estado, para atingir o bem comum, precisa de recursos e de bens (receitas) ou quais serão empregados na satisfação das necessidades coletivas (despesas).

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa e recomenda a manutenção desta ocorrência, visto que o Governo do Estado se vê em situação financeira incapaz de cumprir com tais despesas, apesar da existência de normativos, objetivando dar diretrizes e soluções.

Na Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2014, o Governo do Estado do Maranhão consignou ao Poder Judiciário o valor de R\$ 288.230.010,51 (duzentos e oitenta milhões, duzentos e trinta mil, dez reais e cinquenta e um centavos), para pagamento de precatórios, sendo empenhado e pago nas rubricas referentes a precatórios judiciais o valor de R\$ 144.629.377,89 (cento e quarenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e setenta e sete mil e oitenta e nove centavos), distribuídos entre as entidades de direito público, conforme arquivo 1.03.00 – valores dos precatórios judiciais.

Destaca-se o valor de precatórios inscritos no exercício financeiro de 2014 no valor total de R\$ 297.936.821,11 (duzentos e sessenta e sete milhões, novecentos e trinta e seis mil, oitocentos e vinte e um reais e onze centavos). Ademais, a dívida com precatórios totaliza R\$ 841.084.683,24 (oitocentos e quarenta e um milhões, oitenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos), portanto houve um aumento expressivo das despesas com precatórios, o que deve merecer atenção por parte do governo.

O Relatório da Secretaria de Estado da Transparência e Controle registra que, após consulta ao SIAFEM 2014, constatou divergência de R\$ 292.520.452,99 (duzentos e noventa e dois milhões, quinhentos e vinte mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e noventa e nove centavos), valor inscrito para 2015 – precatórios de natureza alimentar, informado pelo Tribunal de Justiça do Maranhão à STC – Secretaria de Transparência e Controle, e o valor de R\$ 289.891.224,04 (duzentos e oitenta e nove milhões, oitocentos e noventa e um mil, duzentos e vinte e quatro reais e quatro centavos), registrado pela SEPLAN, no Balanço Patrimonial. Consignando que após diligência à SEPLAN, constatou que a divergência resultava da diferença de informações enviadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão à SEPLAN e à STC.

Registra-se, ainda, que há divergência entre os valores informados pelo relatório do controle interno (R\$ 295.960.264,19) e o relatório inicial nº 7456/2015 (R\$ 293.331.035,24), no tocante ao valor inscrito para 2015 do TJ e consequentemente o total da dívida com precatórios, informado no pelo TCE/MA (R\$ 841.084.683,24), conforme folhas 45/2016, e o total contido no relatório do STC (R\$ 843.713.912,19).

O artigo 100 e § 5º da Constituição Federal de 1988, in verbis:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 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 judiciários apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Neste caso, este Parquet opina pela manutenção desta irregularidade.

No Balanço Patrimonial há registros de Restos a Pagar inscritos no valor total de R\$ 467.195.761,42 (quatrocentos e sessenta e sete milhões, cento e noventa e cinco mil, setecentos e sessenta e um reais e quarenta e dois centavos), sendo R\$ 38.591.178,18 (trinta e oito milhões, quinhentos e noventa e um mil, cento e setenta e oito reais e dezoito centavos) classificados como Restos a Pagar Processados e R\$ 428.604.583,24 (quatrocentos e vinte e oito milhões, seiscentos e quatro mil, quinhentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos) como Restos a Pagar Não Processados, conforme arquivo 1.12.01 a – Balanço Patrimonial) e Quadro GOF 15 – Restos a Pagar 2014.

Item 3.9: empenhos estornados

A análise técnica registrou que houve diminuição da quantidade de empenhos estornados, conforme Quadro GOF 16 – Empenhos Estornados por Poder/Órgão – 2014, revelando melhoria no planejamento e no controle da execução das despesas. Não obstante, há necessidade de que os estornos efetuados sejam justificados para averiguação de eventual reempenho que pode distorcer a demonstração do déficit público.

O Saldo Financeiro do Governo do Estado do Maranhão no exercício financeiro de 2014 foi de R\$ 2.052.374.031,82 (dois bilhões, cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, trinta e um reais e oitenta e dois centavos), sendo R\$ 747.414.640,29 (setecentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e quatorze mil, seiscentos e quarenta reais e vinte e nove centavos) em Banco Conta Movimento e de R\$ 1.304.959.391,53 (um bilhão, trezentos e quatro milhões, novecentos e cinquenta e nove mil, trezentos e noventa e um reais e cinquenta e três centavos) em Aplicações Financeiras, conforme Balanço Financeiro – arquivo 1.11.01 a.

SERVIÇOS DE TERCEIROS

Foi gasto o valor de R\$ 11.268.551,98 (onze milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e um reais e noventa e oito centavos) com serviços de terceiros, escriturados na rubrica 3.3.9.0.34.00 - Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirizados. A legislação disciplinando a contratação destes serviços veio aos autos com a defesa, contudo falta a relação dos serviços terceirizados.

- 1. Item 4.2: Serviços de Terceiros – ausência da relação dos serviços terceirizados, em desobediência ao Anexo I, item 35 da IN TCE/MA nº 012/2005**

A Unidade Técnica informa que não encontrou nos autos relação dos serviços terceirizados, em desobediência ao Anexo I, item 35 da IN TCE/MA nº 012/2005.

A defesa alega que não pode praticar atos de gestão no atual governo, como, por exemplo, enviar documento que deixou de constar na prestação de Contas Anual de Governo, pois, apesar, de ser responsável pelas contas do exercício financeiro de 2014, quando era Governadora do Estado do Maranhão, mas a elaboração e o encaminhamento da Prestação de Contas ocorreram no atual governo. Aduz, ainda, que já oficiou a SEPLAN para que providencie o envio a essa Corte de Contas do documento apontado como pendente, bem como a justificativa pelo não envio da documentação no momento devido.

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa e recomenda a manutenção desta ocorrência, pois não consta nos autos nenhum documento capaz de elidir esta ocorrência.

A defendente é responsável pelos procedimentos de prestação de conta, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único, do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º, do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005.

Neste caso, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção desta irregularidade, em face da desobediência aos dispositivos acima mencionados.

GESTÃO PATRIMONIAL

Houve registro das reformas, ampliações, adaptações e melhorias em bens imóveis realizadas no exercício financeiro de 2014, sendo empenhado o total de R\$ 413.900.882,32 (quatrocentos e treze milhões, novecentos mil, oitocentos e oitenta e dois reais e trinta e dois centavos) e liquidado o valor de R\$ 252.820.089,61 (duzentos e cinquenta e dois milhões, oitocentos e vinte mil, oitenta e nove reais e sessenta e um centavos), conforme Tabela GP 01 – Bens Imóveis.

O Governo do Estado através de suas Secretárias, Órgãos e Empresa empenhou o valor de R\$ 1.196.453.458,22 (um bilhão, cento e noventa e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e dois centavos) com aquisições e ou construções de bens imóveis e liquidou o total de R\$ 977.776.661,70 (novecentos e setenta e sete milhões, setecentos e setenta e seis mil, seiscentos e sessenta e um reais e setenta centavos), conforme Tabela GP 02 – Bens Imóveis Adquiridos e/ou Construídos.

O Relatório Inicial destaca o crescimento de 45,47% do exercício financeiro de 2013 para 2014 da aplicação em reformas, ampliações, adaptações, melhorias, construções e ou aquisições de bens imóveis, conforme Tabela GP 03 – Evolução dos Recursos Empenhados/Liquidados.

No tocante as metas físicas dos Projetos, Atividades do Governo para o exercício financeiro de 2014, das 463 ações, sendo 67 ações especiais, 88 são projetos e 308 são atividades. Constatou-se que 66 ações não apresentaram movimentação de aplicação de recursos, apesar de terem orçamento autorizado.

Verifica-se que dos 88 projetos, 22 não foram executados, 32 tiveram execução entre 71% a 100% da dotação atualizada, conforme o Gráfico GP 02 – Desempenho da Execução Orçamentária dos Projetos.

Registra-se, ainda, que, conforme o arquivo 1.31.00 inúmeros bens foram doados, através de termos de doações, onde constam nome do doador ou do donatário e o valor monetário, em média, abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

DÍVIDA PÚBLICA

A Lei nº 4.320/64, nos artigos 92 e 98, disciplina que a dívida pública é formada pela dívida flutuante e dívida consolidada ou fundada.

A dívida consolidada ou fundada no exercício financeiro de 2014 alcançou o valor de R\$ 5.141.074.207,82 (cinco bilhões, cento e quarenta e um milhão, setenta e quatro mil, duzentos e sete reais e oitenta e dois centavos). Destaca-se as contas de Operações de Crédito Internas (R\$ 2.379.134.714,61) correspondendo a 46,28% da Dívida Fundada e as Operações de Crédito Externas (R\$ 1.589.639.246,82) com 30,92% da Dívida Fundada, conforme Tabela GDP 01 – Composição da Dívida Fundada e Balanço Patrimonial – arquivo 1.12.01 a.

1.

2. **Ocorrência apontada no Relatório Inicial nº 7456/2015.**

3.

