

**PROCESSO N° 4212/2017**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO**

**ENTIDADE: GOVERNO DO ESTADO**

**RESPONSÁVEL: FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA**

**EXERCÍCIO: 2016**

Parecer n° 102/2018 GPROC 03

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO – DEFESA APRESENTADA SANOU PARTE DOS ITENS APONTADOS – BOM DESEMPENHO DA RECEITA – RECEITAS SUPERARAM AS DESPESAS, INADIMPLEMENTO PARCIAL DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS JUDICIAIS – BALANÇOS CONSISTENTES – LIMITES DE APLICAÇÃO DE RECURSOS CUMPRIDOS NA SAÚDE – CUMPRIDOS NA EDUCAÇÃO - PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS.

## **I - RELATÓRIO**

Sob exame as contas gerais de 2016 do **Chefe do Executivo Estadual**, de responsabilidade do Senhor Governador **FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA**, prestadas **tempestivamente** na forma da lei, em 16/03/2017, à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Em cumprimento ao disposto no artigo 64, inciso XIV, da Constituição Estadual.

As aludidas contas foram recebidas no Tribunal, em **31/03/2017**, para emissão de **PARECER PRÉVIO**, conforme preceituado no inciso I do art. 51 da Constituição do Estado do Maranhão e no parágrafo 1° do art. 8° da Lei Orgânica do Tribunal n° 8.258/05 (LOTCEMA).

A análise empreendida pelo setor Técnico, conforme se observa no **relatório de instrução n° 9571/2017**, redundou em minucioso relatório técnico. Nesse relatório estão demonstrados, de forma analítica, os aspectos de relevância das áreas contábil, financeira, orçamentaria e patrimonial da entidade, bem como as políticas públicas implementadas, onde se constatou algumas ocorrências na gestão sob exame.

Posteriormente, foram realizadas citações conforme despacho n° 803/2017, para apresentar defesas ou justificativas por parte do Governo do Estado acerca das irregularidades contidas no relatório retromencionado.

Noutra vertente, após a análise de documentos e justificativas apresentadas, o setor técnico produziu o minudente e bem elaborado **relatório conclusivo n° 11710/2018**, no qual concluiu no resumo das ocorrências o seguinte: “**permanecem** as ocorrências constantes do Relatório de Informação Técnica n.º 9571/2017 UTCEX-SUCEX-04 quais sejam: **4.2, 8.3.1 e 9.3.1.1**, sendo que os demais subitens 1.5, 2.4.1” a”, “b”, 3.6.1 ‘a’ ‘b’, 3.9, 7.3, 7.6.2, 8.3.’a’, ‘b’ ‘c’, 9.1, 12.4, 12.5.1 e 12.5.3, conclui-se que devem se sanados.”

É o relatório no essencial.

## **II. FASE INICIAL DA ANÁLISE**

Conforme se extrai do relatório inicial, a análise das contas de governo foi efetuada em 16(dezesseis) tópicos, cada um contemplando uma matéria específica e apontando eventuais constatações e falhas. Contudo, diante da abrangência do relatório produzido, este *Parquet*, na qualidade de fiscal da lei, bem como no intuito de colaborar para a adequada emissão de Parecer Prévio desta E. Corte, tecerá considerações acerca de pontos que reputa mais **relevantes** na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado.

Dito isto, adentra-se na análise de mérito.

### **1. DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO**

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

No tocante ao cumprimento de metas fiscais, dessume-se que Lei Complementar n° 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deu ênfase à gestão fiscal responsável dos recursos públicos sob a ótica de três principais premissas: o **planejamento**, a **transparência** e o **controle das contas públicas**. Nesse contexto, a LRF adota a **fixação de metas fiscais** na **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** como forma de efetivar o princípio do equilíbrio fiscal e da gestão fiscal responsável.

Nesse contexto, a Lei Orçamentaria Anual n° 10.405/2015 traz uma previsão de **R\$ 16,6 bilhões**, onde o custeio do **orçamento fiscal** previu 69,16% do montante e a **seguridade social**, 29,87%, restando para **investimento** um percentual de apenas 0,96%.

As receitas primárias realizadas foram superiores a meta prevista em 13,28%. Se comparadas ao exercício de 2015, houve um crescimento de 17,14%. As despesas primárias superaram a previsão em 6,40%. Em relação ao exercício de 2015, houve um crescimento de 11,02 % em relação a 2015.

