

**ESTADO DO MARANHÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Processo nº 3343/2022  
Jurisdicionado: GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO  
Natureza: Prestação de contas anual de governo  
Responsável: Flavio Dino De Castro E Costa.  
Parecer nº 242/2024/ GPROC1/JCV

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO – ORÇAMENTO PREVISTO E EXECUTADO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO – METAS FISCAIS ALCANÇADAS – COMPROMISSO COM DÍVIDA PÚBLICA – BALANÇOS CONSISTENTES – LIMITES DE APLICAÇÃO DE RECURSOS CUMPRIDOS – VERIFICAÇÃO DAS METAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS EXECUTADOS – RRPS EXIGE ATENÇÃO – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS.

**A) BREVE RELATÓRIO DA TRAMITAÇÃO DO PROCESSO**

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo do Estado do Maranhão referente ao exercício financeiro de 2021, durante o qual exerceu o mandato de Governador do Estado o Sr. Flávio Dino de Castro e Costa

A Unidade de Fiscalização elaborou Relatório de Instrução em 30/08/2022 apontando oportunidades de melhorias e ocorrências. O responsável foi citado e apresentou defesa em 15/03/2023.

O processo retornou à Unidade Técnica que produziu novo Relatório de Instrução em 06/12/2023, entendendo que parte dos apontamentos iniciais não foram descaracterizados pela defesa.

Os autos vieram ao Ministério Público para emissão de parecer conclusivo.

**B) DAS CONTAS DE GOVERNO**

As Contas de Governo devem demonstrar o retrato da situação das finanças do Estado, levando em consideração os demonstrativos contábeis e financeiros. O intuito da análise é verificar se restou configurado nesses demonstrativos o que foi gasto e o que foi arrecadado no exercício financeiro.

Também é avaliado o desempenho do orçamento público e dos programas e realizações de governo, assim como é visto como foi feita a gestão fiscal a partir das regras definidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Parecer Prévio emitido pela Corte de Contas deverá manifestar-se comentando se os Balanços Gerais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública e à responsabilidade fiscal.

São verificados a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos

com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

A análise das contas de governo foi organizada em cinco dimensões: orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e contábil. O parecer ministerial seguirá a forma como a análise foi realizada, manifestando-se sobre cada dimensão.

### **DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA**

Neste tópico é avaliado o processo orçamentário do Estado. A estrutura das peças orçamentárias é examinada. Faz-se análise sobre o acerto das alterações ocorridas no orçamento e sobre o desempenho da execução orçamentária.

O Orçamento é instrumento por meio do qual o Estado planeja como vai utilizar as receitas previstas, fixando as despesas para o ano. O Orçamento é elaborado pelo Poder Executivo e submetido ao Poder Legislativo. Este Poder, composto de representantes da população, autoriza o Poder Executivo a gastar o dinheiro público conforme planejado.

A avaliação do orçamento tem o objetivo de verificar se o Poder Executivo elaborou o orçamento de acordo com as regras sobre o assunto e se aquilo que foi planejado e aprovado foi cumprido e observado.

O Relatório de Instrução registrou que as Leis Orçamentárias foram encaminhadas e aprovadas dentro do prazo previsto na Constituição Federal.

Foi constatado que a elaboração e o acompanhamento do orçamento são feitos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento, com a utilização de um sistema informatizado denominado SISPCA.

O gestor realizou audiências públicas permitindo a participação social na elaboração do orçamento e disponibilizou no Portal da Transparência os projetos de lei e as leis relativas do orçamento do exercício financeiro, procedendo de forma transparente.

São três as Leis Orçamentárias que o Estado deve instituir: PPA, LDO e LOA.

O PPA é a lei que define ações e objetivos de longo prazo, na prática, para um período de quatro anos. Nestes contas, o PPA valia para o quadriênio 2020-2023 tendo estabelecido cinco eixos principais do governo e estruturado em 84 programas, divididos em 466 ações governamentais. Tudo foi feito conforme a legislação em vigor.

A LDO é a lei que estabelece metas e prioridades para o Estado em determinado ano e, ao fazer isso, fixa diretrizes para a elaboração orçamento anual. Segundo o Relatório de Instrução, a LDO do ano de 2012 está de acordo com o que prevê a Constituição Federal e a LRF.

A LOA é a lei que prevê todo o orçamento do Estado para um exercício financeiro. A LOA de 2021 estimou que o Estado arrecadaria e gastaria R\$ 21.508.903.400,00, mas no decorrer do ano foi alterada para estimar o valor de R\$ 23.914.860.471,04. Estas alterações ocorreram dentro do limite previsto em lei e, quando comparadas com anos anteriores, vê-se que se tornaram menos frequentes. A redução nas alterações orçamentárias é indicativo de que o planejamento está sendo aperfeiçoado e de que o governo não tem mudado significativamente os rumos daquilo que é inicialmente proposto, situação que consideramos benéfica.

