

**Parecer nº:** MPC/DRR/2192/2019  
**Processo nº:** PCG 19/00311744  
**Origem:** Governo do Estado  
**Assunto:** Prestação de Contas Anuais do Estado referente ao exercício de 2018

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2019.2310

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhada ao Tribunal de Contas em cumprimento à determinação constante na Constituição Estadual (art. 59, inciso I).

As contas são constituídas pelo Balanço Geral do Estado e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social.

Em análise às informações e aos documentos encaminhados (fls. 02-2.073), a Diretoria de Controle das Contas do Governo abordou, dentre outros pontos, as gestões orçamentária, financeira e patrimonial, e, ainda, os registros contábeis resultantes dessas gestões, com abrangência sobre as administrações direta e indireta.

Incluem-se ainda, na análise das contas prestadas pelo Governador, as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Após o exame técnico pela diretoria competente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para a emissão de parecer, em cumprimento ao disposto no art. 74 do Regimento Interno do TCE/SC (Resolução nº TC 06/2001).

É o relatório.

## **I. EXPOSIÇÃO DO QUADRO GERAL DAS CONTAS DO GOVERNO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2018**

Pontua-se apenas, antes de iniciar a análise das presentes contas, que neste tópico serão expostos de maneira concisa os dados apresentados pelo corpo de auditores.

Os aspectos mais relevantes para fins de valoração das Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício financeiro de 2018 – incluindo as restrições passíveis de ensejar a recomendação pela rejeição das contas anuais – serão abordados com maior profundidade no ponto subsequente deste parecer.

### **I.1. DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

Nos termos do art. 174 da CRFB/88, o planejamento é um dever inerente à atividade estatal, tendo caráter impositivo para o setor público e norteador para o setor privado. Constitui ainda – conjuntamente com a ação transparente e a busca no equilíbrio das contas públicas – pressuposto da gestão fiscal responsável (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000).

As peças que compõem o sistema orçamentário brasileiro e que constituem instrumentos fundamentais para o controle e planejamento orçamentário do Estado, o acompanhamento da execução das ações de governo, a verificação do grau de aprimoramento desses orçamentos e o alcance da efetividade desses instrumentos são: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Nesse sentido, a diretoria analisou as ferramentas de planejamento – PPA, LDO e LOA – e apontou o que segue.

### **I.1.1 Metas de Despesa previstas no PPA, LDO e LOA's**

Considerando que em 2016 se iniciou o novo quadriênio do PPA (2016/2019), auditores da DCG analisaram os valores inicialmente estimados nas peças de planejamento publicadas pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Com relação ao Plano Plurianual vigente (quadriênio 2016-2019), a diretoria destacou que os valores correspondentes a esse plano foram superestimados, considerando-se que o PPA previu como meta de despesa a importância de R\$ 129,155 bilhões, enquanto a soma das despesas fixadas nas LOAs dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019 atingiram a quantia de R\$ 106,526 bilhões, representando 82,48% do montante planejado.

No que tange à compatibilidade com as previsões contidas na LDO e na LOA, verificou-se que, em 2018, a despesa realizada foi superior à prevista na LDO e na LOA. A diretoria apurou que, especificamente em relação à LOA, a despesa realizada superou a despesa fixada em aproximadamente R\$ 500 milhões de reais, ensejando a necessidade de aporte financeiro além do planejado.

O ideal seria que a execução das despesas chegasse o mais próximo possível dos valores fixados. Considerando a conjuntura aqui apresentada, entendo necessário formular recomendação.

### **I.1.2 Execução Financeira dos Programas**

Salienta-se, inicialmente, que os programas de governo estão divididos em dois grandes grupos: a) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, voltados aos serviços típicos de Estado, ofertando produtos e serviços destinados ao próprio Ente; e b) Programas Temáticos, que correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade.

Feito esse esclarecimento, registra-se que a diretoria, após análise da disposição dos programas, apontou que 43% da execução orçamentária destinou-se aos Programas Temático (R\$ 11,45 bilhões) e 57% aos Programas de Gestão (R\$ 15,49 bilhões).

Denota-se, assim, a preponderância do valor dos programas de gestão em relação aos programas temáticos.