Relativamente ao resultado nominal, observou-se que a meta prevista na LDO não foi cumprida. Isto porque a Lei estabeleceu um montante de R\$ 371 milhões, ao cabo, o resultado final mostrou-se deficitário em R\$ 989 milhões. Notou-se, no entanto, que a dívida pública reduziu-se em 3,59%.

Quanto aos valores divergentes apurados no SIAFEM relativo aos **créditos adicionais**. Segundo alega a defesa, os valores encontrados no SIAFEM são detalhados por tipos de créditos adicionais e por fonte de recursos utilizados pra abertura de créditos adicionais;a peça 1.15.00 dispõe somente dos seguintes campos: dotação inicial, anulação, suplementação e crédito autorizado. Prossegui dizendo que a diferença para o SIAFEM está somente nos créditos especiais, o valor dos mesmos está somado à coluna de suplementação, por não ter uma coluna específica para esses tipos de créditos. A SECEX acatou os argumentos da defesa com o qual anuímos na sua integralidade.

## 2. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

No processo de planejamento da atividade pública, a adequada previsão da receita é um aspecto fundamental para o gerenciamento das despesas que vão possibilitar a prestação dos serviços públicos e a realização dos investimentos desejados pela sociedade. Tãmanha é a importância da adequada previsão da receita pública que a LRF dedica uma seção exclusivamente ao tema (Seção I, do Capítulo III, arts. 11 a 13).

Conforme demonstrado, a receita própria arrecadada foi **10,55%** superior à prevista, o que corresponde a **R\$ 7.2 bilhões**, onde o **ICMS** corresponde a **81.6%** do valor total arrecadado.

O **IRPF, ICMS, Taxas, Multas e Dívida Ativa** tiveram variações positivas em 19,42%;10,21%; 13,02%;105,45% e 277,70% respectivamente. Portanto, a arrecadação dos tributos estão em conformidade com as normas que regem a matéria, considerando que houve no decorrer do exercício alterações na legislação tributária.

### 2.1 Renúncia de Receita

O artigo 14 da LRF é bastante claro e objetivo no que toca ao estabelecimento de requisitos e condições para que leis concessivas de benefícios ou incentivos fiscais – entenda-se anistia tributária – sejam consideradas legais do ponto de vista da responsabilidade fiscal dos administradores públicos.

Reproduzo o verbete legal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

O que tal dispositivo legal estabelece é que, partindo do pressuposto que o ente público estará “abrindo mão” de parte de sua receita orçamentária, haja previsão dos meios e mecanismos pelos quais se dará a compensação aos cofres públicos em relação aos valores que o mesmo **ente** deixará de receber em razão da aplicação daquela lei.

Nessa toada, não se mostra difícil concluir que qualquer lei que tenha por objetivo conceder benefícios ou incentivos fiscais, deverá atender integralmente às exigências contidas no artigo 14 da Lei Complementar 101/2000.

Relativamente a esse tema, foi constatado pelo setor técnico a **concessão de benefícios fiscais sem aprovação pelo CONFAZ e lei específica, descumprindo o art. 155, §2º, XII, g c/c art.150, §6º, in fine, ambos da CF/88 e caput do §3º do artigo 9º da Lei Estadual nº 7.799/2002.**

A defesa, de outra banda, se pronunciou exaustivamente acerca da matéria suscitada, conforme se depreende do **anexo M** carreado oportunamente aos autos. Inobstante isso, a análise percuciente levantada pela equipe técnica acatou os argumentos ainda que de forma parcial.

Apenas para fins de contextualização, nota-se que a questão de fundo gira em torno de benefícios fiscais sem a anuência do Conselho Nacional de Políticas Fiscais – CONFAZ, colegiado formado pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, cujas reuniões são presididas pelo Ministro de Estado da Fazenda, competindo-lhe, precipuamente, celebrar convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais e financeiros do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS (Constituição, art. 155, inciso II e § 2º, inciso XII, alínea g e Lei Complementar nº 24, de 7.1.1975).

Em verdade, embora não seja recomendável do ponto de vista legal, a concessão de benefícios fiscais sem o crivo do CONFAZ tem sido uma prática comum nos Estados.

Em sua defesa, o estado alega que aos entes federados é assegurada a possibilidade de editar nomas de competência estadual, nesse sentido, atesta que não se pode ter válida qualquer norma que agrida, restrinja ou anule o princípio da autonomia, interferindo no âmbito de atuação dos entes federados(...).