4. **Item 6.1: Dívida Consolidada ou Fundada – divergência das operações de créditos internas e externas registradas no Balanço Patrimonial – arquivo 1.12.01a e os valores lançados no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16 – arquivo 1.12.03c**

A Unidade Técnica aponta a existência de divergência das operações de créditos internas e externas registradas no Balanço Patrimonial – arquivo 1.12.01a e os valores lançados no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa – Anexo 16 – arquivo 1.12.03c.

A defesa alega que a ocorrência apontada necessita de revisão por parte da SEPLAN, razão pela qual a defendente já cientificou a titular da referida Secretaria para que proceda a correção, caso entenda necessário, uma vez que na qualidade de ex-governadora não pode proceder à execução direta dos atos para correção da divergência aqui em comento.

Desse modo, a ocorrência em análise, assim como outras já discorridas ao longo desta Defesa, não pode incidir em responsabilização desta signatária, uma vez que, embora as contas anuais de governo de 2014 sejam de sua responsabilidade, o levantamento dos demonstrativos contábeis e demais peças apresentadas na prestação de contas foram realizados pelo novo governo, o que gerou divergências de dados, devendo, portanto, sobre o atual governo recair a responsabilidade pelas inconsistências apresentadas, caso não sejam apresentadas as correções e/ou justificativas devidas.

Disto isto, a gestora solicita que seja desconsiderada qualquer ocorrência que não derive de ação por ela realizada, bem como, que não tenha ela o condão de reparar os equívocos cometidos quando do envio da prestação de contas pela atual gestão.

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa, pois esta divergência apontada no relatório inicial, trás a tona a questão da migração de dados e do quanto é primordial que isso ocorra da forma mais segura possível a fim de se evitar dissonância como a ocorrida.

A Unidade Técnica afirma, ainda, que as análises das prestações de contas se sustentam em documentos e informações prestadas pelo gestor, devendo essas ser precisas evitando interpretações equivocadas. Deste modo, recomenda a manutenção desta ocorrência até que a SEPLAN se manifeste quanto ao expediente protocolado pela ex-governadora junto a Secretaria de Estado, pela confirmação e/ou correção dos valores constantes nos demonstrativos do item em tela.

As informações contábeis têm como principal atributo a confiabilidade, visto que devem embasar as decisões dos usuários da contabilidade, proporcionando-lhes condições de obter sempre um melhor desempenho da aplicação das suas riquezas com o menor risco possível, conforme preconizam normas técnicas aplicáveis.

A defendente é responsável pelos procedimentos de prestação de contas, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único, do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º, do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005.

Neste caso, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção desta irregularidade, em desobediência aos dispositivos acima mencionados.

Evolução da Dívida Fundada.

Comparando a Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2013 com o de 2012, verifica-se um aumento do saldo da dívida no valor de R\$ 4.908.880,72 (quatro milhões, novecentos e oito mil, oitocentos e oitenta reais e setenta e dois centavos), correspondendo a 0,12%, bem como, comparando com o exercício de 2014 com 2013, constata-se, também, um crescimento do saldo da dívida no valor de R\$ 957.666.206,61 (novecentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, duzentos e seis reais e sessenta e um centavos), correspondendo a 22,72%, conforme a Tabela GDP 02 – Evolução da Dívida Fundada.

Consigna-se, ainda, que a Dívida Fundada é composta por contratos de origem interna e externa, bem como, que os contratos internos têm como principal credor o BNDES, representando 52,48% do total da Dívida Interna, conforme Tabela GDP 03 – Demonstração da Dívida Fundada Interna. Quanto a Dívida Externa, o principal credor é o BANK OF AMERICA com 97,28% do total da Dívida Externa.

Limites do Comportamento Anual com Amortização, Juros e demais Encargos da Dívida Consolidada

No tocante ao limite do comprometimento anual com Amortização, Juros e demais Encargos da Dívida Consolidada, o Estado do Maranhão para

cumprimento do que estabelece a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, destaca que: para os pagamentos dos resgates, amortizações, juros e encargos (Dívida Interna Intra Limite "A"), devem observar o limite de 13% sobre a Receita Líquida Real (RLR) para os contratos regidos pela Lei nº 9.496, de 11/09/1977, Lei nº 8.727 de 05/11/1993, e DPML, a Tabela GDP 05 – Limite com a amortização, juros e encargos da dívida consolidado, demonstra um percentual de 2,47%, ou seja, bem abaixo do percentual estabelecido.

Destaca-se, também, que considerando o cálculo com base na Receita Corrente Líquida (RCL), o percentual atingido com pagamento dos resgates, amortizações, juros e encargos da dívida consolidada (R\$ 501.539.165,94), foram de 4,94%, ficando, portanto, abaixo do limite de 11,5% previsto pela Resolução do Senado, conforme demonstrado na Tabela GDP 05.

No exercício financeiro de 2014 houve uma diminuição expressiva de pagamentos, amortizações, resgates, juros e encargos da dívida realizada pelo Estado do Maranhão em relação ao ano de 2013. Ressalta-se que esta diminuição não ocorreu nos exercícios financeiros de 2011 a 2013 em que o pagamento da dívida vinha crescendo ano após ano.

Por outro lado, a RLR – Receita Líquida Real e a RCL – Receita Corrente Líquida de 2014, que são as bases para o cálculo do índice de 13% Dívida Intra Limite e de 11,5% da Dívida Consolidada, tiveram variações pequenas quando comparado ao ano de 2013, conforme Tabela GDP 06 – Variação do Pagamento da Dívida Interna e Externa do Estado nos Últimos Quatro Anos (2011 – 2014), a qual demonstra o comportamento do desembolso do Estado com relação a sua dívida de longo prazo.

Limite para a Dívida Consolidada Líquida

A Dívida Consolidada Líquida, conforme o art. 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, corresponde à dívida consolidada deduzida as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

De acordo com o inciso III do art. 7º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Este limite está fixado no art. 3º, inciso I da Resolução nº 40/2001, que determina que, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação desta Resolução, não excederá no caso dos Estados, 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida.

Conforme o art. 4º, no período compreendido entre a publicação dessa Resolução e o final do décimo quinto exercício a que se refere o art. 3º, o excedente em relação ao limite previsto no art. 3º apurado ao final do exercício do ano de publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

A Dívida Consolidada Líquida do Estado do Maranhão está abaixo do limite máximo legal, ou seja, no exercício financeiro de 2014 atingiu o percentual de 46,26% da RCL – Receita Corrente Líquida, portanto cumprindo o limite definido no art. 3º, inciso I da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, que é de 2 vezes (200%) a RCL. Além disso, verifica-se que o governo do Estado, nos exercícios financeiros de 2013 a 2014, vem mantendo-se dentro do estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, conforme demonstrado na Tabela GDP 07 – Dívida Consolidada Líquida – RCL.

Dívida Mobiliária

A LRF, no art. 29, inciso II, define: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

Análise da documentação apresentada pelo Governo do Estado do Maranhão não detectou emissão de qualquer título pelo Estado.

Operações de Crédito

A LRF, no art. 29, inciso III, define operação de crédito como: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As operações de créditos internas ou externas de longo prazo visam atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

A previsão inicial para a contratação de operações de créditos para o Governo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2014, foi de R\$ 1.410.289.358,00 (um bilhão, quatrocentos e dez milhões, duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e cinquenta e oito reais), tendo ingressado no Tesouro Estadual o valor de R\$ 905.371.185,31 (novecentos e cinco milhões, trezentos e setenta e um mil, cento e oitenta e cinco reais e trinta e um centavos).

Os contratos de financiamento foram realizados junto ao BNDES/PMAE – Projeto de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (R\$ 897.397.117,75), e de financiamento do PROFISCO – Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Maranhão (R\$ 7.974.067,56), estes créditos objetivam refinar a dívida do Estado com base na Lei nº 8.727, de 05/11/1993 e Lei nº 9.496, de 11/09/1997.

O Estado do Maranhão, durante o exercício financeiro de 2014, não contraiu Operação de Crédito por Antecipação da Receita.

Limites e Condições de Autorização Relativos à Realização de Operações de Créditos

O controle da dívida pública e o nível de endividamento dos entes da Federação estão disciplinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, inciso III, § 1º do art. 32, que determina a observância dos limites e condições fixadas pelo Senado Federal.

As Resoluções do Senado Federal números 40 e 43, ambas de 2001, dispõem, respectivamente, sobre limites de endividamento e condições para contratações de Operações de Crédito.

Em conformidade com essas resoluções, demonstramos os limites para realização de Operações de Crédito:

Limite para Operações de Crédito em Relação à Despesa de Capital

O artigo 6º da Resolução nº 43/2001 dispõe que o cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das Operações de Crédito e das Despesas de Capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O inciso III do art. 167 da CF estabelece que:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedem o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Os incisos I e II do § 1º do art. 6º da Resolução nº 43/2001 estabelecem também que esse limite deverá ser verificado separadamente para o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

- No exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas.
- No exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da Lei Orçamentária.

As Operações de Crédito contratadas pelo Estado do Maranhão obedeceram aos ditames legais, conforme demonstrado na Tabela GDP 08 – Realizações das Operações de Créditos - 2013 e Tabela GDP 09 – Previsão das Operações de Créditos – 2014.