Na execução do orçamento, foi observado que foram priorizados os programas "Mais Aprendizagem", "Mais Segurança" e "Saúde para Todos". No tocante às funções das despesas, em 2021 as funções que mais receberam recursos foram Educação, Previdência e Saúde, nesta ordem. Na distribuição do orçamento por Unidade Gestora, as que receberam mais recursos foram Secretaria de Educação, Fundo de Previdência e Secretaria de Saúde, nesta ordem, seguidas de Segurança Pública e Encargos Especiais.

Houve ênfase nos programas relacionados à educação, saúde e segurança, situação compatível com as diretrizes estabelecidas no PPA. Isto demonstra coerência entre o orçamento executado e as estratégias de longo prazo planejadas para o Estado.

Percebe-se o peso dos gastos com previdência no orçamento do Estado. Este tipo de despesa não representa qualquer oferta de serviço público para a população, devendo ser objeto de atenção o comprometimento tão destacado dos recursos com inativos.

Os gastos com a previdência tem caráter obrigatório, ou seja, havendo redução de receitas, a previdência consumirá mais recursos do que estiver disponível, em detrimento das demais funções. Assim, áreas como educação, saúde e segurança, essenciais para a população, acabam perdendo espaço no orçamento para a previdência, afinal a folha de inativos não pode ficar sem ser paga.

A fatia de despesas com a previdência também tem impacto na qualidade da gasto público, que compreende essencialmente a racionalização e priorização da eficiência, da eficácia, da equidade e da sustentabilidade das políticas públicas. Ou seja, fazer mais, com menos recursos e da melhor forma possível.

Melhorar a qualidade de gasto público requer a realocação estratégica de recursos financeiros com o objetivo de possibilitar maior destinação dos recursos públicos para áreas de interesse, por exemplo, saúde, educação e investimento público. A melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados deve ser objetivo primordial do Estado, o qual deve buscar o desenvolvimento de políticas, processos e ferramentas que promovam o uso de recursos públicos com a máxima eficiência.

A previdência dos servidores públicos não pode ser considerada área de maior interesse da população, afinal não tem efeitos diretos na melhoria dos servidores públicos disponíveis, nem na expansão destes. A despesa com a previdência reduz a margem de investimento do Estado em outras áreas consideradas essenciais, em especial as de saúde e educação – as mais sensíveis do ponto de vista social –, além das obras de infra-estrutura 1, necessárias ao desenvolvimento econômico do Estado.

Há diversos estudos indicando a evolução do déficit previdenciário<sup>2</sup>, implicando o comprometimento cada vez maior do orçamento fiscal do Estado, o que no decorrer dos anos pode se tornar um obstáculo à livre utilização de parcelas cada vez maiores dos recursos orçamentários disponíveis em cada exercício financeiro.

Também transpareceu um discreto aumento das despesas com a função Encargos Especiais, que compreende movimentações financeiras de pagamento de dívidas. No exercício financeiro de 2019, foram gastos R\$ 3,5 bilhões com Encargos Especiais, em 2020, este valor caiu para R\$ 2,09 bilhões, e em 2021 aumentou para R\$ 2,18 bilhões. Embora tenha ocorrido elevação, tais despesas permanecem em patamar bem abaixo do verificado em 2019. Esta é uma ótima notícia, pois aponta para o bom controle do endividamento público.

## **DIMENSÃO FINANCEIRA**

Neste tópico é avaliado o processamento legal da receita e da despesa pública, bem como a programação financeira, o fluxo de caixa, o gerenciamento da dívida pública e atendimento de limites estabelecidos na legislação para o comprometimento das finanças estatais.

Com o orçamento aprovado, a gestão passa a executá-lo. Esta execução só é possível a partir da entrada de recursos financeiros. O orçamento é previsão e autorização para gastar. O gasto só acontece quando o dinheiro efetivamente ingressa nos cofres do Estado. Este dinheiro precisa ser administrado conforme as regras financeiras, que exigem equilíbrio, observância de metas de arrecadação e de endividamento, de maneira que não falem os recursos para fazer o que está previsto no orçamento, e também para não prejudicar as finanças públicas no futuro.

A avaliação financeira tem o objetivo de verificar se o Poder Executivo gerenciou as receitas e despesas executadas de maneira responsável e cumprindo as exigências legais e técnicas.

O Relatório de Instrução registrou que, dentro do prazo adequado, foram estabelecidos a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, que são duas providências necessárias para organizar a destinação dos recursos para os órgãos e programas do Estado.