Cita ainda que estados vizinhos, usando desta mesma autonomia editaram normas semelhantes a nossa, a exemplo do Estado de Tocantins, e do Estado de Pernambuco.

Prossegue a defesa: O caso concreto, refere-se a incentivos dados a cadeia da avicultura, que segundo aduz está condicionada a critérios objetivos que dificilmente seriam albergados no âmbito do CONFAZ. Por fim, alega a impossibilidade da promoção da justiça fiscal e social, pelo viés do princípio da livre iniciativa e concorrência, seria, portanto, impossível aos produtores maranhenses competirem no mercado interno, pelo fato de outros estados concederem tratamento diferenciado aos seus contribuintes.

O STF já declarou que incentivos fiscais concedidos sem a aprovação do CONFAZ é inconstitucional e não pode estar em vigor, portanto, da análise fria do arcabouço jurídico, entende-se que o Estado do Maranhão não observou as regras contidas na legislação em vigor. Nesse sentido, acompanho a conclusão exarada pela unidade técnica.

### 3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Segundo leciona Sanches<sup>1</sup>, o princípio do equilíbrio é “princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”. Para o mesmo autor, no ordenamento jurídico pátrio esse princípio é acolhido pela Lei nº 4.320/64:

“(Art. 7º- Em casos de déficit [desequilíbrio orçamentário], a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura), pelo art. 167 da Constituição, especialmente pelos seus incisos II, III e V, que insistem no equilíbrio entre os compromissos e as disponibilidades e entre as novas alocações e as fontes compensatórias, e por várias normas da LRF.”

Ao analisar o tratamento dado pelas Constituições ao princípio do Equilíbrio, Giacomoni<sup>2</sup> comenta que a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados, estabelecendo, em seu art. 66, que “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”

Nesse contexto, segundo dados do relatório técnico, o Estado do Maranhão arrecadou R\$ R\$ 18,4 bilhões, considerando-se as parcelas Estadual e Municipal dos impostos recolhidos, incluindo Receitas Correntes e de Capital. Deste total há a dedução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no valor de R\$ 2,1 bilhões, e restituição no valor de R\$ 976 mil finalizando em R\$ 16,3 bilhões.

Comparativamente à performance do ano anterior, quando a receita arrecadada (com a dedução do FUNDEB) foi de R\$ 14 bilhões, em valores constantes, houve um aumento na arrecadação de 16,3%.

A categoria das Receitas Correntes, em 2016, realizou 95,867% em relação à previsão final, totalizando R\$ 17,7 bilhões, que se comparado ao exercício anterior sofreu aumento de 11,46% em termos constantes.

**A Receita Corrente Líquida – RCL** apurada para constituir a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias atingiu o valor total de R\$ 12,4 bilhões.

Destacou-se a subcategoria econômica Transferências Correntes, a qual é caracterizada pelos repasses do Governo Federal, pois é a principal fonte de recursos do Estado. No exercício de 2016, houve a realização de 46,08% em relação ao previsto, no montante de R\$ 8,5 bilhões.

O grupo das Receitas de Capital, que abriga os recursos de investimentos da Administração, representou apenas 4,14% no conjunto orçamentário, com arrecadação de R\$ 764 milhões, representando 35,66% da previsão.

Relativamente a despesa pública, foi constatada a realização de 95,4% da despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$ 15,9 bilhões, em confronto com a despesa autorizada de R\$ 18,4 bilhões, verificou-se uma economia orçamentária de R\$ 2,4 bilhões.

Em relação a 2015, as Despesas da Administração Global tiveram um acréscimo real de 12,16%, visto que naquele exercício importaram em R\$ 14,1 bilhões, em valores constantes atualizados.

Quanto as despesas correntes, as realizações nesta classificação somaram R\$ 14,1 bilhões ou 88,1% da Despesa Total. Esta categoria contempla os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, o que representou o maior impacto nesse grupo de despesas.

No que concerne as despesas de capital, importa registrar que nesta classificação estão os investimentos do Estado representados pelas ações que visam

expandir o seu campo de atuação, assim como o pagamento e/ou refinanciamento da dívida. Para tanto, além dos recursos do Tesouro Estadual, compõe esta categoria os empréstimos internos e externos e os convênios, necessários para construção de estradas, edificações públicas, infraestrutura urbana e outros. Nesta classificação de despesa foram empenhados o montante de R\$ 1,7 bilhão equivalentes a 11,91 % da despesa total.