Limite para Realização das Operações de Crédito em Relação à Receita Corrente Líquida

O Governo do Estado do Maranhão cumpriu o limite para realização das operações de créditos estabelecido no inciso I do art. 7º da Resolução nº 43/2001, conforme a Tabela GDP 10 – Limite para Realização das Operações de Crédito. Assim como, a tabela demonstra que nos últimos anos o Estado do Maranhão tem mantido uma constância quanto ao limite para a realização das operações de créditos.

Concessão de Garantia.

A LRF, no art. 29, inciso IV, define concessão de garantia como: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

O Estado do Maranhão cumpre o limite para concessões de garantias em operações de créditos, conforme o estabelecido pela Resolução do Senado

Federal nº 43/2001, art. 9º, de acordo com o demonstrado na Tabela GDP 11 – Limite para Concessão de Garantias.

GESTÃO DE PESSOAL

A legislação que disciplina a gestão de pessoal do Estado consta dessa prestação de contas, porém, verifica-se que, na sua maioria, a remuneração dos servidores que ocupam cargos na Administração Direta, Autarquias e Fundações, é constituída de vencimento base e gratificações, não havendo, portanto, uma política de ajustes ou reposição de perdas salariais. Os limites de gastos com pessoal foram obedecidos, inclusive os limites individuais de despesa de pessoal de cada Poder.

A contratação temporária por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público não apresentou irregularidades. Os gastos registrados nesta rubrica somaram o valor de R\$ 90.812.725,74 (noventa e seis milhões, oitocentos e doze mil, setecentos e vinte e cinco reais e setenta e quatro centavos), correspondente a 1,45% do montante da despesa total com pessoal, conforme Prestação de Contas do Governo do Estado do Maranhão – 2014, arquivo nº 1.10.03 c – despesa consolidação geral (código: 3.1.9.0.04.00 e 3.1.0.0.00.00).

No tocante às admissões no Exercício, o Governo do Estado do Maranhão enviou relação do pessoal admitido no exercício, via concurso público e segregados por secretaria e ou órgão equivalente, contudo não foi possível quantificar o número de pessoal admitido, em face da falta de organização do material disponibilizado por meio das peças digitais. Deste modo, registra-se a necessidade de elaboração de quadros que retrate com maior clareza o que a IN TCE/MA nº 012/2005 estabelece: “Demonstrativo do quadro de pessoal admitido no exercício”.

Quanto ao regime previdenciário, tem-se que o sistema de seguridade social dos servidores públicos estaduais será mantido pelo Estado do Maranhão, por seus Poderes, pelas suas Autarquias e Fundações Públicas e pelos segurados obrigatórios, e constitui-se pelo Fundo Estadual de Pensão e Aposentadorias do Estado do Maranhão (FEPA), de natureza previdenciária, e pelo Fundo de Benefícios dos Servidores do Estado do Maranhão (FUNBEN), de natureza assistencial, bem como pelo Tesouro Estadual, que arcarão com a responsabilidade pelos benefícios e serviços correspondentes definidos em Lei Complementar, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo solidariedade entre os Fundos, em qualquer situação.

O regime próprio de previdência social para os servidores públicos do Estado do Maranhão foi criado pela Lei Complementar nº 073, de 04/01/2014 e Lei Complementar nº 040, de 29/12/98. Sendo alteradas pelas leis complementar de nº 114, de 19/03/08, nº 141, de 11/11/2011, nº 147, de 17/07/2012 e de nº 166 de 09/05/2014.

De acordo com o Balanço Geral do FEPA, o exercício financeiro de 2014 fechou com R\$ 1.482.866.244,70 (um bilhão, quatrocentos e oitenta e dois milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, duzentos e quarenta e quatro reais e setenta centavos) de receita e R\$ 1.390.317.291,55 (um bilhão, trezentos e noventa milhões, trezentos e dezessete mil, duzentos e noventa e um reais e cinquenta e cinco centavos) de despesa, gerando, para o FEPA, um superávit de R\$ 92.548.953,15 (noventa e dois milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, novecentos e cinquenta e três reais e quinze centavos).

No tocante ao cálculo atuarial, o relatório inicial registra que o demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência dos servidores consta no arquivo 1.03.00 a, bem como, que o governo cumpriu os limites legais estabelecidos na Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, e na Lei Complementar Estadual nº 166, de 09/05/2014, que altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar Estadual nº 073, de 04/02/2004, no que diz respeito a contribuição do Estado ao regime próprio de previdência social, que não poderá ser inferior ao valor do segurado nem superior ao dobro desta contribuição.

GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Os recursos aplicados nas ações de educação atenderam a todos os limites legais, ou seja, foram observados os limites de gastos do FUNDEB com remuneração do profissional do magistério e da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

1. Ocorrência apontada no Relatório Inicial nº 7456/2015

1. Item 8.2: Limites Legais dos Gastos – saldo financeiro insuficiente para atender as obrigações com restos a pagar

A Unidade Técnica informa que os valores constantes na Função Educação se referem às despesas empenhadas. A conta bancária da Educação evidencia a existência de saldo no valor de R\$ 87.595.266,75 (oitenta e sete milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, duzentos e sessenta e seis reais e setenta e cinco centavos), conforme se constata no Balanço Financeiro da Secretaria de Educação, Processo 3581/2015, e o valor escriturado em Restos a Pagar totalizou o valor de R\$ 107.430.612,72 (cento e sete milhões, quatrocentos e trinta mil, seiscentos e doze reais e setenta e dois centavos), sendo classificado como Restos a Pagar Processados o total de R\$ 37.085.769,35 (trinta e sete milhões, trezentos e oitenta e cinco mil, setecentos e sessenta e nove reais e trinta e cinco centavos), e como Restos a Pagar Não Processados o montante de R\$ 70.344.843,37 (setenta milhões, trezentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e três reais e trinta e sete centavos), arquivo 3.01.08, portanto, o saldo financeiro foi insuficiente para atender as obrigações com restos a pagar.

Registra-se, ainda, que a responsável apresentou, apenas, uma folha demonstrando o cumprimento dos limites constitucionais e legais, e o RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária que não correspondem aos valores apurados por esta Corte de Contas.

A defesa alega que o Governo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2014, cumpriu o art. 212 da Constituição Federal, de aplicar, no mínimo, 25% dos recursos de Receitas de Impostos e Transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Deste modo, não há que se falar em responsabilização da defendente, visto que as contas do gestor da Educação serão devidamente apreciadas por essa Corte de Contas, onde poderá apresentar as justificativas devidas correspondentes às impropriedades, nos termos do § 2º do art. 8º da Lei Orgânica do TCE/MA.

Afirma, também, que se trata da análise das contas de governo, as quais expressam os resultados da atuação governamental ao longo do exercício financeiro de 2014. Representam as contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças do Estado, revelando o cumprimento, ou não, do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento, ou não, aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas de saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64.

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa, pois os valores registrados em disponibilidades e em Restos a Pagar foram confirmados no Processo nº 3581/2015 – Prestação de Contas Anual da Secretaria de Estado de Educação, exercício financeiro de 2014, arquivo 3.01.06 e 3.01.08, de responsabilidade do Sr. Danilo de Jesus Vieira Furtado, Secretário de Estado da Educação.

A Unidade Técnica afirma, ainda, que não pode prosperar o argumento de que só ao gestor da pasta de Educação, no caso o Secretário da Educação, cabe a responsabilização pela ocorrência apontada, uma vez que o Governo do Estado possui responsabilidade solidária com as contas de seus gestores, portanto, recomenda a manutenção desta situação irregular.

A falta de disponibilidade financeira suficiente para realizar os pagamentos dos Restos a Pagar, é uma afronta ao Princípio do Equilíbrio Orçamentário e ao conceito de Responsabilidade na Gestão Fiscal, contido no artigo 1º, § 1º, da LRF, que “*pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*”.

Nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato o gestor não pode contrair obrigação de despesa sem a devida cobertura financeira, ou seja, toda obrigação de despesa assumida neste período deve ser integralmente paga até o final do mandato. Caso assuma qualquer compromisso financeiro neste período cujo vencimento ocorra no exercício seguinte, deve obrigatoriamente deixar os correspondentes recursos financeiros para pagá-los, conforme determinação constante no artigo 42 da LRF:

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Os “Restos a Pagar” são obrigações assumidas para o efetivo pagamento e que devem ser honradas, havendo o reconhecimento da certeza de liquidez da obrigação. Neste caso, a responsável não cumpriu a LRF, pois não existe disponibilidade de caixa suficiente para efetivação do pagamento destas despesas.

A divergência apontada transparece falhas na escrituração contábil e compromete a demonstração da posição financeira e patrimonial do ente.

A defendente é responsável pelos procedimentos de prestação de contas, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005.

Neste caso, este Ministério Público de Contas recomenda a manutenção desta irregularidade, em face da desobediência aos dispositivos acima mencionados.

Destaca-se a evolução das despesas com profissionais do magistério comparativamente a evolução do total das despesas com educação ao longo dos anos de 2012 a 2014.

No tocante a despesa total com educação (os 25% da obrigação legal) houve um crescimento de 172,63% ao longo do mandato findo (2011 a 2014), e 136,42% em relação ao ano anterior.

