

ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Processo nº 2800/2020
Jurisdicionado: GABINETE DO GOVERNADOR DO ESTADO
Natureza: Prestação de Contas Anual de Governo
Responsável: Flavio Dino De Castro E Costa (377.156.313-53).
Parecer nº 1990/2021/ GPROC3/PHAR

Sob exame as contas gerais de 2019 do **Chefe do Executivo Estadual**, de responsabilidade do Senhor Governador **FLÁVIO DINO DE CASTRO E. COSTA**, prestadas **tempestivamente** na forma da lei em **20/04/2020**, à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, em cumprimento ao disposto artigo 64, inciso XIV, da Constituição Estadual.

As aludidas contas foram recebidas no Tribunal, em **30/04/2020**, para emissão de **PARECER PRÉVIO**, conforme preceituado no inciso I do art. 51 da Constituição do Estado do Maranhão e no parágrafo 1º do art 8a Lei Orgânica do Tribunal nº 8,258/05 (LOTCEMA).

A análise empreendida pelo Setor Técnico, conforme se observa no **Relatório de Instrução nº 4780/2020**, redundou em minucioso relatório técnico. Nesse relatório estão demonstrados, de forma analítica, os aspectos relevantes das áreas contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da entidade, bem como as políticas públicas implementadas, em que se constatou algumas incoerências na gestão sob exame.

Posteriormente, foram realizadas citações conforme **Ofício nº 147/2020** para apresentar defesas ou justificativas por parte do Governo do Estado acerca das irregularidades contidas no relatório retromencionado.

Noutra vertente, após a análise de documentos e justificativas apresentadas, o setor técnico produziu o minudente e bem elaborado **Relatório Conclusivo nº 1165/2021**, no qual concluiu que **“permaneceram”** as ocorrências constantes do Relatório de Informação Técnicas quais sejam: **item 2.1,1- Transparência e Participação Social; item 2.3 – Alteração orçamentária; item 3.7.3 - Resumo da aplicação no amparo e incentivo a pesquisa científica – FAPEMA item 3.7.4 – fixação de doação 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; item 3.8 Avaliação das Metas Anuais Estabelecidas pela LDO; item 3.12.3 – Da não contabilização das Renúncias/benefícios fiscais; item 4.2 – reformas e ampliações em bens imóveis; item 4.5 Estruturas Patrimonial para Preservação do Patrimônio Público; item, 6.3.1- Balanço Orçamentário.**

É o relatório no essencial.

I. FASE INICIAL DA ANÁLISE

Conforme se extrai do relatório Inicial, a análise das contas de governo foi efetuada em 5 (cinco) tópicos, cada um contemplando uma matéria específica e apontando eventuais constatações e falhas. Contudo, diante da abrangência do relatório produzido, este *Parquet*, na qualidade de fiscal da lei, bem como no intuito de colaborar para a adequada emissão de Parecer Prévio desta E. Corte, tecerá considerações acerca de pontos que reputa mais **relevantes** na Prestação de Contas Anual do Governador do Estado.

Dito isto, adentra-se na análise de mérito.

1. DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA

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

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

Item 2.1.1 Transparência e Participação Social

Relativamente a ausência da participação popular e audiências públicas no processo de elaboração do PPA, LDO e da LOA, exercício 2019, conforme determina o art. 48, inciso I, da LRF, a defesa, em síntese, alega que *“Houve, em 2019, a realização de 35 audiências públicas para definição de proposta da sociedade para os 04 anos subsequentes (horizonte temporal coincidente com o PPA 2020-2023) bem como as prioridades para 2020 (LOA 2020). No caso da LDO, a participação da população se deu de foma virtual, mediante a plataforma www.participa.ma.gov.br, por meio da qual os cidadãos puderam realizar comentários e sugerir alterações nos artigos que compuseram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. O site ficou disponível para consulta pública de 28/02/2019 a 24/03/2019, período em que houve o registro de 195 visualizações na página do documento e 23 comentários no próprio texto do projeto-lei”*

Por fim, arremata a defesa que *“ não se trata de ausência de participação popular e audiências públicas no processo de elaboração do PPA, LDO e da LOA, exercício 2019, conforme determina o art. 48, inciso I, da LRF”, ao contrário, a participação popular em 2019, durante a elaboração do PPA, LDO e da LOA, apresentou magnitude sem precedentes na história recente do Maranhão”*.