### 3.1 Gestão dos convênios

Conforme se vislumbra do relatório técnico, foram realizados convênios com prefeituras e outras entidades no valor considerável de R\$ 54,4 milhões, sendo pago efetivamente até o final do exercício em análise o montante de R\$ 50,4 milhões. Com destaque para Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria de Estado da Infraestrutura, Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano e Secretaria de Estado da Educação, sendo os órgãos que mais concederam recursos mediante convênios. Essa cifra representou um decréscimo considerável de 27,9% relativamente ao ano de 2015.

### 3.2 Gestão dos precatórios

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

“descumprimento do § 5º, art. 100 e do art. 168 da CF em razão da falta de pagamento integral dos precatórios em 2012, 2013, 2014 e 2015.”

A defesa apresenta a seguinte justificativa: “até 2016, o TJ utilizava uma mesma conta para registrar os pagamentos de precatórios e sentenças judiciais. Porém, em 2017, a contadoria criou uma conta específica para registro exclusivo dos pagamentos de precatórios, e orientou o TJ a proceder ao registro separado das sentenças judiciais. Os valores pagos com precatórios foram R\$ 40,6 milhões em 2015; R\$ 123,3 milhões em 2016; em R\$ 223 milhões em 2017 (...)”

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

## 4. SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

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

A defesa informa que o Estado do Maranhão não dispõe de Lei ou ato normativo que expressadamente disciplina a respeito dos casos passíveis de terceirização. Segue em anexo F o despacho da assessoria jurídica da SEGEF sobre o assunto. Informa ainda a defesa que a Lei n 13.429, de 31 de março de 2017, altera a lei de terceirização nacional vigente, não dispondo mais de restrições a casos passíveis de terceirização, conclui a defesa.

As alegativas apresentadas não se sustentam. De fato, existe um vácuo legal na esfera estadual em relação a matéria em comento a disciplinar os serviços passíveis de terceirização, razão pela qual a irregularidade se mantém.

#### 5. GESTÃO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial apresenta as variações sofridas pelo patrimônio do Estado, nos seus aspectos qualitativo e quantitativo, demonstrando os componentes patrimoniais classificados no grupo Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

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

Entretanto, recomenda-se a elaboração de um relatório que discrimine os projetos novos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, bem como sejam criadas rubricas na LOA ou Anexo específico, evidenciando o orçamento dos projetos em andamento e das despesas com conservação do patrimônio, visando o atendimento do que determina o art. 45 da LRF e o disposto no art. 19 da LDO.

#### 6. DÍVIDA PÚBLICA

Conforme estabelecido no art. 29, inc. I, e § 3º, da LRF e art. 1º, §1º, inc. III, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, a Dívida Pública Consolidada (DC) corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Relativamente a **dívida consolidada** ou **fundada** no exercício financeiro de **2016**, esta alcançou o valor de **R\$ 29,2 bilhões**. Onde as contas que representam o maior impacto da dívida são provisões de longo prazo no montante de R\$ 23.2 bilhões, o que representa 79,31% do total da dívida fundada.

Comparando ao exercício anterior, a Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2016, houve uma redução do estoque da dívida no valor de R\$ 397 milhões, correspondente a 6,26%.

O Limite para os Dispendios com Amortização e Encargos da Dívida Consolidada, previstos no inciso II do art. 7º da Resolução nº. 43/2001 do Senado Federal é de 11,5% da receita corrente líquida: o Estado do Maranhão, no tocante ao limite do comprometimento anual com Amortização, Juros e demais Encargos da Dívida Consolidada, demonstra um percentual de 1,97%, ou seja, bem abaixo do percentual estabelecido.

A gestão da dívida se mostrou, portanto, regular ao longo da gestão.

