

Processo nº 5383/2019-TCE/MA

Natureza: Prestação de contas anual de governo

Espécie: Governador do Estado

Entidade: Estado do Maranhão

Exercício financeiro: 2018

Responsável: Flávio Dino de Castro e Costa (Governador)

Procuradores constituídos: não há

Ministério Público de Contas: Procurador Jairo Cavalcanti Vieira

Relator: Conselheiro-Substituto Melquizedeque Nava Neto

Contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, Governador do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2018. Emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas. Recomendações ao Poder Executivo Estadual. Envio de cópia dos relatórios técnicos, do parecer do Ministério Público de Contas, do Voto do Relator e do Parecer Prévio, junto com sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão e ao Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa.

1. RELATÓRIO

1.1 Considerações iniciais

Versam os autos sobre as contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, Governador do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2018.

As contas foram apresentadas à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão pelo Excelentíssimo Governador dentro do prazo estabelecido no art. 64, inciso XIV, da Constituição do Estado do Maranhão.

Em 05/04/2019 foi protocolada neste Tribunal uma via do original das contas, dando origem ao Processo nº 5383/2019-TCE/MA.

Foi designada uma equipe técnica neste Tribunal para analisar e instruir o processo de contas, conforme Portaria TCE/MA nº 223/2019.

O inteiro teor do processo pode ser consultado no site do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão no endereço eletrônico www6.tce.ma.gov.br/consultaprocessos/.

1.2 Informações gerais sobre o Estado do Maranhão

O Maranhão, localizado na região nordeste do Brasil, possui 217 municípios e uma área territorial de 329.651.496 km². É o 2º maior estado da região nordeste e 8º maior do Brasil em extensão territorial. Sua população no ano de 2018 era de aproximadamente 7 milhões de habitantes, sendo o 11º estado mais populoso do país naquele ano, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sua capital, São Luís, é o município mais populoso, com 1.094.667 habitantes, seguido por Imperatriz com 258.016, São José de Ribamar com 176.321, Timon com 167.973, Caxias com 164.224, Codó com 122.597 e Paço do Lumiar com 120.621 habitantes.

Em termos de produto interno bruto, fica em 17º lugar no ranking nacional e em 4º lugar na região nordeste. Seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2018 foi de R\$ 98,179 bilhões, entretanto o PIB por pessoa é o pior do país, de R\$ 13.956,00, demonstrando uma grande concentração de renda. Vem apresentando o menor rendimento mensal domiciliar do país, no ano de 2018 foi de R\$ 605,00 per capita e em 2021 R\$ 635,00.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, em 2017 contava com 0,687 pontos, o segundo pior do país, perdendo apenas para o estado de Alagoas. Conta também com os piores índices de esperança de vida, mortalidade infantil e alfabetização do país.

As principais atividades econômicas do Maranhão são: a indústria (o trabalho de transformar alumínio e alumina, celulose, alimentícia, madeireira), os serviços, o extrativismo vegetal (babaçu), a agricultura (soja, mandioca, arroz, milho) e a pecuária.

Localizado entre as regiões Norte e Nordeste do Brasil, o Maranhão possui o segundo maior litoral do país, resultando em uma grande diversidade de ecossistemas. São 640 quilômetros de extensão de praias tropicais, floresta amazônica, diversas variedades de cerrados, mangues, delta em mar aberto e o único deserto do mundo com milhares de lagoas de águas cristalinas. Essa diversidade está organizada em cinco polos turísticos, cada um com seus atrativos naturais, culturais e arquitetônicos. São eles: o polo turístico de São Luís, o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, o Parque Nacional da Chapada das Mesas, o Delta do Parnaíba e o polo da Floresta dos Guarás. Tocantins, Gurupi, Pindaré, Mearim, Parnaíba, Turiaçu e Itapecuru são os rios mais importantes e pertencem às bacias hidrográficas do Parnaíba, do Atlântico Nordeste Ocidental e do Tocantins-Araguaia I.

1.3 Relatório de instrução preliminar

A análise preliminar das contas encontra-se consubstanciada no Relatório de Instrução nº 5369/2020-UTCEX 1, de 16/06/2019, contendo 93 páginas.

Conforme consta no relatório preliminar, a organização e conteúdo das contas estão de acordo com as normas fixadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA).

Por se tratar de contas de governo, a prioridade foi examinar a eficácia, eficiência e a efetividade das ações governamentais e não atos administrativos isolados. Assim, foram avaliados o orçamento, planos e programas de governo e indicadores representativos do desempenho governamental no exercício financeiro de 2018, de modo a consubstanciar o julgamento das contas pela Assembleia Legislativa do Maranhão e da própria sociedade.

A análise das contas ocorreu com base na legislação vigente e nos princípios gerais de direito. Teve como escopo os documentos apresentados, os relatórios exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e os demonstrativos contábeis. Além disso, foram realizadas consultas ao Sistema Informatizado de Planejamento e Acompanhamento do Estado (SISPCA) e ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Maranhão (SIAFEM) para subsidiar e dar mais consistência a análise levada a efeito.

As constatações levantadas no transcurso dos exames foram obtidas em função de cada um dos critérios constantes do art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e art. 50 da Constituição do Estado do Maranhão, como legalidade, legitimidade, economicidade, aplicações das subvenções e renúncia de receitas, bem como outros critérios estabelecidos na legislação vigente.

Segundo a CF/88, art. 212, e a Constituição do Estado do Maranhão, art. 220, o Estado é obrigado a aplicar, no mínimo, 25% dos recursos de Receitas de Impostos e Transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Em 2018, a receita de impostos e transferências resultou em R\$ 12.373.976.040,00. O Estado aplicou em MDE a importância de R\$ 3.578.180.992,41, que corresponderam a 28,92%, cumprindo a norma legal e constitucional.

Em relação à Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 60, inciso XII, com redação dada pela EC nº 53/06 e o art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, determina que pelo menos 60% da receita do FUNDEB deve ser destinada a remuneração desses profissionais em efetivo exercício na rede pública. No exercício 2018, a Remuneração dos Profissionais do Magistério importou em R\$ 1.362.427.522,58, alcançando 98,41% dos recursos do FUNDEB, cumprindo, assim, a determinação de aplicar o mínimo de 60% exigido legalmente.

