



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Processo nº 4573/2018

Jurisdicionado: GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO

Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo

Responsável: Flavio Dino De Castro E Costa (377.156.313-53).

Parecer nº 3871/2019/ GPROC3/PHAR

Sob exame as contas gerais de 2017 do **Chefe do Executivo Estadual**, de responsabilidade do Senhor Governador **FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA**, prestadas **tempestivamente** na forma da lei, em **20/03/2017**, à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Em cumprimento ao disposto no artigo 64, inciso XIV, da Constituição Estadual.

As aludidas contas foram recebidas no Tribunal, em **04/04/2018**, para emissão de **PARECER PRÉVIO**, conforme preceituado no inciso I do art. 51 da Constituição do Estado do Maranhão e no parágrafo 1º do art. 8º da Lei Orgânica do Tribunal nº 8.258/05 (LOTCEMA).

A análise empreendida pelo setor Técnico, conforme se observa no **relatório de instrução nº 20159/2018**, redundou em minucioso relatório técnico. Nesse relatório estão demonstrados, de forma analítica, os aspectos de relevância das áreas contábil, financeira, orçamentaria e patrimonial da entidade, bem como as políticas públicas implementadas, onde se constatou algumas ocorrências na gestão sob exame.

Posteriormente, foram realizadas citações conforme despacho de 04 de dezembro de 2018 para apresentar defesas ou justificativas por parte do Governo do Estado acerca das irregularidades contidas no relatório retromencionado.

Noutra vertente, após a análise de documentos e justificativas apresentadas, o setor técnico produziu o minudente e bem elaborado **relatório conclusivo nº 2999/2019**, no qual concluiu no resumo das ocorrências o seguinte: “**permanecem** as ocorrências constantes do Relatório de Informação Técnica n.º 20159/2018 UTCEX-1 quais sejam: 2.3, 3.7.3, 3.7.4, 3.8, 3.11.2, 3.11.3 e 6.3.3.2.1, sendo que os demais subitens 2.1, 3.9.1 a e b, 3.9.3, 4.5, 5.3.1 a e b e 5.4.1.1, diante dos argumentos e documentos apresentados, podem ser sanados.”

É o relatório.

II. FASE INICIAL DA ANÁLISE

Conforme se extrai do relatório inicial, a análise das contas de governo foi efetuada em 6(seis) tópicos, cada um contemplando uma matéria específica e apontando eventuais constatações e falhas. Contudo, diante da abrangência do relatório produzido, este *Parquet*, na qualidade de fiscal da lei, bem como no intuito de colaborar para a adequada emissão de Parecer Prévio desta E. Corte, tecerá considerações acerca de pontos que reputa mais **relevantes** na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado.

Dito isto, adentra-se na análise de mérito.

1. DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

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

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

Relativamente a ausência de participação popular e audiências públicas no processo de elaboração do PPA, LDO e da LOA, exercício 2017, conforme determina o art. 48, inciso I, da LRF, **a defesa, em síntese**, alega que a SEPLAN, em parceria com a SEDIHPOP, adotou o Orçamento Participativo realizando 16 escutas territoriais no período de 15/06 a 22/07 de 2015, utilizando o recorte do território da Cidadania, abrangendo as 32 regiões de planejamento, contemplando os 217 municípios do Estado. A UTCEX acatou os argumentos da defesa com o qual anuimos na sua integralidade.

Com relação as Alterações orçamentárias: realização de alterações orçamentárias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, descumprindo o art. 167, inciso VI, da CF/88, a defesa refuta alegando não houve descumprimento da legislação, tendo em vista que, no Estado do Maranhão, as alterações orçamentárias sempre foram realizadas de acordo com as boas técnicas de planejamento e orçamento e obedecendo aos ditames da legislação soe a matéria. Devido a falta de Lei Específica ou previsão na LDO 2017, a UTCEX discorre não acatando os argumentos da defesa alegando que a autorização se dará de modo específico na LDO, de forma **limitada**, estabelecendo **parâmetro razoável** que não acarretam descaracterização do orçamento aprovado pelo legislativo. Assim, considera-se como **oportunidade de melhoria** do processo orçamentário do Estudo, a elaboração de uma lei que estabeleça os casos possíveis de remanejamento, transposição e transferência, bem como limites para essas alterações, evitando alterações excessivas que distorçam o orçamento aprovado, o que gera recomendações a entidade fiscalizada.