A partir do comparativo de fluxo de caixa feito no Relatório de Instrução é possível dizer que o Estado se esforçou para canalizar recursos para as atividades que caracterizam investimentos, principalmente amortização de empréstimos, embora estas sejam modestas quando diante do que não é investimento. No fim de 2021, o Estado tinha um saldo final positivo no caixa no valor de R\$ 1,8 bilhão.

A arrecadação total foi menor do que o previsto no orçamento. Do total da receita, 49,73% foram originários de transferências do Governo Federal, revelando que o Estado do Maranhão aumentou a sua dependência econômica em relação às transferências da União, revertendo o movimento de autonomia do Estado conquistado em exercícios anteriores.

A receita própria do Estado superou a previsão orçamentária e foi maior que a do ano anterior. O incremento foi expressivo, de 19,34% em relação ao ano anterior. A arrecadação acima do previsto revela a eficiência do governo na área fazendária. O ICMS foi a principal fonte tributária no ano de 2021.

As despesas executadas foram inferiores às previstas no orçamento, tendo ocorrido economia de aproximadamente R\$ 2,73 bilhões. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram 48,61% do total gasto pelo Estado, observando-se a estabilização desta categoria de despesa.

Despesas com a dívida pública (amortização e juros) corresponderam a 4,03% do total, patamar bem abaixo do limite fixado na legislação.

Os repasses de recursos aos demais Poderes ocorreram na forma da legislação e de acordo com a previsão orçamentária.

Houve significativo aumento na aplicação de recursos por meio de convênios.

Subvenções, auxílios e contribuições, que constituem recursos que atendem despesas de instituições privadas, foram feitas mediante leis autorizadas e devidamente informadas, totalizando aproximadamente R\$ 92 milhões.

O Estado aplicou aproximadamente R\$ 4,8 bilhões na manutenção e desenvolvimento da educação, cumprindo a exigência constitucional. De outra parte, 96,45% dos recursos do FUNDEB foram utilizados na remuneração dos Profissionais do Magistério, atendendo ao mínimo legalmente exigido.

Em 2021 foram aplicados na educação mais recursos que em 2020, com destaque para o incremento de gastos com “Ensino Profissional”, que saltaram de R\$ 28,6 milhões, em 2020, para R\$ 98,7 milhões, em 2021, superando os gastos com “Ensino Superior”. Este fato revela que o governo decidiu privilegiar a educação técnica e profissionalizante em detrimento da educação superior.

A Constituição Estadual estabeleceu que o Estado deve destinar 0,5% da receita corrente líquida anual para a FAPEMA (Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico do Maranhão). Este índice não foi cumprido, pois o valor destinado à FAPEMA em 2021 correspondeu a 0,34% da receita corrente líquida anual.

O gestor alegou que a existência de despesas essenciais de caráter obrigatório e, as despesas decorrentes do enfrentamento da pandemia do COVID-19 impossibilitou o cumprimento do índice de aplicação de recursos para a FAPEMA, todavia a FAPEMA obteve resultados positivos e houve aumento dos valores com a FAPEMA em relação aos anos anteriores.

Há na Constituição Estadual imposição de que 20% dos gastos com educação sejam aplicados em atividades de ensino superior público estadual. O percentual efetivamente aplicado foi bem inferior ao mínimo necessário, correspondendo a 8,66% dos gastos com educação, ou seja, abaixo da metade do mínimo constitucional.

O gestor alegou que as despesas decorrentes do enfrentamento da pandemia do COVID-19 prejudicaram a aplicação de recursos do Ensino Superior. Acrescentou que o valor dos valores gastos com ensino superior aumentaram em relação ao ano anterior e, por fim, que a Constituição Estadual exige a previsão orçamentária, mas não a execução do valor previsto.

Parece-nos indiscutível que houve descumprimento do mínimo constitucional vinculado à FAPEMA e ao ensino superior. O governo, no cenário de limitação de recursos, optou por priorizar despesas que entendeu essenciais e urgentes em detrimento das determinações contidas na Constituição Estadual.

O Estado aplicou aproximadamente R\$ 2,54 bilhões em ações da saúde, cumprindo a exigência constitucional. Este patamar é inferior àquele verificado no ano anterior.

Houve significativa mudança no tipo de gasto em saúde. Conforme demonstra o Relatório de Instrução, o governo aumentou substancialmente os gastos com Vigilância Epidemiológica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial, provavelmente em razão dos desdobramentos a pandemia de COVID-19. Ficaram em segundo plano as políticas públicas de prevenção de doenças e de promoção da saúde. Os programas de Alimentação e Nutrição foram abandonados, com execução de R\$ 0,00 (zero). Esta abordagem está desalinhada com diretrizes internacionais, que destacam:

A saúde - estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não simplesmente a ausência de doença ou enfermidade - é um direito humano fundamental, e que a consecução do mais alto nível possível de saúde é a mais importante meta social mundial, cuja realização requer a ação de muitos outros setores sociais e econômicos, além do setor da saúde (...)