Com relação à Saúde, foi aplicado no exercício financeiro de 2018 o valor total de R\$ 1.791.979.031,19, correspondendo a 14,48% da receita de impostos e transferências, cumprindo com o limite de 12% determinado pela CF/88. Comparando a evolução da aplicação dos recursos em ações e serviços de saúde entre os exercícios financeiros de 2015 a 2018, observou-se que em 2016, 2017 e 2018 a aplicação de recursos em ações de saúde ficou sempre abaixo do valor aplicado em 2015, entretanto em 2018 houve uma recuperação e correspondeu à 97,08% dos recursos aplicados em 2015.

Com relação a despesa com pessoal, o art. 19 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) estabelece para os Estados o percentual de 60% em relação à Receita Corrente Líquida do Estado (RCL). No art. 20, inciso II, a Lei faz a repartição desses limites entre os Poderes e Órgãos. Para o Poder Executivo estadual o limite máximo estabelecido é 49%. A despesa de pessoal do Poder Executivo do Estado do Maranhão, no exercício 2018, atingiu o percentual de 46,83% da RCL, já considerando o inscrito em restos a pagar não processados. Assim, observa-se o cumprimento do limite máximo legal de 49% (art. 20, inciso II, letra “c”, da LRF). Entretanto, ficou acima do limite prudencial de 46,55% (art. 22, parágrafo único, da LRF).

No final do exercício financeiro de 2018, as despesas de pessoal do Poder Judiciário e do Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, mantiveram-se dentro do limite prudencial. O mesmo não ocorreu com o Executivo e o Ministério Público, que excederam o limite prudencial fixado pela LRF.

As despesas de pessoal consolidadas dos poderes mantiveram-se dentro do limite máximo, porém, excederam o limite prudencial estabelecido pela LRF. O valor total com despesas de pessoal atingiu o percentual de 57,64%, abaixo do limite máximo exigido².

Na análise do período 2015 a 2018, observou-se que a despesa de pessoal consolidada manteve-se sempre abaixo do limite máximo de 60% da RCL.

Com relação à dívida pública, a unidade técnica informou que o Governo do Estado do Maranhão ficou dentro dos limites de endividamento definidos pelo Governo Federal. Entretanto ficou demonstrado que houve um aumento da dívida pública em relação ao exercício financeiro anterior. O resultado primário do Estado para o exercício de 2018 foi deficitário em R\$ 558.093.162,63, a previsão na LDO era de um resultado deficitário de apenas R\$ 318.649.133,00. Com relação ao resultado nominal, a dívida aumentou em R\$ 510.598.182,12 de um exercício financeiro para o outro, na LDO havia uma previsão de diminuição da dívida em R\$ 1.157.562.959,00. Esta meta da LDO também não foi atingida.

O setor técnico deste Tribunal apresentou as constatações e ocorrências no Relatório de Instrução nº 5369/2020-UTCEX 1 organizadas conforme as seguintes dimensões de fiscalização: dimensão orçamentária, dimensão financeira, dimensão patrimonial, dimensão operacional e dimensão contábil.

Na dimensão orçamentária foi avaliado o processo orçamentário do Estado: a aprovação das leis, a previsão das receitas, a fixação das despesas, as alterações ocorridas no orçamento e o desempenho da execução orçamentária.

Na dimensão financeira foi avaliado o processamento legal da receita e despesa pública, bem como a programação financeira, o fluxo de caixa, o gerenciamento da dívida pública e o atendimento de limites estabelecidos na legislação vigente. A avaliação financeira objetivou verificar se o Poder Executivo gerenciou as receitas e despesas de maneira responsável e cumprindo as exigências legais e técnicas.

Na dimensão patrimonial foi avaliada a administração do patrimônio público do Estado, assim como as aquisições e alienações ocorridas no ano. A avaliação da gestão patrimonial objetivou 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 exercício financeiro em análise.

Na dimensão operacional foram avaliados os resultados alcançados pelo governo. As metas e objetivos foram confrontados com aquilo que foi efetivamente realizado, permitindo visualizar se o que foi planejado foi concretizado.

Na dimensão contábil foi avaliada a escrituração dos atos e fatos contábeis ocorridos durante o exercício financeiro em análise e se o resultado dessa escrituração foi demonstrada adequadamente nas demonstrações contábeis aplicadas ao setor público.

1.3 Citação e defesa

O Excelentíssimo Governador do Estado do Maranhão foi citado por meio do Ofício nº 40/2020-GCSUB2/MNN, de 15/12/2020, para apresentar defesa face as ocorrências detectadas pelo setor técnico em suas contas.

A citação foi recebida no Palácio dos Leões, localizado na Avenida Dom Pedro II, s/nº, Centro, no Município de São Luís/MA, em 18/12/2021, conforme consta nas peças digitais anexadas ao processo.

Foi solicitada prorrogação de prazo, conforme previsto na legislação, e lembrado, na citação, e, posteriormente, sua Excelência, o Governador, apresentou sua defesa de forma tempestiva.

O processo foi encaminhado à unidade técnica deste Tribunal para analisar a defesa e o resultado da análise está consubstanciado no Relatório de Instrução nº 6643/2021-NUFIS 3/LÍDER 8, de 31/08/2021.

Após, os autos foram enviados ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de seu competente parecer, nos termos do art. 110, inciso III, da Lei Estadual nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA).

1.4 Ocorrências remanescentes no relatório de análise de defesa

Após analisar a defesa apresentada pelo Excelentíssimo Governador, o setor técnico emitiu o Relatório de Instrução nº 6643/2021-NUFIS 3/LÍDER 8 concluindo, no item III, pela permanência das ocorrências listadas abaixo, conforme suas dimensões de análise.

1.4.1 Dimensão orçamentária

Nesta dimensão a unidade técnica concluiu pela permanência de duas ocorrências:

- a) realização de alterações orçamentárias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, desatendendo o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988/88;
- b) ausência de motivação/justificativa nas anulações de dotações orçamentárias, em desacordo com o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 c/c o art. 16 do Decreto Estadual nº 33.774/2018 e a Instrução Normativa SEPLAN nº 01/2018.