Quanto às despesas com profissionais do magistério (os 60% da obrigação legal), obteve um crescimento de 842,11% ao longo do mandato findo (2011 a 2014) e 243,60% em relação ao ano anterior.

Destacou-se um incremento dos gastos com remuneração dos profissionais do magistério que, no período de quatro anos cresceu 335%, passando de R\$ 169.790.221,00 (cento e sessenta e nove milhões, setecentos e noventa mil e duzentos e vinte e um reais) em 2006, para R\$ 738.278.809,98 (setecentos e trinta e oito milhões, duzentos e setenta e oito mil, oitocentos e nove reais e noventa e oito centavos) em 2010.

No que diz respeito ao desempenho alcançado a responsável apresentou, apenas uma folha demonstrando o cumprimento dos limites constitucionais e legais e o RREO. Dos parcos dados apresentados pela defendente sobre seu desempenho na Educação constata-se, apenas 05 (cinco) novas escolas de Ensino Médio e 04 (quatro) reformas em escolas do ensino fundamental, segundo os contratos celebrados em 2014 (arquivo 1.37.03).

Houve uma diminuição das matrículas nas várias modalidades de ensino, conforme demonstrado na Tabela GE 04 – Evolução das matrículas na rede pública estadual 2011 – 2014.

Do relatório de análise das contas se extrai que não há dados sobre o desempenho ou resultado das ações na Educação.

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.

A ausência de dados sobre os resultados das políticas de educação impede a demonstração do cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual na área de educação.

O Plano Plurianual 2012-2015, conforme o disposto no art. 136, § 1º, da Constituição do Estado, apresenta dentre várias diretrizes as seguintes:

- Erradicar a pobreza, o analfabetismo e reduzir as desigualdades sociais; e
- Garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes.

Prevê o fortalecimento das ações de acesso à educação, acompanhando e enfrentando os desequilíbrios no que diz respeito às regiões urbanas e rurais. Assim, é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além das estratégias para a população rural. Esta diretriz tem, dentre outras, as ações estratégicas a seguir exaradas:

- Garantir o acesso à educação de qualidade, com foco prioritário no ensino médio e profissionalizante; e
- Fortalecer a infraestrutura social de educação, saúde e de assistência social.

Para o combate ao analfabetismo se elegeram as ações estratégicas abaixo elencadas:

- Promover a reestruturação e criar, na Secretaria do Estado da Educação, setor próprio incumbido de promover a educação de jovens e adultos, motivando as Secretarias Municipais de Educação a adotarem medida semelhante;
- Incentivar programas de formação de educadores de jovens e adultos, capacitados para atuar de acordo com o perfil da clientela e habilitados para, no mínimo, o exercício do magistério nas séries iniciais do ensino fundamental, de forma a atender a demanda de órgãos públicos e povoados envolvidos no esforço de erradicação do analfabetismo;
- Mapear a população analfabeta, por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho da mesma, visando localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos para essa população;
- Estimular as universidades e organizações não governamentais a oferecer cursos dirigidos à terceira idade; e

- Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos.

Para garantir a qualidade do ensino e incentivar as atividades de esportes priorizaram-se as seguintes ações estratégicas:

- Universalizar o atendimento escolar;
- Melhorar a qualidade do ensino;
- Viabilizar as condições de formação para o trabalho;
- Estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- Valorizar os profissionais da educação;
- Difundir os princípios da equidade, do respeito à diversidade e da gestão democrática na educação;
- Universalizar, incluir socialmente e desenvolver os seres humanos pelo esporte;
- Tratar o esporte como elemento promotor do desenvolvimento econômico e social;
- Elevar o nível cultural esportivo da população; e
- Propor uma política estadual de valorização profissional para o esporte e lazer, que, de forma articulada, assegure melhores condições de trabalho, formação contínua e jornada de trabalho adequada.

Segundo o Relatório Inicial não há dados que permitam observar se as ações planejadas na área de educação foram executadas, nem se produziram algum resultado compatível com as diretrizes e estratégias estabelecidas no PPA, portanto, não se pode atestar se o governo cumpriu, ou, ao menos, perseguiu os objetivos fixados em lei.

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

GESTÃO DA SAÚDE

A Prestação de Contas não contém todos os documentos de planejamento e controle das ações na área da saúde. Os limites legais de aplicação de recursos foram cumpridos.

A gestão de saúde apresenta as seguintes falhas:

Item 9.1: Marco Legal – diversas irregularidades

a) ausência de cópias de pareceres do Conselho Estadual de Saúde sobre as fiscalizações e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços de saúde, visto que no exercício financeiro de 2014, não foi formada por este Conselho nenhuma equipe ou comissão para compor esse serviço, em desobediência à Resolução nº 333/2003 do CNS (Quinta Diretriz, especialmente incisos IV, XIV e XVI), ao art. 33 da Lei nº 8.080/1990 – Lei do SUS e no art. 1º, § 2º da Lei nº 8.142/1990 – Lei da Saúde;

b) ausência da comprovação da devida aprovação pelo CES – Conselho Estadual de Saúde tanto do Plano Estadual de Saúde quanto do Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde, em desobediência à IN TCE/MA nº 12/2005, Anexo I, Item 40, alínea “a” e a Resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde, Quinta Diretriz, inciso XV.

A defesa e o Setor Técnico não se manifestaram.

A ausência ou falha em documentos, além de constituir infração à exigência da Instrução Normativa TCE/MA nº 12/2005, da Resolução nº 333/2003 do CNS, da Lei nº 8.080/1990, da Lei nº 8.142/1990, prejudica a verificação do acerto e efeitos das ações governamentais na área de saúde.

Neste caso, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção desta irregularidade, em face da desobediência aos dispositivos acima.

Houve aumento no valor de recursos destinados às ações de saúde, conforme demonstrado no Quadro GS 03 – Evolução da Despesa em Ações e Serviços de Saúde 2010 – 2014.

O Relatório Inicial registra, ainda, que apesar do acréscimo da despesa em 99,72% de 2014 em relação a 2010, verifica-se que nos últimos quatro exercícios financeiros o percentual de aplicação de recursos em ações de saúde se mantém equilibrado, sendo em média 19,14%.

Segundo o Relatório Inicial, foi possível avaliar o desempenho da saúde com base nos dados consubstanciados no Relatório Anual de Gestão (arquivo 1.40.01).

No tocante a aplicação por fonte de recursos para o exercício financeiro de 2014, considerando a despesa da Função Saúde e Saneamento, o orçamento inicial da função saúde foi de R\$ 1.765.213.249,00 (um bilhão, setecentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e treze mil e duzentos e quarenta e nove reais), sendo alterado para R\$ 2.083.614.250,00 (dois bilhões, oitenta e três milhões, seiscentos e quatorze mil e duzentos e cinquenta reais), empenhado o valor de R\$ 1.849.215.906,11 (um bilhão, oitocentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quinze mil, novecentos e seis reais e onze centavos) e liquidado R\$ 1.790.708.025,33 (um bilhão, setecentos e noventa milhões, setecentos e oito mil, vinte e cinco reais e trinta e três centavos), representando 85,94% da previsão atualizada.

O orçamento inicial da função Saneamento foi de R\$ 496.792.781,00 (quatrocentos e noventa e seis milhões, setecentos e noventa e dois mil, setecentos e oitenta e um reais), sendo alterado para R\$ 575.933.482,00 (quinhentos e setenta e cinco milhões, novecentos e trinta e três mil, quatrocentos e oitenta e dois reais), empenhado o valor de R\$ 446.045.985,54 (quatrocentos e quarenta e seis milhões, quarenta e cinco mil, novecentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e quatro centavos) e liquidado R\$ 368.013.569,17 (trezentos e sessenta e oito milhões, treze mil, quinhentos e sessenta e nove reais e dezessete centavos), representando 63,89% da previsão atualizada.

Considerando as duas funções, o resultado final do valor liquidado correspondeu a 81,16% do valor empenhado, deixando de ser executado 18,83%.

Quanto à avaliação dos Programas de Saúde e Saneamento, segundo o Relatório Inicial, de um modo geral, os recursos aplicados na Função Saúde e Saneamento foram realizados através de 08 Programas estabelecidos no PPA e na LOA. Para o exercício financeiro de 2014, a dotação orçamentária inicial dos programas foi suplementada em 15,94%, sendo liquidados 91,28% da despesa empenhada.

De acordo com a Tabela GS 01 – Programas de Trabalho, verifica-se que a distribuição dos recursos, dentre os programas elencados, o maior volume foi concentrado nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (sendo liquidado 99,64% do valor empenhado), e de Atenção Básica (sendo liquidado 92,34% do valor empenhado).

Registra-se, ainda, que dos Programas de Saúde e Saneamento realizados no exercício financeiro de 2014, dois tiveram sua dotação orçamentária inicial reduzida: o Suporte Profilático e Terapêutico (redução de 11,02%) e o Saneamento Básico Rural (redução de 8,73%). Destaca-se que em relação ao Saneamento Básico Rural a redução da dotação orçamentária do programa, apesar de não ter sido tão significativa (em termos percentuais), tem se tornado uma prática recorrente no Estado. No exercício financeiro de 2013, por exemplo, o programa teve uma redução de 49,03% em relação à dotação orçamentária inicial, não obstante a importância do saneamento como serviço essencial à saúde do homem e ao meio ambiente.

GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Estado do Maranhão atendeu aos requisitos exigidos na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, haja vista a instituição do CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social e do FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social.

O FEAS tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de assistência social, executadas e coordenadas pelo órgão da administração pública estadual responsável pela coordenação da política de assistência social. Os recursos serão administrados segundo o plano de aplicação elaborado pelo CEAS. Nos termos do art. 4º do Decreto nº 15.040/1996, a gestão do fundo é de responsabilidade da SEDESCT - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho, submetido orientação e controle do CEAS.

De acordo com o demonstrativo de indicadores sociais descritos no próprio Regulamento do FEAS, o Maranhão lidera todos os rankings de indicadores sociais negativos do país. Com o propósito de mudar esse cenário, o governo estadual desenvolveu a estratégia de descentralização administrativa a partir da implantação de planos de desenvolvimento regional.

No tocante a análise do desempenho alcançado na Assistência Social, tem-se como fundamento a execução orçamentária demonstrada no Balanço Geral do Estado. O Relatório Inicial, conforme a Tabela GAS 01 – Desempenho da Assistência Social registra que, para o programa Assistência Hospitalar e Ambulatorial continua sendo designado um volume maior de recursos, representando 84,14% da dotação atualizada, seguido dos 83,64% do programa Assistência Comunitária.

No exercício financeiro de 2014 foi apresentado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, o Plano Decenal de Assistência Social do Maranhão com destaque para a universalização dos serviços e benefícios socioassistenciais a todos que deles necessitarem; igualdade de direitos no acesso ao atendimento, com equidade e sem discriminação de qualquer natureza; descentralização e territorialização dos serviços, programas, projetos e benefícios; efetivação de um sistema democrático e participativo de gestão, informação e avaliação e ampla divulgação dos direitos, recursos e indicadores das políticas de Assistência Social.

A perspectiva do Plano Decenal é a consolidação da política de assistência social como direito do cidadão, em consonância com o decálogo dos direitos socioassistenciais.

Destaca-se que, como estratégia de melhoria dos indicadores de desempenho do PPA 2013/2014, foram assumidas pelo gestor estadual metas para o modelo socioassistencial de forma a acompanhar o funcionamento do CRAS em 100% dos municípios e o CREAS com infraestrutura e recursos humanos de forma regionalizada e articulada; serviços de regionalização de alta complexidade para atendimento a adolescentes em conflitos com a lei, garantindo a cobertura em 30% dos municípios, dentre outras metas.

No tocante ao financiamento da política de assistência social o gestor estadual assumiu o compromisso para o período de 2006 a 2015, garantindo o cofinanciamento da política de assistência social em 100% dos municípios e 5% do orçamento estadual para a assistência social.

O Programa de Proteção e Promoção Social tem a finalidade de promover o acesso da população em situação de vulnerabilidade e risco social aos serviços socioassistenciais ofertados pelo Estado.

Tendo como órgão responsável a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDES e como órgão executor o Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS, de acordo com Anexo 6 (arquivo 1.10.04 “d”). Destaca-se que as ações desenvolvidas pelo programa, conforme demonstrado na Tabela GAS 02 – Programa/Ação a dotação autorizada do programa foi praticamente executado em sua totalidade, destacando-se as ações desenvolvidas com os programas, Viva Água e Viva Luz, que continuam obtendo uma atenção especial, haja vista, a alocação de um volume maior de recursos com exceções em quase 100% da dotação atualizada.

PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS

A gestora enviou demonstrativo sintético dos procedimentos licitatórios realizados no exercício, por modalidade, inexigibilidade e dispensa, além de adesão a Ata de Registros de Preços, por secretaria ou órgão equivalente, especificando o número do processo administrativo, fundamentação legal, objeto, valor contratado, nome do contratado, prazo de contratação e autoridade responsável, nos termos da Instrução Normativa TCE/MA nº 06/2003.

De acordo com a análise dos demonstrativos enviados pelas Secretarias e Órgãos equivalentes se constatou que as modalidades mais utilizadas no exercício financeiro de 2014 foram: Secretaria de Estado da Saúde, Pregão Presencial; Secretaria de Estado da Segurança Pública, Pregão Presencial; Secretaria de Estado e Infraestrutura, Concorrência; Secretaria de Estado da Educação, pregão e Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, Pregão.

SISTEMA CONTÁBIL

Todos os Demonstrativos Contábeis exigidos por lei foram apresentados.

Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário demonstrou adequadamente as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, bem como, as atualizações com a abertura de créditos adicionais suplementares, de acordo com a Tabela SC01 – Orçamento conforme LOA (todas as Fontes); Tabela SC02 – Créditos Orçamentários Autorizados e Tabela SC03 – Balanço Orçamentário Atualizado.

O Relatório Inicial registra, ainda, que confortando os dados orçamentários dos três últimos exercícios (2012 a 2014) se verifica que as arrecadações das receitas se mantiveram em proporções estáveis, não se observando essa mesma proporção na execução das despesas.

Destaca-se, também, que no exercício financeiro de 2014 houve uma redução significativa do déficit em comparação ao apurado no exercício financeiro de 2013, conforme Tabela SC04 – Evolução Superávit/Déficit Verificado.

Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstrou os recursos financeiros que ingressaram e os que foram desembolsados, ou seja, as receitas e despesas orçamentárias, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie proveniente do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte, conforme Tabela SC05 – Balanço Financeiro, Tabela SC07 – Receita Extraorçamentária e Tabela SC08 – Despesa Extraorçamentária.

Destaca-se que o saldo disponível para o exercício seguinte totalizou o valor de R\$ 2.052.374.031,82 (dois bilhões, cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, trinta e um reais e oitenta e dois centavos), demonstrado no Balanço Financeiro está devidamente representado nos documentos constantes dos autos da prestação de contas, como por exemplo: conciliações, extratos bancários e outros.

O saldo disponível do exercício financeiro de 2013 somou o valor de R\$ 2.468.635.744,51 (dois bilhões, quatrocentos e sessenta e oito milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, setecentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) e está corretamente escriturado no Balanço do exercício financeiro de 2014, tal como demonstra o Balanço Financeiro.

No que se refere ao disponível, o resultado financeiro apresenta-se deficitário em R\$ 416.261.712,69 (quatrocentos e dezesseis milhões, duzentos e sessenta e um mil, setecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), conforme a Tabela SC06 – Resultado Financeiro.

Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial, conforme o art. 195 da Lei nº 4.320/64, sintetiza os bens, valores, créditos e obrigações da gestão administrativa, evidenciando o saldo patrimonial do exercício e as contas de compensação.

O Demonstrativo das Variações Patrimoniais registrou um Resultado Patrimonial de R\$ 2.378.498.998,21 (dois bilhões, trezentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, novecentos e noventa e oito reais e vinte e um centavos) e está devidamente demonstrado no Balanço Patrimonial como “Resultado do Período”, conforme Tabela SC09 – Balanço Patrimonial.

Composição dos Bens e Direitos

Ativo Financeiro

O Ativo Financeiro, nos termos do § 1º do art. 105 da Lei nº 4.320/64, compreende os créditos e valores realizáveis independentes de autorização orçamentária. O total do Ativo Financeiro foi de R\$ 2.076.017.055,81 (dois bilhões, setenta e seis milhões, dezessete mil, cinquenta e cinco reais e oitenta e um centavos), destacando-se a conta Aplicações de Investimentos Previdenciários com a maior concentração de recursos (R\$ 1.190.358.874,70) – Balanço Patrimonial, representando 57,33% dos recursos do Ativo Financeiro.

No grupo de contas dos Depósitos Realizados a Longo Prazo do Ativo Permanente, destaca-se o valor de R\$ 2.433.473.506,82 (dois bilhões, quatrocentos e trinta e três milhões, quatrocentos e setenta e três mil, quinhentos e seis reais e oitenta e dois centavos) dos Créditos Tributários, que representa 22,84% do Ativo Permanente.

A evolução dos créditos do Governo do Estado do Maranhão inscritos em Dívida Ativa é demonstrada através da Tabela SC10 – Dívida Ativa e Cobrança da Dívida Ativa Evolução, o que se evidencia após análise do quadro é que dos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014, observa-se um melhor desempenho na cobrança no exercício de 2013, em relação ao total de inscrição na dívida ativa do Estado.

Ativo Permanente

O Ativo Permanente compreende os bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa. No grupo do Ativo Permanente se destaca no imobilizado os bens imóveis no valor de R\$ 5.478.852.226,03 (cinco bilhões, quatrocentos e setenta e oito milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e vinte e seis reais e três centavos) considerando um acréscimo de R\$ 1.298.382.815,14 (um bilhão, duzentos e noventa e oito milhões, trezentos e oitenta e dois mil, oitocentos e quinze reais e quatorze centavos) em relação ao exercício anterior, que em termos percentuais cresceu 31,058%, quando comparado com o total do Permanente.

O Relatório Inicial registra que o Quadro GS 02 demonstra a evolução da aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde, por subfunção, no período 2011 – 2014, evidenciando o crescimento na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial.