O Órgão Técnico conclui sustentando que *“ Quanto ao PPA (2016-2019) reitera-se que não foi encontrado na prestação de contas, ou no sítio do SEPLAN, documento que consolidasse as informações sobre as 16 Escutas Territoriais realizadas, conforme consta na Mensagem que encaminhou o projeto do PPA para o Poder Legislativo, indicando os locais e datas de suas realizações, os resultados obtidos e a identificações das ações governamentais criadas para atender às demandas relatadas nas audiências. Daí conclui que a ocorrência permanece apenas em relação ao PPA.*

Nota-se, portanto, que as restrições acima dizem respeito ao descumprimento da Lei de Responsabilidades Fiscais, a qual, no art. 48, Inciso I, confere destaque à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão da LDO e da LOA, como forma de assegurar a transparência da gestão fiscal dos entes públicos.

Apesar de as audiências públicas serem importante instrumentos para garantia da transparência almejada pela norma, a sua ausência, quando verificada, não é capaz de macular as contas, visto que não integra o rol de restrições gravíssimas que constituem fato de rejeição de contas. Ademais, o caso específico se deu apenas em relação ao PPA, assim sendo, entendo que o encaminhamento mais acertado seria a aposição de **ressalva** alertando ao jurisdicionado que a presente irregularidade, em sendo recorrente, fragiliza a participação popular nas decisões do Poder Público Estadual.

Item 2.3.1 a - Demonstrativo dos Créditos Adicionais

Com relação as Alterações Orçamentárias: realização de alteração orçamentarias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, descumprindo o art. 167, Inciso VI, da CF/88, a defesa refuta alegando que não houve descumprimento da legislação, tendo em vista que, no Estado do Maranhão, as alterações orçamentárias sempre foram realizadas de acordo com as boas técnicas de planejamento e orçamento e obedecendo aos ditames da legislação sob a matéria. Devido a falta de Lei Específica ou previsão na LDO 2019.

O Órgão Técnico, por sua vez, discorre não acatando os argumentos da defesa alegando **que houve a realização de alterações orçamentárias por remanejamento de dotações sem autorização em lei específica, sendo tal prática também constatada nos exercícios de 2017 e 2018.**

Cumprir ter em vista, que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programa para outro, de que se trata o art. 167, VI, da Constituição Federal, devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica.

Assim, considera-se como **oportunidade de melhoria** do processo orçamentário do Estado a elaboração de uma lei que estabeleça os casos possíveis de remanejamento, transposição e transferência, bem como limites para essas alterações, evitando alterações excessivas que distorçam o orçamento aprovado, coibindo assim autorização genérica na Lei Orçamentária Anual.

Item 2.3.1 b – “Quanto a 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 n° 33,774/2018 e da Instrução Normativa (SEPLAN) n° 01/2018 (D.O.E. de 13/04/2018)”.

A defesa alega que *“Para o exercício de 2019, a Instrução Normativa n° 01/2019 (D.O.E. de 14 de fevereiro de 2019) trouxe um rol de aspectos a serem observados quando da realização de pleitos. Os requisitos em referência vêm sendo cumpridos através de ofícios expedidos pelos Secretários de Estado ou dirigentes de Órgãos, os quais ficam pensados ao processo de alteração orçamentária. Entretanto, não tem sido prática a materialização formal da justificativa dos decretos que tratam sobre suplementações orçamentárias que são a mera conclusão de um ato administrativo complexo”*.

A ocorrência em tela cinge-se as anulações de dotação orçamentárias sem a devida justificativa em desconformidade com o art. 43 da Lei 4.320/64. **Em resumo, a incidência do princípio da transparência orçamentária, assim, da obrigatória submissão à regra prevista da lei em comento**, estabelece que a abertura de créditos suplementares depende, não apenas da indicação e existência de recursos disponíveis, mas também da **exposição de justificativa** da abertura do crédito.

Com efeito, o princípio republicano pressupõe a existência de mecanismo político e administrativos de controle estatal e social dos atos dos agentes públicos, de modo que o princípio da responsabilidade seja efetivo e eficaz. No caso, a exposição de justificativas de suplementação constitui o mecanismo administrativo possibilitador de controle da motivação administrativa orçamentária do ato.

Nesses casos, como o único momento para a indicação dos recursos que comporão a alteração orçamentária é o da edição do próprio decreto do Executivo, vislumbro ser essa também, a oportunidade e o locus normativos em que deve estar consignada a justificativa a suplementação promovida.

Mantém-se a ocorrência tal como posta na inicial.

2. DIMENSÃO FINANCEIRA

Item 3.7.3 – Resumo da aplicação no amparo e incentivo a pesquisa científica – FAPEMA: destinação de recursos à FAPEMA INFERIOR ao limite de 0,5% da Receita Corrente Anual, pelo segundo ano apurado, DESCUMPRINDO o disposto do §6º do art. 234 da CE/MA.

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

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

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

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

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

Item 3.7.4 – UEMA: 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.