1.4.2 Dimensão financeira

Nesta dimensão a unidade técnica concluiu pela permanência das ocorrências a seguir:

- a) destinação de recursos à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) em percentual inferior ao limite de 0,5% da receita corrente anual, desatendendo o art. 234, §6º, da Constituição do Estado do Maranhão (os recursos orçamentários corresponderam a 0,31% e os financeiros 0,23% da receita corrente anual do Estado);
- b) fixação de dotação e aplicação de recursos em apoio às atividades do ensino superior público estadual em percentual inferior a 20% dos recursos constitucionais previstos no art. 220 da Constituição do Estado do Maranhão (recursos fixados 12,88% e recursos aplicados 11,89% pela Universidade Estadual do Maranhão e Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão), desatendendo o parágrafo único do art. 272 da Constituição do Estado do Maranhão;
- c) na avaliação das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), constatou o não encaminhamento do demonstrativo do desdobramento das receitas previstas no orçamento em metas bimestrais de arrecadação, conforme dispõe art. 13 da Lei complementar 101/2000 e inciso II do art. 11 da Instrução Normativa TCE/MA nº 08/2003, prejudicando a análise durante o acompanhamento da gestão fiscal;
- d) o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa apresenta divergência, a menor, no valor de R\$ 420.499.967,45, do total das disponibilidades de caixa registrado no Relatório de Gestão Fiscal, em relação aos saldos financeiros apresentados no Balanço Financeiro;
- e) ausência de estudo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, desatendendo o art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº

101/2000;

- f) não atendimento à Nota de Diligência nº 5/2019-TCE/MA, que solicitou esclarecimentos sobre as ocorrências registradas na Notificação de Auditoria Fiscal – NAF SEI nº 151/2018-AUDIT/COAUD/CGAUC/SRPPS/SPREV MF;
- g) presença de déficit atuarial no Sistema Previdenciário do Estado, sendo necessário apresentação de plano de amortização por meio de lei do Ente, conforme determina a Portaria MPS nº 403/2008;
- h) presença de déficit financeiro no Sistema Previdenciário do Estado e ausência de meta, prioridade ou de ações para o equacionamento ou equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário;
- i) ausência de informações concretas dos valores referentes as medidas de compensação tributária, contrariando o disposto no inciso II e §2º do art. 14 da LRF;
- j) prática de concessão de benefícios tributários sem a adequada demonstração de seus efeitos nas leis orçamentárias, descumprindo o que determina o art. 14, §1º, da LRF c/c art. 165, §6º, da CF c/c art. 136, §6º, da CE/MA;
- k) não contabilização das renúncias fiscais, conforme artigos 83, 85, 89 e 93 da Lei nº 4.320/1964 e art. 1º, § 1º, da LRF;
- l) das diligências efetuadas: falta de transparência dos dados referentes as renúncias de receitas em ambientes acessíveis ao público, conforme prescreve os artigos art. 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); princípio da publicidade contido no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

1.4.3 Dimensão patrimonial

Nesta dimensão o setor técnico terminou o relatório com essas ocorrências:

- a) ausência de sistemas de controle do patrimônio público, conforme requisição de informações contidas na nota de diligência nº 05/2019 TCE/MA, confirmando-se o não atendimento à Portaria STN nº 548/2018;
- b) descumprimento do art. 3º do decreto nº 32.594/2017, quanto à quantidade de membros da comissão especial de avaliação de bens móveis e imóveis;
- c) não cumprimento do art. 5º do Decreto nº 32.597/2017, no que toca a criação da comissão de avaliação de bens patrimoniais na administração direta e indireta;
- d) ausência de acompanhamento, pela Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores (SEGEP), quanto ao efetivo levantamento dos inventários pelas unidades gestoras;
- e) ausência de estudos comparativos da economicidade dos gastos necessários para a realização de manutenção de adaptação dos imóveis próprios desocupados, em relação aos gastos desembolsados com aluguéis;
- f) falta de transparência na gestão dos dados da dívida ativa e baixa recuperabilidade dos créditos;
- g) não cumprimento do plano de pagamentos de precatórios.

1.4.4 Dimensão operacional

Na dimensão operacional as ocorrências remanescentes foram:

- a) divergência de informações na prestação de contas e no sistema SISPCA, bem como o descompasso entre a execução físico-financeiro em relação ao planejado/executado no Fundo de Combate ao Câncer;
- b) inconsistências no número de matrículas da relação de escolas estaduais em comparação com os dados do INEP;
- c) não encaminhamento do Relatório de Gestão, na Função Saúde, desatendendo a Instrução Normativa TCE/MA nº 26/2011, Anexo 1, item 1.40.01;
- d) falta de atuação do Conselho Estadual de Saúde, desatendendo o art. 77, § 3º, da Emenda Constitucional nº 29 c/c os artigos 33 e 36 da Lei nº 8.080/1990; § 2º da Lei nº 8.142/1990; e 5º diretriz, incisos IV, XIV, XVI e XVIII, da Resolução nº 333/2003 do Conselho Nacional de Saúde.

1.4.5 Dimensão contábil

E, por último, na dimensão contábil restaram as seguintes:

- a) inconsistência no saldo dos restos a pagar não processados no Balanço Orçamentário.
- b) divergência entre os valores registrados no Balanço Orçamentário encaminhado na prestação de contas e os constantes no Balanço Orçamentário encaminhado junto com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre do exercício financeiro de 2018;
- c) as Notas Explicativas relativas ao Balanço Orçamentário não contemplam informações que explique as razões que motivaram a expressiva frustração das receitas de amortização de empréstimo e das transferências de capital, que tiveram uma realização ínfima de 0,79% e 4,19%, respectivamente, do que foi previsto;
- d) as Notas Explicativas relativas ao Balanço Orçamentário não informam o procedimento adotado em relação aos Restos a Pagar não Processados Liquidados, ou seja, não esclarece se o saldo é transferido ao final do exercício para restos a pagar processados ou se mantém o controle dos restos a pagar não processados liquidados separadamente;
- e) as Notas Explicativas referente ao Balanço Patrimonial não evidenciam a composição/natureza dos valores da conta Créditos a Longo Prazo, a composição/natureza dos valores da conta Ativo imobilizado, e nem a composição/natureza dos valores da conta Provisões a Longo Prazo.

1.5 Parecer do Ministério Público de Contas

O Procurador de Contas Jairo Cavalcanti Vieira emitiu o Parecer nº 33/2022-GPROC1/JCV, de 28/01/2022, opinando pela aprovação com ressalvas das Contas do Governador do Estado e que fossem feitas recomendações, nestes termos:

[...]