A promoção e proteção da saúde da população é indispensável para o desenvolvimento econômico e social sustentado e contribui para melhorar a qualidade de vida e alcançar a paz mundial<sup>3</sup>.

É certo que a pandemia de COVID-19 exigiu concentração de recursos nas ações e caráter responsivo, contudo o governo deve estar atento para não comprometer políticas imprescindíveis à proteção do bem-estar da população, sendo preocupante a eliminação da gastos com Alimentação e Nutrição.

O estado teve despesas com pessoal que corresponderam a 48,38% da Receita Corrente Líquida. Este percentual ficou abaixo do limite legal e do limite prudencial. Segmentando as despesas com pessoal por Poder, verificou-se que o Poder Legislativo ficou acima do limite prudencial definido na LRF, enquanto os gastos do Ministério Público superaram o limite legal. Neste caso, estabelece a LRF:

Art. 22. (...)

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

O Relatório de Instrução demonstrou que o total de despesas com pessoal de 2021 foi inferior aos dos anos anteriores, demonstrando comprometimento do Poder Executivo com a responsabilidade fiscal.

O Estado cumpriu somente três das oito metas fiscais estabelecidas na LDO. O Resultado Primário do Estado foi superavitário, cumprindo compromisso do Programa de Ajuste Fiscal, apesar disso houve aumento do saldo da dívida.

Todos os limites da dívida e do endividamento foram cumpridos em 2021, evidenciando o compromisso do governo quanto à boa gestão da dívida pública do Estado.

De acordo com o Relatório de Instrução, os Restos a Pagar foram devidamente registrados e informados. Foi verificado, nos últimos três anos, um aumento de 605% nos valores inscritos em Restos a Pagar, fato que deve ser objeto de atenção.

Ao analisar o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa, a Unidade de Fiscalização concluiu que o Estado tem disponibilidades suficientes para cumprir suas obrigações com restos a pagar dos exercícios anteriores e do próprio exercício.

O Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos estaduais é gerido pelo IPREV. Este regime apresentou **deficit atuarial de 58,5 bilhões**. Em 2019 o deficit atuarial era de R\$ 39,7 bilhões e em 2020 era de R\$ 101,3 bilhões. Apesar da redução de deficit, a longo prazo, persiste a perspectiva de que cada vez mais recursos do orçamento fiscal precisarão ser utilizados para custear o sistema previdenciário, o que pode comprometer as disponibilidades financeiras para execução de políticas públicas que alcancem toda a população.

Não foi apresentado Plano de Amortização, instrumento obrigatório tendo em vista a existência de insuficiência atuarial, **muito embora o TCE tenha apontado há vários anos a necessidade de tal providência.**

Além do deficit atuarial, também foi identificado deficit financeiro. Isto quer dizer que o valor arrecadado com as contribuições previdenciárias sequer foi suficiente para pagar os benefícios que já estão concedidos. O Regime de Previdência teve aproximadamente R\$ 6 bilhões de deficit.

O sistema previdenciário deveria receber dinheiro suficiente para pagar os inativos e também para formar a reserva financeira para concessão de benefícios futuros. A situação é inversa. As reservas estavam sendo utilizadas para pagar os inativos, porquanto o Estado não fez os aportes financeiros necessários.

Cabe fazer menção de que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão realizou auditoria (Processo nº 1812/2016) identificando problemas no regime de previdência do Estado. A Decisão PL-TCE nº 134/2018, resultante desta auditoria, contém várias recomendações que deveriam ser objeto de atenção e acatamento.

Foram aprovadas leis que concederam benefícios tributários em âmbito estadual, contudo os valores efetivamente resultantes da renúncia de receitas, bem como das compensações, não puderam ser verificados, apesar das medidas de compensação apontadas pela defesa.

## **DIMENSÃO PATRIMONIAL**

Neste tópico é avaliada a administração do patrimônio do Estado, assim como as aquisições e alienação ocorridas no ano. É do governo a responsabilidade de cuidar e preservar os bens e direitos que pertencem à coletividade.

O patrimônio público do Estado é constituído pelos bens e direitos dos entes ligados ao governo. São, por exemplo, os imóveis de propriedade do Estado, o dinheiro disponível e o dinheiro que outros devem pagar para o Estado.

A avaliação da gestão patrimonial tem o objetivo de verificar se os bens e direitos públicos foram adequadamente administrados, se houve deterioração ou aumento do patrimônio, e de que forma a composição do patrimônio foi alterada ao longo do ano.

O Relatório de Instrução registrou que o dinheiro disponível do Estado era de aproximadamente R\$ 1,8 bilhão, depositados em cinco instituições financeiras diferentes, parte dele mantido em investimentos financeiros.

