

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Processo nº 5383/2019

Jurisdicionado: CHEFIA DE GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

Natureza: Prestação de contas anual de governo

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

Parecer nº 33/2022/ GPROC1/JCV

Processo nº 5383/2019

Parecer nº

Origem: Governo do Estado

Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo

Responsável: Flávio Dino de Castro e Costa

Conselheiro Relator: Melquizedeque Nava Neto

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO – ORÇAMENTO PREVISTO E EXECUTADO DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO – METAS FISCAIS NÃO ALCANÇADAS – COMPROMISSO COM DÍVIDA PÚBLICA – BALANÇOS CONSISTENTES – LIMITES DE APLICAÇÃO DE RECURSOS CUMPRIDOS – VERIFICAÇÃO DAS METAS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS EXECUTADOS – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO – RRRS 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 2018, 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 24/11/2020 apontando oportunidades de melhorias e ocorrências. O responsável foi citado e apresentou defesa em 13/03/2021.

O processo retornou à Unidade Técnica que produziu novo Relatório de Instrução em 15/09/2021, 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, no sentido de se verificar se restou configurado nesses demonstrativos o que foi gasto e o que foi arrecadado no exercício objeto da análise.

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.

Verifica-se 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 2016-2019, tendo estabelecido 11 diretrizes do governo e estruturado em 69 programas, divididos em 466 ações governamentais. Em 2018 fez-se uma revisão no PPA 2016-2019, incluindo 04 programas, excluindo 02 programas e alterando 31 programas. 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 2018 está de acordo com o que prevêm 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 2018 estimou que o Estado arrecadaria e gastaria R\$ 19.987.796.000,00, mas no decorrer do ano foi alterada para estimar o valor de R\$ 21.928.421.450,61. 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.

A Unidade de Fiscalização considerou que foram realizados remanejamentos de dotação orçamentária sem autorização em lei específica, exigência prevista no artigo 167, VI. Entendemos que este apontamento não subsiste.

A Constituição Federal, no seu artigo 167, V e VI, diz:

Art. 167. São vedados:

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;*

*VI - 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**;*

Observa-se no texto em negrito acima que é obrigatória a existência de prévia autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial e para a realização de transposição, remanejamento e transferências de recursos. Prévia autorização legislativa não é sinônimo de autorização em lei específica.

É sabido que a LDO do Governo Federal recorrentemente autoriza a realização de remanejamento por meio de decreto[1], previsão esta que é agasalhada pela doutrina e pelos Tribunais de Contas. No ano de 2018, a LDO do Estado continha autorização semelhante no seu artigo 42[2].

O Relatório de Instrução informa que os créditos que não teriam observado a exigência de prévia lei específica estão descritos na peça digital "1.21.00 - Relação de Crédito Adicionais". Não foi possível localizar arquivo digital com esta identificação no Processo nº 5383/2019. Por esta razão, reiteramos que o apontamento em questão não subsiste.

Observou-se que ocorreram anulações parciais de dotação sem exposição justificativa. Em sua defesa, o gestor sustenta que a exposição com justificativa circunstanciada está contemplada no ofício apensado no processo de alteração orçamentária.

Este procedimento deve ser aperfeiçoado visando dar mais transparência às alterações orçamentárias. Os ofícios apensados no processo não estão à disposição do público, portanto a justificativa de alteração orçamentária não chega ao conhecimento da população. A transparência pode ser otimizada neste ponto, com a inserção da exposição justificativa no texto do decreto que dispuser sobre os créditos orçamentários.

Na execução do orçamento, foi observado que foram priorizados os programas "Escola Digna", "Saúde para Todos" e "Mais Segurança". No tocante às funções das despesas, em 2018 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 do Tribunal de Justiça e da Secretaria de Estado da Infraestrutura.

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 do 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 [3], necessárias ao desenvolvimento econômico do Estado.

Há diversos estudos indicando a evolução do déficit previdenciário[4], 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 das parcelas cada vez maiores dos recursos orçamentários disponíveis em cada exercício financeiro.

DIMENSÃO FINANCEIRA

Neste tópico é avaliado o processamento legal da receita e das despesas públicas, 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 2018, o Estado tinha um saldo final positivo no caixa no valor de R\$ 1,9 bilhões.

A arrecadação total foi menor do que o previsto no orçamento. Do total da receita, 43,2% foram originários de transferências do Governo Federal, revelando que o Estado do Maranhão gradativamente tem diminuído a sua dependência econômica em relação às transferências da União. Isto é algo bom, que potencializa a autonomia do Estado.