C) CONCLUSÃO

Em suma, é possível afirmar que no exercício de 2018, apesar de a arrecadação ter sido abaixo da previsão, o governo executou os programas conforme planejado no orçamento sem incrementar a dívida pública, mas descuidando em parte das metas fiscais. Isto ocorreu mediante o estabelecimento de metas físicas, controle frequentemente eficaz e utilização da disponibilidade financeira. Apesar disto, não há dados que permitam avaliar os impactos socioeconômicos 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) inserir a exposição de justificativa de abertura de crédito suplementar no texto do decreto que dispuser sobre esta abertura;
- 2) 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;
- 3) avaliar providências necessárias para conter o avanço dos gastos com pessoal;
- 4) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para a FAPEMA, nos termos do artigo 234, § 6º da Constituição Estadual;
- 5) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para o ensino superior público estadual, nos termos do artigo 272, parágrafo único, da Constituição Estadual;
- 6) cumprir as determinações do parágrafo único do artigo 22 da LRF;
- 7) aperfeiçoar o acompanhamento das metas fiscais, adotando as medidas cabíveis de acordo com o cenário identificado;

- 8) desenvolver sistema que permita o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais;
- 9) elaborar Plano de Amortização, conforme Portaria MPS nº 403/2008, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
- 10) concluir a implantação para uso do Módulo Patrimônio Imobiliário do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) em todas as unidades gestoras;
- 11) elaborar novo Plano de Pagamento de Precatórios, tendo em vista as alterações legislativas e novos prazos fixados em âmbito federal;
- 12) implementar melhorias na fixação e acompanhamento de metas físicas da educação e reavaliar as causas da redução no número de matrículas no sistema estadual de ensino;
- 13) apurar as causas do aumento do custo médio dos procedimentos realizados no programa “Saúde para Todos”;
- 14) prover condições para a melhoria no funcionamento do Conselho Estadual de Saúde;
- 15) verificar as causas da frustração das metas estabelecidas para o programa “Universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário”, executada no âmbito da função Saneamento;
- 16) estudar medidas para conter resultados financeiros negativos nos exercícios financeiros futuros;
- 17) confeccionar, nos próximos Balanços Patrimoniais, Nota Explicativa com detalhamento dos valores contemplados na rubrica “Provisões de Longo Prazo” do passivo;
- 18) melhorar o controle da gestão das autarquias, fundações e fundos e o capital social das demais entidades da administração indireta, possibilitando a maior eficiência e geração de resultados positivos destas entidades.

1.6 Pedido de pauta

Segundo o art. 212 do Regimento Interno desta Corte, o Relator tem o prazo de até 72 horas antes da data marcada para a Sessão Extraordinária que apreciará as contas do Governador para encaminhar cópia do seu Relatório e Parecer Prévio ao Presidente do Tribunal de Contas, que fará distribuir cópias aos Conselheiros, aos Auditores e aos Representantes do Ministério Público de Contas e da Procuradoria Geral do Estado do Maranhão.

A inclusão do processo em pauta e sua divulgação ocorreram conforme o estabelecido no Regimento Interno e Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Fundamentação

Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante emissão de parecer prévio, em face do art. 51, inciso I, da Constituição do Estado do Maranhão e dos artigos 1º, inciso I, e 8º da Lei Estadual nº 8.258/2005.

Segundo o § 1º do art. 204 do Regimento Interno do TCE/MA devem estar contidas nas contas do Governador os Balanços Gerais do Estado, o Relatório da Gerência de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, ou órgão equivalente, sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira estadual e a exposição do Governador do Estado sobre o exercício financeiro encerrado e a execução do orçamento. O parágrafo 2º do mesmo artigo prevê que as contas apresentadas pelo Governador abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. Este dispositivo não exclui a obrigatoriedade de os ordenadores de despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como Ministério Público e Tribunal de Contas, encaminharem suas respectivas prestações de contas decorrentes de atos, contratos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, para apreciação e julgamento consoante o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e o art. 1º, inciso II, e art. 167, do Regimento Interno deste Tribunal.

O art. 205 do Regimento Interno estabelece que o Parecer deste 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.

As contas foram apresentadas conforme estabelecido no art. 204 do Regimento Interno do TCE/MA e o processo de contas cumpriu as etapas do rito processual deste Tribunal, quais sejam: instauração, instrução do processo, direito à defesa e ao contraditório e manifestação do Ministério Público de

Contas, fases que antecedem o julgamento das contas, em conformidade com o art. 120 da Lei Orgânica do TCE/MA e obedecendo ao princípio do devido processo legal.

O processo de contas se revelou regular e válido quanto ao procedimento de citação do responsável, cumprindo o princípio da ampla defesa e do contraditório, em conformidade com o art. 127, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei Orgânica do TCE/MA.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer opinando pela aprovação com ressalvas das contas, conforme demonstrado no item 1.5.

O resultado da análise das contas apresentadas ao Tribunal foi apurado com base na documentação constante dos autos do processo e as ocorrências remanescentes foram demonstradas no item 1.4.

O Planejamento Governamental do Estado foi elaborado de acordo com as três peças orçamentárias do art. 165 da CF/88 e art. 136 da Constituição Estadual do Maranhão: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além dessas peças, o Governo do Estado elaborou um Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS) com vigência de 2016 a 2019, constante no Plano Plurianual.

A unidade técnica informou que a aprovação das leis orçamentárias ocorrerem conforme a legislação vigente e que o processo de elaboração do planejamento governamental foi conduzido pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), de acordo com as atribuições determinadas pelo Decreto nº 28.186/2012. Essa Secretaria utilizou o SISPCA para elaboração e acompanhamento do planejamento e, por meio desse sistema, os Poderes e Órgãos que compõe a Administração Estadual encaminham suas propostas orçamentárias, informam suas metas físicas a serem alcançadas e acompanharam suas ações ao longo do período examinado.

Em relação a transparência do planejamento governamental, verificou-se que as peças orçamentárias (projetos e leis) estão disponibilizadas no site da SEPLAN: <http://www.seplan.ma.gov.br/> e, também, no Portal da Transparência do Estado, no endereço eletrônico: <http://www.transparencia.ma.gov.br/>.

