

Processo nº 4615/2015

Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo

Exercício financeiro: 2014

Entidade: Governo do Estado do Maranhão

Responsável: Roseana Sarney Murad, CPF nº 115.116.991-91, residente e domiciliada na Av. Atlântica, nº 11, Calhau, São Luis-MA, CEP 65000-000

Ministério Público de Contas: Paulo Henrique Araújo dos Reis, Jairo Cavalcanti Vieira, Douglas Paulo da Silva e Flávia Gonzalez Leite

Relator: Conselheiro João Jorge Jinkings Pavão

Ementa: Prestação de contas anual da Governadora do Estado do Maranhão, exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Exma. Sra. Roseana Sarney Murad. Parecer prévio pela aprovação das contas.

RELATÓRIO, VOTO E PARECER PRÉVIO

CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

Exercício financeiro de 2014

1. INTRODUÇÃO

A Constituição do Estado do Maranhão, em seu art. 51, inciso I, atribui ao Tribunal de Contas a relevante competência de apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, como forma de cumprir sua missão institucional de zelar pelas contas públicas.

Dessa forma, o parecer prévio será instruído e fundamentado com base no relatório técnico elaborado por equipe técnica deste Tribunal de Contas, nos termos do seu Regimento Interno e do art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal, contemplando a verificação do cumprimento das normas e limites constitucionais, conforme estatui as Constituições Federal e Estadual o exame dos demonstrativos e informações financeiras previstas na Lei 4.320/64 e promovendo a análise dos relatórios especificados na Lei de Responsabilidade Fiscal (relatórios resumidos da execução orçamentária e relatórios de gestão fiscal).

Para dar cumprimento a essa competência constitucional, a equipe técnica da Unidade de Controle Externo 1 (UTCEX1) deste Tribunal, sob a relatoria inicial do Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, passando, posteriormente, em razão do disposto no art. 140, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/MA, à relatoria do Conselheiro João Jorge Jinkings Pavão, procedeu à análise das contas de responsabilidade da **Senhora Roseana Sarney Murad**, referentes ao exercício financeiro de 2014, através do Relatório de Informação Técnica nº 7456/2015.

A prestação de contas foi apresentada de forma consolidada, abrangendo Administração Direta e Indireta do Estado, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado e, ainda, as autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes. Tal procedimento decorre do princípio do orçamento unificado e da compatibilidade com o disposto no art. 50, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, apesar de as contas de tais entidades estarem consolidadas nesta prestação de contas, os atos de gestão de cada Órgão e Poder serão, oportuna e individualmente, analisados e julgados de *per si*, de acordo com o comando do artigo 71, II da Constituição Federal.

Dessa forma, as contas em comento serão tratadas como **contas de governo**, no sentido de priorizar o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais e não os atos administrativos isolados. Importa, nesse aspecto, avaliar o orçamento, os planos de governo, os programas governamentais e demais indicadores representativos do desempenho governamental no período, de modo a consubstanciar o julgamento político da Casa Legislativa e, em última análise, da própria sociedade como um todo.

Como fundamento para a análise das **contas de governo** apresentadas pela Governadora **Senhora Roseana Sarney Murad**, a equipe de trabalho designada por esta Corte de Contas levou em consideração os seguintes aspectos:

- if Análise do Planejamento Orçamentário;
- if Análise da Execução da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial;
- if Análise dos Limites Mínimos e Máximos Definidos em Lei;
- if Análise dos Procedimentos Licitatórios Realizados no Exercício;
- if Análise dos Instrumentos de Transparência Fiscal;
- if Análise das Principais Ações de Governo.

Em obediência ao preceito constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), foi feita a citação da Excelentíssima Senhora Roseana Sarney Murad, através do Ofício nº 184/2016 – GAB JRCE, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentasse suas considerações de defesa a respeito das ocorrências relativas à sua gestão, descritas no relatório preliminar de informação técnica.

Após o seu pedido de prorrogação de prazo, que foi deferido pelo então Conselheiro Relator, a ex-Governadora apresentou razões de defesa, protocolada neste Tribunal em 12/09/2016, na qual impugnou às ocorrências apontadas no relatório técnico preliminar.

Cumpridas as formalidades legais e regimentais, destaca-se, a seguir, os aspectos mais relevantes no exame das contas anuais prestadas pela ex-Governadora do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014.

2. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.1 – PRAZO DE APRESENTAÇÃO

As contas do Poder Executivo Estadual referentes ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Senhora Roseana Sarney Murad, foram apresentadas à Assembléia Legislativa pelo Governador do Estado, Senhor Flávio Dino, em 31/03/15, através da Mensagem nº. 039/2015, dentro, portanto, do prazo estabelecido no art. 64, XIV da Constituição Estadual.

Posteriormente, em 10/04/15, as contas foram recebidas por este Tribunal de Contas através do ofício n.º 130/2015-GG, encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Senhor Flávio Dino.

2.2 – ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO

As contas ora em análise foram apresentadas nos termos do §1º do art. 8º da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), do §1º do art. 204 do Regimento Interno e nos padrões estabelecidos pela IN-TCE/MA nº. 12/2005 e IN-TCE/MA nº 26/2011, que foram instituídas, especificamente, para regulamentar a sistemática de prestação de contas do Governador do Estado e demais responsáveis.

3. DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

3.1 – CICLO ORÇAMENTÁRIO

A Constituição Federal previu, para todos os entes federados, três importantes instrumentos de planejamento, com o intuito de uniformizar o tratamento orçamentário e favorecer a responsabilidade fiscal:

- O **Plano Plurianual (PPA)**, de periodicidade quadrienal, instituído no art. 165, constitui-se em instrumento do planejamento governamental de médio prazo, que busca estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se de uma peça orçamentária indispensável ao acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas e que serve de base para a elaboração dos demais instrumentos. Deve ser elaborado até quatro meses do primeiro ano do mandato do Governador, para vigor nos quatro anos seguintes.
- A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, também instituída no art. 165, constitui-se em instrumento do planejamento governamental do curto prazo, que busca estabelecer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Trata-se de peça orçamentária intermediária e que serve para orientar a elaboração da LOA. Foi regulada pela Lei 101/2000 (LRF) em seu art. 4º, que determinou, inovadoramente, a exigência de Anexos de Metas e Riscos Fiscais nos quais serão estabelecidas metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referem e para os dois seguintes. A LDO deve ser elaborada até 15 de abril de cada ano, para vigor no exercício seguinte.
- A **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, exigida constitucionalmente, consiste em instrumento do planejamento governamental de curtíssimo prazo, compreendendo os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social. Trata-se de uma peça orçamentária importante de execução das Políticas Públicas. Deve ser elaborada até quatro meses antes do final do exercício, para vigor no ano seguinte.

3.2 – LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Em 2014, o Planejamento Governamental foi instituído pela Lei nº 9.965, de 11/12/13, que dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual - PPA 2012-2015; pela Lei nº 9.887, de 05/08/13, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO; e pela Lei nº 9.976, de 06/01/14, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual-LOA, conforme especificado a seguir:

3.2.1 – Plano Plurianual (PPA).

Segundo a Lei nº. 9.965/13 que dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual 2012-2015, instituído pela Lei nº 9.553, de 16/01/12, estabeleceu-se as seguintes alterações:

- Inclusão de dois novos programas, sendo eles: o programa 0572 – Mais Pescado na Secretaria de Estado da Pesca e Aquicultura – SEPAQ; e o programa 0573 – Viva Maranhão na Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN;
- Foram excluídos também dois programas, sendo eles: o programa 0561 – Viva Lazer da Secretaria de Estado de Esporte e Lazer – SEDEL; e programa 0565 – Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Reprodutivos, da Secretaria de Estado da Mulher – SEMU, ambos objetivaram o aperfeiçoamento da programação.
- Foi ainda criada uma nova Unidade Orçamentária denominada Fundação Rádio e Televisão, da Assembleia Legislativa do Maranhão que passa a integrar a programação do órgão neste exercício.
- Foram alterados 18(dezoito) programas em andamento com a inclusão e exclusão de ações; e também alteração de atributos de programas ou de ações;
- Ressalta-se, que foram incluídas as ações padronizadas do Poder Executivo e dos outros Poderes tais como: Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais, Gestão de Informática e dos Auxílios Transporte, Alimentação, Moradia e Assistência Suplementar de Saúde atendendo dispositivo previsto na LDO 2014.

3.2.2 – Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Governadora do Estado apresentou a LDO, através da Lei nº 9.887, de 05/08/13, para o exercício de 2014, estabelecendo metas e prioridades para a administração estadual e diretrizes para a elaboração da LOA.

Quanto às previsões do Anexo de Metas Fiscais, cumpre observar que o Estado não alcançou as metas estabelecidas na LDO, aumentando o limite da Dívida Líquida em 3,50%. Já o Resultado Primário foi inferior ao previsto em 13,25%, devido à diminuição da receita primária em 0,32% e da despesa em 8,17%. Além disso, obteve um AUMENTO da dívida líquida em R\$ 1.243.469.000,00 que corresponde a 36,03% em relação ao exercício anterior, como ilustra a Tabela SOR 01:

Tabela SOR 01 - Comparativo das Metas Fiscais Previstas na LDO Com as Realizadas no Exercício de 2014

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO	REALIZADO		RESULTADO PERCENTUAL	
		Exercício 2013– b	Exercício 2014– c	% (c/b)	% (c/a)
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	Lei nº. 9.887/2013 (LDO/2014)– a				
I – Receita Primária	12.374.899	10.999.890	12.335.290	112,14%	99,68%
II – Despesas Primária	14.120.749	11.263.629	12.966.055	115,11%	91,82%
III – Resultado Primário (I-II)	(307.321)	(263.738)	(266.590)	101,08%	86,74%
IV – Resultado Nominal	620.212	(208.363)	1.200.031	575,93%	193,48%
DÍVIDA LÍQUIDA	4.535.632	3.450.903	4.694.372	136,03%	103,50%

Os valores da Tabela SOR 01 estão de acordo com o processo de acompanhamento de gestão fiscal (AGF) encaminhado (Processo nº 11598/2014), entretanto o RGF encaminhado na prestação de contas apresenta valores divergentes, conforme se vê na tabela a seguir:

Valores previsto no RGF encaminhado

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO	REALIZADO		RESULTADO PERCENTUAL	
		Exercício 2013- b	Exercício 2014- c	% (c/b)	% (c/a)
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	Lei nº. 9.887/2013 (LDO/2014)- a				
I – Receita Primária	12.170.309	11.005.128	12.340.039	112,12%	101,39%
II – Despesas Primária	14.488.464	-	-	-	-
III – Resultado Primário (I-II)	(2.318.155)	(308.282)	(438.679)	142,29%	18,92%
IV – Resultado Nominal	655.440	(164.296)	1.753.136	-1.067,05%	267,47%
DÍVIDA LÍQUIDA	4.535.632	3.494.341	5.247.477	150,17%	115,69%

Em relação à Dívida Total, a tabela abaixo demonstra a sua evolução nos quatro últimos exercícios. Nela verifica-se uma elevação da Dívida Total em 2,88%; já a Dívida Interna recuou para 67,61% do que era em 2010; e a Dívida Externa aumentou em 3.569,37%, nesse mesmo período.

Em relação ao exercício imediatamente anterior (2013) verificou-se a elevação da Dívida Total em 22,72%, sendo que a Dívida Interna aumentou em 28,18%, e a Dívida Externa aumentou em 13,70%, conforme se vê a seguir:

Evolução da Dívida Total

	2011(D)	2012(E)	2013(F)	2014(G)	(G/F)	(G/D)
Dívida Interna	4.976.886.481,42	4.168.272.718,88	2.625.181.374,21	3.365.015.212,41	128,18%	67,61%
Dívida Externa	50.638.414,43	41.639.021,43	1.589.639.246,82	1.807.471.615,23	113,70%	3569,37%
Dívida Total	5.027.524.895,85	4.209.911.740,31	4.214.820.621,03	5.172.486.827,64	122,72%	102,88%

3.2.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Governadora do Estado apresentou a LOA através da Lei nº 9.976, de 06/01/14, estimando a Receita e fixando a Despesa em R\$ 14.121.575.558,00, conforme demonstrado na tabela a seguir:

RECEITA ORÇAMENTÁRIA	14.121.575.558,00	100,00%
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	14.121.575.558,00	100,00%
Orçamento Fiscal	10.115.346.445,00	71,63%
Orçamento da Seguridade Social	3.952.629.113,00	39,08%
Orçamento de Investimento	53.600.000,00	1,36 %

Fonte: Lei 9.976/2014 (LOA_14, arq. 1.06.03).

3.2.4 – Créditos Adicionais

A LOA nº 9.976/14 consignou, no seu artigo 5º, autorização para abertura de crédito suplementar até o limite de 30% do total da despesa. Por outro lado, não consta na LOA autorização para a realização de operações de crédito por antecipação de receita.

Através da leitura da LOA e do Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, foi identificado um orçamento inicial, para este exercício, no valor de R\$ 14.121.575.558,00, no entanto as alterações, ao longo de sua execução, importaram em R\$ 1.431.305.843,35; e, a Movimentação de Crédito em R\$ 6.944.574,65, resultando num orçamento atualizado de R\$ 15.559.825.976,00, dos quais R\$ 13.657.393.710,44 foram empenhados e R\$ 1.902.432.265,56 formaram o saldo de dotação ao final do exercício.

Verifica-se também que foi aberto em crédito suplementar o valor de 4.018.499.902,00, que corresponde ao percentual de **28,45%** do orçamento inicial previsto, abaixo portando do limite legal de **30%**.

4. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

4.1 – MARCO LEGAL

A legislação tributária do Estado do Maranhão foi alterada e atualizada em 2014 com os seguintes dispositivos:

- Lei nº 10.308, de 10 de setembro de 2015, Altera o art. 92 da Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão;
- Lei nº 10.301, de 27 de agosto de 2015, Dispõe sobre tratamento tributário aplicável à cadeia produtiva da avicultura;
- Lei nº 10.283, de 17 de julho de 2015, Institui o Programa Moto Legal, altera regras relativas aos Impostos sobre a Propriedade de Veículos Automotores, a Transmissão Causa Mortis e a Doação de Quaisquer Bens e Direitos, e dá outras Providências;
- Lei nº 10.279, de 10 de julho de 2015, Dispõe sobre a criação do Programa de Estímulo à Cidadania Tributária do Estado do Maranhão ("Nota Legal");
- Lei nº 10.267, de 24 de junho de 2015, Altera a Lei nº 8.948, de 15 de abril de 2009, que estabelece os percentuais a serem aplicados na cobrança da diferença entre a alíquota interna e a interestadual nas aquisições em outros Estados e no Distrito Federal;
- Lei nº 10.259, de 16 de junho de 2015, Institui o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado do Maranhão - MAIS EMPRESAS, revoga a Lei nº 9.121, de 4 de março de 2010, e dá outras providências;
- Lei nº 10.250 de 02 de junho de 2015, Altera dispositivo da Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão;
- Lei nº 10.210 de 25 de fevereiro de 2015, Fica instituído o portal de serviços e comunicações eletrônicas da Secretaria de Estado da Fazenda, disponível na rede mundial de computadores, denominado Domicílio Tributário Eletrônico – DT-e;
- Lei nº 10.201, de 08 de janeiro de 2015, Acrescenta os incisos IV e V no § 2º e o § 10 no art. 62 da Lei nº 7.799, de 19 de dezembro de 2002, que

dispõe sobre o Sistema Tributário Estadual;

- Lei nº 7.799, de 19 de junho de 2015, Dispõe sobre o Sistema Tributário do Estado do Maranhão.

4.2 – DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO

A receita própria arrecadada em 2014 foi da ordem de R\$ 5.689.255.450,00, superando a previsão orçamentária em **8,04%**. Houve, ainda, 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 de 2010 a 2014, excluindo-se o ICMS, que será analisado isoladamente mais adiante, um crescimento significativo do IPVA e do IRRF. Em relação ao ICMS registra-se um crescimento em volume e importância desde o ano 2000, acumulando um crescimento de **648,22%** desde aquele período.