No que concerne a fixação de dotação e aplicação de recursos pela UEMA e UEMASUL em percentuais correspondentes a 9,28% do limite para aplicação do MDE, descumprindo o parágrafo único do art. 272 da CE/MA, a defesa susenta “ (...) especificamente quanto ao ano de 2019, verifica-se que os repasses da UEMA e UEMASUL totalizando R\$ 346.355.791,42, valor menor se comparado ao ano anterior. Entretanto, vale pontuar que os recursos da Educação foram canalizados ao pagamento de despesas da Educação Básica, sem compreender as atividades de ambas as partes, e não se pode deixar de registrar o pagamento de RAP da SEDUC que alcançou aproximadamente R\$ 221 milhões, em razão tanto da frustração de receita daquele exercício, quanto da crise fiscal que assolou o país nos últimos anos reflexos nos indicadores fiscais, a exemplo dos Resultados Primários de 2017 e 2018.

Evidencia-se, portanto, que o Estado do Maranhão tem reforçado os investimentos na área do Ensino Superior, com vistas, destarte, ao cumprimento da determinação constitucional sobre o tema. Ademais, segundo o texto constitucional, precisamente o art. 272, parágrafo único, da Constituição Federal do Estado, o estado “consignará” percentual nunca inferior a vinte por cento dos recursos constitucionais previstos no art. 220 desta Constituição em apoio às atividades de ensino superior público estadual”. Assim, basta a consignação orçamentária, estando a execução orçamentária sujeita à de créditos adicionais por anulação de outras despesas”.

A unidade técnica em alentado parecer, discorre que, “ao analisar os argumentos apresentados constata-se a fixação de dotação e aplicação de recursos pela UEMA e UEMASUL em percentuais abaixo do determinado. Permanecendo o descumprimento do dispositivo constitucional”.

Nesse sentido, subscrevo as conclusões exaradas pelo Órgão Técnico e proponho a manutenção da ocorrência.

Item 3.12.3 – Da não contabilização das Renúncias/benefícios fiscais.

O Órgão Técnico não acata os argumentos da defesa sustentando que “Ao analisar os argumentos apresentados conclui-se que o Estado não contabiliza o impacto das renúncias de receitas fiscais no patrimônio, prejudicando as informações qualitativas e quantitativas desses atos contábeis”.

É inegável que cabe à Contabilidade Pública o registro e o controle dos atos e fatos da fazenda pública, assim como do patrimônio público e suas variações, abrangendo aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, constituindo valioso instrumento para planejamento e o controle da administração governamental.

Por sua vez, a falta de contabilização da grande maioria das renúncias pode ser explicada, em grande parte, à carência de informações confiáveis a respeito dos efetivos montantes pelo Estado, isto é, a falta de qualidade das informações requeridas, uma vez estas não apresentam os seguintes atributos essenciais: tempestividade, integridade e confiabilidade.

Contudo, sem o aprofundamento necessário, entendo que a falha, por si só, não se mostra capaz de macular a contas em exame, cabendo exarar recomendação para que o jurisdicionado não incorra na impropriedade nos próximos exercícios sob pena de reincidência.

3. DIMENSÃO PATRIMONIAL

Item 4.2 – Reformas e ampliação em bens imóveis: “A falta de um sistema de controle de patrimônio público, bem como a padronização do demonstrativo das reformas, ampliações, aquisições e construção dos bens imóveis do Exercício, para todos os poderes e órgãos; item 4.5, - Estrutura Patrimonial para Preservação do Patrimônio Público”: “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 art. 45, da LRF e do disposto no art.19, da LDO, c/c art. 11 e 13 da IN TCE/MA nº 8/03”.

O Balanço Patrimonial apresenta as variações sofridas pelo patrimônio do Estado, nos seus aspectos qualitativo e quantitativo, demonstrando os

componentes patrimoniais classificados no grupo Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro e Passivo Permanente.

Conforme exame dos valores registrados nos anexos apresentados, em linhas gerais, restou comprovada a consistência das demonstrações contábeis referentes a Gestão Patrimonial, em atendimento aos dispositivos da lei Federal nº 4.320/64 e lei Complementar nº 101/2000, portanto, nada sendo encontrado de irregular que macule as contas patrimoniais aqui em exame.

Entretanto, recomenda-se a elaboração de um relatório que discrimine os projetos novos, os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio, bem como sejam criadas rubricas na LOA ou Anexos específicos, evidenciando o orçamento dos projetos em andamento e das despesas em conservação do patrimônio, visando o atendimento do que destemina o art.45 da LRF e o disposto no art. 19 da LDO, a fim de que as falhas não ocorram nos próximos exercícios financeiros sob pena de reincidências.