Composição das Obrigações

Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro (dívida Flutuante) compreende os compromissos cujo pagamento independe de autorização orçamentária. No exercício financeiro de 2014 o valor desta dívida totalizou R\$ 1.807.496.495,84 (um bilhão, oitocentos e sete milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e quatro centavos).

Após análise comparativa demonstrada na Tabela SC 12 – Dívida Flutuante verifica-se que, de acordo com os componentes dessa rubrica, houve um decréscimo ocasionado pela amortização significativa (R\$ 1.527.669.686,00) dos Restos a Pagar, cujo valor somou R\$ 702.607.064,47 (setecentos e dois milhões, seiscentos e sete mil, sessenta e quatro reais e quarenta e sete centavos).

No tocante aos precatórios, houve um acréscimo de R\$ 281.910.477,35 (duzentos e oitenta e um milhões, novecentos e dez mil, quatrocentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos), elevando o valor total ao montante de 841.084.683,24 (oitocentos e quarenta e um milhões, oitenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e quatro centavos), que em termos percentuais os precatórios do Estado do Maranhão representam 45,86% e os Restos a Pagar 25,47% do Passivo Financeiro.

Registra-se, também, que o valor de R\$ 1.807.496.495,84 (um bilhão, oitocentos e sete milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e quatro centavos) da Dívida Flutuante do grupo Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial está em conformidade com o valor da dívida escriturada no Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17 – arquivo 1.12.04d).

Passivo Permanente

O Passivo Permanente, nos termos do art. 105, § 4º da Lei nº 4.320/64, compreenderá as dívidas fundadas e outras obrigações que depende de autorização legislativa para amortização ou resgate.

A dívida fundada do Estado do Maranhão no exercício financeiro de 2014 alcançou o montante de R\$ 5.141.074.207,82 (cinco bilhões, cento e quarenta e um milhões, setenta e quatro mil, duzentos e sete reais e oitenta e dois centavos), destacando-se as contas: Operações de Crédito (Dívida interna e externa) e Provisões Matemáticas Previdenciárias em que se verifica a concentração de um volume maior de dívidas de longo prazo assumidas pelo Tesouro, conforme demonstrado na Tabela SC13 – Evolução da Dívida Fundada.

Consigna-se, ainda, que comparando os três exercícios, 2012, 2013 e 2014, evidencia-se que, principalmente, no exercício de 2013, a Dívida Fundada do Estado apresenta uma queda significativa de 85,17%, impulsionada pela redução das provisões Matemáticas Previdenciárias de 37,02% da dívida interna.

Saldo Patrimonial

Saldo Patrimonial obtêm-se da diferença entre o Ativo Real e o Passivo Real, que de acordo com os componentes desse grupo de contas do Balanço Patrimonial o Saldo Patrimonial do Estado, no exercício financeiro de 2014, foi de R\$ 5.779.330.755,75 (cinco bilhões, setecentos e setenta e nove milhões, trezentos e trinta mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e setenta e cinco centavos), conforme Tabela SC14 – Saldo Patrimonial Evolução. Dessa forma, o total dos bens e direitos do Estado se mostram suficientes para atender as obrigações.

De acordo com a Tabela SC14 evidencia-se que em relação aos exercícios financeiros anteriores de 2011, 2012, 2013, houve uma mudança bem positiva nos exercícios financeiros de 2013 e 2014. No exercício de 2013, o que contribui para a mudança da situação patrimonial do Governo do Estado do Maranhão foi o pagamento da dívida interna e a baixa das provisões matemáticas previdenciárias. Quanto ao exercício de 2014, verificou-se que a baixa dos restos a pagar não processados teve maior representatividade na posição do passivo real e conseqüentemente na formação do saldo patrimonial superavitário.

Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais de acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/64, evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indica o resultado patrimonial do exercício, ou seja, nesse demonstrativo contábil é informado como se originou o resultado patrimonial da Administração, evidenciando as variações quantitativas e qualitativas ocorridas no patrimônio.

Da diferença entre as Variações Ativas e Variações Passivas chega-se ao Resultado Patrimonial do exercício expresso por Déficit ou Superávit. Ressalta-se que o resultado da Demonstração das Variações Patrimoniais passará a constituir o saldo patrimonial existente no Balanço Patrimonial (Ativo Real Líquido/Passivo Real a Descoberto).

A Tabela SC15 – Demonstração das Variações Patrimoniais demonstra que o Governo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2014, apresentou um resultado superavitário no valor de R\$ 2.378.498.998,21 (dois bilhões, trezentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, novecentos e noventa reais e vinte e um centavos).

Fazendo-se um comparativo com os exercícios a seguir demonstrados, verifica-se que nos últimos exercícios 2012 e 2013, o Governo do Estado vem mantendo um resultado patrimonial positivo, conforme Tabela SC16 – Resultado Patrimonial Evolução.

Mutações Patrimoniais Ativas

As Mutações Patrimoniais Ativas são decorrentes da incorporação dos componentes do Ativo ao Patrimônio ou da baixa de valores do passivo permanente da Entidade Pública. No exercício financeiro de 2014, as mutações representam 4,23% em relação ao total das variações ativas.

De acordo com a Tabela SC17 – Mutações Patrimoniais Ativas Evolução, do total das Mutações Patrimoniais Ativas verificou-se que a maior participação foi da aquisição de Bens Imóveis, correspondendo a 63,86%.

A amortização da Dívida Interna no exercício financeiro de 2014 afigura-se de grande representatividade em relação ao total amortizado no exercício. No entanto, em comparação ao exercício financeiro de 2013 a amortização se constitui de pequena representatividade, pois equivale a 13,08%, conforme Tabela SC18 – Amortização da Dívida Pública Evolução.

A seguir se comenta uma ocorrência constatada neste tópico.

1. Item 12.5.1: Mutações Patrimoniais Ativas – divergência na contabilização da amortização da dívida no valor de R\$ 230.248,39 (duzentos e trinta mil, duzentos e quarenta e oito reais e trinta e nove centavos), entre o Anexo 16 – Dívida Fundada e o anexo 15 – Variação Patrimonial

A Unidade Técnica aponta a existência de divergência na contabilização da amortização da dívida no valor de R\$ 230.248,39 (duzentos e trinta mil, duzentos e quarenta e oito reais e trinta e nove centavos), entre o Anexo 16 – Dívida Fundada (R\$ 245.816.411,21) e o anexo 15 – Variação Patrimonial (R\$ 246.046.659,60).

A defesa alega que a ocorrência apontada necessita de revisão por parte da SEPLAN, razão pela qual a defendente já cientificou a titular da referida Secretaria para que proceda a correção, caso entenda necessário, uma vez que na qualidade de ex-governadora não pode proceder à execução direta dos atos para correção da divergência aqui em comento.

Desse modo, a ocorrência em análise, assim como outras já discorridas ao longo desta Defesa, não pode incidir em responsabilização desta signatária, uma vez que, embora as contas anuais de governo de 2014 sejam de sua responsabilidade, o levantamento dos demonstrativos contábeis e demais peças apresentadas na prestação de contas foram realizados pelo novo governo, o que gerou divergências de dados, devendo, portanto, sobre o atual governo recair a responsabilidade pelas inconsistências apresentadas, caso não sejam apresentadas as correções e/ou justificativas devidas.

Assim, solicita que seja desconsiderada qualquer ocorrência que não derive de ação realizada pela ex-governadora, bem como, que não tenha ela o condão de reparar os equívocos cometidos quando do envio da prestação de contas pela atual gestão.

O Setor Técnico não acolhe as alegações da defesa, pois a defendente reconhece a inconsistência, mas não trouxe aos autos nenhum documento capaz de elidir esta divergência apontada no relatório inicial.

As informações contábeis têm como principal atributo a confiabilidade, visto que devem embasar as decisões dos usuários da contabilidade, proporcionando-lhes condições de obter sempre um melhor desempenho da aplicação das suas riquezas com o menor risco possível, conforme preconizam normas técnicas aplicáveis.

A defendente é responsável pelos procedimentos de prestação de contas, respondendo pela legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos públicos orçamentários e extraorçamentários, conforme preceitua o parágrafo único do art. 70 da CF/88 e os incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN TCE/MA nº 012/2005.

Neste caso, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção desta irregularidade, em face da desobediência aos dispositivos acima mencionados.

Mutações Patrimoniais Passivas

As Mutações Patrimoniais Passivas são variações patrimoniais negativas decorrentes da baixa dos componentes do Ativo ou do registro da incorporação das obrigações do passivo, representando 0,053% do total das variações passivas.

De acordo com a Tabela SC19 – Mutações Patrimoniais Passivas (2012 a 2014) comparando os três exercícios, evidenciou-se um fraco desempenho na cobrança da Dívida do Estado no exercício financeiro de 2014 em relação ao exercício financeiro de 2013.

Dívida Pública Flutuante

Dívida Pública Flutuante - o Anexo 17 - demonstrativo da dívida flutuante contempla as obrigações de exigibilidade inferior a 12 meses.

A Tabela SC20 – Dívida Pública Flutuante demonstra a movimentação quanto às inscrições e baixas no exercício financeiro de 2014. Registra-se que o saldo de Restos a Pagar para o exercício seguinte se encontra em conformidade com os registros de inscrição de Restos a Pagar no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial.