De 2012 para 2013 houve crescimento de ICMS de 14,43%. Já de 2013 para 2014 houve crescimento de 6,71%, ou seja, entre os dois referidos períodos houve uma diferença de crescimento de -7,73%, que, em termos nominais e aproximativos, corresponderia a uma perda arrecadatória de R\$ 361.505.266,00.

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.

4.3 – DEMONSTRAÇÃO DOS IMPOSTOS RATEADOS

A evolução das transferências de impostos aos municípios acompanha o paradigma de rateamento das receitas tributárias, mesmo porque a orientação legal [1] continua a mesma: transferir 50% do IPVA e 25% do ICMS, porém cabe especial destaque ao Município de São Luís que recebeu 36,42% do principal imposto estadual, no ano de 2014, ou seja, o ICMS.

Nessa linha, de acordo com a análise técnica, os 20 (vinte) maiores municípios do Estado receberam 63,36% do ICMS, no exercício considerado, enquanto os demais, os 187 (cento e noventa e sete) menores municípios, receberam juntos apenas **36,64%** do imposto rateado.

Além disso, há municípios com população elevada, mas que recebem pouco do tributo rateado, como é o caso de São José de Ribamar que, embora seja o 3º em população, recebe apenas 1,17% do imposto rateado. Donde se conclui que não há uma relação consistente entre a população e o desenvolvimento da cidade; por exemplo: o município de Balsas, com uma população de aproximadamente 85 mil habitantes, recebe 4,72% do volume rateado, enquanto o município de Paço do Lumiar, com uma população de mais de 107 mil habitantes, recebe apenas 0,39% do volume rateado. Cabe observar, ainda, mantendo o raciocínio dos relatórios técnicos anteriores, que as principais cidades da região sul do Estado – Açailândia, Imperatriz e Balsas – recebem apenas 14,42% do total do imposto rateado. Considerando que há uma estreita correspondência entre esse ranking de ICMS e o desenvolvimento da cidade, pode-se inferir que o volume recebido pelas três maiores cidades do interior do Estado é pouco significativo para justificar uma possível independência política.

Outro detalhe que avulta na análise é que duas das cidades que compõem a região metropolitana da capital (São José de Ribamar e Paço do Lumiar) estão entre as vinte mais populosas do Estado, porém ambas recebem apenas 1,56% do imposto rateado. Esse dado pode representar, numa leitura preliminar, que essas cidades, além de pouco desenvolvidas, não recebem a devida atenção no planejamento estadual.

O gráfico AT 03 abaixo demonstra a distribuição do ICMS entre os municípios com população superior a 50.000 hab. Os municípios que receberam menos de 1% do ICMS foram agrupados em “Demais 10 maiores cidades” (Barra do Corda, Barreirinhas, Buriticupu, Chapadinha, Coroatá, Grajaú, Itapecuru Mirim, Paço do Lumiar, Pinheiro e Santa Luzia), vejamos:

Por último, cumpre observar como se comportou o ICMS nos anos de 2013 e 2014, entre os vinte maiores municípios maranhenses. A Tabela AT 03 abaixo procura apresentar a evolução do rateio do ICMS entre estes municípios, na qual evidencia-se que houve um crescimento de 5,40% na comparação com o ano anterior e 7,31% entre todos os municípios do Estado. Vejamos:

Tabela AT03 – Evolução do ICMS nos municípios de mais de 50 mil habitantes			
QUADRO COMPARATIVO			
Município	ICMS 2013	ICMS 2014	Percentual
Coroatá	2.255.693,57	2.440.063,51	8,17%
Santa Inês	9.057.793,94	9.255.476,38	2,18%
Chapadinha	3.549.136,94	3.696.407,14	4,15%
São José de Ribamar	8.914.100,90	10.494.009,24	17,72%
Itapecuru Mirim	4.543.757,72	4.372.175,24	-3,78%
Buriticupu	2.679.326,84	2.783.458,15	3,89%
Pinheiro	4.670.381,47	4.027.831,54	-13,76%
Santa Luzia	1.698.281,10	3.995.580,17	135,27%
Codó	12.226.949,54	11.901.136,51	-2,66%
Açailândia	33.052.634,56	36.379.939,54	10,07%
Caxias	18.601.636,10	19.196.514,44	3,20%
Paço do Lumiar	3.355.359,95	3.458.510,83	3,07%
Bacabal	8.842.185,16	10.792.846,47	22,06%
Balsas	35.932.533,39	42.300.402,18	17,72%
Grajaú	4.896.453,07	5.901.005,30	20,52%
São Luís	318.152.961,82	326.069.597,63	2,49%
Barra do Corda	4.883.034,14	4.699.206,01	-3,76%
Timon	12.680.559,60	12.678.568,89	-0,02%
Imperatriz	45.952.611,71	50.475.170,53	9,84%
Barreirinhas	2.254.953,51	2.367.390,51	4,99%
Total dos 20 maiores municípios	538.200.345,03	567.285.290,21	5,40%
Demais Municípios	296.157.054,63	328.088.431,69	10,78%
Total	834.357.399,66	895.373.721,90	7,31%

Do quadro acima, depreende-se que 04 municípios tiveram uma evolução significativa, recebendo ICMS rateado a mais que o ano anterior: Santa Luzia, 135,27%; Bacabal, 22,06%; Grajaú, 20,52,95% e Balsas com 17,72%.

Por outro lado, Pinheiro diminuiu sua participação em 13,76% e Barra do Corda em 3,76% do imposto rateado, o que pode significar que estas importantes cidades do interior estão crescendo menos que as outras principais cidades do estado.

5. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

5.1 – INSTRUMENTOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal define como instrumentos da execução orçamentária a programação financeira, o cronograma mensal de desembolso, as metas bimestrais de arrecadação, além das medidas de combate à evasão e à sonegação.

Em conformidade com essa regra, o Governo do Estado expediu o Decreto nº. 29.780, de 31.01.2014, estabelecendo normas de programação e a execução orçamentária e financeira dos orçamentos fiscais e da seguridade social para 2014.

5.2 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O Balanço Orçamentário Consolidado do Estado é o demonstrativo que deve espelhar a execução orçamentária através da comparação entre as receitas e despesas previstas na Lei do Orçamento com as receitas e despesas executadas pela Administração Pública Direta e Indireta, de todos os Poderes e do Ministério Público. Esse balanço encontra-se demonstrado no item 12.2. do Relatório de Instrução nº 7456/2015 UTCEX1.

Da análise do demonstrativo, constata-se que houve:

- Insuficiência de Arrecadação: A Receita Executada foi menor do que a Receita Prevista em R\$ 262.756.974,46, com destaque para as operações de crédito e alienação de bens cujas arrecadações foram inferiores à prevista em 35,80% e 99,55% respectivamente.
- Economia da Despesa : verifica-se que a despesa realizada foi menor que a despesa fixada em R\$ 464.181.847,56.
- Déficit de Execução: A receita arrecadada foi menor do que à despesa executada, evidenciando um Déficit de R\$ 31.196.422,01.
- Superávit do Orçamento Corrente: A receita corrente realizada superou a despesa corrente executada em R\$ 2.655.882.474,85.
- Déficit do Orçamento de Capital: A despesa de capital foi superior à receita de capital, no valor de R\$ 919.883.081,30.

5.2.1 – Execução da Receita Orçamentária

De acordo com o Balanço Geral Consolidado enviado pela Secretaria de Estado de Planejamento, a Receita Consolidada Bruta arrecadada do Estado alcançou o total de R\$ 13.626.197.288,00, já com a dedução do FUNDEB no valor de R\$ 1.767.195.816,00, correspondendo a -3,51% da Receita Prevista na LOA e -8,64% da Receita Total Atualizada.

Verifica-se que a participação da Receita Corrente na Receita Total corresponde a 90,29%, enquanto que a Receita de Capital contribui apenas com 6,62%, e Contribuições Intra orçamentária com 3,09%.

A Receita Corrente realizada foi maior do que à previsão orçamentária da LOA em R\$ 513.755.669,00 e menor do que à previsão atualizada em R\$ 363.166.588,00.

Do total da arrecadação da Receita, verifica-se que a maior participação é da Receita de Transferências Correntes, que no exercício em análise importou em R\$ 7.134.797.655,00 correspondendo a 46,35% da Soma Total das Receitas.

A Receita de Capital alcançou o valor de R\$ 1.019.586.120,00 correspondendo a uma execução de 47,98% da Dotação Inicial da LOA e -47,98% da Previsão Atualizada. As fontes com maior representatividade foram as Operações de Crédito que totalizou R\$ 905.371.185,00 e as Transferências de Capital que totalizou R\$ 111.552.847,00, correspondendo, respectivamente, a 5,88% e 0,72% da Soma Total das Receitas.

Em comparação com o exercício anterior de 2013, observou-se um aumento de Receita Total no valor de R\$ 380.835.897,00 correspondendo a um acréscimo de 2,88%. Contribuiu para esse acréscimo o aumento significativo de Receita Patrimonial e de Transferências de Capital.

Observou-se que no período de 2011 a 2014, a receita orçamentária corrente obteve uma evolução significativa de 25,71%, a de capital em 419,88%, e a receita total em 38,19%.

5.2.2 – Receita Corrente Líquida

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz a seguinte definição para a Receita Corrente Líquida:

Art. 2º - Para efeito desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos:

[...]

b) Nos Estados, as parcelas entreguem aos Municípios por determinação constitucional;

c) Na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (grifo nosso).

[...]

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996 do fundo previsto do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

De acordo com o Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçamentária com a Arrecadada, constante no Balanço Geral, observou-se que as Receitas de Contribuições foram contabilizadas considerando as contribuições Previdenciárias para o RPPS. Consoante o STN, estas contribuições por terem finalidade específica para pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios aos servidores devem ser deduzidas do cálculo da Receita Corrente Líquida.

A Receita Corrente Líquida apurada pelo TCE/MA durante a análise no presente exercício é de R\$ 10.181.386.427, divergindo, assim, da informação contida no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO cuja RCL informada corresponde a R\$ 10.147.462.440.

A diferença entre a receita apurada e a informada é de R\$ 33.923.988, e não está demonstrada transparentemente na prestação de contas, o que configura irregularidade, que deve ser regularizada no SIAFEM do Estado.

Por Prudência, na análise das presentes contas adotar-se-á a RCL informada pelo Estado, e também por ter o valor menor resultará em limite de aplicação da despesa com gastos de pessoal mais baixo.

5.2.3 – Execução da Despesa Orçamentária

A execução da despesa por categoria econômica atende a forma prevista no art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64.

A realização da despesa orçamentária alcançou o montante de R\$ 13.657.393.711 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 verificou-se uma economia orçamentária no valor de R\$ 1.902.432.264.

Observa-se que as Despesas Correntes Executada no valor de R\$ 11.712.579.444 correspondeu a 85,76% da Despesa Total. O grupo de natureza “Pessoal e Encargos Sociais” teve maior participação, com 45,83% em relação à Despesa Total.

Quanto a Despesa de Capital Executada, verifica-se que, no exercício em análise, ela alcançou o total de R\$ 1.944.814.266, correspondendo a 14,24% da Despesa Total.

Vale destacar, que no exercício de 2014, o Governo comprometeu, com Juros e Encargos da Dívida o valor de R\$ 255.492.506 e com Amortização da Dívida o valor de R\$ 250.137.070, totalizando R\$ 505.629.576, correspondendo, respectivamente, a 1,87% e 1,83% da Despesa Total.

Comparado ao exercício de 2013, o comprometimento de juros e encargos da Dívida e Amortização da Dívida diminuiu em 78,32%.

Em relação ao exercício anterior, a Despesa Orçamentária de 2014 teve um decréscimo de -3,09%. Contribuíram para este resultado os Juros e Encargos da Dívida Interna e Externa com -44,96% em relação ao exercício anterior e a conta de Amortização da Dívida Interna e Externa com -86,61%.

Evidencia-se do exposto, que a maior participação na Despesa Total no exercício ficou por conta de Pessoal e Encargos Sociais com 45,83% seguido de Outras Despesas Correntes com 38,06%.

5.2.3.1 – Despesas por função de governo

A classificação funcional programática aplicada aos programas de trabalho do governo permite a aferição dos valores aplicados nas políticas públicas implantadas pelo ente governamental, contudo, para uma análise mais detalhada do desempenho dessas políticas, outras variáveis seriam necessárias, tais como: indicadores da situação encontrada, as metas estabelecidas e os indicadores da situação atual para que se pudesse fazer uma comparação com a situação anterior.

Por conseguinte, a análise ficará limitada à da execução orçamentária da despesa por função.

Observa-se que a **Função Educação** foi a que alocou maior volume de recursos. **Seguida da Função Encargos Especiais**, onde se registra os valores oriundos das transferências constitucionais e legais aos municípios e dos gastos com a dívida pública. A **Função Saúde aparece em 3º**, a **Previdência Social em 4º**, que representa os gastos com pensão e aposentadoria dos servidores do Estado.

Verifica-se, também, que os gastos públicos nas funções Trabalho, Cultura, Urbanismo, Habitação, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Energia, Desporto e Lazer registram aplicação de recursos menor que 2% cada da despesa total.

Infere-se que entre as Funções essenciais com maior concentração de recursos foram a Educação, Saúde e Previdência Social, o que confirma a diretriz governamental dos últimos anos de priorizar as áreas da Educação e Saúde com objetivo de aumentar o IDH do Estado.

Cumpram ressaltar, assim como nos exercícios anteriores, que embora as Secretarias de Educação e Saúde terem recebido recursos de convênios, as aplicações tiveram como maior fonte os recursos próprios.

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, nesse período, que a média de aplicação nas funções Educação, Saúde, Segurança Pública, Transporte e Saneamento em relação a Despesa Total é, respectivamente, 15,65%, 12,35%, 7,32%, 3,43% e 3,05%.

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, eficácia e efetividade 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.

5.2.3.2 – Repasse de dotações aos Órgãos

O Poder Executivo repassou aos demais Poderes e Procuradoria Geral da Justiça, a importância de R\$ 1.501.701.677, valor que representa 11,00% da despesa total do Estado.

A previsão da LOA para repasse aos órgãos importou em R\$ 1.585.330.524 que após suplementações, alcançou o total de R\$ 1.767.539.865 ou seja, houve um acréscimo de 11,49%.

Destaca-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.

5.2.3.3 – Convênios realizados

Durante o exercício, o Governo estadual através de seus Órgãos e Secretarias realizou convênios com prefeituras e outras entidades no valor de **R\$ 226.310.393,31**, sendo efetivamente pagos até o final do exercício a importância de **R\$ 217.611.608,74**.

Conforme analisado, os órgãos que se destacam como os que mais concederam recursos mediante convênios foram: Gerência de Inclusão Socioprodutiva (R\$ 111.576.991,74), Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano (R\$ 47.217.083,97), Secretaria de Estado da Cultura (R\$ 21.768.351,00) e Secretaria de Estado da Educação (R\$ 10.650.513,03).

Considerando os Convênios celebrados em 2013 e 2014 que importaram em R\$ 318.779.670,49 e R\$ 226.310.393,31, respectivamente, em termos percentuais, observou-se um **decréscimo de 29,01%** em relação a 2013.

5.2.3.4 – Subvenções, auxílios e contribuições concedidos

O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define como Transferências Voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema único de Saúde.

A Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001, define como elemento de despesas:

41 – Contribuições: Despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo receptor, bem como as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº. 101, de 2000.

42 – Auxílios: Despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº. 101, de 2000.

43 - Subvenções Sociais: Cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei no 4.320, de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Em atendimento a Instrução Normativa do TCE nº 012/06 que determina no item 19, Anexo I, o encaminhamento do demonstrativo das subvenções, auxílio e contribuições concedidos no período, a Administração Pública Estadual obedecendo ao ato normativo enviou a relação de todos os beneficiários

por órgão concessor.

Foi observado que a concessão das subvenções, auxílios e contribuições foram realizadas mediante leis autorizadoras, data da aprovação pelo ordenador da despesa, nome e endereço do dirigente da entidade beneficiada.