A receita própria do Estado superou a previsão orçamentária e foi maior que a do ano anterior. O incremento foi de 2,42%. A arrecadação acima do previsto revela a eficiência do governo na área fazendária, por outro lado, o percentual foi discreto evidenciando que a previsão se deu de modo responsável. O ICMS foi a principal fonte tributária no ano de 2018. O Relatório de Instrução registrou que "a evolução da receita própria do ICMS, mesmo diante do quadro atual de recessão do Brasil, demonstrando que as medidas adotadas de combate à evasão fiscal estão sendo proativas"[5].

As despesas executadas foram inferiores às previstas no orçamento, tendo ocorrido economia de aproximadamente R\$ 2,6 bilhões. As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram 49,38% do total gasto pelo Estado, observando-se o crescimento constante deste grupo.

Despesas com a dívida pública (amortização e juros) corresponderam a 4,93% 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 diminuição 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 autorizadoras e devidamente informadas, totalizando aproximadamente R\$ 105 milhões.

O Estado aplicou aproximadamente R\$ 3,5 bilhões na manutenção e desenvolvimento da educação, cumprindo a exigência constitucional. De outra parte, 98,41% dos recursos do FUNDEB foram utilizados na remuneração dos Profissionais do Magistério, atendendo ao mínimo legalmente exigido.

Em 2018 foram aplicados na educação menos recursos que em 2017, por outro lado, ocorreu considerável evolução da despesa com pagamento de remuneração de profissionais do magistério. Isto indica que o governo reduziu comparativamente investimentos da infraestrutura da educação, dando ênfase no aspecto salarial do pessoal da educação.

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 2018 correspondeu a 0,23% da receita corrente líquida anual.

O gestor alegou que a frustração de receitas, a existência de despesas essenciais de caráter obrigatório, as despesas decorrentes de nova legislação e a necessidade de abertura de créditos adicionais para outros Poderes impossibilitou o cumprimento do índice de aplicação de recursos para a FAPEMA.

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 11,89% dos gastos com educação, ou seja, 59,45% do mínimo constitucional.

O gestor alegou que a frustração de receitas impossibilitou o cumprimento do índice de aplicação de recursos no ensino superior. Acrescentou que o valor dos valores gastos com ensino superior aumentaram em relação ao ano anterior e, por fim, que o 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\$ 1,8 bilhões em ações da saúde, cumprindo a exigência constitucional. Este patamar é inferior àquele verificado no ano de 2015.

Houve significativa mudança no tipo de gasto em saúde. Conforme demonstra o Relatório de Instrução, o governo aumentou substancialmente os gastos com Atenção Básica e Alimentação e Nutrição, indicando ênfase nas políticas públicas de prevenção de doenças e de promoção da saúde. Esta abordagem está alinhada 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[6].

O estado teve despesas com pessoal que corresponderam a 57,83% da Receita Corrente Líquida. Este percentual ficou abaixo do limite legal, mas acima do limite prudencial. Segmentando as despesas com pessoal por Poder, verificou-se que o Poder Executivo e o Ministério Público ficaram acima do limite prudencial definido na LRF. 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 2018 foi o maior dos últimos quatro anos, aproximando-se perigosamente do limite máximo previsto na LRF.

O Estado cumpriu somente uma das sete metas fiscais estabelecidas na LDO. O Resultado Primário do Estado foi deficitário, contudo melhor do que o do ano anterior, cumprindo compromisso do Programa de Ajuste Fiscal.

O Relatório de Instrução aponta que o déficit na execução orçamentária teve início no 2º bimestre, isto significa que desde o início do ano já havia sinais de que as metas fiscais não seriam alcançadas. O Poder Executivo deveria ter procedido à limitação de empenho, ou solicitado o reajuste da meta de resultado primário, logo que observou a tendência da receita não comportar a execução da despesa. Como não tomou as providências, o resultado foi um déficit na execução do orçamento, que acabou por impactar as disponibilidades de caixa. Embora não tenha ocorrido a insuficiência financeira, o resultado poderia ter sido melhor.

Foi identificada a não elaboração do Demonstrativo de Desdobramento das Recitas em metas bimestrais.

Todos os limites da dívida e do endividamento foram cumpridos em 2018, 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.

Ao analisar o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa, a Unidade de Fiscalização apontou divergência entre as informações contidas em três arquivos enviados na prestação de contas. O gestor argumenta que a divergência se deu em razão de não incorporação das informações da CAEMA em alguns dos demonstrativos.

Em sua análise, a Unidade de Fiscalização aparentemente indica que, ainda que fosse acatado o argumento do gestor, a divergência não seria sanada,

contudo esta análise parece-nos incompleta quanto às informações utilizadas.

