

Processo nº 2.800/2020-TCE (Juntado: Processo nº 1.035/2019)

Natureza: Prestação de contas anual de governo

Entidade: Gabinete do Governador do Estado do Maranhão

Exercício financeiro: 2019

Responsável: Flavio Dino de Castro e Costa, Governador, CPF nº 377.156.313-53, residente e domiciliado na Av. do Vale, Edifício San Marino, s/n, Jardim Renascença, São Luís/MA, CEP nº 65075-820

Procuradores constituídos: não há

Ministério Público de Contas: Procurador Paulo Henrique Araújo dos Reis

Relator: Conselheiro-Substituto Osmário Freire Guimarães

Prestação de contas anual do Governador do Estado do Maranhão, relativo ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Flávio Dino de Castro e Costa. **Parecer prévio pela aprovação das contas. Recomendações. Ciência aos interessados.**

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre a prestação de contas anual do Governador do Estado do Maranhão, relativa ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa.

1.2 O resultado da análise preliminar das contas encontra-se consubstanciada no Relatório de Instrução nº 4780/2020 – NUFIS 3/ LÍDER 8, constante em: SPE> Navegar Ambientes>Peças Digitais>Relatórios de Instrução.

1.3 O Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa foi citado por meio do Ofício nº 147/2020/GCSUB3/OFG, de 10 de novembro de 2020, encaminhado para o endereço cadastrado no Sistema de Informações Gerenciais e de Responsáveis (SIGER), devidamente recebido em 10/11/2020, conforme peças digitais anexadas ao processo (SPE>Navegar Ambientes>Peças Digitais>Documentos Anexados).

1.4 O responsável apresentou defesa, em 10/12/2020, de forma tempestiva, cuja análise encontra-se consubstanciada no Relatório de Instrução Conclusivo nº 1.165/2021 – NUFIS3-LÍDER8, constante em: SPE>Navegar Ambientes>Peças Digitais>Relatórios de Instrução.

1.5 O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 1990/2021/ GPROC3/PHAR, da lavra do Procurador de Contas Paulo Henrique Araújo dos Reis, que consta das peças digitais (SPE>Navegar Ambientes>Peças Digitais>Pareceres MP).

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

É o relatório.

2. PROPOSTA DE DECISÃO

2.1 É da competência do 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 1.º, inciso I, e 8.º, da Lei n.º 8.258, de 6 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA).

2.2 Após análise dos autos, verificou-se o cumprimento das etapas do rito processual – instauração, instrução e parecer do Ministério Público – que antecedem a fase de julgamento das contas, em conformidade com o art. 120 da Lei Orgânica do TCE/MA, e expressam a obediência ao princípio do devido processo legal.

2.3 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 n.º 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA).

2.4 O resultado da análise das contas apresentadas ao Tribunal foi apurado com base na documentação constante dos autos do processo.

2.5 O valor da receita total realizada pelo Governo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2019, correspondeu ao montante de **R\$ 16.635.833.832,29** (dezesesse bilhões, seiscentos e trinta e cinco milhões, oitocentos e trinta e três mil, oitocentos e trinta e dois reais e vinte e nove centavos).

2.6 Das irregularidades remanescentes da instrução técnica conclusiva, constantes do Relatório de Instrução Conclusivo nº 1.165/2021, conforme critérios de materialidade e relevância, no exercício financeiro de 2019, cabe destacar o seguinte:

2.6.1 – DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA:

2.6.1.1 – item 2.1.1 do Relatório de Instrução nº 4780/2020/item 2.1 do Relatório de Instrução Conclusivo nº 1.165/2021 – ausência de participação popular e audiências públicas no processo de elaboração do PPA (2020/2023), no exercício de 2019, conforme determina o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000.