O Plano Plurianual do quadriênio 2016-2019 (aprovado pela Lei nº 10.375/2015) foi estruturado em 69 programas, a serem executados por 75 unidades gestoras, por meio de 466 ações governamentais. No PPA consta toda orientação estratégica de Governo, apresentando o cenário macroeconômico para o período de 2016 a 2019, as diretrizes a serem seguidas, os indicadores socioeconômicos que servirão para mensuração dos programas, todos os programas de governo com os respectivos objetivos, ações, produtos e metas físicas a serem alcançadas. No Anexo IV do PPA consta o Plano de Desenvolvimento Socioeconômico – PDS do Estado do Maranhão.

A maior quantidade de recursos foi direcionada 46 programas do tipo finalístico, que são os oferecem produtos, bens e serviços para atender às necessidades da sociedade. A segunda maior parcela dos recursos foi destinada aos programas do tipo apoio administrativo, que visam atender às despesas da administração pública.

Em 2018, o Governo do Estado, por meio da Lei nº 10.719/2018, fez uma revisão no PPA 2016-2019, incluindo mais 4 programas, excluindo 2 e alterando outros 31 programas (conforme Anexos I, II e III da referida lei).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2018 (aprovada pela Lei nº 10.638/2017) estabeleceu as metas e prioridades para a administração estadual e as diretrizes para a elaboração da LOA do exercício financeiro de 2018. A sua estruturação cumpre com o determinado no § 2º do art. 165 da CF/88 c/c o art. 4º da LRF.

A Lei Orçamentária Anual de 2018 (aprovada pela Lei nº 10.788/2018) constitui peça única e compreende os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais. O Governo do Estado do Maranhão, na forma do § 5º do art. 165 da CF/88, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 19.987.796.000,00.

Após as alterações orçamentárias, o orçamento anual sofreu um aumento de 9,71%, passando para R\$ 21.928.421.450,61. Houve abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 4.695.550.790,80, correspondendo a 23,49% das despesas fixadas, cumprindo o limite máximo autorizado pelo Poder Legislativo de 50% do total de despesa, conforme estabelecido no art. 5º da LOA. A fonte de recurso mais utilizada para abrir os créditos adicionais foi a anulação de dotação, correspondendo a 58,71% do total das fontes de recursos utilizadas.

A classificação da despesa por função identifica a área de atuação do governo. É obrigatória e serve para a consolidação nacional dos gastos do setor público. Em 2018, as áreas governamentais que tiveram maior aplicação foram Encargos Especiais e Previdência Social. Na função Encargos Especiais foi alocado o maior volume de recursos. Nessa função foram registrados os valores oriundos das transferências constitucionais e legais aos municípios e dos gastos com a dívida pública. A função Educação foi a 2ª em aplicação de recursos. A função Previdência Social, que representa os gastos com pensão e aposentadoria dos servidores do Estado, ficou em 3º lugar. Já a função Saúde ficou na 4ª posição.

A Secretaria de Educação, o Fundo de Previdência e a Secretaria de Saúde, junto com o Fundo de Saúde, são as unidades gestoras com maior aplicação de recursos, mais de 2 bilhões de recursos cada uma. Em 4º e 5º lugar aparecem o Tribunal de Justiça e a Secretaria de Estado da Infraestrutura, com aproximadamente 1 bilhão de recursos. A relação completa da despesa por unidade gestora encontra-se demonstrada no Quadro 2.4.3.1 do Anexo I do Relatório de Instrução nº 5369/2020-UTCEX 1.

Ao analisar o Balanço Orçamentário do Estado do Maranhão do exercício financeiro de 2018, na parte relativa à receita, podemos concluir que o desempenho na arrecadação ficou abaixo do esperado. Conforme demonstrado na tabela abaixo:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITA REALIZADA	DIFERENÇA	PERCENTUAL ARRECADADO
Receitas Correntes	20.974.253.139,73	19.091.747.580,93	-1.882.505.558,80	91%
Receita Tributária	8.205.612.718,00	8.289.823.846,96	84.211.128,96	101%
Receita de Contribuições	1.692.205.000,00	1.195.372.390,33	-496.832.609,67	71%
Receita Patrimonial	839.571.389,00	325.144.705,76	-514.426.683,24	39%
Receita de Serviços	446.270.000,00	351.348.474,94	-94.921.525,06	79%
Transferências Correntes	9.445.605.427,73	8.606.891.847,27	-838.713.580,46	91%
Outras Receitas Correntes	344.988.605,00	323.166.315,67	-21.822.289,33	94%
Receitas Capital	2.150.588.324,00	830.896.120,43	-1.342.667.464,93	39%
Operações de Crédito	1.149.575.541,00	713.288.970,39	-436.286.570,61	62%
Alienação de Bens	788.000,00	939.054,94	151.054,94	119%
Amortização de empréstimos	1.700.000,00	13.557,59	-1.686.442,41	1%
Transferências de Capital	347.902.783,00	14.594.641,52	-333.308.141,48	4%
Outras Receitas de Capital	650.622.000,00	102.059.895,99	-548.562.104,01	16%
Deduções das Receitas	2.367.408.000,00	2.344.432.738,64	-22.975.261,36	99%
TOTAL	20.757.433.463,73	17.578.210.962,72	-3.202.197.762,37	85%

A previsão de arrecadação atualizada no orçamento foi de R\$ 20.757.433.463,73, mas foi arrecado somente 85% deste valor. A arrecadação total após as deduções das receitas foi de R\$ 17.578.210.962,72, demonstrando uma insuficiência de arrecadação no percentual de 15% do previsto.

Ao analisar as Receitas Correntes³, podemos concluir que foi arrecadado somente 91% do total previsto. Somente a receita tributária teve uma arrecadação maior que a prevista. As maiores fontes de receita do Estado do Maranhão são as receitas tributárias e as receitas de transferências correntes.

Com relação as Receitas de Capital⁴, foi arrecadado muito menos que o previsto no orçamento, apenas 39% da previsão. As operações de créditos previstas não foram realizadas, praticamente não houve amortização de empréstimos concedidos e não foram concretizadas as outras despesas de capital conforme esperado.