O Regime Próprio de Previdência Social do servidores públicos estaduais é gerido pelo IPREV. Este regime tinha **déficit total estimado em aproximadamente R\$ 29,5 bilhões**, o qual tem se agravado com a aprovação de Leis que impactam negativamente a solidez e viabilidade do sistema. A longo prazo, cada vez mais recursos do orçamento fiscal precisará ser utilizado para custear o sistema previdenciário, o que pode comprometer as disponibilidades financeiras para execução de políticas públicas que alcancem toda a população.

Restou demonstrado que não foram observados os arts 16, I e 17, § 2º, e seguintes, da LC nº 101/2000, para incorporação da gratificação de produtividade (participação dos resultados) contida na Lei nº. 10.765/2017 (DOE em 02/01/2018) e da tributação da gratificação especial de controle interno dos Auditores do subgrupo auditoria geral, Lei nº 10.773/2017 (DOE em 02/01/2018), leis que concederam benefícios previdenciários impactando a liquidez do regime e deteriorando ainda mais a situação deficitária.

Não foi apresentado Plano de Amortização, instrumento obrigatório tendo em vista a existência de insuficiência atuarial.

Além do déficit atuarial, também foi identificado déficit 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\$ 1,02 bilhão de déficit.

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 tributário em âmbito estadual, contudo os valores efetivamente resultantes da renúncia de receitas, bem como das compensações, não puderam ser verificados.

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\$ 1,9 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 valor 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.

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 2018 contemplou as funções Encargos Especiais, Educação, Previdência Social, Saúde, Segurança Pública, Administração, Transporte, Saneamento, Assistência Social e Gestão Ambiental, 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.

Na função "Encargos Especiais" encontram-se as despesas que não geram nenhum bem ou serviço a ser utilizado pela população. Em 2018 correspondeu a 17,78% do total das despesas do governo, sendo a função com maior volume de aplicação de recursos.

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. Estas transferências corresponderam a 55,29% dos "Encargos Especiais". O restante da função envolveu, basicamente, 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. A transferências aos Municípios constituem obrigação legal. Assim as despesas com "Encargos Especiais" podem ser consideradas adequadas.

Na função "Educação" o governo executou as ações por meio da Secretaria de Estado da Educação e da Fundação Nice Lobão. Foi a função com o segundo maior volume de recursos (16,19%). O valor total executado equivale a 95% daquilo inicialmente previsto.

As subfunções com maior aplicação de recursos foram o Ensino Médio e o Ensino Fundamental, seguindo orientação constitucional e da LDB. A aplicação de recursos na educação tem aumentado ano após ano desde 2015, indicando a constância e ampliação das ações nesta área. Dentro da função "Educação", o programa "Escola Digna" foi o que teve maior aplicação de recursos. As principais ações do programa foram reformas e construções de escolas e formação de professores.

O Relatório de Instrução identificou inconsistência nas informações acerca das matrículas no sistema estadual. O gestor informou que as inconsistências foram corrigidas, tendo a Unidade de Fiscalização entendido que a redução do número de matrículas, após as correções, é incompatível com o movimento demográfico do Estado.

Algo que consta no Relatório de Instrução, contudo não foi objeto de apontamento, é que, das treze metas educacionais, apenas cinco foram alcançadas ou superadas, com três metas não ultrapassando 50% do planejado. 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.

Na função "Previdência Social", tendo como responsável o IPREV, foram gastos 14,07% 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.

A função "Saúde" teve seu orçamento aumentado durante o ano, estabelecendo-se como a quarta maior em volume. Destinou-se 83% das despesas em ações típicas de saúde, pois 17% foram gastos com administração geral e previdência. A nosso ver, esta proporção poderia ser reavaliada, permitindo mais recursos para as ações típicas de saúde.

A maior parte dos recursos da função "Saúde" (78%) foi destinado ao atendimento hospitalar e ambulatorial.

O Relatório de Instrução registrou somente as metas físicas do Programa Saúde para Todos. Das sete metas, três foram superadas e quatro quase foram alcançadas.

Há destaque de que o custo de procedimentos realizados na ação "Atendimento à Saúde da População" aumentou substancialmente. Em 2017 foram realizados 82.757.661 procedimentos, com custo total de R\$ 1.555.735.216,35, resultando no custo médio de R\$ 18,79 por procedimento. Em 2018 foram realizados 17.814.245 de procedimento, com custo total de R\$ 1.648.239.046,93, resultando no custo médio de R\$ 92,52 por procedimento. Isto representa uma elevação de 492% no custo médio dos procedimentos, ou seja, de um ano para o outro, cada procedimento de atendimento à população tornou-se quase cinco vezes mais caro.