#### 7. GESTÃO DE PESSOAL

A despesa líquida de **peçoal** do Poder Executivo atingiu 38,95%, cumprindo o limite legal (art. 20, II, 'c', da LRF) que é de 49%. Considerando o valor da Receita Corrente Líquida apurada, no montante de **R\$ 12,4**, verifica-se que, ao final do exercício financeiro de **2016**, a despesa total de pessoal líquida das Administrações Diretas, Indiretas, do Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público, no valor de **R\$ 5,9 bilhões**, resultou no percentual de **47,96%**, cumprindo assim o limite máximo de 60% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

#### 8. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A aplicação de recursos nas ações de educação atenderam aos limites previstos constitucionalmente, a **saber 25%** de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. Conforme se extrai do minudente e detalhado relatório técnico, o Estado do Maranhão despendeu **25,62%**, o que representa o montante de **R\$ 2,9 bilhões**, portanto, além do mínimo previsto.

Relativamente ao desempenho das metas educacionais, conforme dados extraídos do **relatório técnico nº 9571/2017**, verificou-se que o relatório de desempenho apresenta os dados sobre a execução orçamentária das ações e dos indicadores, entretanto, **não apresenta análise ou justificativa para o desempenho abaixo do esperado**. Por exemplo, a ação Ciência Pesquisa e Aplicação de Tecnologias (4815) não foi executada, o relatório não apresenta justificativa. As ações de Formação Continuada no EF (4738) e no EM (4729) tiveram um baixo desempenho, cerca de 26% e 33%, respectivamente. Também, não foram apresentadas justificativas.

Além disso, conforme apresentado no relatório de Gestão de Educação Estadual, a ênfase maior seria o **Programa Escola Digna**, que tem como fundamentos: estabelecer mudanças e práticas que impactassem de forma concreta os indicadores na Educação Básica, partindo de diagnósticos, metas e estratégias que pudessem fortalecer o processo político-pedagógico. Entretanto, o que se verificou foram que as tais metas não se confirmaram. Na execução orçamentária, as ações referentes a escola digna, 3254 e 3255, tiveram um baixo desempenho, atingindo 8,1% e 7,3 % do planejado, respectivamente.

Em relação a evolução das matrículas na rede pública estadual no **biênio 2015-2016**, o único índice positivo se refere ao acréscimo substancial de números de alunos no Ensino infantil no período, os demais índices comparativos ao biênio foram todos negativos. Conforme fonte extraída do relatório técnico; a diminuição de matrículas contrasta com as metas estabelecidas no PEE-MA que, em linhas gerais, estabelece como metas a universalização ou aumento de atendimento escolar em todas as modalidades de ensino. Entretanto, o **relatório de Gestão da Educação** limita-se a apresentar alguns quadros com a evolução de alguns indicadores da educação, de outro lado, não traz no seu bojo **esclarecimentos ou justificativas de desempenho**.

Não é exaustivo lembrar que 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, aferir e avaliar os resultados produzidos pela execução das ações realizadas pelo governo, até para que se tenha parâmetros a comparar se houve ou não evolução num determinado

espaço de tempo.

Com efeito, 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.

Diante destas constatações é enfaticamente **recomendado** que seja feita a avaliação do Plano Estadual de Educação e seus resultados sejam demonstrados na próxima prestação de contas do governador.

8.1 Fixação de dotação e aplicação de recursos pela FAPEMA em percentuais correspondentes a 0,24% e 0,21%, respectivamente, da receita corrente anual, portanto em valor inferior a 0,5 % da RCA, descumprindo o art. 234 da Constituição Estadual.

O art. 234, § 6, da Constituição Estadual assim prevê:

O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica.

6º O estado vinculará parcela de sua receita corrente anual, correspondente a meio por cento, para a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão.

Em suas justificativas, a defesa suscitou o princípio da Superioridade Normativa da Constituição Federal, discorrendo sobre os princípios da secundariedade, subordinação, continuidade e demais aspectos da hierarquização da estrutura normativa.

Sustentou, ainda, que houve vício de iniciativa, ou seja, a norma deveria ter sido iniciada pelo Poder Executivo, no entanto, segundo alega, a proposição da lei foi de iniciativa do Poder Legislativo. Aduz que foi suscitado a inconstitucionalidade do art. 234, §6, da Constituição do Estado, o que não foi comprovado. Em contrapartida, o setor técnico conclui que os argumentos são frágeis, pois conforme inteligência da Carta política, é facultado aos Estados estabelecer e delimitar percentual de sua receita corrente anual para desenvolvimento ao ensino e a pesquisa científica, conforme reza o 5º, art. 218 da CF.

Nesse sentido, subscrevo as conclusões exaradas pelo corpo técnico e proponho a manutenção da ocorrência.