Considerando o demonstrativo das subvenções, auxílios e contribuições, (Arquivo 1.19.00), componente do Balanço Geral, as despesas com subvenções, auxílios e contribuições durante o exercício de 2014, verifica-se os seguintes órgãos como maiores concedentes de subvenções, auxílios e contribuições: Secretaria de Estado da Educação - SEEDUC R\$ (121.581.979,98) e Secretaria de Estado da Cultura (R\$ 24.263.003,58)

Considerando a despesa realizada do Estado, o valor despendido com Subvenções, auxílios e contribuições representa 1,67% do total (R\$ 13.657.393.710).

5.2.3.5 – Precatórios Judiciais

A disciplina Constitucional acerca de precatórios está insculpida no art. 100 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).

Por meio da Emenda Constitucional 62, de 9/12/09, foi disciplinado regime especial para pagamento de precatórios para os entes da federação que estivessem em mora na quitação de precatório vencidos.

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 preceito do §5º do citado artigo:

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

Na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 o Governo do Estado consignou ao Poder Judiciário a importância de R\$ 288.230.010,51, para pagamento de precatórios. Durante o exercício financeiro de 2014 foi empenhado e pago nas rubricas referentes a precatórios judiciais o valor de R\$ 144.629.377,89, distribuídos entre as entidades de direito público (Arquivo 1.03.00 e – valores dos precatórios judiciais).

Quanto ao pagamento de precatórios constatou-se divergências de valores citados no parágrafo acima como também nas seguintes fontes:

http://www.tjma.jus.br/financas/?fonte=&ano_banco=2014&cdNatureza=339091&idGestora=040101&cdCredor=&grupo=33 Empenhado R\$ 1.369.544,05 e Pago R\$ 1.327.242,92; Processo nº 3813/2015 (Prestação de Contas TJ) arquivo 2.11.00 – balancete mensal, conta 3.3.3.9.0.91.00 – Empenhado R\$ 1.369.544,05 e Liquidado R\$ 1.369.544,05; Processo nº 4615/2015 (Prestação de Contas do Gov. do Estado) arquivo 1.05.00 – relatório 2014 (item 7.2, quadro 3) precatórios pagos relativos a 2012 – TJ/MA R\$ 964.315,05 e; SIAFEM balancete geral Gov. Estado (movimento credor) R\$ 1.502.395,57.

O Estado do Maranhão tem descumprido integralmente suas obrigações com precatórios, uma vez que deixa de pagar integral no ano subsequente à sua inscrição. O quadro a seguir representa a situação da dívida de precatórios do Estado relativo 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

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

Desta forma, destaca-se a seguinte ocorrência neste item: não pagamento integral dos precatórios em 2012, 2013 e 2014.

5.2.3.6 – Restos a pagar

O art. 36, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64 classifica em Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício financeiro de origem, distinguindo-as em processadas e não processadas.

Restos a Pagar Processados são as despesas empenhadas, cujas obrigações foram executadas pelos terceiros contratados, prontas para pagamento, em virtude de direito líquido e certo adquirido pelo credor.

Restos a Pagar não Processados, por sua vez, são obrigações que se encontram a executar ou em execução em face de implemento da condição, não existindo ainda o direito líquido e certo do credor ao pagamento.

Em geral, os Restos a Pagar representam compromissos financeiros (dívidas) de curto prazo, pois devem ser pagos durante o exercício seguinte.

Conforme demonstrado no Quadro GOF 15 abaixo, Restos a Pagar em 31.12.2014, por Poder e Órgão, foi de **R\$ 467.195.761,32**. No Balanço Patrimonial há registro de Restos a Pagar inscritos no valor de R\$ 467.195.761,42 (Restos a Pagar Processados R\$ 38.591.178,18 e Restos a Pagar Não Processados R\$ 428.604.583,24).

5.2.3.7 – Empenhos Estornados

Em atendimento ao disposto no item 16 do anexo I da IN-TCE 12/05, foi enviado o Relatório de Empenhos Estornados e Liquidados no último bimestre do exercício de 2014.

Da mesma forma que no exercício anterior, o relatório não veio acompanhado da devida justificativa para os estornos.

Convém destacar uma diminuição dos empenhos estornados em relação ao exercício de 2013, no valor de R\$ 171.168.053,88, correspondendo a 16,79%.

Registre-se a necessidade dos estornos serem justificados, pois é irregularidade a prática de estornar empenhos no exercício para posterior re-empenho no exercício seguinte. Tal procedimento subestima o déficit público, fazendo com que as demonstrações contábeis não evidenciem o real resultado do exercício orçamentário.

5.2.3.8 – Saldos Financeiros

O saldo disponível demonstrado no Balanço Financeiro é de R\$ 2.052.374.031,82, sendo R\$ 747.414.640,29 em Banco conta movimento e R\$ 1.304.959.391,53 em Aplicações Financeiras.

6. SERVIÇOS DE TERCEIROS

A Administração Pública, para contratar serviços de terceiros, necessita de lei ou decreto que estabeleça os serviços passíveis de terceirização. Após análise dos documentos constantes da prestação de contas verificou-se que a Gestão Estadual enviou cópia de Decreto n° 28.815/2013, que estabelece os serviços passíveis de terceirização a serem contratados mediante processo licitatório (arquivo digital 1.35.00 – Lei estadual que estabelece os serviços passíveis de terceirização). No entanto, não acompanha o documento a relação desses serviços terceirizados no exercício, por Secretaria de Estado, ou órgão equivalente (art. 2° e 6°, inciso II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), conforme exigido pela IN n° 012/2005 TCE/MA, Anexo I, item 35.

Foi constatado que a Administração Pública Estadual contabilizou na conta Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirizados (Rubrica Orçamentária – 3.3.9.0.34.00) com valor empenhado de R\$ 12.451.948,71 e liquidado R\$ 11.268.551,98.

7. GESTÃO PATRIMONIAL

O controle da gestão do patrimônio público, discriminado na Lei de Responsabilidade Fiscal, está previsto nos arts. 43 a 46, que disciplina:

- Que as **disponibilidades de caixa** - no âmbito dos Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos, entidades e controladas - sejam depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Coibindo a aplicação das disponibilidades previdenciárias em títulos da dívida pública, ações e outros papéis de empresas controladas pelo ente respectivo, e tampouco em empréstimos de qualquer natureza aos segurados, ao Poder Público e controladas, atentando ao disciplinamento específico para a aplicação financeira das disponibilidades de caixa dos regimes de previdência.

- Que a **receita de capital derivada da alienação** de bens e direitos que integram o patrimônio público não pode ser aplicada para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinado por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

- Que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só poderão incluir **novos projetos** após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, com a devida remissão aos termos da LDO.

- Que será nulo de pleno direito **ato de desapropriação** de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3° do art. 182 da Constituição Federal, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Durante o exercício de 2014 o Governo do Estado, através de suas secretarias, órgãos e empresa estadual, empenharam e liquidaram com Reformas/Ampliações/Adaptações e Melhorias, as seguintes importâncias: **empenhou-se o total de R\$ 413.900.882,32, sendo liquidado o montante de R\$ 252.820.089,61.**

Durante o exercício de 2014 o Governo do Estado, através de suas secretarias, órgãos e empresa estadual, empenharam e liquidaram com Aquisições e/ou Construções, as seguintes importâncias: empenhou-se o total de R\$ 1.196.453.458,22, sendo liquidado o montante de R\$ 977.776.661,70.

Evidencia-se o crescimento constante da aplicação de recursos em Reformas/Ampliações/Adaptações/ Melhorias/Construções e/ou Aquisições de bens Imóveis, no período de 2010-2014, **destacando-se o aumento de 45,47% de 2013 para 2014.**

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

Especificamente sobre os projetos, avaliou-se o desempenho da execução orçamentária deles, comparando-se o que foi empenhando em relação à dotação atualizada. Assim, dos 88 projetos, 22 não foram executados, 32 tiveram execução entre 71% a 100% da dotação atualizada.

8. GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A LRF, capítulo VII, define a dívida pública e estabelece seus limites, a forma de recondução da dívida a seus limites, regras para as operações de créditos e vedações.

A LRF enfatiza o controle do nível de endividamento dos entes públicos, dispondo, no inciso III do § 1° do art. 32, sobre a observância dos limites fixados pelo Senado Federal.

8.1 – DÍVIDA CONSOLIDADA OU FUNDADA

A LRF no art. 29, inciso I, define dívida pública consolidada ou fundada como o montante total apurado sem duplicidade das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

De acordo com o artigo 105, § 4°, da Lei Federal n° 4.320/64, o Passivo Permanente compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, ou seja, compreendem as dívidas de longo prazo interna ou externa representada por títulos e contratos com instituições financeiras para atender a compromissos de exigibilidade superior a doze meses, que foram contraídos com o objetivo de atender ao equilíbrio orçamentário ou os financiamentos de obras e serviços públicos.

Conforme dados apresentados no balanço patrimonial do Estado, o passivo permanente alcançou em 2014 o valor de R\$ 5.141.074.207,82, correspondendo a 73,71% do Passivo Real de R\$ 6.975.153.227,25 (Balanço Patrimonial, arquivo 1.12.01a). As contas de maior destaque são: Operação de Crédito Internas com 46,28% da Dívida Fundada, e Operações de Crédito Externas com 30,92% da Dívida Fundada.

OCORRÊNCIA: As operações de crédito internas e externas demonstradas no balanço patrimonial (arquivo 1.12.01a) divergem dos valores lançados no demonstrativo da dívida fundada interna e externa anexo 16 (arquivo 1.12.03c).

Comparando a Dívida Fundada Interna e Externa do exercício de 2013 com o de 2012 verifica-se um aumento do saldo da dívida no montante de R\$ 4.908.880,72, correspondente a 0,12%; comparando o exercício de 2014 com 2013, verifica-se também aumento do saldo da dívida no valor de R\$ 957.666.206,61, correspondente a 22,72%.

A Dívida Fundada é composta por contratos de origem interna e externa, os contratos internos tem como principal credor o BNDS, representando 52,48% do total da Dívida Interna. Já a Dívida Externa tem como principal credor o BANK OF AMERICA, com 97,28% do total.

8.2 – LIMITES DO COMPROMETIMENTO ANUAL COM AMORTIZAÇÃO DOS JUROS E DEMAIS ENCARGOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA
O Limite para os Dispendícios com Amortização e Encargos da Dívida Consolidada, previsto no inciso II do art. 7º da Resolução nº. 43/2001 do Senado Federal é de 11,5% da receita corrente líquida:

Art. 7º

[...]

II - O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativas a valores a desembolsar de operações de créditos já contratados e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o *caput* as seguintes modalidades de operações de créditos:

I -

II -

III – contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações.

§ 8º O disposto no inciso II do *caput* não se aplica às operações de créditos que, na data da publicação desta Resolução estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

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, tendo-se verificado na análise das contas um percentual de 2,47%, bem abaixo do percentual estabelecido.

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), **foi de 4,94%, ficando, portanto, abaixo do limite previsto pela resolução que é de 11,5 %.**

No exercício de 2014 o pagamento com amortizações/resgates, juros e encargos da dívida realizada pelo Estado do Maranhão, sofreu uma diminuição expressiva com relação ao ano de 2013, situação essa que não ocorreu nos exercícios de 2011 a 2013 em que o pagamento da dívida vinha crescendo ano após ano. Por outro lado, a RLR e a RCL de 2014, que são as bases para o cálculo do índice de 13% Dívida Intralimite e de 11,5% da Dívida Consolidada, tiveram variações pequenas quando comparado ao ano de 2013.

8.3 – LIMITE PARA COM A DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

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

De acordo com o inciso III do art. 7º da Resolução citada, 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. Esse limite está fixado no art. 3º, inciso I, da Resolução n.º 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 financeiro a que se refere o art. 3º, o excedente em relação ao limite previsto no art. 3º apurado ao final do exercício do ano da publicação desta Resolução deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro.

Após apuração dos valores pertinentes, a Dívida Consolidada Líquida do Estado do Maranhão nos exercícios de 2013 e 2014 vem mantendo-se em patamares dentro do estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, **alcançando no exercício de 2014 o percentual de 46,26%. Portanto, cumprindo o limite definido no art. 3º, I, da Resolução, que é de 2 vezes (200%) a receita corrente líquida.**

8.4 – DÍVIDA MOBILIÁRIA

Para o inciso II do art. 29 da LRF, a dívida pública mobiliária é “ representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios” .

Nessa esteira, de acordo com a análise da documentação apresentada, o Estado não emitiu títulos da dívida.

8.5 – OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

O inciso III do art. 29 da LRF 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 Crédito internas ou externas de longo prazo visam atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

Para o exercício de 2014, a previsão inicial para a contratação de Operações de Créditos foi de R\$ 1.410.289.358,00, este valor não sofreu atualização. O total dos ingressos com Contratação de Operações de Crédito no exercício de 2014 junto ao Tesouro Estadual foi de R\$ 905.371.185,31.

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, objetiva 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 de 2014, não contraiu Operação de Crédito por Antecipação da Receita.

8.6 – 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 no inciso III, § 1º do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.

As Resoluções do Senado Federal nºs 40/2001 e 43/2001 dispõem, respectivamente, sobre limites de endividamento e condições para contratação de Operações de Crédito.

Dessa forma, o art. 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.

Eis a redação do inciso III do art. 167 da CF estabelece o seguinte:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam 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, que no caso do Estado do Maranhão se deu da seguinte forma:

Despesa de Capital Executada em 2013 (A)	Operações de Crédito Realizada em 2013 (B)	Margem C = A - B
2.619.884.293,54	1.872.049.478,43	747.834.815,11

· No exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da Lei Orçamentária, que no caso do Estado do Maranhão se deu da seguinte forma:

Despesa de Capital Fixada para 2014 (A)	Operações de Crédito Prevista para 2014 (B)	Margem C = A - B
2.388.709.335,00	1.410.289.358,00	978.419.977,00

Após análise dos dados fornecidos, conclui-se que o Estado do Maranhão cumpriu o limite legalmente estabelecido.

8.7 - LIMITE PARA REALIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

De acordo com o inciso I do art. 7º da Resolução nº. 43/2001, as operações de crédito interno e externo do Estado, observarão o seguinte limite: Art. 7º

I - O montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º.

II - ...

III - 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.

§ 3º São excluídas dos limites de que trata o *caput* as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.

Após a análise, verifica-se que a Administração Estadual cumpriu o limite estabelecido no inciso I do art. 7º da Resolução em comento, e que nos últimos anos o Estado do Maranhão tem mantido uma constância quanto ao limite para a realização das operações de créditos.

8.8 - CONCESSÃO DE GARANTIAS

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

A análise realizada na documentação enviada, permite informar que o Estado **cumpriu** o limite para concessões de garantias em operações de créditos, no que é estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001.

Dessa forma, as informações constantes no relatório técnico se coadunam com as apresentadas no Relatório de Controle Interno e com documentos apresentados sobre a dívida do Estado.

9. GESTÃO DE PESSOAL

9.1 - MARCO LEGAL

A legislação que fundamenta os gastos com pessoal no Estado do Maranhão é a seguinte:

- Lei nº 9.664, de 17/07/2012: que dispõe sobre o Plano Geral de Carreiras e Cargos dos Servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual – PGCE, e dá outras providências;
- Lei nº 9.101, de 23/12/2009: que dispõe sobre a fixação dos vencimentos dos servidores do Grupo Ocupacional Magistério Superior;
- Lei nº 9.080, de 17/12/2009: que dispõe sobre a recomposição dos subsídios dos Cargos de Comissário de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia, Perito Criminalístico Auxiliar e Agente Penitenciário;
- Lei nº 9.083, de 09/12/2009: que dispõe sobre o reajuste dos vencimentos dos servidores do Grupo Ocupacional Magistério da Educação Básica;
- Lei nº 8.369, de 29/03/2006: que dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos estaduais civis e militares;
- Decreto nº 20.766, de 09/09/2004: que aprova os quadros de Cargos em Comissão e de Funções Gratificadas;
- Lei nº 6.950, de 10/09/1997: que dispõe sobre a criação de gratificação de Declaração Exclusiva para as categorias de servidores mencionados;
- Lei nº 6.110, de 15/08/1994: que dispõe sobre o estatuto do magistério de 1º e 2º graus do Estado do Maranhão;
- Decreto nº. 12.353, de 27/03/1992: que aprova o plano de carreiras, cargos e salários da Administração Direta, Autarquias e Fundações Estaduais, alterado pelo Decreto nº. 15.865, de 09/10/1997.