No Relatório de Instrução não há informações sobre outros programas da função "Saúde".

Faltou comprovação de encaminhamento do Relatório de Gestão da Saúde e de atuação do Conselho Estadual de Saúde, indicando falhas no controle das ações governamentais deste tema.

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 79% das despesas desta função foram destinadas à administração geral, portanto são predominantemente administrativas, voltadas para pagamento de pessoal e aparelhamento do contingente. Houve aumento exponencial na formação de Recursos Humanos, fato considerado positivo, tendo em vista que a força de segurança atua em contato constante com a população.

O Relatório de Instrução não fez qualquer registro sobre metas físicas da função "Segurança Pública".

Na função "Administração" constam ações com gestão e manutenção de órgãos do governo. Foi executado 59% da dotação inicial, indicando contenção dos gastos nesta seara.

A analisar as despesas, o Relatório de Instrução registra ênfase no programa relacionado à gestão de tecnologia e redução nos gastos com divulgação de eventos, o que se considera proveitoso em termos de gestão. Mais tecnologia, menos propaganda.

O Relatório de Instrução não fez qualquer registro sobre metas físicas da função "Administração".

Na função "Transporte", de responsabilidade de Secretaria de Infraestrutura, ocorreu concentração massiva de recursos nas ações relacionadas à implantação, pavimentação e conservação de rodovias, à implantação e melhoramento de estradas vicinais e à implantação de avenida metropolitana. Tais despesas parecem-nos coerentes com a realidade e com as necessidades da população do Estado.

O Relatório de Instrução não fez qualquer registro sobre metas físicas da função "Transporte".

Sobre a função "Saneamento", executada principalmente pela CAEMA, o Relatório de Instrução trouxe as metas do programa "Universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário", que respondeu por 55% das despesas da função. Foram estabelecidas seis metas. Somente duas foram cumpridas, ficando as outras quatro bem abaixo do índice planejado.

Ao tratar da função "Assistência Social" o Relatório de Instrução limitou-se a registrar os valores destinados a três programas desta função, sem indicar o desempenho de qualquer deles. Algo semelhante aconteceu no tocante à função "Gestão Ambiental", acerca do que foi apontado que a execução orçamentária ficou bem abaixo do valor inicialmente previsto, indicando que esta área foi preterida durante o exercício financeiro.

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 SIAFEM. 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.

O exame revelou divergência entre os valores registrados no Balanço Orçamentário e os valores registrados no RREO do 6º bimestre, como também inconsistência no saldo dos Restos a Pagar. Segundo a Unidade de Fiscalização, estes pontos foram esclarecidos apenas em parte pelo gestor.

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 2016 e 2017 verifica-se que foi o segundo ano de déficit orçamentário. Constatou-se o desequilíbrio orçamentário no ano de 2018.

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, advindos especialmente dos gastos com educação.

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. Sobre isto, o Relatório de Instrução entende que a situação financeira do Estado apresentou deterioração nos últimos exercícios.

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[8].

Do outro lado, o Passivo[9] também aumentou, com destaque para as Provisões de Longo Prazo. Não foi possível localizar Nota Explicativa acerca das Provisões de Longo Prazo. O Relatório de Instrução concluiu que estas provisões vem aumentando a cada ano.

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. À luz do Balanço Patrimonial, a principal causa para esta situação são os resultados negativos das autarquias, fundações e fundos e o capital social das demais entidades da administração indireta. Ou seja, a gestão das autarquias, fundações e empresas públicas do Estado é incapaz de gerar resultados positivos, de modo que o Tesouro precisar arcar com o prejuízo desta gestão ineficiente.

Por fim, foram apontadas melhorias que devem ser observadas nas Notas Explicativas do Balanço Orçamentário.

C) CONCLUSÃO

Em suma, é possível afirmar que no exercício de 2018, apesar da 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 das disponibilidades financeira. 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 Assembléia 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 exercício 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] v.g. Artigo 72 da Lei nº 11.178/2005

[2] Lei Estadual nº 10.638/2017

[3] https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3293&catid=28&Itemid=39

[4] 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

[5] Relatório de Instrução nº 2027/2019 UTCEX1

[6] https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf

[7] Relatório de Instrução nº 2027/2019 UTCEX1

[8] 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.

[9] Obrigações da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos resultarão em saída de recursos.

São Luís-MA, 28 de Janeiro de 2022.

Assinado Eletronicamente Por:

Jairo Cavalcanti Vieira
Procurador de Contas

Em 28 de Janeiro de 2022 às 10:00:13