4.DIMENSÃO OPERACIONAL

“ Ressalta-se que o valor total apresentado no Orçamento Inicial nos demonstrativos contábeis pertinentes, encontram-se divergentes em relação ao constante na LOA de 2019 (arquivo 1.06.03); sendo que a Lei Orçamentária Anual é que 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 por exemplo, sendo reforçado aqui neste item tal apontamento por ter dificultado a obtenção mais fácil e acessível de informação. O que foi informado na maioria dos demonstrativos da natureza foi apenas o valor da despesa empenhada no exercício, não seguindo o padrão contábil e legal para os citados demonstrativos e nesses casos recorreu-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 por Proc. 2800/2020 de Prestação de contas de Governo”

A defesa alega que *“No exercício de 2019 o Balanço orçamentário contempla apenas o orçamento fiscal e da seguridade social, de cordo com o modelo dotado pelo MCASP 8ª edição. Com relação aos demonstrativos contábeis encaminhados na Prestação do sistema de Contas que foram retirados do sistema SIGEF e que o TCE/MA considera incompleto, temos a informar que 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 Órgão Técnico não acata as justificativas e conclui **“Ao analisar os argumentos apresentados, conclui-se que os demonstrativos encaminhados retirados do SIGEF se encontram incompletos, ou seja, não estão contemplando todas as informações cabíveis, como função, subfunção, programa e atividade por exemplo”**

O que se verifica no caso em espécie é o incorreto lançamento dos registros, em descumprimento aos Princípios Contábeis da Consistência, Homogeneidade e Evidenciação. Neste caso, vale destacar, entre os três Princípios mencionados, o da **Consistência** que preceitua a adoção de procedimentos técnicos uniformes, possibilitando a comprovação com maior clareza dos procedimentos utilizado, portanto, permitindo uma maior confiabilidade e transparência dos registros efetuados.

Ademais, o artigo 85 da lei 4.320/64 é claro ao determinar que *“Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária. O conhecimento da composição patrimonial. A determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros”*.

Assim, se os registros referentes aos demonstrativos contábeis apresentam divergências de valores é certo que as alterações patrimoniais ocorridas em um período, não vêm sendo corretamente registrada.

Nesse sentido, subscrevo as conclusões exaradas pelo Órgão Técnico e proponho a manutenção da ocorrência.

5 .DIMENSÃO CONTÁBIL

item 6.3.3.1 - “A coluna da previsão da receita e despesas atualizadas contida no anexo 12 da prestação de contas não fecham seus saldos revelando uma diferença das Receitas Totais para as Despesas Totais 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”. “Com a abertura de créditos adicionais a dotação atualizada de despesas conforme consta no Balanço Orçamentário. Anexo 12, passou de R\$ 20.937.213.000,00 para R\$ 21.866.346.148,69, uma diferença de R\$ 949.133.148,69, ocorre que no arquivo 8.1.21.00 – que se trata dos recursos orçamentários – créditos adicionais, temos o valor total de

créditos suplementares de R\$ 3.268.003.511,79; por transferência de R\$320.720.834,13 e especiais de R\$ 54.694.843,45. **Tais valores deveriam refletir no mínimo o valor que foi adicionado conforme consta no Balanço Orçamentário.” item 6.3.3.2 – Imobilizado:** “Cabe registrar que não há indicação de que os bens do ativo **ainda não sofreram reavaliação para implantação da nova sistemática de depreciação**, pelo menos não constam no balanço patrimonial e havendo o arquivo que trataria das notas explicativas não foram identificadas em nenhum dos arquivos da prestação de contas”.

O que se verifica em espécie é o incorreto lançamento dos registros, em descumprimento aos Princípios Contábeis da Consistência, Homogeneidade e Evidenciação. Neste caso, vale destacar, entre os três Princípios mencionados, o da Consistência que preceitua a adoção de procedimentos técnicos uniformes, possibilitando a comprovação com maior clareza dos procedimentos utilizados, portanto, permitindo uma maior confiabilidade e transparência dos registro efetuados.

Ademais, o artigo 85 da lei 4.320/64 é clara ao determinar que “Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

Assim, se os registros referentes aos demonstrativos contábeis apresentam divergências de valores é certo que as alterações patrimoniais ocorridas em um dado período, não vêm sendo corretamente registradas.

Nesse sentido, subscrevo as conclusões exaradas pelo Órgão Técnico e proponho a manutenção da ocorrência.

II. CONCLUSÃO

Em suma, este Órgão Ministerial ratifica, portanto, todos os apontamentos indicados no metucioso 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 n° 8.258/05 e do art.31, XI da Constituição Estadual, relativas ao exercício financeiro de 2019.

É o parecer.

São Luís-MA, 18 de Maio de 2021.

Assinado Eletronicamente Por:

Paulo Henrique Araújo do Reis
Procurador de Contas

Em 19 de Maio de 2021 às 11:13:33