Ao analisar a despesa, conforme apresentada no Balanço Orçamentário do Estado, podemos concluir que o governo gastou menos que o que estava autorizado no orçamento. Foram empenhadas 88% das despesas autorizadas no orçamento. Isso ocorreu justamente para acompanhar a arrecadação do exercício financeiro. Verifica-se que houve um contingenciamento nas despesas com pessoal e em outras despesas correntes. O governo concretizou somente 56% das despesas com investimento. Veja a tabela abaixo:

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	EMPENHADAS	LIQUIDADAS	PAGAS	PERCENTUAL
Pessoal e encargos	10.285.907.255,69	9.516.179.628,45	9.515.586.612,61	9.286.352.742,67	93%
Juros e encargos da dívida	381.301.596,00	378.427.941,58	378.427.941,58	378.427.941,58	99%
Outras despesas correntes	7.702.728.689,23	6.979.011.084,50	6.757.071.822,87	6.304.993.554,89	91%
Investimentos	2.614.536.307,69	1.454.546.791,63	1.308.323.070,65	1.052.678.332,62	56%
Inversões financeiras	368.590.744,00	368.566.707,94	368.566.707,94	359.013.925,81	100%
Amortização da dívida	574.953.624,00	572.796.391,75	572.796.391,75	572.796.391,75	100%
TOTAL	21.928.018.216,61	19.269.528.545,85	18.900.772.547,40	17.954.262.889,32	88%

O Tribunal de Justiça do Estado, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado foram responsáveis pela

execução das seguintes parcelas do orçamento.

Em reais

UNIDADE GESTORA	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESA EMPENHADA	DESPESA LIQUIDADADA	DESPESA PAGA	SALDO DOTAÇÃO
Tribunal de Justiça	1.133.389.775,57	1.111.231.609,42	1.084.048.484,87	1.084.013.992,26	22.158.166,15
Assembleia Legislativa	401.199.434,00	397.487.794,57	394.902.551,47	394.544.228,25	3.711.639,47
Tribunal de Contas	164.689.068,25	161.821.868,93	157.498.189,75	157.498.189,40	2.867.199,32
Procuradoria-Geral de Justiça	482.783.959,00	482.090.683,30	476.816.004,78	476.187.552,63	693.275,70

As contas do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão do exercício financeiro de 2018, Processo TCE/MA nº 3782/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Desembargador José Joaquim Figueredo dos Anjos, foram julgadas regulares na Sessão Plenária de 30/03/2022, dando origem ao Acórdão PL-TCE nº 187/2022. O Tribunal de Justiça executou 98,05% do seu orçamento. Liquidou e pagou 97,55% do total das despesas empenhadas naquele exercício financeiro.

As contas da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão do exercício financeiro de 2018, Processo TCE/MA nº 3620/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Deputado Othelino Nova Alves Neto, foram julgadas regulares na Sessão Plenária de 07/07/2021, dando origem ao Acórdão PL-TCE nº 574/2021. A Assembleia Legislativa executou 99,07% do seu orçamento. Liquidou e pagou 99,26% do total das despesas empenhadas naquele exercício financeiro.

As contas do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão do exercício financeiro de 2018, Processo TCE/MA nº 2462/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, foram julgadas regulares na Sessão Plenária de 15/07/2020, dando origem ao Acórdão PL-TCE nº 669/2020. O Tribunal de Contas executou 98,25% do seu orçamento. Liquidou e pagou 97,32% do total das despesas empenhadas naquele exercício financeiro.

As contas da Procuradoria-Geral de Justiça do Maranhão (Ministério Público Estadual) do exercício financeiro de 2018, Processo TCE/MA nº 2505/2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Gonzaga Martins Coelho, foram julgadas regulares por meio do Acórdão PL-TCE nº 200/2022. A Procuradoria Geral de Justiça do Maranhão executou 99,86% do seu orçamento. Liquidou e pagou 99,76% do total das despesas empenhadas naquele exercício financeiro.

Com relação às ocorrências remanescentes nas contas, após a unidade técnica analisar a defesa, destacamos o seguinte:

Na dimensão orçamentária a unidade técnica assegura que permaneceram as seguintes ocorrências:

- realização de alterações orçamentárias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, desatendendo o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988;
- ausência de motivação/justificativa nas anulações de dotações orçamentárias, em desacordo com o art. 43 da Lei nº 4.320/1964 c/c o art. 16 do Decreto Estadual nº 33.774/2018 e a Instrução Normativa SEPLAN nº 01/2018.

Ponderando a primeira ocorrência, ressalta-se que o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal de 1988 proíbe a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Como bem disse o Ministério Público de Contas em seu parecer “Prévia autorização legislativa não é sinônimo de autorização em lei específica”, neste sentido, a autorização prévia pode constar nas leis de diretrizes orçamentárias sem ferir o dispositivo constitucional citado. Conforme informado na defesa, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais subsequentes passaram a autorizar as transposições e transferências de recursos por meio de decreto do Poder Executivo. Cabe registrar, ainda, que essa ocorrência também constou nas contas dos exercícios financeiros de 2017 e 2019, que receberam parecer prévio deste Tribunal pela aprovação plena. Por último, verificamos que no relatório de instrução das contas do exercício financeiro de 2020 esta ocorrência é inexistente. Assim, considerando que já foram tomadas providências objetivando sanar a ocorrência em questão, podemos considerá-la superada para fins de recomendações.

Com relação a ocorrência apresentada na letra “b” acima, ela também ficou registrada nas contas do exercício financeiro de 2017. Na defesa foi alegado que as motivações e justificativas vêm sendo apresentados por meio de ofícios expedidos pelos secretários e dirigentes dos órgãos, os quais ficam apensados aos processos de solicitação de alterações orçamentárias, conforme consta na Instrução Normativa SEPLAN nº 01/2018. Percebe-se que o Governo do Estado cumpriu o disposto na referida instrução normativa, entretanto, objetivando dar maior publicidade as ações governamentais, entendemos que as justificativas que deram azo as anulações de dotações merecem ser disponibilizadas ao público em geral. Assim, corroboramos com o entendimento do Ministério Público de Contas que exarou em seu parecer o seguinte: “A transparência pode ser otimizada neste ponto, com a inserção da exposição justificada no texto do decreto que dispuser sobre os créditos orçamentários”.

Na dimensão financeira a unidade técnica e o Ministério Público de Contas asseguram que remanesceram as ocorrências listadas no item 1.4.2. Verificamos que as ocorrências listadas nas letras “a”, “b”, “c” e “k” do item 1.4.2 também constavam nas contas do exercício financeiro de 2019 e, assim como outras, nas contas do exercício financeiro de 2017. Como foi dito, essas ocorrências não foram capazes de macular aquelas contas, que receberam parecer prévio com aprovação plena.