9.2 - POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO

A remuneração dos servidores que ocupam cargos na Administração Direta, autarquias e Fundações, em sua maioria, é constituída de vencimento base e gratificações, não havendo, portanto, uma política de ajustes ou reposição de perdas salariais.

9.3 - LIMITES LEGAIS

O limite máximo da despesa com pessoal para os entes da Federação está disciplinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 19, estabelecendo para os Estados o percentual de 60% em relação à Receita Corrente Líquida.

O art. 20, II, da citada lei, define a repartição desse limite global para os estados, que não poderão exceder os seguintes percentuais: Poder Executivo 49,00%, Poder Legislativo (incluindo o TCE) 3,00%, Poder Judiciário 6,00%, e Ministério Público 2,00%.

Conforme o art. 18 da lei em comento, entende-se como despesa com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos efetivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies

remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A despesa de pessoal líquida do Poder Executivo, no exercício financeiro de 2014, incluindo a Administração Direta e Indireta, totalizou R\$ 4.131.417.199,19 (quatro bilhões, cento e trinta e um milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e noventa e nove reais e dezenove centavos), segundo dados do Balanço Geral, Anexo 02 e SIAFEM. Registra-se que dos valores constantes no Balanço Geral do Estado foram excluídos os valores referentes às despesas dos poderes conforme suas respectivas prestações de contas.

Conforme analisado, **a despesa líquida de pessoal do Poder Executivo atingiu 40,71%, cumprindo o limite legal (art. 20, II, 'c', da LRF) que é de 49%**, assim como o limite prudencial de 46,55% (art. 22, parágrafo único da LRF).

Considerando o valor da Receita Corrente Líquida apurada, no valor de R\$ 10.147.462.439,59 (dez bilhões, cento e quarenta e sete milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e trinta e nove reais e cinquenta e nove centavos), verifica-se que, ao final do exercício financeiro de 2014, 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\$ 5.166.919.796,89 (cinco bilhões, cento e sessenta e seis milhões, novecentos e dezenove mil, setecentos e noventa e seis reais e oitenta e nove centavos), resultou no percentual de 50,92%, cumprindo assim o limite máximo de 60% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dos valores contabilizados em despesa de pessoal no Balanço Geral foram excluídos os valores de R\$ 852.996.788,70 referente a Aposentadorias e Reformas, conforme determina a Decisão PL – TCE/MA nº 1895/2002, e R\$ 72.062.493,68, referente à IRRF, conforme determina a Decisão PL – TCE/MA nº 15/2004. Observou-se que somente o TCE/MA, Assembléia Legislativa e Ministério Público, admitem a dedução do IRRF para o cálculo da despesa líquida com pessoal.

9.4 - ADMISSÕES NO EXERCÍCIO

Na prestação de contas em análise consta documentos contendo a relação do pessoal admitido no exercício por concurso público e segregados por secretaria e/ou órgão equivalente. Todavia, a falta de organização do material disponibilizado por meio das peças digitais impossibilitou quantificar o número de pessoal admitido. Assim, registra-se a necessidade de elaboração de quadros que retrate com maior clareza o que a IN-TCE 012/2005 estabelece “Demonstrativo do quadro de pessoal admitido no exercício”.

9.5 - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA

A contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, está amparada pela seguinte legislação:

- Lei nº 10.094, de 03/06/2014,

- Lei nº 295, de 10/07/2007,

- Lei nº 6.915, de 11/04/1997,

- Leis nº 6.107, de 27 /07/1994

- Decretos: nº 21135/2005, nº 21208/2005, nº 7753/2002, nº 20739/2004, nº 20837/2004, nº 23115/2007 e nº 23115/2007.

O valor gasto com contratação por tempo determinado do Poder Executivo foi de **R\$ 90.812.725,74** (noventa e seis milhões, oitocentos e quatro mil, oitocentos e noventa e três reais e vinte e cinco centavos), que **corresponde a 1,45% do montante da despesa total com pessoal**. (fonte: Prestação de Contas do Estado do MA – 2014, arquivo nº 1.10.03 c – despesa consolidação geral (código: 3.1.9.0.04.00 e 3.1.0.0.00.00).

9.6 - REGIME PREVIDENCIÁRIO

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 nesta Lei Complementar, sendo-lhes destinados recursos próprios, inexistindo, entre os Fundos, em qualquer situação, solidariedade, subsidiariedade ou supletividade.

O regime próprio de previdência social para os servidores públicos do Estado do Maranhão foi criado pela Lei Complementar nº 073, de 04/01/2004, que visa assegurar o direito relativo à previdência social, à saúde e à assistência social de seus segurados ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas e a Lei Complementar nº 040, de 29/12/98, que tem por finalidade reorganizar o FEPA. Ambas as leis ao longo dos anos foram alteradas pelas leis complementares de nº 114 de 19/03/08, nº 141, de 11/11/2011, de nº 147, de 17/07/2012 e de nº 166 de 09/05/2014.

De acordo com o Balanço Geral do FEPA enviado (Processo 3117/2015, arquivo digital 3.02.06), **o ano de 2014 fechou com R\$ 1.482.866.244,70 de receita e R\$ 1.390.317.291,55 de despesa, gerando, para o FEPA, um superávit de R\$ 92.548.953,15.**

9.6.1 Cálculo Atuarial

A gestão estadual não encaminhou junto a sua prestação de contas (Processo 4615/2015, arquivo 1.38.00), o demonstrativo do cálculo atuarial do exercício, a composição do respectivo conselho, o relatório circunstanciado que expresse o cumprimento dos parâmetros fixados para os gastos com os benefícios decorrentes da previdência social, não atendendo portanto ao que exige o ANEXO I da Instrução Normativa nº 26-TCE de 30/11/2011 arquivo 1.38.00.

Todavia constatou-se que o demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência dos servidores consta no arquivo 1.03.00a) atendimento aos limites constitucionais.

9.6.2 Limites Legais

O Sistema de Seguridade Social será custeado com recursos provenientes da arrecadação da contribuição dos segurados ativos, inativos e dos pensionistas, da contribuição dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

A Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, estabelece que a contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta contribuição.

As alíquotas de contribuição são as seguintes:

Do segurado:

11% do salário para contribuição para o FEPA

3% do salário para contribuição para o FUNBEN, observado o valor máximo de R\$ 420,00, acrescido de 1%, para cada um dos dependentes inscritos. (participação facultativa).

Dos órgãos empregadores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público:

15% do Salário para contribuição para o FEPA
3% do Salário para contribuição para o FUNBEN

Conforme demonstrado acima, observa-se o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, e Lei Complementar Estadual nº 166, de 9/05/2014, que altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar Estadual nº 073, de 04/02/2004, e dá outras providências.

10. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

10.1 – MARCO LEGAL

Segundo a Constituição Federal, art. 212, e a Constituição Estadual, art. 220, o Estado é obrigado a aplicar, no mínimo, 25% dos recursos das Receitas de Impostos e das Transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Já o art. 60 do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº. 53, de 19/12/2006, que institucionalizou o **FUNDEB** (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação), estabelece, entre outras coisas, a forma de partição dos impostos que comporão o novo Fundo, a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno, a proporção de recursos destinados ao pagamento dos profissionais do magistério.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), assim como sua composição financeira, sua distribuição, sua transferência, sua utilização, sua comprovação, seu acompanhamento, além do controle social e da fiscalização dos seus recursos estão disciplinados na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e alterações posteriores.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, que arrecada recursos dos Estados e dos Municípios, para redistribuí-los em partes proporcionais ao número de alunos matriculados no nível de ensino básico.

Para efeito de acompanhamento das aplicações dos recursos públicos na Educação e, em especial, na Educação Básica, há que se recorrer à Medida Provisória nº 339/06, que posteriormente se tornou Lei e a Portaria-STN nº 48/2007.

Cumprir ainda destacar que a Lei 6.110, de 15/08/1994, publicada no Diário Oficial em 18/08/94, que estabeleceu o Estatuto do Magistério, foi alterada pelas Leis de nº. 7.885/2003 e nº. 8186/2004.

10.2 – LIMITES LEGAIS DOS GASTOS

De acordo com a norma constitucional, o ente federativo estadual deve aplicar o mínimo de 25% de suas Receitas de Impostos e Transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino e desse montante 60% deverão ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério.

De acordo com a apuração do TCE, a Receita de Impostos e Transferência no exercício de 2014 resultou em **R\$ 9.279.516.317,67**, o que implica dizer que o Estado do Maranhão deveria aplicar, respectivamente, **R\$ 2.319.879.079,42** e **R\$ 669.096.091,01 na Educação**.

De acordo com a análise técnica, o **Estado do Maranhão gastou R\$ 2.088.897.025,23** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, valor que corresponde a **28,90%** da Receita de Impostos e Transferências, **cumprindo, assim, a exigência de aplicar 25,00% com a Educação**.

Por outro lado, para o pagamento de profissionais do magistério gastou **R\$ 1.125.533.304,33**, atingindo **100,93%** dos recursos do FUNDEB, **cumprindo assim a determinação de aplicar o mínimo de 60% exigido legalmente**.

Os valores apresentados na função Educação referem-se a despesas empenhadas. A conta bancária da Educação deixou um saldo de R\$ 87.595.266,75 (Balanço Financeiro da Sec. de Educação Proc. 3581/2015) e, considerando que o valor de Restos a Pagar foi de R\$ 107.430.612,72, (Processados R\$ 37.085.769,35, e Não Processados R\$ 70.344.843,37, arquivo 3.01.08), conclui-se que a disponibilidade financeira deixada na conta Educação é insuficiente para cumprir as obrigações empenhadas.

Portanto, verifica-se a existência de ocorrência relativa ao Saldo financeiro insuficiente para atender as obrigações com restos a pagar.

Analisando-se todas as despesas envolvidas com Educação, verifica-se que a Administração Geral comprometeu 57,16% do total das despesas, a perda com o FUNDEB comprometeu 24,34% da despesa referida; o Ensino Fundamental apenas 3,24%, o Ensino Médio, 6,21% e a Educação Especial corresponderam a 0,06% dessa despesa.

A legislação exige que os gastos com profissionais do magistério estejam vinculados com a Receita do FUNDEB, de modo a não se aplicar menos de 60% desta.

Entretanto, é possível fazer uma comparação, de forma ilustrativa, entre o total da Despesa com Educação (não se incluindo as perdas com a contribuição do Estado ao Fundo, já que se pretende checar os recursos efetivamente aplicados), com o gasto efetivo com professores.

Nesse sentido, gastou-se 40,78% em despesas com profissionais do magistério em relação ao valor de R\$ 2.760.168.003,12 de gastos informados com Educação.

Além disso, convém identificar a evolução das **despesas com os profissionais do magistério** comparativamente a evolução do total das despesas com educação ao longo dos anos de 2012 a 2014. **De modo que se pode saber que a despesa total com educação (os 25% da obrigação legal) obteve um crescimento de 172,63%, ao longo do mandado findo (2011 a 2014), e 136,42% em relação ao ano anterior**.

Ao passo que as **despesas com os profissionais do magistério** (os 60% da obrigação legal), **obteve um crescimento de 842,11%, ao longo do mandado findo (2011 a 2014) e 243,60% em relação ao ano anterior**.

Também se verifica que 40,78% das despesas totais com a Educação foram gastas com profissionais do magistério; em termos nominais, isto significa R\$ 1.133.073.640,04 de R\$ 2.615.498.542,53.

10.3 – DESEMPENHO ALCANÇADO

A gestora apresentou apenas uma folha demonstrando o cumprimento dos limites constitucionais e legais (RREO). Desta forma, dos parcos dados apresentados sobre seu desempenho na Educação, conseguimos obter, segundo o resumo dos contratos celebrados em 2014 (arq. 1.37.03), apenas os referentes aos seguintes convênios:

- 05 (cinco) novas escolas de Ensino Médio;
- 04 (quatro) reformas em escolas do ensino fundamental e médio em vários municípios maranhenses.

O Relatório de Escolas Estaduais apresenta ainda a identificação das escolas do Estado por nível de ensino e por município, assim como o informativo de número de alunos matriculados na rede estadual onde se verifica uma diminuição no número de matrículas nas várias modalidades, tais como: Ensino Fundamental de 78.519, em 2013, para 63.272; Ensino Especial de 491 para 475; e EJA de 31.254 para 28.663.

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 elegeu 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.

11. GESTÃO DA SAÚDE

11.1 – Marco Legal

A Constituição Federal de 1988, com o objetivo de tornar as políticas públicas mais eficazes, promoveu inúmeras modificações na forma de implementá-las.

Primeiro estabeleceu que o desenvolvimento das políticas sociais é obrigação e competência de todos os entes federados, cabendo à União, na maioria dos casos, a instituição de regras gerais e aos demais entes o planejamento e a execução de acordo com a realidade local. Em seguida, o legislador criou mecanismos de participação da comunidade nas decisões e acompanhamento destas políticas.

Dessa forma, a descentralização e a obrigatoriedade da participação da comunidade permitem uma maior atuação do Poder Público na esfera local e possibilita que as soluções para os problemas sejam mais próximas da realidade.

Essas modificações podem ser sentidas principalmente na área da SAÚDE, que, ao ser integrada à Seguridade Social, passou a ter garantia universal, conforme dispõe o art. 196 da Constituição Federal, *verbis*:

A Saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 198 da Constituição estabelece que os serviços de saúde devam ser prestados de forma hierarquizada e regionalizada, através do sistema único, que deve atender às diretrizes da descentralização, integralidade de atendimento e participação social.

As competências deste sistema único estão elencadas no artigo 200, sendo regulamentado pela Lei 8.080, de 19.09.1990, Lei Orgânica da Saúde.

O Sistema Único de Saúde é definido como ***um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgão e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público.***

Além dos dispositivos constitucionais que disciplinam a matéria, diversos são os instrumentos legais que incorporam e criam condições de viabilização plena do direito à saúde. Nesse sentido destacam-se: a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) e a Lei 8.142/90, o Decreto 99.438/90, as Normas Operacionais Básicas (NOB's), editadas em 1991, 1993, 1996 e as Normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOA's) de 2001 e 2002.

A Lei 8.142, de 28.12.1990, define a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e as regras para transferências intergovernamentais.

Quanto à participação da comunidade, a lei determina que cada esfera de governo deva ter duas instâncias colegiadas para tratar da Saúde:

- Conferência de Saúde: Colegiado de caráter transitório que deverá se reunir de 4 em 4 anos com o objetivo de avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação das políticas de saúde na esfera governamental correspondente.

- Conselho de Saúde: Colegiado de caráter permanente e deliberativo, composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, com a função de propor estratégias e exercer o controle da execução das políticas formuladas pela Conferência de Saúde, inclusive o controle econômico e financeiro, sendo que suas decisões deverão ser homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo.

Quanto aos recursos, essa mesma lei determina que eles devam ser repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), de forma regular e automática, sendo necessário para seu recebimento que os Municípios, Estados e Distrito Federal possuam:

- Fundo de Saúde;
- Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;
- Plano de saúde;
- Relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;
- Contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento;
- Comissão de elaboração do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), previsto o prazo de dois anos para sua implantação.

Além desses recursos, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, acrescentou ao art. 198 o parágrafo 2º, estabelecendo uma vinculação mínima de aplicação dos recursos de impostos e transferências em ações e serviços de saúde por esfera de governo. Essa EC também acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 77, que em seu § 3º, estabelece:

[...] os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal [...]