Escrituração

A escrituração dos fatos contábeis se desenvolve sob a ótica da disposição do art. 50 da LRF e dos artigos 86 a 89 da Lei nº 4.320/64.

O relatório do responsável pela contabilidade do Estado do Maranhão (arquivo 1.04.00) foi enviado na Prestação de Contas.

O relatório demonstra o desempenho da Administração Pública Estadual no exercício financeiro de 2014, quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais, e do comportamento das contas públicas que compõem o Balanço Geral do Estado. Foi elaborado a partir das informações do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), sistema responsável pela escrituração dos fatos contábeis ocorridos durante o exercício.

De acordo com as informações apresentadas no Relatório as Demonstrações Contábeis estão em conformidade com os dispositivos das leis que disciplinam a matéria, Lei Federal nº 4.320/64, Lei nº 6.404/76 e Lei Complementar Federal nº 101/2000 – LRF.

Responsabilidade Técnica

Segundo análise técnica a escrituração ocorreu de acordo com as exigências normativas e o responsável técnico preenche os requisitos legais.

SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Em razão da necessidade de dar maior proteção ao Patrimônio Público e mais transparência às ações do Governo para a sociedade, foi criado o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão, com fulcro na Lei nº 6.895/96, composto pela CGE - Controladoria Geral do Estado, como órgão central, auxiliado pelos demais órgãos centrais e setoriais dos sistemas de finanças, contabilidade, planejamento e administração e pelas auditorias internas e controladorias dos órgãos da administração indireta.

A partir da organização desse sistema de controle, houve uma expansão das atividades da Controladoria para avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual e a execução dos programas governamentais, além de comprovar a legalidade e avaliar a eficiência e eficácia da gestão.

O relatório do Controle interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão foi enviado na Prestação de Contas.

O relatório registra a criação da STC - Secretaria de Estado de Transparência e Controle, órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Controle Social do Poder Executivo, que assistirá direta ou indiretamente ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições.

O Relatório do Controle Interno da CGE – Controladoria Geral do Estado analisou o cumprimento das metas e ações definidas no Plano Plurianual, contemplando os aspectos físico e orçamentário, bem como, quanto às metas fiscais para 2014 definidas pela LDO – Lei nº 9.887/2013 em relação à receita primária, despesa primária, resultado primário, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida e análise sobre a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Verificou, também, aspectos contábeis, apontando falhas na movimentação de várias contas referentes aos direitos e haveres.

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

ACÇÕES DO GOVERNO

O governo apresentou suas ações de governo nos moldes exigidos pela Instrução Normativa do TCE/MA nº 12/2005, destacando o atendimento aos limites constitucionais no tocante as ações de educação e saúde; as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias não foram alcançadas; a elaboração dos orçamentos cumpriu os preceitos constitucionais de legalidade e legitimidade, estabelecidos constitucionalmente; a despesa de Pessoal do Poder Executivo, incluindo a administração direta e indireta cumpriu o limite determinado pela LRF, não havendo necessidade deste Poder adotar medidas de contingenciamento, bem como, o gasto com publicidade e propaganda da administração pública no exercício de 2014 foi de R\$ 42.155.556,36 (quarenta e dois milhões, cento e cinquenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e trinta e seis centavos). No tocante aos precatórios judiciais, o Governo do Estado do Maranhão descumpru o art. 100, § 5º e 168 da Constituição Federal, registrou o resultado para o exercício financeiro de 2014 em relação à gestão da saúde da assistência social.

TRANSPARÊNCIA FISCAL

Os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária foram publicados e enviados ao TCE/MA tempestivamente, exceto o RREO do 6º bimestre, que foi informado como sendo de 27/11/2014, anterior ao término do período de referência, prejudicando o cumprimento do dispositivo legal.

Quanto à disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em tempo real, o Governo do Estado cumpriu os artigos 48 e 48-A da LRF, conforme registrado no Relatório de Informação Técnica nº 871/2015 – SUCEX2/UTCEX1.

A seguir se comenta uma ocorrência constatada neste tópico.

1. Item 13.3: Audiências – Falta de comprovação da realização de audiências públicas

O Relatório Inicial registra que as atas das audiências públicas referentes ao 1º e 2º quadrimestres, que foram realizadas em 12/08/2014 e 26/11/2014, respectivamente, desobedeceram aos prazos definidos no art. 9º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, que a ata de audiência pública, relativa ao 3º quadrimestre de 2013 e ao 3º quadrimestre de 2014 não foram encaminhadas, em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A defesa alega que no tocante a audiência Pública do 3º quadrimestre de 2013, a defendente enviou cópia da ata de realização da audiência realizada no dia 12 de agosto de 2014, informa, ainda, que a audiência foi solicitada à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão dentro do prazo legal, conforme cópia do ofício nº 013/2014 – GG, de 30 de janeiro de 2014.

Quanto à audiência pública do 3º quadrimestre de 2014, de responsabilidade do atual governo, solicitada à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão através do ofício nº 62/2015-GG, foi encaminhada a ata de realização da audiência ocorrida no dia 26 de março de 2015.

O Setor Técnico acolhe as alegações e a documentação enviada pela defesa e recomenda a regularização desta situação irregular, em razão de que a ex-governadora não deve ser responsabilizada por ato que não cabia a ela realizar e enviar a essa nobre Corte de Contas.

- 1.
2. A LRF determina em seu artigo 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 artigo 166 da Constituição Federal ou em suas equivalentes nas casas Legislativas Estaduais e Municipais. O descumprimento desta ordem legal é patente, visto que as audiências não aconteceram dentro do prazo determinado da LRF. Opina-se pela regularização parcial desta irregularidade.

C) CONCLUSÃO

- 1.
2. As Contas de Governo devem demonstrar o retrato da situação das finanças da unidade federativa, levando em consideração os demonstrativos contábeis e financeiros do Estado, no sentido de se verificar se restou configurado nesses demonstrativos o que foi gasto e o que foi arrecadado no exercício objeto da análise, enfatizando o desempenho do orçamento público e dos programas e realizações de governo. De outra parte, a boa gestão fiscal é aferida com base da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Parecer Prévio emitido pela Corte de Contas deverá se manifestar sobre se os Balanços Gerais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado, bem como, se os resultados das operações estão de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública. Verifica-se, também, a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e cumprimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Em suma, as contas da responsável evidenciaram que:

- as peças orçamentárias referentes ao exercício financeiro de 2014 foram devidamente elaboradas e são compatíveis entre si. Que o limite de abertura de créditos adicionais previstos na LOA foi respeitado, mais se verificou o descumprimento das metas fiscais, ou seja, o Estado do Maranhão não alcançou as metas estabelecidas na LDO, além da existência de divergências entre os valores registrados no Balanço Geral, no AGF – Acompanhamento da Gestão Fiscal, RGF - Relatório de Gestão Fiscal e no Relatório da CGE – Controladoria Geral do Estado;

- na Administração Tributária houve alterações na legislação tributária estadual. O desempenho da arrecadação da receita própria em 2014 superou a previsão orçamentária em 8,04%. Houve um aumento na receita própria total de 4,73% em relação ao Exercício Financeiro de 2013, no tocante ao ICMS, IPVA e IRRF. Quanto à Receita da Dívida Ativa, cuja arrecadação prevista era de 12 milhões, o Estado arrecadou apenas 2,60% a mais, representando uma diminuição de 28,13% em relação ao ano anterior;

- a análise da Gestão Orçamentária e Financeira revelou que ocorreu uma frustração de arrecadação, pois a receita realizada foi menor do que a receita prevista. Por outro lado, houve um déficit do Orçamento de Capital, pois a despesa de capital foi superior à receita de capital;

- a análise da gestão financeira apontou divergência entre o valor da Receita Corrente Líquida – RCL e a apurada pelo TCE/MA;

- quanto a destinação dos recursos desembolsados, no tocante aos gastos por função de governo, ficou demonstrado que as áreas-fins nas quais houve maior aplicação de recursos foram a Educação, Encargos Sociais, Saúde e Previdência Social, portanto, as funções essenciais com maior concentração de recursos foram a Educação, Saúde e Previdência Social, confirmando a diretriz governamental dos últimos anos de priorizar as áreas da Educação e Saúde com o objetivo de aumentar o IDH do Estado;

- o Estado canalizou 14,34% de todos os seus recursos para a função “Encargos Especiais”, ou seja, para pagamento de dívidas, ressarcimentos e indenizações que não geraram bem ou serviço para a população;

- da mesma forma que nos exercícios anteriores, observa-se que embora o governo tenha destinado a maior parte dos seus recursos para as funções Educação e Saúde, os indicadores sociais do Estado, ainda, são baixos. Assim, ressalta-se a importância de realização de auditorias operacionais nessas áreas de atuação do governo, com o objetivo de verificar a eficiência dos programas e convênios celebrados. No mesmo sentido, caberia a realização de auditorias operacionais nas funções saneamento e segurança pública que investigasse o comprometimento da atuação do governo em face os baixos recursos aplicados nestas funções;