Com relação ao desatendimento dos índices constantes nas letras “a” e “b”, a defesa informou que tem se esforçado para atender o limite mínimo constitucional, aumentando a cada ano a aplicação de recursos na FAPEMA e no ensino superior do Estado. Cabe ressaltar que o limite mínimo para aplicação em educação previsto no art. 212 da Constituição Federal foi devidamente cumprido.

Entendemos que o Governo do Estado deve continuar empenhando-se para atingir o mínimo exigido no **art. 272, parágrafo único, e art. 234, §6º, da Constituição do Estado do Maranhão**. Cabendo, nestes casos, e nos outros de cunho financeiro, monitoramento do órgão de controle interno estadual a fim de melhorar a qualidade das informações nos demonstrativos fiscais e contábeis.

Com relação a ocorrência apresentada na letra “d”, a defesa alega que a divergência sinalizada entre os relatórios quanto a Disponibilidade de Caixa, no RGF e no Balanço Financeiro, decorreu das informações da Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA, UG 120206, com fontes 0211 e 0218 (recursos próprios) que não foram consideradas nos demonstrativos dos relatórios de gestão fiscal e relatórios resumidos de execução orçamentária, enquanto no demonstrativo de Balanço Financeiro passam a compor. Completou:

Dessa forma, diante desse impasse acerca do entendimento da relação de dependência da CAEMA para com Estado do Maranhão, optou-se por retirá-la dos sistemas do Estado entre os anos de 2019 e 2021 (orçamento fiscal). Entretanto, após normativos da União, em especial, decorrentes dos termos de entendimento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal - PAF, os Estados que realizaram e assinaram esse acordo, deverão até o Exercício de 2022, integrar suas empresas dependentes que, no entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, no caso do Maranhão, insere-se a CAEMA.

Ao analisar a defesa a unidade técnica informou que apesar dos argumentos apresentados, ao rever o arquivo Demonstrativo Disponibilidades de Caixa, o saldo apresentado pela CAEMA foi de R\$ 275.728.538,50, divergente do apontado no Relatório. Assim, concluiu pela permanência da ocorrência, entretanto a diferença apurada diminuiu.

Cabe destacar que os gastos com a previdência social comprometeram significativa parcela do orçamento, merecendo uma atenção especial por parte do governo do estado, pois tende a se agravar. Neste ponto, recomenda-se ao Governo do Estado do Maranhão realizar avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado e estudar medidas para controlar e reduzir o déficit previdenciário e a utilização de recursos do orçamento fiscal no pagamento de inativos, caso ainda não tenha sido feito.

Na dimensão patrimonial, permaneceram as ocorrências listadas no item 1.4.3, letras “a” até “g”. O Ministério Público de Contas, ao analisar esta dimensão, registrou o seguinte em seu parecer:

[...]

O Relatório de Instrução registrou que o dinheiro disponível do Estado era de aproximadamente R\$ 1,9 bilhão, depositados em sete instituições financeiras diferentes, parte dele mantido em investimentos financeiros.

Foram gastos aproximadamente R\$ 123 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 Estado adquiriu sistema informatizado visando aprimorar a gestão das reformas e aquisição de imóveis.

Os gastos com aquisição e construção de imóveis somaram aproximadamente R\$ 1 bilhão, montante inferior àquele gasto no ano anterior.

Houve adequado registro dos bens doados e recebidos em doação durante o ano de 2018. O Estado recebeu doações no valor de R\$ 953 mil. O Estado efetuou doações no valor de R\$ 931 mil, integralmente de bens móveis, na maior parte destinados a entidades filantrópicas.

Observou-se que houve falhas quanto à preparação para atendimento da Portaria STN nº 548/15. O Estado deveriam fazer o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos bens móveis e imóveis e a respectiva depreciação, amortização ou exaustão até 31/12/2018. O gestor informou que foram adotadas as providências em questão nos anos de 2019 e 2020, donde se percebe que não foi observado o prazo fixado na portaria mencionada.

Consta no Relatório de Instrução que a LOA não dispõe de anexo evidenciando projetos em andamento, conforme exigido no art. 45 da LRF, nem foi encaminhado relatório discriminando projetos novos. O gestor informou que a partir de 2019 estas falhas foram corrigidas.

O Estado registrou que é credor de valores que somam aproximadamente R\$ 4,5 bilhões, todos inscritos da Dívida Ativa. O montante da Dívida Ativa aumentou mais de 50% entre 2015 e 2018.

Verificou-se que menos da metade dos devedores do Estado foi cobrado judicialmente, tendo sido recuperados apenas 1,78% do total da Dívida Ativa. De acordo com a Unidade de Fiscalização, constatou-se:

“[...] a concentração de forças na recuperação administrativa dos créditos vencidos, numa tentativa de reduzir o índice de inscrição em Dívida Ativa ajuizada e, principalmente, na implementação de ações e instrumentos ágeis, no tocante à solução de controvérsias, visando à cobrança dos créditos tributários e não tributários, antes mesmo de sua inscrição em Dívida Ativa”.

Entende-se que, embora o valor dos créditos do Estado tenham aumentado significativamente e a recuperação destes créditos sejam baixa, há evidências de adoção de medidas para tornar mais eficiente a gestão da dívida ativa.

Quando o governo gasta mais do que arrecada, ou necessita fazer grandes investimentos, em infraestrutura, por exemplo, é necessário recorrer aos financiamentos. Surge assim a dívida pública, que pode ser de curto ou longo prazo, e que, no caso do Maranhão, ficou no valor de R\$ 6,4 bilhões em 2018. Esta dívida diminuiu desde o ano de 2015.

Foi identificada divergência entre os valores da dívida informados no Balanço Patrimonial e no Demonstrativo da Dívida.

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

O estoque de precatórios do Estado, no final de 2018, era de aproximadamente R\$ 1,4 bilhão. Em 2018 foram pagos pouco mais de R\$ 114 milhões em precatórios, correspondendo a 7,84% do estoque. Isto leva à conclusão de que “o Governo do Maranhão continua mantendo o pagamento de precatórios na perspectiva de honrar seus compromissos e atender aos ditames estabelecidos pela EC 94/2016”[7], que determina a quitação dos débitos de precatórios até o ano de 2029.

Nota-se que, diante de alterações legislativas em âmbito federal, o Estado deve elaborar novo Plano de Pagamento de Precatórios.