Foram gastos aproximadamente R\$ 71,6 milhões de reais em reformas de imóveis. Identificou-se que não há padronização quanto ao controle e registro dos gastos com reforma, ampliação e aquisição de bens imóveis. O gestor informou que esta falha foi constatada e que o sistema adotado pelo Estado – SIGA – não foi completamente implantado.

Os gastos com aquisição e construção de imóveis somaram aproximadamente R\$ 2,58 bilhões, montante muito superior ao gasto no ano anterior, evidenciando ações de ampliação da estrutura física estatal.

Houve adequado registro dos bens doados e recebidos em doação durante o ano de 2021. O Estado recebeu doações no valor de R\$ 13,2 milhões. O Estado efetuou doações no valor de R\$ 3,5 milhões integralmente de bens móveis, na maior parte destinados a entidades filantrópicas.

Observou-se que houve falha na disponibilização de informações para verificação de cumprimento do artigo 45 da LRF e do art. 19 da LDO, porquanto não foram disponibilizados dados sobre a execução de obras no Estado. A defesa limitou-se a alegar que estão ocorrendo reuniões para tratar do assunto, o que não é suficiente para descaracterizar o apontamento..

O Estado registrou que é credor de valores que somam aproximadamente R\$ 7,5 bilhões, todos inscritos da Dívida Ativa. O montante da Dívida Ativa aumentou mais de 21,01% em comparação ao ano anterior.

Não houve aumento significativo da Dívida Consolidada, que correspondeu a 41,32% da Receita Corrente Líquida. O Estado do Maranhão tem nível de solvência melhor do que os demais estados da federação, apresentando melhor capacidade de pagamento que os entes públicos em geral.

Na análise do patrimônio também são levados em consideração os precatórios, requisições de pagamento em razão de condenação judicial. A obrigação de pagar valor determinado pelo Poder Judiciário impacta diretamente do patrimônio público.

O estoque de precatórios do Estado, no final de 2021, era de aproximadamente R\$ 1,58 bilhão. Em 2021 foram pagos pouco mais de R\$ 310 milhões em precatórios, contudo foi registrado que não foram apresentadas informações detalhadas acerca dos precatórios, prejudicando a análise e, portanto, emissão de pronunciamento conclusivo desta Corte.

## **DIMENSÃO OPERACIONAL**

Neste tópico são avaliados os resultados alcançados pelo governo. As metas e objetivos previstos são confrontados com aquilo que foi efetivamente realizado, permitindo visualizar se os serviços planejados para serem entregues à população foram concretizados.

As ações governamentais são agrupadas por áreas temáticas, denominadas funções e subfunções. A análise das ações executadas em 2021 contemplou as funções Saúde, Educação, Previdência Social, Segurança Pública, Encargos Especiais, Administração, Urbanismo, Transporte, Direitos da Cidadania e Assistência Social, permitindo uma visão razoavelmente abrangente do que foi feito pelo governo, tendo em vista que as funções analisadas estão relacionadas a quase totalidade do orçamento executado pelo Poder Executivo.

Foram feitas recomendações no âmbito dos programas sob a responsabilidade da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Energia.

A função "Saúde" teve orçamento executado de R\$ 3,5 bilhões, estabelecendo-se como a maior em volume. Ou seja, o governo priorizou ações de saúde durante o exercício de 2021, situação condizente com a realidade da pandemia de COVID-19. Destinou-se 90% das despesas em ações típicas de saúde, pois aproximadamente 10% foram gastos com administração geral e previdência. Esta proporção nos parece razoável, permitindo canalização de significativa parcela de recursos para as ações típicas de saúde.

A maior parte dos recursos da função "Saúde" (85,53%) foi destinado ao atendimento hospitalar e ambulatorial.

O Relatório de Instrução não registrou qualquer informação quanto às metas físicas dos programas da função Saúde, limitando-a a apontar a ausência de Relatório de Gestão da Saúde e registrando três recomendações decorrentes do IEGE:

- a) Avaliar se a baixa cobertura vacinal apresentada pelo Estado é consequência da Pandemia Covid 19 e o que pode ser feito para melhorar essa cobertura, considerando os vários tipos de doença e faixas etárias nas quais a taxa de cobertura está baixa;
- b) Melhorar os indicadores de mortalidade infantil e materna, bem como a taxa de gravidez na adolescência, entre a faixa etária de 10 a 19 anos;
- c) Melhorar a cobertura do SAMU no atendimento de Urgência e Emergência, de responsabilidade do Estado, e os serviços de Média e Alta Complexidade.

A falta do Relatório de Gestão da Saúde e de atuação do Conselho Estadual de Saúde indicam falhas no controle das ações governamentais deste tema, apontando que já ocorreu em exercícios anteriores, indicando permanência da situação.