Apesar da manifestação do setor técnico, há comprovação de realização de 35 audiências públicas (https://seplan.ma.gov.br/wp-content/themes/secretaria2015/arquivos/20191016_PPA-2020-2023-completo-VF.pdf), com indicação dos locais de realização, participação de pessoas de diferentes regiões, os resultados obtidos e a identificação das ações governamentais criadas para atender às demandas relatadas nas audiências.

2.6.1.2 – Alterações Orçamentárias:

a) item 2.3.1 do Relatório de Instrução nº 4780/2020/item 2.2 do Relatório de Instrução Conclusivo nº 1.165/2021 – realização de alterações orçamentárias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, descumprindo o art. 167, inciso VI, da CF/88.

Apesar da manifestação do setor técnico, constatou-se que as alterações orçamentárias deram-se tendo como fonte anulação parcial de dotações, obedecendo ao previsto no art. 41 da Lei nº 10.908/2018 (LDO 2019). Observa-se que essa prática mantém-se perene nos períodos de 2017 a 2019.

Todavia, em atendimento às sugestões contidas na instrução técnica e parecer ministerial, consiste em boa prática a elaboração de lei específica regulamentando os casos possíveis de remanejamento, transposição e transferência, evitando assim autorização genérica nas leis orçamentárias. Logo, esta Corte de Contas regulamentará as situações nas quais a anulação de dotação orçamentária, caracteriza a transposição, o remanejamento, ou a transferência de recursos, na forma do art. 167, VI, da Constituição Federal, mediante elaboração de ato normativo, em atendimento as sugestões do setor técnico e Ministério Público de Contas.

b) item 2.3.1 do Relatório de Instrução nº 4780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/item 2.3 do Relatório de Instrução Conclusivo nº 1.165/2021-NUFIS3/LÍDER8 – ausência de motivação/justificativa nas anulações das dotações orçamentárias, descumprindo os dispositivos previstos no art. 43 da Lei 4.320/64 c/c o art. 16 do Decreto Estadual nº 33.774/2018 e da *Instrução Normativa (SEPLAN) nº 01/2018 (D.O.E de 13/04/2018)*.

Consta manifestação do defendente, em que informa: “Os requisitos em referência vêm sendo cumpridos através de ofícios expedidos pelos Secretários de Estado ou dirigentes de Órgãos, os quais ficam apensados ao processo de alteração orçamentária.”.

Apesar da manifestação do setor técnico, observa-se que há apresentação de justificativa para as alterações orçamentárias realizadas, apenas não as realiza na forma prevista nos normativos legais. Além do que não restou latente pelo setor técnico competente que a presente falha formal tenha restringido a análise das contas.

2.6.2 DIMENSÃO FINANCEIRA:

2.6.2.1 – item 3.7.1 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.4 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 - destinação de recursos à FAPEMA inferior ao limite de 0,5% da Receita Corrente Anual, pelo segundo ano apurado, descumprindo o disposto no § 6º do art. 234 da CE/MA.

Acompanho o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas no bojo do Processo nº 4212/2017, que apreciou a Prestação de Contas do Governo, referente ao exercício de 2016, “Por todo o apresentado acima, tenho por bem, no presente caso, afastar a constitucionalidade dos dispositivos da Constituição Estadual que faz vinculação de despesas oriundas de impostos (Receita Corrente Anual), em atenção ao disposto no art. 167, IV, da Constituição Federal, mormente o percentual fixado no art. 234, § 6º da Constituição Estadual (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 045, de 18/05/2004), que diz respeito a vinculação de parcela da Receita Corrente Anual, correspondente a meio por cento, para a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA”.

2.6.2.2 – item 3.7.4 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.5 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – fixação de dotação e aplicação de recursos pela UEMA e UEMASUL em percentuais correspondentes a 9,28% do limite mínimo para aplicação em MDE, respectivamente, descumprindo o parágrafo único do art. 272 da CE/MA.

Apesar da manifestação técnica, esta Corte de Contas tem adotado entendimento para aplicação em educação o limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal, que foi devidamente cumprido.