Item 3.8. avaliação das metas estabelecidas na LDO.

Relativamente ao não encaminhamento do Demonstrativo do desdobramento das receitas previstas no orçamento em metas bimestrais de arrecadação, conforme dispõe o art. 13 da Lei Complementar nº 101/00 e o inciso II do art. 11 da IN TCE/MA nº 8/03, prejudicando a análise durante o acompanhamento da gestão fiscal.

A justificativa da Defesa se restringiu a informar que o Estado encaminha, por meio da SEFAZ, relatório detalhado com ações de Política Tributária e informa que os Anexos I e II do RREO contemplam dívidas ativas, multas contratuais e judiciais, o que não atende a ocorrência apontado do Relatório de Instrução que se refere metas bimestrais.

A unidade técnica não acatou as alegações.

2. ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

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

Conforme demonstrado, a receita própria arrecadada foi **2%** superior à prevista, o que corresponde a **R\$ 7.8 bilhões**, onde o **ICMS** corresponde a **82%** do valor total arrecadado.

O **IRPF, IPVA, ITCD, ICMS, Taxas, Multas e Dívida Ativa** tiveram variações positivas em 21,%;12%; 16%;5%; 11%; 31% e 7% respectivamente. Portanto, a arrecadação dos tributos estão em conformidade com as normas que regem a matéria, considerando que houve no decorrer do exercício alterações na legislação tributária.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Segundo leciona Sanches¹, o princípio do equilíbrio é “princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”. Para o mesmo autor, no ordenamento jurídico pátrio esse princípio é acolhido pela Lei nº 4.320/64:

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

Ao analisar o tratamento dado pelas Constituições ao princípio do Equilíbrio, Giacomoni² comenta que a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados, estabelecendo, em seu art. 66, que “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.”

Nesse contexto, segundo dados do relatório técnico, o Estado do Maranhão arrecadou R\$ R\$ 18,5 bilhões, considerando-se as parcelas Estadual e Municipal dos impostos recolhidos, incluindo Receitas Correntes e de Capital. Deste total há a dedução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no valor de R\$ 2,1 bilhões, e restituição no valor de R\$ 2,6 bilhões.

A Receita Corrente Líquida – RCL apurada para constituir a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias atingiu o valor total de R\$ 12, 5 bilhões.

Destacou-se a subcategoria econômica Transferências Correntes, a qual é caracterizada pelos repasses do Governo Federal, pois é a principal fonte de recursos do Estado. No exercício de 2017, houve a realização de 43,9% em relação ao previsto, no montante de R\$ 7,8 bilhões.

O grupo das Receitas de Capital, que abriga os recursos de investimentos da Administração, representou apenas 3,4% no conjunto orçamentário, com arrecadação de R\$ 630 milhões.

Relativamente a despesa pública, foi constatada a realização de 96,5% da despesa fixada na LOA, o que corresponde a R\$ 17,6 bilhões,, verificou-se, portanto, uma economia orçamentaria de R\$ 2,6 bilhões.

Quanto as despesas correntes, as realizações nesta classificação somaram R\$ 15,4 bilhões ou 87,4% da Despesa Total. Esta categoria contempla os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, o que representou o maior impacto nesse grupo de despesas.

No que concerne as despesas de capital, importa registrar que nesta classificação estão os investimentos do Estado representados pelas ações que visam expandir o seu campo de atuação, assim como o pagamento e/ou refinanciamento da dívida. Para tanto, além dos recursos do Tesouro Estadual, compõe esta categoria os empréstimos internos e externos e os convênios, necessários para construção de estradas, edificações públicas, infraestrutura urbana e outros. Nesta classificação de despesa foram empenhados o montante de R\$ 2,2 bilhão equivalentes a 12,52 % da despesa total.