- o Governo estadual durante o exercício financeiro de 2014, através de seus Órgãos e Secretarias, realizou convênios com prefeituras e outras entidades. Quanto às subvenções, Auxílios e Contribuições Concedidos, a Administração Pública Estadual obedeceu à Instrução Normativa do TCE/MA nº 012/2006;

- no tocante aos Precatórios Judiciais, o Governo do Estado do Maranhão desobedeceu o que preconiza o art. 100, § 5º e ao art. 168 da CF/88, além da existência de divergência no pagamento de precatórios;

- ocorreu uma diminuição dos empenhos estornados, revelando melhoria no planejamento e no controle da execução das despesas. Não obstante, há necessidade de que os estornos efetuados sejam justificados para averiguação de eventual reempenho, que pode distorcer a demonstração do déficit

público;

- no que diz respeito a Serviços de Terceiros, foi gasto o valor de R\$ 11.268.551,98 (onze milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e um reais e noventa e oito centavos), na rubrica 3.3.9.0.34.00 - "Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização", contudo, falta a relação dos serviços terceirizados, em desobediência à IN TCE/MA nº 012/2005;

- quanto a Gestão Patrimonial houve registro das reformas, ampliações, adaptações e melhorias em bens imóveis, no exercício financeiro de 2014, bem como, aquisições ou construções de bens imóveis. Além disso, no tocante as metas físicas dos Projetos, Atividades do Governo, das 463 ações, 67 são ações especiais, 88 projetos e 308 atividades. Consta-se que 66 ações não apresentaram movimentação de aplicação de recursos, apesar de terem orçamento autorizado. Assim como, dos 88 projetos, 22 não foram executados;

- quanto à Dívida Pública que é formada pela dívida flutuante e dívida consolidada ou fundada, registra-se que a Dívida Consolidada no exercício financeiro de 2014 alcançou o valor de R\$ 5.141.074.207,82 (cinco bilhões, cento e quarenta e um milhões, setenta e quatro mil, duzentos e sete reais e oitenta e dois centavos). Destacam-se as contas de Operações de Crédito Internas (R\$ 2.379.134.714,61) correspondendo a 46,28% da Dívida Fundada e as Operações de Crédito Externas (R\$ 1.589.639.246,82) com 30,92% da Dívida Fundada. Ressalta-se, ainda, a existência de divergência das operações de créditos internas e externas registradas no Balanço Patrimonial e os valores lançados no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa;

- consigna-se que houve evolução da Dívida Fundada, pois comparando-se a Dívida Interna e Externa do exercício financeiro de 2014 com 2013, constata-se um crescimento do saldo da dívida no valor de R\$ 957.666.206,61;

- no tocante a Gestão de Pessoal, registra-se que as contas vieram contendo a legislação que disciplina a gestão de pessoal do Estado, porém, verifica-se que, na sua maioria, a remuneração dos servidores que ocupam cargos na Administração Direta, Autarquias e Fundações, é constituída de vencimento base e gratificações, não havendo, portanto, uma política de ajustes ou reposição de perdas salariais. Os limites de gastos com pessoal foram obedecidos, inclusive os limites individuais de despesa de pessoal de cada Poder;

- quanto a Gestão da Educação, consigna-se que os recursos aplicados nas ações de educação atenderam a todos os limites legais, ou seja, foi observado o limite de gastos do FUNDEB com remuneração do profissional do magistério, assim como, também, foi observado o limite da aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contudo, verifica-se que o saldo financeiro foi insuficiente para atender as obrigações com restos a pagar;

- no que diz respeito a Gestão da Saúde, registra-se que a Prestação de Contas não contém todos os documentos de planejamento e controle das ações na área da saúde. Os limites legais de aplicação de recursos foram cumpridos;

- no tocante a Gestão da Assistência Social o Estado do Maranhão atendeu aos requisitos exigidos na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, haja vista, a instituição do CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social e do FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social, contudo, de acordo com o demonstrativo de indicadores sociais descritos no próprio Regulamento do FEAS, o Maranhão lidera todos os rankings de indicadores sociais negativos do país;

- quanto aos Procedimentos Licitatórios a gestora enviou demonstrativo sintético dos procedimentos licitatórios realizados no exercício, por modalidade, inexigibilidade e dispensa, além de adesão a Ata de Registros de Preços, por secretaria ou órgão equivalente, especificando o número do processo administrativo, fundamentação legal, objeto, valor contratado, nome do contratado, prazo de contratação e autoridade responsável, nos termos da Instrução Normativa TCE/MA nº 06/2003;

- no tocante ao Sistema Contábil, todos os Demonstrativos Contábeis exigidos por lei foram apresentados, contudo, verifica-se a existência de divergência na contabilização da amortização da dívida entre o Anexo 16 – Dívida Fundada e o Anexo 15 – Variação Patrimonial;

- registra-se, ainda, que a escrituração dos fatos contábeis se desenvolve sob a ótica da disposição do art. 50 da LRF e dos artigos 86 a 89 da Lei nº 4.320/64. Assim como, o relatório do responsável pela contabilidade do Estado do Maranhão foi enviado na Prestação de Contas e o responsável técnico preenche os requisitos legais;

- no tocante ao Sistema de Controle Interno registra-se que o relatório do Controle interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão foi enviado na Prestação de Contas;

- as Ações do Governo foram apresentadas nos moldes exigidos pela Instrução Normativa do TCE/MA nº 12/2005;

- no tocante a Transparência Fiscal verifica-se que os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária foram publicados e enviados ao TCE/MA tempestivamente, exceto o RREO do 6º bimestre, que foi informado como sendo de 27/11/2014, anterior ao término do período de referência, prejudicando o cumprimento do dispositivo legal;

- quanto à disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, da União, Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, em tempo real, o Governo do Estado cumpriu os artigos 48 e 48-A da LRF;

- no tocante a comprovação da realização das Audiências Públicas, registra-se que as atas das audiências públicas referentes ao 1º e 2º quadrimestres, que foram realizadas em 12/08/2014 e 26/11/2014, respectivamente, desobedeceram aos prazos definidos no art. 9º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, que a ata de audiência pública relativa ao 3º quadrimestre de 2013 e ao 3º quadrimestre de 2014 não foram encaminhadas, em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Regimento Interno deste Tribunal de Contas, regulamentando a apreciação das contas do Governador, dispõe:

Art. 205 O Parecer do Tribunal de Contas consistirá em apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, e concluirá pela aprovação ou não das contas, indicando, se for o caso, as parcelas impugnadas.

Art. 213 O Parecer Prévio, além do que dispõe o art. 205, será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre se os Balanços Gerais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública.

Parágrafo único. O Relatório que acompanhará o Parecer Prévio conterá informações sobre:

I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos;

II - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

III - o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Dos quinze itens analisados, nove apresentaram falhas e/ou irregularidades. Ponderando todos estes elementos, considerando os desacertos de parte da execução orçamentária e financeira, dos serviços de terceiros, da dívida pública, bem como o dever de transparência fiscal no tocante as audiências públicas e, de outro ponto, a adequada aplicação dos recursos nas ações da educação, saúde, atendendo os limites legais, bem como, a Administração Tributária não apresentando ressalva. Na área da assistência social, o Estado, atendeu aos requisitos exigidos na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Foi demonstrado o regular registro contábil, manifestamo-nos pela emissão de Parecer Prévio pela **aprovação, com ressalvas**, das Contas do Governador do Estado do Maranhão e posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 8.258/05 e do art. 31, XI da Constituição Estadual, **acrescido das seguintes recomendações**:

- demonstrativo dos impostos rateados: Considerando os critérios de rateio do ICMS (25%) estabelecidos na Lei Estadual nº 5.559/92 e o baixo desenvolvimento dos municípios maranhenses, recomenda-se que o Governo Estadual faça um estudo sobre essa atual forma de distribuição do ICMS e a possibilidade de implantação de uma outra forma de distribuição que permita maior equidade social;

- 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);

- receita corrente líquida: A metodologia aplicada pelo TCE/MA quanto apuração das receitas e das deduções dessas para compor a RCL com base na documentação de prestação de contas enviada ao TCE, gera ainda divergências quando comparado com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Entende-se que os dados apresentados na prestação de contas não são suficientemente transparentes, dificultando sobremaneira a apuração da Receita Corrente Líquida. Sendo assim, sugere-se que na prestação de contas enviada ao TCE, demonstre adequadamente as Receitas e suas deduções, evitando resultados divergentes;

- educação – Desempenho Alcançado: Somente a demonstração do cumprimento dos limites constitucionais e legais na Educação não reflete o desempenho da gestão nesta função. Além disso, mesmo cumprindo estes limites o Estado continua apresentando índices baixos na Educação. Assim, recomenda-se que a Secretaria de Educação Estadual faça avaliação anual da gestão e apresente ao Tribunal relatórios mais consistentes de forma evidenciar o que tem sido feito para melhorar a educação no Estado.

São Luís-MA, 06 de abril de 2017.

JAIRO CAVALCANTI VIEIRA

Procurador de Contas

FLÁVIA GONZALEZ LEITE

Procuradora-Geral

DOUGLAS PAULO DA SILVA

Procurador de Contas

PAULO HENRIQUE ARAÚJO DOS REIS

Procurador de Contas

1 **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2007, p. 19.