#### 9. GESTÃO DE SAÚDE

Em análise inicial a Unidade Técnica verificou que o Estado do Maranhão, adotando idêntica metodologia as utilizadas nos Pareceres Prévios anteriores, aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2016, o valor de R\$ 1,4 bilhão equivalentes a 12,33% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo), apurada no referido período no montante de R\$ 11,6 bilhões, atingido, portanto, o limite mínimo de 12%.

É oportuno mencionar que a LC nº 141/12 conceitua o que são ações e serviços públicos de saúde (ASPS), objetivando a apuração da aplicação dos recursos mínimos, vale dizer a apuração do índice mínimo de 12% para os Estados.

Nesse ponto, nos termos da referida lei, para serem consideradas ASPS, as ações devem estar disponíveis de forma gratuita a toda a população, deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, bem como estar incluídas no plano de saúde, executadas na função saúde, e aprovadas pelo Conselho de Saúde. Sendo excluídas despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidam sobre as condições de saúde da população.

Segundo apontou a Unidade Técnica, houve um acréscimo da despesa com saúde apenas no exercício de 2014 de 13,37% em relação a 2013, diferentemente dos demais exercícios em que se constatou um decréscimo, onde dados relevantes têm demonstrados uma diminuição considerável nos percentuais aplicados à saúde, relativo aos anos de 2014, 2015 e 2016, com 23,96%, 19,88% e 12,33%.

#### **Relativamente ao desempenho da saúde, o relatório Anual de Gestão nos apontou o que segue:**

- Na ação 3128- Modernização e Ampliação dos serviços de saúde - o objetivo era o aperfeiçoamento do sistema de Saúde com construções/ampliações de hospitais de pequeno porte, Hospitais Macrorregionais, entre outras metas estabelecidas no programa, que totalizaram o valor de R\$ 112,5 milhões, entretanto ficou demonstrado que a aplicação atingiu somente 88% dos recursos com parceria do BNDS.
- Em relação a ação 4630 - Ação de combate ao Câncer - que visa fortalecer as ações de tratamento dos cânceres de maior incidência, teve previsão de R\$ 756 mil.
- Funcionamento e manutenção das 43 unidades de saúde própria do Estado - Ação 4793, totalizaram R\$ 890.810.45,00.
- Apoio aos Municípios na implantação do SAMU com a transferência da contrapartida estadual entre vários municípios, totalizaram R\$ 18.500.000,00.
- Celebração de contrato para prestação de serviços de Média e Alta Complexidade, dos estabelecimentos de saúde de natureza privada-ação 4793, totalizaram R\$ 45.900.000,00
- Apoio aos Municípios na implantação do SAMU com a transferência da contrapartida estadual entre vários municípios, totalizaram R\$ 18.500.000,00.

Em relação ao programa de **combate câncer**, nos chama atenção a ineficiência empregada em tal ação. Colaciono Para contextualização o **art. 51 do ADCT da CE/MA**.

Art. 51. É instituído, para vigorar até o ano de 2020, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate ao Câncer", a ser regulado por lei complementar, com o

objetivo de garantir maior qualidade de vida e da saúde pública a todos os maranhenses portadores de câncer, cujos recursos serão exclusivamente aplicados em ações destinadas ao tratamento adequado da doença.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que contará com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da

lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

Art. 52. Compõem o Fundo Estadual de Combate ao Câncer: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

I - a parcela do produto da arrecadação correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação - ICMS, incidentes sobre cigarros, cigarrilhas, charutos, demais derivados do tabaco;

II - a parcela do produto da arrecadação correspondente a 3% (três por cento) da receita bruta do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação- ICMS, incidentes sobre bebidas alcoólicas;

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

III - dotações orçamentárias próprias do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional

nº 063, de 14/04/2011)

IV - doações, repasses, subvenções, contribuições ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado do País ou do exterior;

V - verbas resultantes de convênios e acordos com entidades públicas municipais, estaduais, federais e estrangeiras;

VI - outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

§ 1º Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto nos arts. 130, inciso IV e 138, inciso IV, da Constituição, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

§ 2º A arrecadação decorrente do disposto nos incisos I e II deste artigo, será integralmente repassada ao Fundo.