No Estado do Maranhão, a Gestão da Saúde está atualmente vinculada à Secretaria de Estado da Saúde, que tem sob a sua subordinação o Fundo Estadual de Saúde, instituído pela Lei 5.637, de 26.01.1993.

O Conselho Estadual de Saúde foi criado pela Lei 7.528, de 30.06.2000. Em 2004, após cumprir as exigências da NOB 01/96, o Estado do Maranhão foi habilitado pelo Conselho Nacional de Saúde na modalidade de Gestão Plena do Sistema Estadual, o que proporcionou um aumento nos recursos e mudanças na forma de repasse dos mesmos. Ao Estado, cabem as funções de organizar, normatizar e regular o Sistema Estadual de Saúde e aos municípios, a execução de ações de média e alta complexidade. O Estado executa diretamente as ações de média e alta complexidade, e, eventualmente, assume a execução de ações em caráter complementar e temporário com os municípios.

A Lei Orgânica de Saúde estabelece como instrumento de planejamento obrigatório o Relatório de Gestão, que deve demonstrar a situação encontrada, as ações realizadas e o resultado alcançado.

O Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Saúde, apresentou:

- Plano Estadual de Saúde 2012-2015 e o anexo do Plano de Trabalho do PPA 2012-2015 (Arquivo 1.040.01);
- Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde – período de janeiro a dezembro de 2014 (Arquivo 1.40.01);
- cópia da Lei Estadual n.º 5.637, de 26/01/1993, que instituiu o Fundo Estadual de Saúde – FES (Arquivo 1.40.02 -1a);
- cópia de publicação no D.O.E. do Decreto n.º 20.765 de 09/09/2004, que regulamenta a Lei n.º 5.637/1993, que instituiu o FES (Arquivo 1.40.02);
- cópia da lei n.º 7.528, de 30/06/2000, que criou o Conselho Estadual de Saúde – CES (Arquivo 1.40.03);
- cópia da Resolução em que a então Governadora do Estado nomeou os membros do Conselho Estadual de Saúde para o biênio 2014-2016 (Arquivo 1.40.04);
- cópia do Ofício n.º 02/2015/CES-MA, de encaminhamento da documentação para prestação de contas anual, onde consta a informação de que no ano de 2014 não foi formada pelo Conselho nenhuma equipe de comissões para compor o serviço de fiscalização e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços de saúde (Arquivo 1.40.05);
- Declaração do CES-MA de que não recebeu para apreciação denúncias nem consultas sobre assuntos pertinentes às ações e serviços de saúde no ano de 2014 (Arquivo 1.40.06);
- Relação das unidades de atendimento do SUS (Arquivo 1.40.07);
- Relação das unidades de saúde da Rede Estadual (Arquivo 1.40.08);
- Relação (por Convênio) dos Contratos de Obras realizados pela Secretaria de Estado da Saúde (construção, reforma e ampliação) – Arquivo 1.40.09;
- Relação dos Contratos e Convênios de Prestação de Serviços em Saúde firmados com instituições privadas pela Secretaria de Estado da Saúde (art. 199, § 1.º da CF/88) – Arquivo 1.40.09;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Anexo XII – LC 141/2012, art. 35) – Arquivo 1.42.00, fls. 45.

Da análise da documentação encaminhada, há que se fazer os seguintes registros:

- A despeito da indicação de que o Conselho Estadual de Saúde teve atuação fundamental na elaboração do Plano Estadual de Saúde (conforme disposto no documento, Arq. 1.40.01, fls. 20), notou-se a ausência da comprovação da devida aprovação pelo CES tanto do Plano, quanto do Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde; na contramão do que estabelece a IN n.º 12/2005 – TCE/MA, Anexo I, item 40, alínea “a” e a Resolução n.º 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde, Quinta Diretriz, Inciso XV;
- o encaminhamento de documento ou de cópia do mesmo (Arquivo 1.40.05) informando que no exercício o Conselho Estadual de Saúde não realizou serviço de fiscalização e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços de saúde não exime o órgão da obrigação de fazê-lo, em decorrência do que estabelece a legislação brasileira na área da Saúde, notadamente na Resolução n.º 333/2003 do CNS (Quinta Diretriz, especialmente Incisos IV, XIV e XVI), no art. 33 da Lei n.º 8080/1990 (Lei do SUS) e no art. 1.º, §2.º, da Lei n.º 8.142/1990 (Lei da Saúde) .

Dessa forma, e com fundamento na apresentação da documentação solicitada pela IN TCE/MA 12/05, o Estado do Maranhão cumpriu parcialmente as exigências estabelecidas na legislação específica da área de Saúde.

11.2 – LIMITE LEGAL DOS GASTOS

A Emenda Constitucional n.º 29, de 13.09.2000, mediante alterações promovidas no art. 198 da Constituição Federal, impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de recursos de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo:

Art. 198. [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I [...].

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [...]

O art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional n.º 29/00, passou a estabelecer esse limite mínimo para as despesas dos Estados com ações e serviços públicos de saúde, prevendo uma regra de transição que se encerrou em 2004 e estabeleceu que:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I [...]

II- no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios.

III [...]

O Ministério da Saúde, através da Portaria n.º 2.047/2002, editada de acordo com as Resoluções n.º 316/2002 e 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, estabeleceu as regras para apuração da receita a ser utilizada como base de cálculo do mínimo constitucional e quais as despesas que podem ou não ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde.

Quanto às despesas, essa mesma norma determina que sejam consideradas no cálculo as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, incluindo:

I - vigilância epidemiológica e controle de doenças;

II - vigilância sanitária;

III - vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar, e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;

IV - educação para a saúde;

V - saúde do trabalhador;

VI - assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;

VII - assistência farmacêutica;

VIII - atenção à saúde dos povos indígenas;

- IX - capacitação de recursos humanos do SUS;
- X - pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde, promovidos por entidades do SUS;
- XI - produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos;
- XII - saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;
- XIII - serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços.
- XIV – atenção especial aos portadores de deficiência.
- XV – ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

As despesas que não devem ser consideradas, segundo a resolução citada:

- I - pagamento de aposentadorias e pensões;
- II - assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);
- III - merenda escolar;
- IV - saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;
- V - limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);
- VI - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não governamentais;
- VII - ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS;
- VIII - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na primeira diretriz. (grifo nosso).

Assim, de acordo com a Portaria, a base de cálculo para apuração do mínimo constitucional a ser aplicada em ações e serviços de saúde nos Estados é obtida da seguinte forma:

II – Para os Estados:

(+) Total das receitas de impostos de natureza estadual:

ICMS, IPVA, ITCMD.

(+) Receitas de transferências da União:

Quota-Parte do FPE

Cota-Parte do IPI – Exportação

Transferências da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir)

(+) Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF

(+) Outras receitas correntes:

Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e C Correção Monetária.

(-) Transferências financeiras constitucionais e legais a Municípios:

ICMS (25%),

IPVA (50%),

IPI – Exportação (25%),

(=) Base de Cálculo Estadual

No Estado do Maranhão, a Decisão PL 64/04 do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão – TCE, determina que seja contemplada na base de cálculo a diferença positiva ou negativa entre o valor recebido do FUNDEB e a contribuição para sua formação.

De acordo com a análise técnica, o Estado aplicou 23,96% dos recursos de impostos e transferências nas ações e serviços de saúde, cumprindo com a determinação constitucional.

A análise quanto a aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde, por programa, no período 2011-2014, demonstra o crescimento na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial. Em relação ao valor total gasto com saúde verifica-se um acréscimo da despesa em 99,72%, no período de 2010 a 2014. Em relação a evolução de gastos de 2013 para 2014, verifica-se um aumento de R\$ 1.860.170.223 para R\$ 2.108.898.454.

Apesar desse acréscimo da despesa em 99,72% de 2014 em relação a 2010, observa-se que o percentual de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde se mantém equilibrado, sendo em média 19,14%.

11.3 – DESEMPENHO ALCANÇADO

Foi enviado o Plano Estadual de Saúde para a vigência nos exercícios 2012 a 2015 (Arquivo 1.40.01). Entretanto, não foi comprovada a sua devida aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde, contrariando a IN n.º 12/2005 – TCE/MA e a Resolução n.º 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde.

Foi possível avaliar o desempenho da Saúde no exercício com base nos dados consubstanciados no Relatório Anual de Gestão.

Para o exercício de 2014, considerando a despesa da Função Saúde e Saneamento, o orçamento inicial da função Saúde foi R\$ 1.765.213.249,00, sendo alterado para R\$ 2.083.614.250,00, empenhado o valor de R\$ 1.894.215.906,11 e liquidado R\$ 1.790.708.025,23, representando 85,94% da previsão atualizada.

O orçamento inicial da função Saneamento foi de R\$ 496.792.781,00, sendo alterado para R\$ 575.933.482,00, empenhado o valor de R\$ 446.045.985,54 e liquidado R\$ 368.013.569,17, 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%.

De um modo geral, os recursos aplicados na Função Saúde e Saneamento foram realizados através de 08 Programas, em consonância com os programas estabelecidos no PPA e LOA.

Da análise conclui-se que para o exercício de 2014, a dotação orçamentária inicial dos programas foi suplementada em 15,94%, sendo liquidado 91,28% da despesa empenhada.

Também se extrai que a distribuição dos recursos, dentre os programas elencados, o maior volume foi concentrado nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (sendo liquidado 96,44% do valor empenhado), e de Atenção Básica (sendo liquidado 92,34% do valor empenhado).

Observou-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%). Com relação a este último, é importante destacar que a redução da dotação orçamentária do programa, embora não tenha sido tão significativa (em termos percentuais) no exercício, tem se tornado uma prática recorrente no Estado.

No exercício 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.

12. GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. A Constituição Federal de 1988, principal pilar de sustentação da assistência social dá as diretrizes para a gestão das políticas públicas, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, que sofreu alterações da Lei nº 12.435/11, estabelece os objetivos, princípios e diretrizes das ações. Tais objetivos estão definidos no art. 2º da Lei Federal nº 8.742/93, alterada pela Lei nº 12.435 de 06.07.2011, que editou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS):

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

if~ a proteção a família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

if~ o amparo às crianças e adolescentes carentes;

if~ a promoção da integração ao mercado de trabalho;

if~ a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

if~ a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II – a vigilância sócio assistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III – a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões sócio assistenciais.

A LOAS determina, que a assistência social seja organizada mediante um sistema de descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito Federal e Municípios, com comando único das ações em cada esfera de governo e com a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. E ainda, com base na primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Assim, a gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto pelo poder público e pela sociedade civil.

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) que fora implantado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice. Tais ações são baseadas nas orientações da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Na forma definida no art.17 da Lei Federal nº 8.742/93 o Conselho Nacional de Assistência Social, órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal é responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

No âmbito federal o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) está regulamentado pelo Decreto 1.605/95, que tem como objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.

Portanto, cada esfera de governo, obedecendo às diretrizes dessa lei, fica responsável para estabelecer suas próprias políticas de assistência social, sendo obrigatória a instituição do Conselho de Assistência Social nos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 8º, Lei 8.742/93).

O Governo do Estado do Maranhão atendeu aos requisitos exigidos na LOAS, haja vista, a instituição do CEAS e do FEAS.

O Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS assim como o FEAS, foram instituídos pela Lei Estadual nº 6.519, de 21 de dezembro de 1995, regulamentado pelo Decreto nº 15.040 de 08 de agosto de 1996. Nos termos do art.1º do Decreto, o FEAS - Fundo Estadual de Assistência Social, 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 do Fundo serão administrados segundo o plano de aplicação elaborado pelo CEAS - Conselho Estadual de Assistência Social.

Nos termos do art. 4º do citado Decreto, a gestão do fundo é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Comunitário e do Trabalho – SEDESCT, sob orientação e controle do CEAS.

De acordo com o demonstrativo de indicadores sociais descrito 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 implementação de planos de desenvolvimento regional.

A dotação orçamentária inicial do programa da Assistência Social foi suplementada em **68,08% o que corresponde a R\$ 150.351,02, sendo executados 76,25% da dotação atualizada**. Considerando o exposto, observou-se que ao programa Assistência Hospitalar e Ambulatorial continua sendo designado um volume maior de recursos, representando 84,18% da dotação atualizada seguido dos 83,64% do programa Assistência Comunitária.

No Exercício de 2014 foi apresentado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, o Plano Decenal de Assistência Social do Maranhão com destaque para 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.

É válido mencionar 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 infra-estrutura 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 que diz respeito 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 sócio assistenciais ofertados pelo Estado.

Conforme está demonstrado 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

execução em quase 100% da dotação atualizada.

13. QUADRO DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO

A Licitação destina-se a garantir a observância do Princípio Constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da igualdade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório.

O Processo Licitatório deverá atender às exigências estabelecidas na legislação: artigo 37, XXI, da CF/88 e a Lei nº 8.666/93.

A gestora estadual enviou o demonstrativo sintético dos procedimentos licitatórios realizados no exercício, por modalidade, inexigibilidade e dispensa, ainda adesão a Ata de Registros de Preço, 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, esta análise constatou que as modalidades mais utilizadas no exercício, 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.**

14. SISTEMA CONTÁBIL

14.1 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com a realizada.

O Orçamento Geral do Estado, aprovado para o exercício de 2014, em conformidade com os arts. 2º e 4º da Lei nº. 9.976 de 06/01/2014, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 14.121.575.558,00 (quatorze bilhões, cento e vinte e um milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta e oito reais).

Durante o exercício o orçamento foi atualizado (Previsão Atualizada) para R\$ 15.559.825.976,00 (quinze bilhões, quinhentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e vinte e cinco mil, novecentos e setenta e seis reais), com a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais.

Do confronto dos dados Orçamentários dos três últimos exercícios (2012 a 2014), observou-se que nos três exercícios a arrecadação das receitas se mantiveram em proporções estáveis não se observando essa mesma proporção na execução das despesas.

No entanto, importa destacar que no exercício de 2014 houve uma redução significativa do déficit em comparação ao apurado no exercício de 2013.

14.2 – BALANÇO FINANCEIRO

O artigo 103 da Lei Federal nº. 4.320/64 estabelece que o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias, os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie proveniente do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

O saldo disponível para o exercício seguinte no valor de R\$ 2.052.374.031,82, demonstrado no Balanço Financeiro está devidamente representado nos documentos junto aos autos da prestação de contas: conciliações, extratos bancários e outros.

O saldo disponível do exercício 2013 no valor de R\$ 2.468.635.744,51 está corretamente escriturado no balanço do exercício de 2014, tal como, demonstra o Balanço Financeiro.

Pelos dados do 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, sessenta e nove centavos), conforme demonstrativo abaixo:

RESULTADO FINANCEIRO	
(+) Saldo p/ Exercício Seguinte	R\$ 2.052.374.031,82
(-) Saldo do Exercício Anterior (2013)	R\$ 2.468.635.744,51
(=) Resultado Financeiro deficitário	R\$ - 416.261.712,69

14.3 – BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial evidencia a posição estática do patrimônio e dos atos que têm potencialidade para alterá-lo no futuro (Ativo e Passivo Compensados). Possibilita, ainda, o cálculo do Resultado Financeiro do exercício (Ativo Financeiro – Passivo Financeiro), que, caso positivo, servirá de fonte para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Nos termos do artigo 105 da Lei Federal nº 4.320/64 o Balanço Patrimonial, 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 acusa um Resultado Patrimonial do período na ordem 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, vinte e um centavos) e está devidamente demonstrado no Balanço Patrimonial como “Resultado do Período”.