Na função "Educação" o governo executou as ações por meio da Secretaria de Estado da Educação, existindo autarquia vinculada à Secretaria, a saber, o Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IEMA, responsável pela educação profissional técnica de nível médio no Estado. Foi a função com o segundo maior volume de recursos (15,28%). O valor total executado equivale a 92% daquilo inicialmente previsto.

As subfunções com maior aplicação de recursos foram o Ensino Médio e a Administração Geral. A proporção de gastos com a Administração Geral deve ser reavaliada, pois implica excessiva atenção com atividades que não representam efetiva prestação de serviços público na área de educação. Este tipo de canalização de recursos da educação não atende ao interesse público. Dentro da função "Educação", o programa "Mais Aprendizagem" foi o que teve maior aplicação de recursos. As principais ações do programa são voltadas para o aumento da qualidade da aprendizagem, enfatizando atividade de pedagógicas e de capacitação.

Algo que consta no Relatório de Instrução, contudo não foi objeto de apontamento, é que, das oito metas educacionais, apenas uma foi alcançada ou superada, com três metas apresentado execução zero. Este desempenho quanto às metas físicas parece-nos incoerente com o valor orçamentário executado. Tal poderia resultar de equívoco no planejamento das metas, de falha na medição do que foi executado, ou, ainda, de baixa eficiência dos gastos realizados. Seja qual for a causa da maior parte das metas não ter sido alcançada, entende-se que há necessidade de reavaliação na área da educação para alavancar o desempenho das ações.

Parece-nos que as falhas no atingimento da metas estabelecidas podem ter relação com o desempenho dos alunos da rede estadual ficou aquém do esperado, posto que o IDEB da Rede Estadual foi de 3,5, bem abaixo do projetado para o Estado no ano de 2021, que era de 4,2. Houve piora no índice do IDEB em relação do ciclo avaliativo anterior, pois em 2019 o Estado do Maranhão obteve 3,7. É urgente o aperfeiçoamento do planejamento, execução e monitoramento dos programas na área da educação, especialmente do programa "Mais Aprendizagem" que é o principal do governo, levando em consideração as informações do Censo Escolar e do IDEB.

O Relatório de Instrução registrou recomendações decorrentes do IEGE:

- a) Promover a inclusão digital da rede estadual, por meio de implantação de laboratórios de informática, acesso à internet, para uso da escola e dos alunos, em todas as escolas da rede;
- b) Garantir o saneamento básico na rede escolar estadual, por meio da implantação do acesso à água filtrada, própria para o consumo, e da instalação de coleta de esgoto ou fossa, em todas as escolas;
- c) Garantir a acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, por meio da adaptação das escolas da rede estadual, bem como ofertar escolas que ofereçam condições (profissionais e infraestrutura) de prover educação especial aos alunos da rede pública;
- d) Incentivar a leitura, por meio de um programa que promova uma política estruturada para o desenvolvimento de competências de leitura e escrita de alunos com dificuldade de aprendizado;
- e) Aumentar a oferta de educação profissional em escolas de ensino médio da rede estadual;

- f) Investir em ações que possam diminuir a taxa de abandono dos estudantes dos ensinos fundamental e médio da rede estadual;
- g) Investir na capacitação do corpo docente estadual do ensino fundamental, tendo em vista que o valor aplicado em 2021 foi considerado insignificante, se levarmos em consideração toda rede estadual;
- h) Aumentar o investimento na área da educação e acompanhar para que todo o valor orçado seja realmente executado.

Na função "Previdência Social", tendo como responsável o IPREV, foram gastos 14,34% do total do orçamento estadual, correspondendo ao terceiro maior volume de recursos. O valor executado superou o inicialmente previsto.

A matéria desta área de atuação já foi objeto de análise, reiterando-se a necessidade de adoção de medidas para reduzir o comprometimento do orçamento fiscal com as despesas desta função. Não é uma situação exclusiva do Estado do Maranhão, mas afigura-se preocupante que gastos com a previdência superem todas as demais funções que geram bens e serviços para a população, com exceção da educação e saúde.

Na função "Segurança Pública" foram executadas ações com o objetivo de preservar a ordem pública, a segurança das pessoas e de bens, para prevenir a violência e controlar a criminalidade.

Quase 90% despesas desta função foram destinadas à administração geral, portanto são predominantemente administrativas, voltadas para pagamento de pessoal e aparelhamento do contingente.