Art. 53. Os recursos do Fundo são rotativos, não se revertendo os saldos do exercício financeiro aos cofres da Fazenda Estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional

nº 063, de 14/04/2011) (Grifa-se)

Sustenta a unidade técnica que não foi aplicado nenhum valor nesta ação, o que por si só demonstra prejuízo a aferição da efetividade do programa.

Ressalta-se a tempo que no processo de prestação de contas de 2015 nº 5784/2016, Arquivos (1.03.00.b, 1.10.04 e 1.15.00), também não foi aplicado nenhum valor do orçamento previsto nessa ação de R\$ 10.000.000,00, cuja alteração realizou dedução de (R\$ 9.000.000,00), ficando crédito disponível de R\$ 1.000.000,00, não cumprindo até o momento os ditames da Constituição Estadual e da Lei Complementar outrora mencionada.

Em resposta ao apontamento, a assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas foi lacônica ao dizer que a **ação 4630** concernente ao **combate ao câncer** não foi desenvolvida uma vez que o código da receita para liberação do recurso a ser aplicado não foi gerado pela receita estadual.

Não se justifica as alegativas apresentadas, vale acentuar com rigor eloquente que um mero formalismo não pode servir de embaraço para a implementação de políticas públicas voltadas especialmente para a área de saúde. Nesse ponto há um manifesto descumprimento do Art. 51 do ADCT da CE/MA.

Mantida a ocorrência.

#### 10. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

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

Atualmente, a competência sobre as atribuições do órgão central do Sistema de Controle Interno é da Secretaria Adjunta de Controle Interno, em substituição a CGE. Os dados coletados do relatório nos permite concluir que o SCI está sendo trabalhado nos moldes previsto na legislação, portanto, a priori, nenhuma ressalva a ser feita.

#### 11. TRANSPARÊNCIA FISCAL

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

As audiências públicas previstas na legislação foram realizadas.

#### 12. DAS RECOMENDAÇÕES

Este Órgão Ministerial ratifica todas as recomendações indicadas no metucioso relatório técnico, destacando que se, por um lado, as falhas observadas **não** apontam para a **rejeição** das contas em exame, por outro, evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências recomendadas, além das seguintes, que ora são apresentadas à guisa de subsídio para a elaboração do Parecer Prévio:

- i. Avalie a atual forma de distribuição do ICMS entre os municípios do Estado, adotando critérios que permitam a equidade e incentivo ao desenvolvimento dos municípios conforme exaustivamente comentado neste subitem, e reveja, se possível, o projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa do Maranhão, visto a necessidade de estudos mais aprofundados quanto às demandas e mazelas existentes nas comunas maranhenses.
  - ii. Realize ações de fiscalização sobre os contribuintes que usufruam de incentivos ou benefícios fiscais do Estado, com vistas a evitar situações de fruição indevida dessas vantagens;
- 2.4.1 b) inclua na elaboração do projeto de lei orçamentária, o impacto das receitas, renúncias, anistias, remissões, subsídios, isenções e benefícios de qualquer natureza, de forma mais aproximada possível, nos moldes do artigo 136, §6º, da Constituição Estadual;
- i. Registro de dívida de precatórios: regularize o pagamento de precatórios, em obediência ao que determina a EC nº 94/2016.
  - ii. Estrutura patrimonial para preservação do Patrimônio Público: elabore um relatório que discrimine os projetos novos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, bem como sejam criadas rubricas na LOA ou Anexo específicos evidenciando o orçamento dos projetos em andamento e das despesas com conservação do patrimônio, visando o atendimento do que determina o art. 45 da LRF e o disposto no art. 18 da LDO.
  - iii. Tornar obrigatória a inserção de justificativa no ato de estorno de empenhos;
  - iv. Recomenda-se que seja feita a avaliação do Plano Estadual de Educação e seus resultados sejam demonstrados na próxima prestação de contas do governador.
  - v. Recomenda-se a efetivação das políticas públicas voltadas ao combate ao câncer, sob pena de descumprimento cumprimento do art. 51 do ADCT

### III. CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense, no sentido de que haja emissão de **Parecer Prévio** pela **aprovação com ressalvas** das **Contas do Governador do Estado, Senhor FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA** 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, relativas ao exercício financeiro de 2016.

É o parecer.

São Luís-MA, 21 de março de 2018.

Procurador **PAULO HENRIQUE ARAUJO DOS REIS**

Ministério Público de Contas

1SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004, p. 141

2GIACOMONI, James. Orçamento público. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005, p. 85