Ativo Financeiro, nos termos do § 1º do art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64, compreende os créditos e valores realizáveis independentes de autorização orçamentária e os valores numerários. O total do Ativo Financeiro importou em **R\$ 2.076.017.055,81**, 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**, dos Créditos Tributários, que representa **22,84% do Ativo Permanente.**

Considerando os três exercícios demonstrados, a cobrança da dívida em relação ao total de inscrição na dívida ativa do Estado, evidencia-se um melhor desempenho na cobrança da dívida no exercício de 2013, conforme se vê no quadro a seguir:

Especificação	2012 (A)	2013 (B)	2014 (C)
Dívida Ativa	1.850.858.689,02	2.099.348.468,40	2.433.473.506,82
Cobrança da Dívida Ativa	6.414.757,00	19.073.774,00	20.875.421,00

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 considerando um acréscimo de R\$ 1.298.382.815,14 em relação ao exercício anterior (R\$ 4.180.469.410,89) que em termos percentuais acresceu 31,058% e em relação ao total do Permanente 12,189%.

O Passivo financeiro (dívida fluante) compreende os compromissos cujo pagamento independe de autorização orçamentária. No exercício de **2014 o valor da dívida totalizou R\$ 1.807.496.495,84.**

Conforme análise comparativa a seguir demonstrada, infere-se, de acordo com os componentes dessa rubrica que houve um decréscimo ocasionado pela

baixa significativa (R\$ 1.527.669.686,00) dos Restos a Pagar valor de R\$ 702.607.064,47.

Quanto aos Precatórios houve um acréscimo de R\$ 281.910.477,35 elevando o valor total ao montante de R\$ 841.084.683,24, que em termos percentuais os **precatórios** do Estado do Maranhão representam **45,86%** e os **Restos a Pagar 25,47% do Passivo financeiro**.

O valor de R\$ 1.807.496.495,84 da Dívida Flutuante do grupo do Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial está em conformidade com o valor da dívida registrada no demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17- Arq.1.12.04d).

O Passivo permanente, nos termos do art. 105, § 4º da Lei Federal 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 2014 alcançou o montante de R\$ 5.141.074.207,82 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 assumidas a longo prazo pelo Tesouro.

Comparando os três últimos exercícios, 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 e de 37,02% da dívida interna.

14.3.1 Saldo Patrimonial

Da diferença entre Ativo Real e o Passivo Real obtêm-se o Saldo Patrimonial que de acordo com os componentes desse grupo de contas do Balanço Patrimonial o saldo patrimonial do Governo do Estado no exercício de 2014 importou em R\$ 5.779.330.755,75 (Cinco bilhões, setecentos e setenta e nove milhões, trezentos e trinta mil, setecentos e cinquenta e cinco reais, setenta e cinco centavos). **Dessa forma, o total dos bens e direitos do Estado se mostram suficientes para atender as obrigações.**

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

14.3.2 – Demonstrações das Variações Patrimoniais

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

O Resultado Patrimonial do exercício corresponde à diferença entre as Variações Ativas e as Variações Passivas, podendo ser expresso por Déficit ou Superávit.

Conforme está demonstrado as Demonstrações das Variações Patrimoniais do Governo do Estado no exercício de 2014, apresenta um resultado superavitário no valor de **R\$ 2.378.498.998,21**. Fazendo um comparativo com os exercícios desde 2012 observa-se que o Governo do Estado vem mantendo um resultado patrimonial positivo.

14.3.3 Mutações Patrimoniais Ativas

Trata-se de variações patrimoniais positivas decorrentes da incorporação dos componentes do Ativo ao Patrimônio ou da baixa de valores do passivo permanente da Entidade Pública. No exercício de 2014, as mutações representam **4,23%** em relação ao total das variações ativas.

Do total das Mutações Patrimoniais Ativas, observou-se que a maior participação foi da aquisição de Bens Imóveis, correspondendo a **63,86%**. A amortização da Dívida Interna, no exercício de 2014, conforme o percentual de participação demonstrado afigura-se de grande representatividade em relação ao total amortizado no exercício. No entanto, em comparação ao exercício anterior a amortização se constitui de pequena representatividade, pois equivale a **13,08%**.

OCORRÊNCIA: No exercício de 2014 identificou-se divergência na contabilização da amortização da dívida entre os Anexos 16-Dívida Fundada e Anexo 15-Variação Patrimonial. No anexo das Variações Patrimoniais a amortização da dívida pública está contabilmente registrada em R\$ 246.046.659,60 e no Anexo da Dívida Fundada registra o valor R\$ 245.816.411,21, apresentando uma diferença de R\$ 230.248,39.

14.3.4. 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 análise das contas, comparando os três últimos exercícios, evidenciou-se um fraco desempenho na cobrança da Dívida do Estado no exercício financeiro de 2014 em relação ao exercício financeiro de 2013.

14.4 – ESCRITURAÇÃO

Escrituração é a arte de representar graficamente, através de um sistema de contas, os fatos ou aquelas variações que se produzem sobre o patrimônio. A Escrituração dos fatos contábeis se desenvolve sob a ótica da disposição do art. 50 da LRF e dos arts. 86 a 89 da Lei 4.320/64.

O art. 86 da Lei nº 4.320/64, particularmente, enfatiza: “A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas”.

O TCE/MA através da IN nº 012/2005, art. 5º, §§ 3º e 4º, instrui o seu jurisdicionado acerca de como deve proceder à escrituração contábil, e determina no item 5 do anexo – I da referida Instrução Normativa que compete ao órgão de contabilidade do Estado informar através de relatório de seu titular, expressa referência à: regularidade dos documentos e comprovantes que deram origem aos registros contábeis; propriedade e regularidade dos registros contábeis; execução orçamentária da despesa e sua regularidade; execução orçamentária da receita e sua regularidade; e aos principais critérios contábeis adotados e outros aspectos relevantes que permitam melhor compreensão das contas governamentais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 50 determina que a escrituração, além de obedecer às normas de contabilidade pública, deverá observar as inscritas nesse artigo e incisos.

O relatório do responsável pela contabilidade do Estado do Maranhão (arquivo 1.04.00), constante da prestação de contas, 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. O citado relatório 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 da Contadoria, **as demonstrações contábeis estão em conformidade com os dispositivos das leis que disciplinam sobre a matéria, Lei Federal nº 4.320/64, Lei nº 6.404/76 e Lei Complementar Federal nº 101/2000 - LRF.**

14.5 - RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Os documentos contábeis (Balanços) que integram as prestações de contas do Governo do Estado encontram-se sob a responsabilidade da Sra. Anália

Maria Carvalho Medeiros, Gestora do Tesouro e Contabilidade, matrícula 1173475, inscrita no CRC/MA sob o nº 8320/O-7 e pela Sra. Tânia Regina Gonçalves Silva, Superintendente da Contadoria Geral do Estado, matrícula 552794, inscrita no CRC/MA sob o nº 7203/O-6, que garantem a regularidade e legitimidade dos documentos apresentados.

15. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

O art. 70 da Constituição Federal consagra o controle interno como imprescindível ao funcionamento da Administração Pública, ao dispor que todos os Poderes devem mantê-lo como um sistema integrado, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas, bem como comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Nesse contexto, o sistema de controle interno visa salvaguardar o patrimônio público, assegurar a adequação e a confiabilidade de seus dados orçamentários e financeiros, promover a eficiência e eficácia operacional, além de fomentar o respeito e a observância às políticas públicas fixadas pela gestão governamental.

Com o advento da LRF, destacou-se ainda mais a importância do controle interno dentre outros aspectos, no acompanhamento e no alcance das metas estabelecidas na LDO, os limites e condições para a realização de operações de créditos, exigindo, em seu art. 54, parágrafo único, a assinatura das autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno no Relatório de Gestão Fiscal.

No Estado do Maranhão, o surgimento do Controle Interno do Poder Executivo deu-se inicialmente com a promulgação da Lei Delegada nº 04/68, criando a Auditoria Geral do Estado, com a finalidade de verificar em todos os níveis, a aplicação dos recursos públicos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Ao longo dos anos, em razão da necessidade de dar maior proteção ao Patrimônio Público e mais transparência às ações do Governo para a sociedade, foi organizado o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão, com fulcro na Lei nº 6.895/96, composto pela 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, 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. Essas atribuições foram ratificadas pela Lei nº 8.559, de 28 de dezembro de 2006.

O Relatório do Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Maranhão, do presente exercício, registra que foi instituída a Lei nº 10.204, de 23/02/2015, p.7, que criou a Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC, 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.

Em razão às novas competências assumidas, a partir do exercício de 2015, no relatório do órgão de controle interno do poder Executivo do Estado do Maranhão será incluído item relativo ao Portal da Transparência do Estado do Maranhão.

Dentre os assuntos predominantes do relatório da CGE destacam-se:

Este trabalho é resultado da análise de dados obtidos por pesquisa aos sistemas corporativos do Poder Executivo estadual e por solicitação feita a órgãos e a entidades detentoras das informações (de execução orçamentária e financeira do Estado) e dos demais controles, necessários à elaboração deste Relatório. Desta forma, este relatório não se constitui em trabalho de auditoria dos dados coletados.

Sob o aspecto físico, a análise foi focada nos programas de governo executados pelos diversos órgãos e entidades do poder Executivo Estadual cujas ações possuem uma metafísica associada ao seu produto.

Conforme está demonstrado na tabela 2, p.9 do arquivo 1.05.00, as metas físicas alcançaram 416 ações que possuem produto, conforme previsto no orçamento de 2014. Do total dessas ações, 69% corresponde a 287 ações, alcançaram até 100% da meta física estabelecida no PPA.

Quanto ao aspecto orçamentário, a análise evidencia o percentual de liquidação da dotação atualizada, em cada uma das 715 ações do PPA previstas para o exercício de 2014. De acordo com o demonstrativo apresentado, em 48% das ações as despesas foram liquidadas em percentual inferior a 80% de sua dotação. E as ações com execução orçamentária superior a 80% corresponderam a 52% do total.

As metas fiscais para o exercício de 2014 foram definidas pela Lei nº 9.887, de 05 de agosto de 2013-Lei de Diretrizes Orçamentárias. O cumprimento dessas metas, que se constituem em metas de receita primária, despesa primária, resultado primário, resultado nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida, foi realizado da seguinte forma:

- as Receitas Primárias (receita não financeira) realizadas (R\$ 12.340.039) foram inferiores a previsão em 1,34%, alcançando apenas 98,66% da meta prevista (R\$ 12.507.791);

- As Despesas Primárias (despesa não financeira) realizadas (R\$ 12.778.719) representaram 99,58% da meta, ficando, praticamente dentro da previsão(R\$12.832.568) estabelecida;

- O resultado primário ultrapassou a meta em 35,07%, e o resultado nominal apurado foi superior em 164,78% ao limite estabelecido na LDO;

- A dívida pública consolidada, em 2014, não alcançou a meta prevista na LDO, pois o valor realizado representa 95,83% do estabelecido. Já a dívida consolidada líquida superou o limite em 15,69%.

Sobre a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado foram empenhados no exercício de 2014, a favor de entidades de direito privado sem fins lucrativos, R\$ 193.418.035,76, dos quais foram pagos R\$ 108.448.090,85. Sendo transferidos por 18 unidades gestoras, conforme está demonstrado em tabela, tendo 217 entidades como beneficiárias destes recursos.

Os ingressos decorrentes de operações de crédito importaram em R\$ 905.371.185,31. Tais operações de créditos são decorrentes de contratos de financiamento junto ao BNDES/PMMAE – 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).

Em relação a Receita Corrente Líquida do Estado (R\$ 10.152.969.912,70), o montante das operações de crédito executadas em 2014, sujeito ao limite para fins de contratação, correspondeu a 8,92%, logo, em conformidade com o limite estabelecido (16%) no art. 7º, inciso I, da Resolução nº 043/2001 do Senado Federal.

A Dívida Consolidada do Estado se compõe basicamente de empréstimos internos e externos e de precatórios judiciais, enquanto que a dívida consolidada líquida representa a diferença entre a dívida consolidada, as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A Dívida Consolidada Líquida apurada em dezembro de 2014, importou em R\$ 5.247.477.190,13 que em relação a Receita Corrente Líquida - RCL representa 51,68%, portanto, dentro do limite legal (200%) previsto na Resolução nº 40 do Senado Federal.

E assim, em suas considerações finais, conclui o relatório do Controle Interno do Estado do Maranhão:

A análise do cumprimento das metas do Plano Plurianual foi feita com base em dados gerados pelo SISPCA e contemplou os aspectos físico e orçamentário. O exame destes dados mostrou que 69% das ações, o que corresponde a 287ações de 386, alcançaram até 100% do que havia sido estabelecido como meta física. Quanto ao aspecto orçamentário, apenas 52% das ações tiveram suas despesas liquidadas em percentual superior a 80% da dotação atualizada.

Com relação às metas fiscais para 2014(definidas pela LDO - Lei nº 9.887, de 05 de agosto de 2013) foram feitas análises da receita primária, despesa primária, resultado primário, resultado nominal, dívida pública consolidada e dívida consolidada líquida.

As metas fiscais tiveram o seguinte desempenho: as receitas primárias realizadas foram inferiores ao previsto em 1,34%; as despesas primárias realizadas atingiram 99,58% da meta, ficando portanto dentro do limite; o resultado primário extrapolou o limite em 35,07% ; o resultado nominal foi superior à meta em 164,73%; o montante da dívida pública consolidada representou 95,83% do valor previsto, ficando abaixo do limite estabelecido e a dívida consolidada líquida superou o limite em 15,69% do valor previsto.

Quanto à relação entre operações de crédito, dívida consolidada líquida e avais e garantias, todos em relação à receita corrente líquida, o exame dos demonstrativos fiscais demonstrou que o Estado do Maranhão atendeu a todos os limites definidos pela legislação.

No exercício de 2014 foram pagos precatórios no valor total de R\$ 964.315,05 e inscritos em restos a pagar R\$ 7.079.006,79. Após as inscrições, o valor devido total em 31/12/2014 é composto por R\$ 543.147.862,13 (precatórios vencidos e não pagos em 2012, 2013 e 2014) e por R\$ 300.566.050,06 (precatórios não vencidos – valor inscrito para 2015).

No que tange aos direitos e haveres mais significativos do Poder Executivo, que totalizaram R\$ 3.748.042 mil, cabem as seguintes considerações: há contas sem movimentação nos últimos exercícios, tais como Créditos inscritos na Dívida Ativa (curto prazo), Outros créditos a receber, FCVS a receber a longo prazo, Depósitos judiciais, Direitos vinculados a pessoas ligadas e Cheques em cobrança, o que sugere que seja investigada a qualidade do crédito e a adoção de providências; as contas Pagamentos sem empenho/Responsáveis por despesas a regularizar registram a realização de despesa sem prévio empenho. No ano de 2014 o saldo da conta Responsáveis por Despesas a Regularizar sofreu redução de 74,33% em relação a 2013, decorrente de novas inscrições. A conta Pagamentos sem Empenho, em 2014, por sua vez, teve seu saldo reduzido em R\$ 896.202,10. Não houve inscrição de valor nestas duas contas no exercício de 2014.

16. AÇÕES DO GOVERNO

As ações do Governo foram demonstradas de acordo com as informações solicitadas no item 4, do anexo 1, da IN TCE/MA 12/06, destacando-se as seguintes:

16.1 – ATENDIMENTO AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

De acordo com o que foi analisado neste relatório, o governo estadual **CUMPRIU** com os limites estabelecidos na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange a aplicação de recursos de impostos e transferências nas ações de Educação e Saúde.

16.2 – ATENDIMENTO ÀS METAS ESTABELECIDAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Quanto às previsões do Anexo de Metas Fiscais, cumpre observar que o Estado não alcançou as metas estabelecidas na LDO, aumentando o limite da Dívida Líquida em 3,50%; o Resultado Primário foi inferior ao previsto em 13,25%, devido à diminuição da receita primária em 0,32% e da despesa em 8,17%; além disso, obteve um AUMENTO da dívida líquida em R\$ 1.243.469.000,00 que corresponde a 36,03% em relação ao exercício anterior. Em relação à Dívida Total verifica-se a elevação em 2,88%, tendo a Dívida Interna recuado para 67,61% do que era em 2010, e a Dívida Externa aumentado em 3.569,37%.