No Relatório de Instrução foram destacados os principais programas executados na Segurança Pública, que compreenderam ações para redução da criminalidade, aperfeiçoamento da defesa civil e redução de acidentes no trânsito. Também foram vertidas as seguintes recomendações, a partir do IEGE:

- a) Melhorar os controles relativos aos crimes violentos ocorridos contra a pessoa: Homicídios, Estupros, Lesão Corporal Grave, Tortura e Extorsão;
- b) Melhorar os controles das ocorrências registradas relativas a: Violência doméstica, Homofobia, Racismo, Intolerância religiosa, Violência contra a população de rua, Violência policial, Violência contra crianças e adolescentes;
- c) Melhorar os controles relacionados à taxa de letalidade dos agentes do sistema de segurança público estadual (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, Polícia Civil, Sistema Prisional, Sistema de medidas socioeducativas privativas de liberdade);
- d) Avaliar a relação entre crimes violentos contra a pessoa e o número de inquéritos concluídos relativos a: Homicídios, Estupros, Lesão Corporal Grave, Tortura e Extorsão;
- e) Realizar avaliação periódica da qualidade do atendimento policial e de custódia de apenados;
- f) Pesquisar e/ou avaliar periodicamente a sensação de segurança da população;
- g) Realizar acompanhamento periódico de todo o ciclo de atividades de Segurança Pública para crimes violentos contra a pessoa;
- h) Realizar levantamento em relação a existência de guarda municipal nos municípios do Estado, bem como promover uma maior articulação e apoio aos municípios no fortalecimento e instituição da guarda municipal;
- i) elaborar um plano de ação de vistoria das unidades médico/hospitalares, escolas, visando a liberação do AVCB.

Na função "Encargos Especiais" encontram-se as despesas que não geram nenhum bem ou serviço a ser utilizado pela população. Em 2021 correspondeu a 7,03% do total das despesas do governo, sendo a função com quinto maior volume de aplicação de recursos, o que traduz a redução da participação deste tipo de despesas no orçamento que, em 2018, consumia mais de 17% do orçamento anual e era a maior de todas as funções.

Nesta função está incluída a distribuição de recursos tributários para os Municípios, que são receitas de tributos estaduais que o Estado é obrigado a repassar para os Municípios e despesas com a dívida pública.

Alhures a gestão da dívida foi objeto de análise a partir da qual se concluiu o acerto das ações governamentais nesta matéria. As transferências aos Municípios constituem obrigação legal. Assim as despesas com "Encargos Especiais" podem ser consideradas adequadas.

Na função "Administração" constam ações com gestão e manutenção de órgãos do governo. Ao analisar as despesas, o Relatório de Instrução registrou o valor executado em onze programas, não sendo possível perceber com nitidez os objetivos organizacionais durante o exercício. Aparentemente, os gastos da gestão foram para manter o aparato administrativo funcionando, sem intenção de modificações substantivas. Com base no IEGE, foram arroladas recomendações para a Secretaria de Estado do Planejamento e da Fazenda.

Na função "Urbanismo", de responsabilidade de Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano, ocorreu concentração massiva de recursos na subfunção "Infraestrutura Urbana" relacionadas à implantação, pavimentação e conservação de vias urbanas e metropolitanas. Tais despesas parecem-nos coerentes com a realidade e com as necessidades da população do Estado.

Na função "Transporte", de responsabilidade de Secretaria de Estado da Infraestrutura, virtualmente executou um só programa: Logística e Transporte. Este programa, que consumiu 97,06% do orçamento da função, teve como objetivo ampliar, restaurar, conservar e modernizar a infraestrutura de transporte multimodal, para melhorar o fluxo de transportes de carga e passageiros.

Sobre a função "Direitos da Cidadania", executada principalmente pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Participação Popular – SEDIHPOP, o Relatório de Instrução apontou que o principal programa foi aquele relacionado ao sistema prisional.

Ao tratar da função "Assistência Social" o Relatório de Instrução limitou-se a registrar as valores destinados aos cinco programas desta função.

Na instrução não constam dados sobre a execução de metas físicas dos programas, com exceção dos programas da função Educação. Tal lacuna de informação empobrece a análise das contas de governo.

## **DIMENSÃO CONTÁBIL**

Neste tópico é avaliada a elaboração dos plano de contas do Estado e da escrituração dos fatos contábeis. Faz-se análise sobre a compatibilidade das demonstrações contábeis com as normas em vigor.

Os registros contábeis são fundamentais para evidenciar o que aconteceu com as contas públicas do Estado durante o ano e também para permitir a consolidação nacional com as contas de todos os entes federados do Brasil. A forma de registrar os eventos que afetam o patrimônio e as finanças do Estado é padronizada e, a partir dela, é possível diagnosticar a situação econômica e financeira que resultou do governo responsável pelas contas.

O Relatório de Instrução relata que os registros contábeis do Estado são efetuados através de um sistema de processamento eletrônico de dados denominado SIGEF. O Estado seguiu orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e implantou o novo Plano de Contas (PCASP). Os documentos contábeis encontram-se sob a responsabilidade de profissionais habilitados e estão de acordo com o que dispõe a legislação.