Corroborando com o entendimento do MPC, verificamos que na dimensão patrimonial também não foram detectadas ocorrências capazes de comprometer as contas prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado, cabendo recomendações relativas à implantação e melhorias de sistemas de controle do patrimônio público, realização de estudos comparativos da economicidade dos gastos necessários para a realização de manutenção de adaptação dos imóveis próprios desocupados em relação aos gastos desembolsados com aluguéis, melhoria de transparência na gestão dos dados da dívida ativa, melhoria na recuperabilidade de créditos e cumprimento do plano de pagamentos de precatórios, conforme letra “b” do item 2.2.

Na dimensão operacional, o setor técnico concluiu pela permanência das quatro ocorrências listadas no item 1.4.4. Em síntese, as ocorrências são relativas a divergência de informações na prestação de contas e no sistema SISPCA; inconsistências no número de matrículas da relação de escolas estaduais em comparação com os dados do INEP; não encaminhamento de relatório de gestão na função saúde e falta de atuação do Conselho Estadual de Saúde. As ocorrências identificadas nesta dimensão também não materializam relevância para comprometer as contas em questão. Cabem recomendações de melhoria ao Governo do Estado para evitar que essas ocorrências se repitam nas futuras prestações de contas. As recomendações serão apresentadas na letra “b” do item 2.2 a seguir.

Ao analisar a dimensão contábil, que envolve a escrituração dos atos e fatos contábeis ocorridos durante o exercício financeiro e o resultado dessa escrituração, conclui-se que o Governo do Estado apresentou adequadamente, nos seus aspectos relevantes, as demonstrações contábeis aplicadas ao setor público. Assim, de acordo com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, ante as ocorrências listadas nos itens “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do item 1.4.5, devem ser feitas recomendações de melhoria relativas a apresentação informações no Balanço Orçamentário, Financeiro e nos relatórios resumidos de execução orçamentária, a fim de evitar inconsistências e de melhorar a qualidade da informação aos órgão de controle interno, externo e à sociedade em geral. As recomendações também serão apresentadas na letra “b” do item abaixo.

2.2 Dispositivo

Diante de tudo que foi analisado, verificamos que as ocorrências remanescentes nas contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, não expressam relevância material capaz de macular as contas do exercício financeiro de 2018. Ademais, o Governo do Estado do Maranhão cumpriu os limites constitucionais e legais na função educação, na função saúde e na despesa com pessoal naquele exercício financeiro.

Assim, com base na análise técnica constante do presente processo, é possível inferir que os Balanços Gerais do Estado do Maranhão representam adequadamente as posições financeira, orçamentária e patrimonial da Entidade ao final do exercício financeiro de 2018; e cumprem os princípios fundamentais da contabilidade aplicada ao setor público, bem como os programas previstos na lei orçamentária anual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atendimento de metas e limites constitucionais, e está em consonância com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias do período examinado.

Ante o exposto, acolho, em parte, o Parecer nº 33/2022-GPROC1/JCV do Ministério Público de Contas, e voto propondo ao Plenário deste Tribunal o seguinte:

a) emitir parecer prévio pela aprovação das contas anuais do Governo do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, na qualidade de Governador do Estado do Maranhão, com fundamento no art. 1º, inciso I, e art. 8º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), haja vista que os balanços gerais do Estado do Maranhão representam adequadamente, nos seus aspectos relevantes, as posições financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da entidade em 31 de dezembro de 2018, refletindo a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, e os resultados das operações de acordo com os princípios fundamentais da Contabilidade Aplicada 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, em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias relativos ao período examinado.

b) com base no que foi apurado e considerando as ocorrências remanescentes nas contas anuais, recomendar ao Poder Executivo Estadual que nos próximos exercícios financeiros tome as seguintes providências:

b.1) dar maior transparência às motivações e justificativas para as anulações de dotações orçamentárias, visando melhor atender ao disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/1964;

b.2) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), nos termos do art. 234, § 6º, da Constituição Estadual;

b.3) observar o percentual mínimo de destinação de recursos para o ensino superior público estadual, nos termos do parágrafo único do artigo 272 da Constituição Estadual;

b.4) disponibilizar o demonstrativo do desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, conforme dispõe o art. 13 da Lei

Complementar nº 101/2000 (LRF);

- b.5) realizar estudo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa para o exercício em que entrar em vigor e para os dois subsequentes, na forma do art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000;
 - b.6) realizar avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado e estudar medidas para controlar e reduzir o déficit previdenciário e a utilização de recursos do orçamento fiscal no pagamento de inativos, caso não tenha sido feito;
 - b.7) elaborar plano de amortização do déficit previdenciário, conforme dispõe a Portaria MPS nº 403/2008, caso não tenha sido elaborado;
 - b.8) concluir a implantação do Módulo Patrimônio Imobiliário do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) em todas as unidades gestoras do Estado, caso não tenha sido concluída;
 - b.9) elaborar novo plano de pagamento de precatórios, tendo em vista as alterações legislativas e novos prazos fixados em âmbito federal, caso ainda não tenha sido elaborado;
 - b.10) implementar melhorias na fixação e acompanhamento de metas físicas da educação e reavaliar as causas da redução no número de matrículas no sistema estadual de ensino, caso não tenha sido feito;
 - b.11) prover condições para a melhoria no funcionamento do Conselho Estadual de Saúde;
 - b.12) melhorar a qualidade das informações constantes nas notas explicativas que acompanham os balanços orçamentário, financeiro, patrimonial e demonstração das variações patrimoniais;
- c) enviar à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, após o trânsito em julgado, cópia dos relatórios técnicos, do parecer do Ministério Público de Contas, do Voto do Relator e do Parecer Prévio, junto com sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;
- d) encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, Ex-Governador do Estado do Maranhão, cópia dos relatórios técnicos, do parecer do Ministério Público de Contas, do Voto do Relator e do Parecer Prévio, junto com sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA.

São Luís, 1º de fevereiro de 2023.

Conselheiro-Substituto Melquizedeque Nava Neto
Relator

1 Estas informações podem ser confirmadas no site do IBGE: <http://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma.html> e no site da Wikipédia, a enciclopédia livre, no endereço eletrônico: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maranh%C3%A3o>.

2 Análise feita sobre os valores constantes no Relatório de Gestão Fiscal dos poderes e órgãos do Estado do Maranhão.

3 Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Definição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP))

4 Receitas Orçamentárias de Capital são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.