2.6.2.3 – Avaliação das Metas Anuais Estabelecidas pela LDO:

a) item 3.8 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.7 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – ausência de notas explicativas sobre os valores apresentados em outros ajustes no demonstrativo do resultado nominal.

É necessário salientar que notas explicativas são informações adicionais às constantes das demonstrações contábeis, com o objetivo de melhorar sua compreensão. Dessa forma, entendo pela recomendação ao órgão de controle interno para monitoramento dessa ocorrência.

b) item 3.12.3 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.13 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – ausência de evidenciação na contabilidade estadual do impacto das renúncias fiscais no patrimônio.

O defendente informa que os valores constam da LDO do exercício, no anexo de metas fiscais, com estimativa e compensação de renúncia de receita, comprometendo-se a utilização dessas informações para contabilização em exercícios vindouros.

Dessa forma, fica constatada a omissão na evidenciação das renúncias/benefícios fiscais na contabilidade patrimonial, com compromisso de regularização nos próximos exercícios financeiros. Dessa forma, entendo pelo monitoramento do controle interno na realização dessa evidenciação.

2.6.3 DIMENSÃO PATRIMONIAL

2.6.3.1 – item 4.2 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.14 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – ausência de sistema de controle do patrimônio público, bem como a padronização do demonstrativo das reformas, ampliações, aquisições e construção dos bens imóveis no exercício, para todos os poderes e órgãos.

Consta manifestação do defendente, em que informa: "... prezando pelo princípio da economicidade, temos desenvolvido, no âmbito do sistema de compras governamentais (sistema SIGA), um módulo exclusivo para o patrimônio público, visando aperfeiçoar o controle e, no limite, aprimorar a padronização de relatórios e demonstrativos atinentes às reformas, ampliações, aquisições e construção dos bens imóveis, para todos os poderes e órgãos da administração pública ...".

Já o setor técnico pondera que esta dificuldade remonta o exercício de 2018. Dessa forma, entendo pela recomendação que agilize a implantação de sistema informatizado de controle do patrimônio público, de forma a padronizar a apresentação de informações nos demonstrativos contábeis.

2.6.3.2 – item 4.5 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.15 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – não encaminhamento do relatório discriminando os projetos novos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, bem como ausências de rubricas na LOA ou Anexo específico, evidenciando o orçamento dos projetos em andamento e das despesas com conservação do patrimônio, descumprindo o art. 45, da LRF e do disposto no art. 19, da LDO, c/c art. 11 e 13 da IN TCE/MA n.º 8/03.

Dessa forma, recomenda-se que o sistema patrimonial a ser implementado pelo jurisdicionado contemple tais informações ausentes.

2.6.4 – DIMENSÃO OPERACIONAL

2.6.4.1 – item 5 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.17 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – divergência entre o valor total do orçamento inicial constante dos demonstrativos contábeis, em relação ao apresentado na Lei Orçamentária Anual (LOA) do exercício considerado (arquivo 1.06.03), todavia, a LOA foi considerada para todos os efeitos. Por oportuno, informa-se ainda que alguns demonstrativos contábeis apresentados não foram encaminhados de forma completa, ou seja, contemplando todas as informações cabíveis, como dotação inicial e dotação atualizada por função, subfunção, programa e atividade. Apenas foi informado, na maioria dos demonstrativos dessa natureza, o valor da despesa empenhada no exercício, recorrendo-se aos dados do RREO do 6º Bimestre, obtido – Sistema SIGEF, Unidade Responsável: SEPLAN. Emissão: 30.03.20, às 16h:04m:00s (publicado em 30/01/20 e republicado por incorreção em 31/03/2020); sendo encaminhado ao TCE no arquivo 1.42.00 do Proc. 2800/2020 de Prestação de Contas de Governo.