Foram examinados os aspectos mais relevantes dos resultados, os quais foram comparados com os números do exercício financeiro anterior.

Ocorreu déficit na execução orçamentária, pois o valor arrecadado foi menor que o valor gasto durante o ano. Comparando-se os dados dos exercícios de 2019 e 2020 verifica-se que o deficit de 2021 foi muito alto, revertendo resultado superavitário do ano anterior.

A partir do Balanço Financeiro, ficou evidente que os recursos ordinários, oriundos principalmente do Tesouro, foram suficientes para cobrir todas as despesas ordinárias, restando margem para cobrir dispêndios vinculados.

Também foi verificada a redução das disponibilidades ao final do ano, ou seja, o Estado encerrou o ano com saldo financeiro menor do que aquele que tinha no início do ano.

O Balanço Patrimonial revela que houve aumento no valor dos bens de propriedade do Estado, com modificação da composição destes bens, com crescimento constante do Imobilizado<sup>4</sup>. Do outro lado, o Passivo<sup>5</sup> aumentou. A análise dos grupos patrimoniais indicou comportamento misto, com prevalência de priora da situação patrimonial do Estado.

O Estado apresentou resultado patrimonial negativo, com variação aumentativa negativa em relação aos exercícios anteriores. Isto quer dizer que o total de bens e direitos do Estado é insuficiente para atender as obrigações.

Por fim, foram apontadas melhorias que devem ser observadas nas Notas Explicativas dos Balanços.

### **C) CONCLUSÃO**

Em suma, é possível afirmar que no exercício de 2021, a arrecadação superou a previsão, favorecendo o governo que executou os programas conforme planejado no orçamento, logrando reduzir a dívida pública. Isto ocorreu mediante o estabelecimento de metas físicas, controle frequentemente eficaz, melhoria do sistema da arrecadação tributária e utilização das disponibilidades financeiras. Apesar disto, não há dados que permitam avaliar os impactos sócio-econômicos obtidos pelo conjunto de ações executadas, lacuna em grande parte ocasionada pela forma de análise empreendida pelo Tribunal de Contas.

Os gastos com a Previdência Social comprometeram significativa parcela do orçamento, dado que deve ser objeto de atenção, pois tende a se agravar.

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

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

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

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

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

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

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

Sob o aspecto da observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos, as contas sob análise revelam que o responsável promoveu execução adequada do orçamento.

Ponderando todos estes elementos, manifestamo-nos pela emissão de Parecer Prévio pela **aprovação, com ressalvas**, das Contas do Governador do Estado e posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa nos termos do art. 8º da Lei Estadual nº 8.258/05 e do art. 31, XI da Constituição Estadual, **acrescido das seguintes recomendações:**

- 1) realizar avaliação atuarial do RPPS dos servidores do Estado, observar as recomendações da Decisão PL-TCE nº 134/2018 e estudar medidas para controlar e reduzir o déficit previdenciário e a utilização de recursos do orçamento fiscal no pagamento de inativos;
- 2) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para a FAPEMA, nos termos do artigo 234, §6º da Constituição Estadual;
- 3) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para o ensino superior público estadual, nos termos do artigo 272, parágrafo único, da Constituição Estadual;
- 4) elaborar Plano de Amortização, conforme Portaria MPS nº 403/2008, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
- 5) concluir a implantação para uso do Módulo Patrimônio Imobiliário do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) em todas as unidades gestoras;
- 6) disponibilizar na rede mundial de computadores dados sobre as obras estaduais, tendo em vista o disposto no artigo 45 da LRF;
- 7) apresentar tempestivamente o Relatório de Gestão da Saúde;
- 8) aperfeiçoar a concepção, planejamento, execução e acompanhamento dos programas na área da Educação;
- 9) estudar e adotar medidas para evitar déficit orçamentário e a deterioração da situação patrimonial do Estado.

1 [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3293&catid=28&Itemid=39](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3293&catid=28&Itemid=39)

2 [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6638/1/td\\_2195.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6638/1/td_2195.pdf);

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE\\_09\\_Previdencia\\_Estadual.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf)

3 [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_alma\\_ata.pdf](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf)

4 Conjunto de bens e direitos necessários à manutenção das atividades da empresa, caracterizados

por apresentar-se na forma tangível (edifícios, máquinas, etc.). O imobilizado abrange, também, os custos das benfeitorias realizadas em bens locados ou arrendados.

5 Obrigações da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos resultarão em saída de recursos.

São Luís-MA, 16 de fevereiro de 2024.

**Assinado Eletronicamente Por:**

Jairo Cavalcanti Vieira  
Procurador de Contas

Em 16 de fevereiro de 2024 às 08:51:18