3.1 Gestão dos convênios

Conforme se vislumbra do relatório técnico, foram realizados convênios com prefeituras e outras entidades no valor considerável de R\$ 105 milhões, sendo pago efetivamente até o final do exercício em análise o montante de R\$ 83,7 milhões. Com destaque para Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria de Estado da Infraestrutura, Secretaria das Cidades e Desenvolvimento Urbano e Secretaria de Estado da Educação, sendo os órgãos que mais concederam recursos mediante convênios. Essa cifra representou um acréscimo considerável de 93% relativamente ao ano de 2016.

4. DÍVIDA PÚBLICA

Conforme estabelecido no art. 29, inc. I, e § 3º, da LRF e art. 1º, §1º, inc. III, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, a Dívida Pública Consolidada (DC) corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a

doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Relativamente a **dívida consolidada ou fundada** no exercício financeiro de **2017**, esta alcançou o valor de **R\$ 5,9 bilhões**. O que representa 14,67% do total do passivo.

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

5. GESTÃO DE PESSOAL

A despesa líquida **de pessoal** do Poder Executivo atingiu 41,38%, cumprindo o limite legal (art. 20, II, 'c', da LRF) que é de 49%. Considerando o valor da Receita Corrente Líquida apurada, no montante de **R\$ 12,5**, verifica-se que, ao final do exercício financeiro **de 2016**, a despesa total de pessoal líquida das Administrações Diretas, Indiretas, do Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público, no valor de **R\$ 6,6 bilhões**, resultou no percentual de **53%**, cumprindo assim o limite máximo de 60% fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

6. GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A aplicação de recursos nas ações de educação atenderam aos limites previstos constitucionalmente, **a saber 25** de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. Conforme se extrai do minudente e detalhado relatório técnico, o Estado do Maranhão despendeu **29,77%**, o que representa o montante de **R\$ 3,4 bilhões**, portanto, além do mínimo previsto.

Conforme os documentos carreados aos autos, os gastos referentes à “**Remuneração dos Profissionais do Magistério**”, que têm previsão legal mínima de 60%, atingiram o percentual de 96,9% (R\$ 1,30 bilhão) dos recursos, que foram de R\$ 1,35 bilhão, **cumprindo**, portanto, o mínimo constitucional, o que colabora para um juízo favorável das contas.

3.7.3 destinação de recursos da FAPEMA inferior ao limite de 0,5% da Receita Corrente Anual, descumprindo o disposto no § 6º do art. 234 da CE/MA.

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

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

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

Em suas justificativas, a defesa suscitou que apesar da previsão legal de aplicação mínima de 0,5% da receita corrente, há uma evidente dificuldade de garantir os valores previstos constitucionalmente, tanto em função da capacidade operacional do Estado, quanto pela representatividade desse montante da receita corrente frente ao conjunto de despesas do Estado, incluindo as essenciais de caráter obrigatório.

Em contrapartida, o setor técnico conclui que os argumentos são frágeis, pois conforme inteligência da Carta política, é facultado aos Estados estabelecer e delimitar percentual de sua receita corrente anual para desenvolvimento ao ensino e a pesquisa científica, conforme reza o 5º, art. 218 da CF.

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

No que concerne a fixação de dotação e aplicação de recursos pela UEMA e UEMASUL em percentuais correspondentes a 13,04% e 11,26% do limite mínimo para aplicação em MDE, respectivamente, descumprindo o parágrafo único do art. 272 da CE/MA, a defesa alegando que o Estado do Maranhão tem aplicado na área da Educação valores acima do mínimo constitucional, conforme demonstrado em gráficos no período de

2015 a 2018. aduz ainda que o Estado do Maranhão cumpriu não só com as aplicações no mínimo exigido para a área de Educação, mas também reforçou seu compromisso com a melhoria da Educação Maranhense nos últimos anos.

A unidade técnica, em alentado parecer, discorre que "tendo com limite mínimo para aplicação em MDE o importe de R\$ 2.877.040.220,60, o valor que deveria ter sido orçado/dotado para a UEMA e a UEMASUL deveria ser de R\$ 575.408.044,12. No entanto, verificou-se que na execução das ações se observou o valor de R\$ 373.775.357,54, que corresponde a 12,99% (conforme consultas realizadas aos arquivos 1.15.00 do processo 4573/2018). Logo, valor inferior ao estabelecido na CE/MA, ressalta-se que a análise técnica estabeleceu como critério de avaliação da vinculação da receita orçamentária, conforme prescrito no parágrafo único do art. 272 da Constituição Estadual do Maranhão, **a soma** das Despesas Fixadas/Autorizadas pela UEMASUL e da UEMA."