Em relação ao exercício imediatamente anterior - de elevação da Dívida Total em 22,72%, a Dívida Interna aumentou em 28,18%, e a Dívida Externa aumentou em 13,70%:

16.3 CUMPRIMENTO DOS PROGRAMAS PREVISTOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL QUANTO À LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE E ATENDIMENTO DE METAS, ASSIM COMO A CONSONÂNCIA COM O PLANO PLURIANUAL E A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A elaboração dos orçamentos cumpriu os preceitos constitucionais de legalidade e legitimidade, estabelecidos constitucionalmente.

16.4 – MEDIDAS ADOTADAS PARA O RETORNO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL, SE EXCEDENTE, AO RESPECTIVO LIMITE

Durante todo o exercício a Despesa de Pessoal do Poder Executivo, incluindo a administração direta e indireta, esteve dentro do limite imposto pela LRF, não havendo necessidade deste Poder adotar medidas de contingenciamento, conforme dados coletados do RGF e RREO.

16.5 – MONTANTE DOS GASTOS COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, INCLUSIVE DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA ESTADUAIS

O gasto com publicidade e propaganda da administração pública no exercício de 2014, foi de R\$ 42.155.556,36 (peça digital, arquivo 1.03.00d).

16.6 – VALORES DOS PRECATÓRIOS JUDICIAIS, EVIDENCIANDO A MOVIMENTAÇÃO DESSA DESPESA JUNTO ÀS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

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

16.7 – GESTÃO SAÚDE

Para o exercício de 2014, a dotação orçamentária inicial dos programas foi suplementada em 15,94%, sendo liquidado 91,28% da despesa empenhada. Dentre os programas elencados da Saúde extrai-se que na distribuição dos recursos o maior volume foi concentrado nas ações de Assistência Hospitalar e Ambulatorial, sendo liquidado 96,44% do valor empenhado.

Dos programas de saúde e saneamento, dois tiveram sua dotação orçamentária reduzida no exercício financeiro: o Suporte Profilático e Terapêutico em 11,02% e o Saneamento Básico Rural em 8,73% respectivamente.

Outro fato que chama a atenção é a redução da dotação orçamentária do Programa de Saneamento Básico Rural que tem se tornado uma prática recorrente no Estado.

16.8 – GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A dotação orçamentária inicial do programa da Assistência Social foi suplementado em 68,08%, o que corresponde a R\$ 150.350.910,00, sendo executados 76,25% da dotação atualizada.

Considerando esse contexto, observou-se que ao programa Assistência Hospitalar e Ambulatorial foi designado um volume maior de recursos, representando 84,18% da dotação atualizada, seguido dos 83,64% do programa Assistência Comunitária.

No Exercício de 2014 foi apresentado Relatório Setorial da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, o Plano Decenal de Assistência Social do Maranhão com destaque aos itens: 1) Universalização dos serviços e benefícios sociais; 2) Igualdade de direitos no acesso ao atendimento; e 3) Descentralização e territorialização dos serviços; 4) Efetivação de um sistema democrático e participativo de gestão.

17. TRANSPARÊNCIA FISCAL

17.1 – AGENDA FISCAL

O Estado do Maranhão encaminhou para exame, por meio documental, dados relativos aos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo referentes aos

1º, 2º e 3º quadrimestres de 2014 e aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º bimestres de 2014, em atendimento ao prescrito na Lei Complementar Federal nº 101/2000 e na IN 008/2003.

Os Relatórios de Gestão Fiscal do 1º, 2º e 3º quadrimestres e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do 1º ao 5º bimestres foram enviados e publicados dentro do prazo estabelecido pela IN nº 008/2003 deste Tribunal conforme Relatórios de Informação Técnica nº 750/2010, nº 1275/2010 e nº 139/2011 – NAGEF/UTEFI. Contudo, em relação ao RREO do 6º bimestre, verifica-se que a publicação informada se deu em 27/11/2014, anterior ao término do período de referência, PREJUDICANDO determinar o cumprimento do dispositivo legal.

De acordo com a Lei 131/2009, que acrescentou dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, foi determinada a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme consta do Relatório de Informação Técnica nº 15302/2014- SUCEX2/UTCEX1, que analisou o 1º e 2º quadrimestres de 2014, o Governo do Estado do Maranhão, até o 2º quadrimestre de 2014, DESCUMPRIU os art. 48 e 48A da LRF. Entretanto, conforme Relatórios de Informação Técnica nº 871/2015-SUCEX2/UTCEX1 que analisou o 3º quadrimestre de 2014, as informações constantes do site estavam atualizadas, CUMPRINDO, assim, o art. 48 e 48-A da LRF.

17.2 – POSTURA ANTE OS ALERTAS

Durante o exercício, evidenciou-se a tendência ao descumprimento da aplicação dos recursos do FUNDEB na Educação Básica e, também, ao descumprimento na aplicação mínima dos Recursos destinados ao FUNDEB na Remuneração dos Profissionais do Magistério na Educação Básica. Entretanto, no final do exercício, conforme demonstrado no item 8 – Educação, **o Estado cumpriu com todos os limites constitucionais.**

17.3 – DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece 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 ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

A gestora enviou (peças digitais 1.41.00), cópia das atas das audiências públicas referentes ao 1º e 2º quadrimestres, que foram realizadas em 12/08/2014 e 26/11/2014, respectivamente, não atendendo aos prazos definidos no art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não foi remetida cópia da Ata de Audiência Pública relativa ao 3º quadrimestre de 2013. Constando, apenas, na referida peça digital, cópia do Ofício nº 062/2015-GG, de 02 de fevereiro de 2015, onde solicita do Presidente da Assembléia Legislativa a disponibilização de data para a realização de Audiência Pública (...) referente ao 3º quadrimestre de 2014. Assim, o Ente descumpe este item.

17.4 – GESTOR RESPONSÁVEL E RESPECTIVA REMUNERAÇÃO ANUAL

Durante o exercício de 2014, a Gestora responsável foi a Sra. Roseana Sarney Murad, Governadora do Estado do Maranhão.

Quanto à remuneração do Gestor, a Constituição Estadual estabelece que a fixação do subsídio seja feita em cada exercício financeiro:

Art. 31: É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:

[...]

V - fixar, em cada exercício financeiro, a remuneração do Governador e do Vice-Governador do Estado e dos Secretários de Estado ou ocupante de cargo equivalente, observado o disposto na Constituição Federal; (grifo nosso).

A Constituição Federal determina que somente poderá ser fixado e alterado por lei específica de acordo com o art. 37, inciso X.

De acordo com os documentos analisados (peças digitais 1.33.00), foi constatado o envio da Lei nº 10.011 de 11 de março de 2014, que fixa o subsídio mensal do Governador do Estado para o exercício de 2014 em R\$ 15.409,95, do Vice-Governador em R\$ 13.747,26 e dos Secretários de Estado em R\$ 10.800,00.

18. RECOMENDAÇÕES

A análise técnica também apresentou as seguintes recomendações:

RECOMENDAÇÃO 1 – (Demonstrativo dos impostos rateados): considerando os critérios de rateio do ICMS (25%) estabelecidos na Lei Estadual 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.

RECOMENDAÇÃO 2 - (Precatório/Planejamento/Provisões): O Governo do Estado, em razão dos crescentes valores de precatórios incluídos no orçamento, deve, para fins de planejamento orçamentário, acompanhamento, controle e centralização das informações, inventariar, catalogar, relacionar os processos judiciais que estejam em vias de se tornar precatórios em anos seguintes (pelo menos 3 anos), para assim, garantir recursos suficientes (provisões) visando seus efetivos pagamentos (cumprimento do art. 100 da CF).

RECOMENDAÇÃO 3 - (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 enviado ao TCE, demonstre adequadamente as Receita e suas deduções, evitando resultados divergentes.

RECOMENDAÇÃO 4 – (Educação – Desempenho Alcançado): somente a demonstração do cumprimento dos limites constitucionais e legais na Educação não refletem o desempenho da gestão nesta função. Além disso, mesmo cumprindo estes limites o Estado continua apresentado 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.

19. RESUMO DAS OCORRÊNCIAS

Após a devida análise das contas objeto dos autos, o setor técnico competente constatou as seguintes ocorrências:

Item 3.2.2 – Metas fiscais estabelecidas na LDO

Item 5.2.2 – Divergência na Receita Corrente Líquida

Item 5.2.3.5 – Registro da Dívida de Precatórios

Item 5.2.3.7 – Empenhos estornados sem justificativa

Item 6 – Demonstração dos serviços de terceiros

Item 8.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Item 10.2 – Limites Legais dos Gastos

Item 14.3.3 – Mutações Patrimoniais Ativas

Item 17.3 - Audiências Públicas

20. VOTO

20.1. DO RELATÓRIO

Versam os autos do presente processo sobre a prestação de contas anual do Governo do Estado do Maranhão, de responsabilidade da Senhora Roseana Sarney Murad, na qualidade de ex-Governadora do Estado, relativa ao exercício financeiro de 2014, protocolada nesta Corte de Contas sob o nº 4615/2015.

O resultado de análise efetuada pela Unidade Técnica competente está consubstanciado no Relatório de Instrução nº 7456/2015 UTCEX1, elaborado pelos Auditores de Controle Externo Gerson Portugal Pontes, Helvilane Maria Abreu Araujo, Jorge Ferreira Lobo, Jorge Luís Fernandes Campos, Karla Cristiene Martins Pereira, Keila Heluy Gomes, Margarida dos Santos Souza e Maria Irene Rabêlo Pereira, no qual foram apontadas algumas ocorrências e impropriedades, conforme especificado nos seguintes itens:

Item 3.2.2 – Metas fiscais estabelecidas na LDO

Item 5.2.2 – Divergência na Receita Corrente Líquida

Item 5.2.3.5 – Registro da Dívida de Precatórios

Item 5.2.3.7 – Empenhos estornados sem justificativa

Item 6 – Demonstração dos serviços de terceiros

Item 8.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Item 10.2 – Limites Legais dos Gastos

Item 14.3.3 – Mutações Patrimoniais Ativas

Item 17.3 - Audiências Públicas

Em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a citação da gestora foi efetivada por meio do Ofício nº 184/2016-GAB JRJCF, datado de 06 de maio de 2016.

A ex-Governadora do Estado apresentou pedido de prorrogação de prazo para apresentação de sua defesa, que, após o deferimento do pedido pelo então Relator, Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, foi ela apresentada em 05/09/2016, acompanhada de documentação, no intuito de sanar as ocorrências apontadas.

A documentação de defesa foi, então, encaminhada a Unidade Técnica competente deste TCE/MA para a devida análise, tendo sido elaborado o Relatório de Defesa Nº 8820/2016 – UTCEX 1, que concluiu pelo saneamento de duas ocorrências apontadas inicialmente (Item 5.2.3.7 – Empenhos estornados sem justificativa; e Item 17.3 - Das Audiências Públicas), tendo permanecido inalteradas as demais.

Em obediência ao disposto no art. 110 da Lei Orgânica do TCE/MA c/c o art. 124 do Regimento Interno desta Corte, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, que emitiu o Parecer nº 199/2017/GPROC1, de 06 de abril de 2017, subscrito pelos Procuradores Jairo Cavalcanti Vieira, Flávia Gonzalez Leite, Douglas Paulo da Silva e Paulo Henrique Araújo dos Reis, no qual manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas do Governador do Estado do Maranhão, exercício financeiro de 2014, com a emissão de recomendações.

A inclusão do Processo em pauta extraordinária e sua divulgação ocorreram observando-se o que a respeito estabelece a Lei Orgânica e o Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Eis o relatório.

20.2 - FUNDAMENTAÇÃO

20.2.1 - Da tempestividade

As contas do Poder Executivo Estadual referentes ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Senhora Roseana Sarney Murad, foram apresentadas à Assembléia Legislativa pelo Governador do Estado, Senhor Flávio Dino, em 31/03/15, através da Mensagem nº. 039/2015, dentro, portanto, do prazo estabelecido no art. 64, XIV da Constituição Estadual.

Posteriormente, em 10/04/15, as contas foram recebidas por este Tribunal de Contas através do ofício n.º 130/2015-GG, encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Senhor Flávio Dino.

Desta forma, resta tempestiva a entrega das presentes contas.

20.2.2 - Da competência para apreciação das contas do Governo do Estado

O art. 71, I, da Constituição Federal, estabelece que o controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o *auxílio* do Tribunal de Contas da União, cuja competência constitucional, dentre outras, é *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante a emissão de parecer prévio*.

Este preceito constitucional está diretamente relacionado com o comando inserido no inciso IX, do art. 49 da Carta Magna, que atribuiu competência ao Congresso Nacional para *julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de Governo*.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Este modelo foi imposto aos demais entes federativos pela dicção do art. 75 da Constituição Federal, sendo de observância obrigatória, como bem ressalta o STF em diversas oportunidades que foi solicitado a se manifestar sobre a questão, a exemplo dos seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Constituição do Estado da Paraíba - tribunal de contas estadual - limitação de seus poderes - instituição de sistema de aprovações fictas – divergência com o modelo federal - medida cautelar - deferimento parcial - com a superveniência da nova constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos tribunais de contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa instituição surgida nos albores da república. A atuação dos tribunais de contas assume, por isso, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância. O regramento dos tribunais de contas estaduais, a partir da constituição de 1988 - inobstante a existência de domínio residual para sua

autônoma formulação - e matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do supremo tribunal federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na [Carta da República](#)

- a impugnação ao vocábulo 'apreciar', empregado pela constituição estadual em substituição ao termo 'julgar', adotado pela [Carta Federal](#) quanto a mesma atribuição do tribunal de contas, não dá lugar a sua suspensão liminar, sob pena de virtual desaparecimento da função de controle que o dispositivo contempla." (ADI 215 PB, Min. CELSO DE MELO, Pleno, Julgamento: 7/6/1990, DJ 3/8/1990)

"Constituição do Estado do Tocantins. EC 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) (...). **A CF é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do TCU são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados membros. Precedentes.** No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o STF tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo." (ADI 3.715-6, Rel. Min. GILMAR MENDES, julgamento em 24/5/2006, Plenário, DJ de 25/8/2006.)

Assim, em atenção à simetria imposta pelo Texto Constitucional Federal, o art. 51, I, da Constituição do Estado do Maranhão estabelece que o controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa do Maranhão, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete apreciar a prestação de contas do Governador do Estado, mediante parecer prévio. Texto esse, também referendado pela normatização desta Corte de Contas, conforme dispõe o art. 1º, I, da Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005, c/c o art. 1º, I, do Regimento Interno.

Destarte, em que pese o julgamento das contas do Governador ser atribuição privativa do Poder Legislativo Estadual, compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir o respectivo parecer prévio, que embasará o julgamento político por parte do Parlamento Estadual.

20.2.3 Do mérito

O processo de contas se revela normal quanto ao procedimento de análise técnica, na qual procedeu-se o exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais, avaliando-se os aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, e demais indicadores representativos do desempenho governamental no período, de modo a consubstanciar o julgamento político da Casa Legislativa e, em última análise, da própria sociedade como um todo.

Segundo a análise de mérito das presentes contas, após a apreciação da documentação de defesa apresentada pela ex-governadora, o Setor Técnico deste TCE entendeu pela permanência das ocorrências descritas nos seguintes itens:

Item 3.2.2 – Metas fiscais estabelecidas na LDO

Item 5.2.2 – Divergência na Receita Corrente Líquida

Item 5.2.3.5 – Registro da Dívida de Precatórios

Item 6 – Demonstração dos serviços de terceiros

Item 8.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Item 8.2 – Limites Legais dos Gastos

Item 14.3.3 – Mutações Patrimoniais Ativas

Com efeito, em razão dessas referidas ocorrências, consideradas não sanadas por ocasião da defesa apresentada pelo setor técnico, é pertinente que se façam algumas ponderações e recomendações:

O item 3.2.2, diz respeito ao não cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, em razão do aumento da dívida líquida e diminuição do resultado primário, devido à diminuição da receita primária em relação ao que foi previsto na lei.

Com efeito, a LDO tem, entre outras funções, estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A LDO é uma peça basicamente de planejamento que pretende fazer a ligação entre os objetivos da Administração Pública de médio e longo prazo previsto no PPA e àqueles anuais que são colocados na LOA.