Consta manifestação do defendente, em que informa: "... esses relatórios são padrões para todos os Estados que possuem o referido sistema de gestão financeira. Todavia, cumpre esclarecer que estamos diligenciando, junto aos colaboradores responsáveis pelo suporte ao sistema que, se possível, alterem os relatórios de forma a incluir as colunas de dotação inicial, dotação atualizada, valor a liquidar e valor pago, para o exercício 2020 ...". O jurisdicionado ratifica incompletudes das informações presentes nos demonstrativos contábeis, devido ao sistema de gestão utilizado não contemplar diversas informações, todavia, há evidência de ações do jurisdicionado para retificação das omissões para os próximos exercícios financeiros. Ademais, o setor técnico ratifica a utilização dos valores previstos na LOA e em relatórios de gestão fiscal, e não se manifesta de forma categórica que as omissões e divergências de informações teriam restringido a análise das contas apresentadas.

Dessa forma, entendo que a impropriedade não foi capaz de macular as contas apresentadas, todavia, entendo pelo monitoramento do órgão de controle interno para implementação, com agilidade, de atualizações dos sistemas utilizados para adequação aos normativos contábeis.

2.6.5 – DIMENSÃO CONTÁBIL

2.6.5.1-Balanco Orçamentário:

a) item 6.3.1, "a", do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.20 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – as colunas de previsão de receita e despesa atualizada (anexo 12) não fecham seus saldos revelando diferença na coluna das receitas e despesas totais no montante de R\$ 488.787.343,61, e como não se teve acesso ao SIGER ou qualquer sistema do Estado do Maranhão, não se pôde conferir se foi erro de sistema ou de escrituração.

Consta manifestação do defendente, em que informa: "... em virtude do início da pandemia do novo coronavírus, os trabalhos finais de fechamento contábil foram prejudicados, visto que para esse tipo de lançamento – realizado quando do fechamento do exercício – utiliza-se informações disponibilizadas por outros setores/áreas que foram afetados pelo contexto da pandemia. Nesse sentido, como o exercício financeiro de 2019 está encerrado, essa inconsistência permaneceu. Entretanto, na coluna de dotação atualizada, realizou-se a correção por não ser necessário lançamentos contábeis, mas apenas correção da fórmula do balanço. ...".

Desse modo, observa-se que houve divergências nos lançamentos de previsão, com correção na dotação atualizada. Ademais, não resta caracterizado que a ocorrência foi capaz de restringir a perfeita análise das contas.

b) item 6.3.1, "c", do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.21 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – divergência entre o demonstrativo de créditos adicionais (arquivo 8.1.21.00) e o Balanço Orçamentário.

O defendente ratifica o erro material no demonstrativo de créditos adicionais (arquivo 8.1.21.00), todavia, informa que os valores constantes do balanço orçamentário encontram-se adequados, devendo serem considerados. Resta demonstrado que houve erro em demonstrativo apresentado, mas não foi capaz de restringir a análise das contas pelo setor técnico competente. Dessa forma, entendo que a impropriedade encontrada não é capaz de macular as contas apresentadas.

c) item 6.3.3.2 do Relatório de Instrução n.º 4.780/2020 – NUFIS3/LÍDER8/ item 2.28 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3/LÍDER8 – imobilizado: ausência de indicação de reavaliação dos bens do ativo para adequação a nova sistemática da contabilidade, nem tampouco apresentação de notas explicativas.

O defendente ratifica a ausência de sistema de patrimônio adequado apto a acompanhar a evolução dos regramentos contábeis. Por outro lado, compromete-se que esta impropriedade não será repetida nos próximos exercícios financeiros. Dessa forma, ratifico o entendimento pelas recomendações anteriormente exaradas no sentido que se agilize a implantação de sistema informatizado atualizado de controle patrimonial, além do efetivo monitoramento pelo órgão de controle interno na apresentação de notas explicativas.

2.7 O Ministério Público de Contas, acompanhando o setor técnico competente, ao final opina:

[...]