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

7. GESTÃO DE SAÚDE

Em análise inicial a Unidade Técnica verificou que o Estado do Maranhão, adotando idêntica metodologia as utilizadas nos Pareceres Prévios anteriores, aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2017, o valor de R\$ 1,6 bilhão equivalentes a 14,08% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo), apurada no referido período, atingido, portanto, o limite mínimo de 12%.

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

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

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

Art. 51. É instituído, para vigorar até o ano de 2020, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate ao Câncer", a ser regulado por lei complementar, com o objetivo de garantir maior qualidade de vida e da saúde pública a todos os maranhenses portadores de câncer, cujos recursos serão exclusivamente aplicados em ações destinadas ao tratamento adequado da doença.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que contará com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

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

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

II - a parcela do produto da arrecadação correspondente a 3% (três por cento) da receita bruta do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação- ICMS, incidentes sobre bebidas alcoólicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

III - dotações orçamentárias próprias do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

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

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

VI - outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011)

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

§ 2º A arrecadação decorrente do disposto nos incisos I e II deste artigo, será integralmente repassada ao Fundo. Art. 53. Os recursos do Fundo são rotativos, não se revertendo os saldos do exercício financeiro aos cofres da Fazenda Estadual. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 063, de 14/04/2011) (Grifa-se)

Sustenta a unidade técnica que foi destinado R\$ 793.800,00 orçamentariamente, no entanto, não foi aplicado nenhum valor nesta ação, o que por si só demonstra prejuízo a aferição da efetividade do programa. Ressalta-se a tempo que no processo de prestação de contas de 2016 nº 4212/2017, também não foi aplicado nenhum valor do orçamento previsto nessa ação de R\$ 10.000.000,00, cuja alteração realizou dedução de (R\$ 9.000.000,00), não cumprindo até o momento os ditames da Constituição Estadual e da Lei Complementar outrora mencionada.

Em resposta ao apontamento, a defesa alega devido a erro na Lei que instituiu o fundo estadual de combate ao Câncer foi necessário haver alteração por meio da Lei Complementar nº 191, de 21 de agosto de 2017 e a regulamentação por Decreto sobre as transferências de receitas do ICMS, do referido Fundo, cuja publicação se deu em 26 de setembro de 2017, vindo a ser operacionalizado somente por meio da Portaria nº 36/2018 do Secretário da Fazenda em janeiro de 2018.

A unidade técnica acatou as alegações.

8. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

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

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

9. TRANSPARÊNCIA FISCAL

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

As audiências públicas previstas na legislação foram realizadas.

10. DAS RECOMENDAÇÕES

Este Órgão Ministerial ratifica todas as recomendações indicadas no meticuloso relatório técnico, destacando que se, por um lado, as falhas observadas **não** apontam para a **rejeição** das contas em exame, por outro, evidenciam a necessidade de que a Administração Estadual seja instada a adotar as providências recomendadas visando o aperfeiçoamento da gestão. Deve se ressaltar que a gestão apresenta pontos positivos que demonstram o cumprimento de metas constitucionais e legais em políticas públicas, bem assim a busca pelo equilíbrio fiscal.

III. CONCLUSÃO

Considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense, no sentido de que haja emissão de **Parecer Prévio** pela **aprovação com ressalvas** das **Contas do Governador do Estado, Senhor FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA** e posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 8.258/05 e do art. 31, XI da Constituição Estadual, relativas ao exercício financeiro de 2017.

É o parecer.

São Luís-MA, 03 de dezembro de 2019.

Procurador **PAULO HENRIQUE ARAÚJO DOS REIS**

Ministério Público de Contas

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

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

Assinado Eletronicamente Por:

Paulo Henrique Araújo do Reis
Procurador de Contas

Em 10 de Dezembro de 2019 às 11:10:42