Do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO não é peça de planejamento meramente anual, mas sim trienal, tal como se vê em seu art. 4º, § 1º, que determina o estabelecimento das metas fiscais para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Embora haja durante o exercício variações econômicas e financeiras que impactam diretamente na consecução das metas previamente estabelecidas, deve o Governo do Estado, para evitar o desequilíbrio fiscal, acompanhar e verificar ao final de cada bimestre se as metas tendem ou não a serem cumpridas, adotando-se medidas necessárias ao seu cumprimento, conforme determina o art. 9º, da LRF, *in verbis*:

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.

Desta forma, levando-se em conta à conjuntura econômica e financeira do exercício de 2014 que acabaram impactando no alcance das metas, cabe recomendação ao Governo do Estado do Maranhão para que esse acompanhamento seja mais efetivo, de modo a se alcançar o cumprimento integral das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentária ao final de cada exercício.

Em relação aos itens 5.2.2 – Divergência na Receita Corrente Líquida, 8.1 – Divergência na Dívida Consolidada ou Fundada, e 14.3.3 – Divergência nas Mutações Patrimoniais Ativas, verifica-se, em verdade, divergência de valores registrados nos documentos contábeis enviados na prestação de contas em comento e o apurado pelo TCE/MA.

Com efeito, a receita corrente líquida apurada pelo TCE/MA foi maior do que a informada pelo governo através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, e embora a análise técnica não tenha feito a indicação clara de qual fato contábil específico foi o gerador da diferença encontrada. Também se constatou divergências de valores registrados em diferentes documentos contábeis contidos na prestação de contas, referente às operações de crédito internas e externas e na contabilização da amortização da dívida.

A Ex-Governadora do Estado, em sua defesa, alega que saiu do Governo no fim do exercício financeiro de 2014, e que não poderia, assim, confirmar as divergências encontradas pelo Setor Técnico, muito menos fazer a devida correção de eventuais disparidades no Sistema do Estado, tendo ela, dentro de suas competências legais, encaminhado à atual Secretaria de Estado de Orçamento e Planejamento expediente informando sobre as inconsistências encontradas na prestação de contas e solicitando providências para suas correções.

Pois bem, de fato é evidente a responsabilidade da gestora pelos documentos e dados encontrados em sua prestação de contas. Contudo, entendo que, diferentemente do que ocorreu nas prestações de contas de exercícios anteriores, a gestora responsável não pode, durante o prazo de sua defesa, confirmar as inconsistências apontadas, nem fazer a devida correção das mesmas, em virtude de não mais estar à frente do Executivo Estadual, e, assim, não deter mais competência legal para tanto, podendo apenas requerer ao atual governo a detecção das inconsistências apontadas e a correção das mesmas, caso confirmadas, e isso efetivamente foi feito pela gestora, através do Ofício nº 002-RSM, datado de 31 de agosto de 2016.

Desta forma, sendo pertinente e razoável a alegação da responsável, deve esta Corte de Contas emitir recomendação para que o Governo do Estado, através da SEPLAN, indique e forneça sempre com precisão as informações financeiras e contábeis do Estado, fazendo, no caso do exercício financeiro de 2014, ora em análise, as devidas correções das informações constantes na presente prestação de contas, caso necessário.

No item 5.2.3.5 – Registro da Dívida de Precatórios, verifica-se como ocorrência o fato de que o Governo do Estado não efetuou o pagamento integral

dos precatórios nos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Com efeito, é público, notório e recorrente a problemática de quase todos os Entes da Federação com o pagamento de dívidas com precatórios, tendo em vista o volume crescente dos valores devidos e a queda da arrecadação e capacidade financeira dos Estados, principalmente nos últimos anos, por conta da grave crise econômica que o país enfrenta.

Embora haja o dever constitucional da quitação dos precatórios, com sua previsão orçamentária em cada exercício, há também que se considerar a conjuntura econômica e a capacidade financeira do Estado, de modo a não prejudicar suas políticas sociais e o seu equilíbrio fiscal.

Desse modo, recomenda-se que o Estado do Maranhão faça o devido pagamento dos precatórios de exercício anteriores, bem como inclua no orçamento verba necessária ao pagamento dos precatórios apresentados até o dia 1º de julho de cada exercício. Também, para fins de planejamento orçamentário, que haja o acompanhamento, controle e centralização das informações referentes aos 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).

No item 8.2 – Limites Legais dos Gastos com Educação, verificou-se que as despesas totais com Educação empenhadas foi da ordem de R\$ 107.430.612,72, sendo R\$ 37.085.769,35 Processados, e R\$ 70.344.843,37 Não Processados, e que a conta bancária da Educação deixou um saldo de R\$ 87.595.266,75 (Balanço Financeiro da Sec. de Educação Proc. 3581/2015). Ou seja, concluiu-se que a disponibilidade financeira deixada na conta Educação seria insuficiente para cumprir as obrigações empenhadas.

Como cediço, “ Restos a Pagar” são, conforme definição do art. 36 da Lei nº 4.320/64, “despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

O referido artigo distingue as despesas em processadas e não processadas. As processadas referem-se a empenhos executados e liquidados, prontos para o pagamento; as despesas não processadas são os empenhos de contratos e convênios em plena execução, não existindo ainda direito líquido e certo do credor.

A liquidação da despesa, como lembra o art. 63 da citada Lei, consiste na verificação do direito do credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, tendo por finalidade apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata, e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.

Os restos a pagar são, pois, obrigações assumidas pelo ente público encaminhadas ao efetivo pagamento, eis que reconhecida a certeza de liquidez do direito do credor.

Para Heilio Kohama, restos a pagar constituem uma operação do sistema financeiro de escrituração contábil, sendo a despesa realizada normalmente pela sua liquidação, e lançada como Despesa Orçamentária do Exercício a Pagar. O saldo que porventura houver nessa conta no dia 31 de dezembro será transferido para a conta de Restos a Pagar de despesas processadas, após o devido relacionamento para efeitos de inscrição(...). São restos a pagar de despesas processadas aquele cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi considerada ‘liquidada’ por ter sido cumprido o terceiro estágio correspondente à liquidação, estando na fase do pagamento, sendo considerada, em termos orçamentários, ‘despesa realizada’. [2]

Portanto, restos a pagar referem-se, para fins contábeis e financeiros, apenas aos empenhos processados, motivo pelo qual a expressão “restos a pagar processados” seria redundância[3]. Sendo as demais despesas de exercícios encerrados não processadas na época própria consideradas como despesas de exercícios anteriores poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento.

Como se percebe, no caso em análise, a ocorrência apontada não tem o condão de macular a prestação de contas em apreço, haja vista que apenas foram empenhadas e liquidadas à conta da Educação o valor de R\$ 37.085.769,35, valor este bem inferior à disponibilidade financeira apresentada ao final do exercício de 2014 (R\$ 87.595.266,75), podendo as demais despesas empenhadas, mas não liquidadas, serem pagas, *a priori*, na forma de “despesas de exercícios anteriores”, sem que haja desequilíbrio orçamentário e financeiro do Ente.

Por fim, resta a ocorrência indicada no Item 6 – Demonstração dos serviços de terceiros, que trata do não envio na prestação de contas da lei ou decreto que estabelece os serviços passíveis de terceirização a serem contratados mediante processo licitatório, acompanhada de relação desses serviços terceirizados no exercício, por Secretaria de Estado, ou órgão equivalente.

Em verdade, consta na prestação de contas cópia do Decreto nº 28.815/2013, que estabelece os serviços passíveis de terceirização a serem contratados mediante processo licitatório (arquivo digital 1.35.00 – Lei estadual que estabelece os serviços passíveis de terceirização). No entanto, tal normativo apenas não foi acompanhado da relação desses serviços terceirizados no exercício, relacionados por Secretaria de Estado, ou órgão equivalente, conforme previsto pela IN nº 012/2005 TCE/MA, Anexo I, item 35.

Nesse tocante, a gestora responsável alega que embora os atos sejam relativos ao exercício de 2014, a prestação de contas foi elaborada e encaminhada no exercício de 2015, quando não era mais Governadora do Estado, restando-lhe apenas comunicar a ocorrência ao atual Governo, com a solicitação de seu saneamento.

De fato, embora seja de responsabilidade da ex-Governadora a apresentação da informações e documentos pertinentes à sua prestação de contas, entendendo ser razoável a alegação da gestora responsável em sua defesa, mormente quando se verifica nos autos a cópia do Ofício nº 002-RSM, datado de 31 de agosto de 2016, dirigida à Secretária de Estado de Planejamento e Orçamento, solicitando o envio da documentação dada como ausente e apresentação das razões pelo seu não envio a esta Corte de Contas na forma regulamentar correta.

Pois bem, conforme demonstrado, as inconsistências apontadas como remanescentes não são suficientes para macular a prestação de contas ora em análise, tanto em razão das considerações feitas acima, e, principalmente, por não terem afetado a execução orçamentária dos programas de governo, devidamente implementados e geridos pela Chefia do Poder Executivo durante o exercício financeiro de 2014, nem afetado a demonstração da situação da administração financeira e contábil estadual.

Nesse sentido, deve-se registrar que no referido período houve uma economia geral da Despesa, constatando-se que a despesa realizada foi menor que a despesa fixada na LOA em 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). Também se constata um superávit do Orçamento Corrente, tendo em vista que 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).

Ademais, a Receita Corrente realizada foi maior do que à previsão orçamentária da LOA em R\$ 513.755.669,00. Em comparação com o exercício anterior de 2013, observou-se um aumento de Receita Total no valor de R\$ 380.835.897,00, correspondendo a um acréscimo de 2,88%.

Também comparado ao exercício de 2013, o comprometimento de juros e encargos da Dívida e Amortização da Dívida do Estado diminuiu em 78,32%, um valor bem expressivo.

Da análise das contas, constata-se, ainda, que não houve qualquer prejuízo para o alcance e obediência dos limites constitucionais e legais com gastos com pessoal, e para a aplicação mínima de recursos públicos com saúde e educação, bem como para a boa gestão quanto à assistência social, durante o exercício de 2014.

Aliás, nesse ponto, cabe registrar que a Função Educação foi a que alocou maior volume de aplicação de recursos públicos. De modo que se pode saber que a despesa total com educação obteve um crescimento de 172,63%, ao longo do mandato findo da gestora (2011 a 2014), e 136,42% em relação ao exercício anterior (2013). Ao passo que as despesas com os 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 (2013).

Ademais, o regime próprio de previdência social para os servidores públicos do Estado do Maranhão, criado pela Lei Complementar nº 073, de

04/01/2004, fechou o ano de 2014, de acordo com o Balanço Geral do FEPA, com R\$ 1.482.866.244,70 de receita e R\$ 1.390.317.291,55 de despesa, gerando, assim, 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).

Também registra-se positivamente o cumprimento das normas relativas à Transparência da Gestão Fiscal, com o envio tempestivo e a devida publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, bem como a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, ao final do exercício de 2014.

Desta forma, conclui-se que o Balanço Geral do Estado do Maranhão representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Ente em 31 de dezembro de 2014, bem como o resultado das operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, com o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atendimento de metas e limites constitucionais, assim como a consonância dos mesmos com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo esta Corte de Contas emitir Parecer Prévio pela aprovação das contas em apreço, com a emissão das recomendações elencadas a seguir.

20.2.4 Das recomendações

Embora as inconsistências encontradas não tenham o condão de macular a presente prestação de contas, entendo, corroborando com o Douto Ministério Público de Contas, serem cabíveis algumas recomendações, tendo por escopo tão somente auxiliar o atual e futuros governos estaduais na correção e prevenção de eventuais falhas. São as seguintes recomendações feitas:

RECOMENDAÇÃO 1 – (Demonstrativo dos impostos rateados): considerando os critérios de rateio do ICMS (25%) estabelecidos na Lei Estadual 5.559/92 e o baixo desenvolvimento da maioria 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 que permita maior equidade social.

RECOMENDAÇÃO 2 - (Precatório/Planejamento/Provisões): Em razão dos crescentes valores de precatórios incluídos no orçamento, recomenda-se que o Estado do Maranhão faça o devido pagamento dos precatórios de exercícios anteriores em aberto. Também, para fins de planejamento orçamentário, que haja o acompanhamento, controle e centralização das informações referentes aos processos judiciais que estejam em vias de se tornarem precatórios nos anos seguintes (pelo menos 3 anos), para, assim, garantir recursos suficientes (provisões) visando seus efetivos pagamentos, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

RECOMENDAÇÃO 3 - (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 a RCL do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Sendo assim, recomenda-se que na prestação de contas enviada ao TCE, demonstre adequadamente as Receita e suas deduções, evitando resultados divergentes.

RECOMENDAÇÃO 4 – (Educação – Desempenho Alcançado): Somente a demonstração do cumprimento dos limites constitucionais e legais na Educação não refletem com rigor o desempenho da gestão nesta função. Além disso, mesmo cumprindo estes limites o Estado continua apresentado 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.

RECOMENDAÇÃO 5 – (Metas fiscais): Recomenda-se que o Estado do Maranhão busque cumprir as metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária, com a adoção das providências previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que necessário para o alcance das mesmas;

20.3 DO DISPOSITIVO

Diante do exposto, estando devidamente fundamentado e acolhendo em parte o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão:

I. Emita Parecer Prévio pela Aprovação das contas anuais do Governo do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade da Senhora Roseana Sarney Murad, na qualidade de ex-Governadora do Estado do Maranhão, nos termos do art. 8º, §3º, inciso I, da Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), com as seguintes recomendações:

- (Demonstrativo dos impostos rateados): considerando os critérios de rateio do ICMS (25%) estabelecidos na Lei Estadual 5.559/92 e o baixo desenvolvimento da maioria 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 que permita maior equidade social;
- (Precatório/Planejamento/Provisões): Em razão dos crescentes valores de precatórios incluídos no orçamento, recomenda-se que o Estado do Maranhão faça o devido pagamento dos precatórios de exercícios anteriores em aberto. Também, para fins de planejamento orçamentário, que haja o acompanhamento, controle e centralização das informações referentes aos processos judiciais que estejam em vias de se tornarem precatórios nos anos seguintes (pelo menos 3 anos), para, assim, garantir recursos suficientes (provisões) visando seus efetivos pagamentos, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.
- (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 a RCL do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Sendo assim, recomenda-se que na prestação de contas enviada ao TCE, demonstre adequadamente as Receita e suas deduções, evitando resultados divergentes.
- (Educação – Desempenho Alcançado): Somente a demonstração do cumprimento dos limites constitucionais e legais na Educação não refletem com rigor o desempenho da gestão nesta função. Além disso, mesmo cumprindo estes limites o Estado continua apresentado 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.
- (Metas fiscais): Recomenda-se que o Estado do Maranhão busque cumprir as metas fixadas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária, com a adoção das providências previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que necessário para o alcance das mesmas;

II. após o trânsito em julgado, **encaminhe à Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão** o processo em análise, acompanhado do Relatório Técnico, Voto do Relator, Parecer Prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;

III. encaminhe à Excelentíssima Senhora Roseana Sarney Murad, ex-Governadora do Estado do Maranhão, cópia do relatório e voto do relator, do parecer prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;

IV. determine o arquivamento nesta Corte de Contas, para fins de direito, de cópias das principais peças processuais.

SALA DAS SESSÕES PLENÁRIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS,

_____/_____/2017.

Conselheiro **João Jorge Jinkings Pavão**
Relator

[1] Base legal do rateio de impostos: LC 63/90 – Determina que 25% do ICMS seja transferido aos municípios, sendo $\frac{3}{4}$ em razão do Valor Adicionado Fiscal (VAF) e $\frac{1}{4}$ a critério da lei estadual. Lei Estadual nº 5.599/02 – Determina os critérios de rateio: 15% de forma igualitária para os municípios, 5% de acordo com a população e 5% de acordo com o território.

[2] KOHAMA, Hélio. Contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 1998, p. 172-4, Apud: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Orgs.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

[3] MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada. 31. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p. 96.