II. CONCLUSÃO

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

Considerando todo o exposto e face aos critérios aqui declinados, opina este representante do Ministério Público junto à Corte de Contas Maranhense no sentido de que haja emissão de Parecer Prévio pela Aprovação das Contas de Governador do Estado, sob a responsabilidade do Senhor FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA e posterior encaminhando à Assembleia Legislativa nos termos do art. 8a Lei Estadual nº 8.258/05 e do art.31, XI da Constituição Estadual, relativas ao exercício financeiro de 2019.

[...]

2.8 Ponderando as ocorrências remanescentes, verifica-se que elas não expressam relevância material capaz de macular as contas apresentadas. Ademais, o Governo do Estado do Maranhão, no exercício financeiro de 2019, cumpriu os limites constitucionais e legais na função educação, na função saúde e na despesa com pessoal.

2.9 Assim, com base nas análises técnicas constantes 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; e cumprem com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada ao setor público (NBC TSP), bem como os programas previstos na lei orçamentária anual (LOA), 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 relativos ao período examinado.

2.10 Ante o exposto, acolhendo o Parecer nº 1990/2021/ GPROC3/PHAR do Ministério Público de Contas, proponho no sentido que esta Corte de Contas decida:

a) **emitir parecer prévio pela aprovação das contas** anuais do Governo do Estado do Maranhão, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, na qualidade de Governador do Estado do Maranhão, com fundamento nos arts. 1º, I, e 8º, §3º, I, da Lei nº 8.258/2005 (Lei Orgânica do TCE/MA), haja vista que os Balanços Gerais do Estado do Maranhão representam adequadamente as posições financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da Entidade em 31 de dezembro de 2019, refletindo a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, e os resultados das operações estão 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) recomendar ao Poder Executivo Estadual, que:

b.1) implante sistema informatizado de controle do patrimônio público, de forma a padronizar a apresentação de informações nos demonstrativos contábeis (Itens 4.2; 4.5 e 6.3.3.2 do Relatório de Instrução n.º 4780/2020 – NUFIS 3/ LÍDER 8/ e Itens 2.14; 2.15 e 2.28 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3-LÍDER8);

b.2) por intermédio do órgão responsável pelo sistema de controle interno do Poder Executivo estadual, observe a obrigatoriedade de apresentação de Notas Explicativas, de acordo com os parâmetros estabelecidos nas Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público (NBC TSP) e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (Itens 3.8, “b”; 6.3.3.2, do Relatório de Instrução n.º 4780/2020 – NUFIS 3/ LÍDER 8/ Itens 2.7 e 2.28 do Relatório de Instrução Conclusivo n.º 1.165/2021 – NUFIS3-LÍDER8);

c) dar ciência do deliberado, por meio de publicação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas;

d) enviar os autos deste processo à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, após o trânsito em julgado, acompanhado do Relatório Técnico, Proposta de Decisão do Relator, parecer prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;

e) Encaminhar ao Excelentíssimo Senhor Flávio Dino de Castro e Costa, Governador do Estado do Maranhão, cópia do relatório e proposta de decisão do relator, do parecer prévio e de sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCE/MA;

f) informar que a emissão do Parecer Prévio não elide o julgamento, na forma do art. 51, inciso II, da Constituição do Estado do Maranhão, das contas prestadas pelo Presidente da Assembleia Legislativa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, pelo Chefe do Ministério Público do Estado, pelo Presidente do Tribunal de Contas e pelos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, assim como das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, observado o disposto nos arts. 11 e 12 da Lei nº 8.258, de 06 de junho de 2005 (Lei Orgânica do TCE/MA).

2.11 É a minha proposta de decisão à apreciação dos Senhores Conselheiros.

São Luís, 1 de setembro de 2021.

Conselheiro-Substituto Osmário Freire Guimarães

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro-Substituto Osmário Freire Guimarães em 08/10/2021.

Relator