No tocante aos Programas de Gestão, os maiores dispêndios foram verificados nos programas *Gestão de Pessoas*, *Gestão Previdenciária*, *Gestão Administrativa do Poder Executivo*, *Gestão Administrativa do Poder Judiciário* e *Encargos Especiais*, que corresponderam juntos a R\$ 14,61 bilhões, equivalendo a 54,23% da despesa orçamentária realizada no exercício em análise.

A diretoria apurou ainda que a execução orçamentária dos programas de gestão, de forma consolidada, foi superior ao planejado em 3,13% (previsão de R\$ 15,02 bilhões e realização de R\$ 15,49 bilhões).

Relativamente aos programas temáticos, as despesas mais relevantes deram-se nos programas de *Valorização dos Profissionais da Educação*, *De Olho no Crime*, *Atenção de Média e Alta complexidade Ambulatorial e Hospitalar*, *Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo* e *Educação Básica*, correspondendo juntos a R\$ 7,37 bilhões, equivalente a 27,34% da execução orçamentária de 2018.

De forma consolidada, a execução orçamentária dos programas temáticos foi superior à planejada em 0,22% (previsão de R\$ 11,43 bilhões e realização de R\$ 11,45 bilhões).

Cabe ressaltar que os programas *De Olho no Crime*, *Atenção de Média e Alta complexidade Ambulatorial e Hospitalar* e *Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo* tiveram execução acima da previsão orçamentária<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A diretoria técnica apresentou os seguintes dados: em relação ao Programa 0706 – De Olho no Crime, foram empenhados R\$ 2,117 bilhões, o que corresponde a 111,70% do montante estipulado inicialmente (R\$ 1,895 bilhão); no que concerne ao Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, houve um dispêndio de R\$ 1,602 bilhão, o que equivale a

Os programas *Valorização dos Profissionais da Educação e Educação Básica*, por sua vez, tiveram execução abaixo da previsão orçamentária<sup>2</sup>.

O corpo instrutivo avaliou ainda as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC em audiências públicas, quanto às prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2017, as quais tiveram continuidade ou foram iniciadas no exercício de 2018.

Os auditores da DCG apuraram que do valor total orçado para as 44 subações remanescentes de exercícios anteriores (R\$ 214,09 milhões) foram executados R\$ 381,78 milhões, representando 178,33% da despesa fixada.

### **I.1.3 Averiguação da Execução das Metas Físicas e Financeiras de Ações previstas na LOA**

A diretoria concentrou sua análise em algumas ações concernentes ao orçamento fiscal e da seguridade social, com destaque na Função Transporte e na Função Segurança, realizada a partir de dados extraídos do Módulo de Acompanhamento Meta Física no SIGEF.

Na Função *Transporte* foram colhidas cinco subações integrantes dos Programas 100 - *Caminho do Desenvolvimento* e 101 - *Acelera Santa Catarina*, ambos contidos no PPA 2016/2019 e LOA 2018.

A diretoria apontou algumas inconsistências, destacando-se dentre estas: a incompatibilidade entre as medidas utilizadas no Módulo de Acompanhamento do SIGEF (em percentual) e as medidas fixadas na LOA (em quilômetros), prejudicando a avaliação das metas realizadas; a existência de

---

112,41% dos valores orçados na LOA para 2018 (1,425 bilhão); quanto ao Programa 0740 – Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo, houve execução de despesas na ordem de R\$ 879,36 milhões, representando 123,90% dos valores da dotação inicial (R\$ 709,74 milhões).

<sup>2</sup> O corpo instrutivo apurou que no Programa 0625 – Valorização dos Profissionais da Educação foram gastos R\$ 2,127 bilhões dos R\$ 2,411 bilhões fixados na LOA, o que representa uma execução de 88,22% do valor orçado. Já o Programa 0610 – Educação Básica executou despesas na ordem de R\$ 640,77 milhões, representando 81,25% dos valores da dotação inicial (R\$ 788,63 milhões).

subações com mais de um registro vinculado à Função Transporte, com indicação de percentuais de execução diferentes; a falta de clareza quanto à informação constante em algumas subações, em relação às quais não resta claro se o percentual de execução constante no SIGEF se refere ao ano de 2018 ou a todo o quadriênio.

No que se refere à Função *Segurança*, foram colhidos dados dos programas 705 – *Segurança Cidadã* e 706 – *De Olho no Crime*.

A diretoria observou que a medida utilizada no Módulo Físico-Financeiro corresponde à medida explicitada na LOA. Todavia, apontou que duas subações possuíam mais de um registro no Relatório de Realização Física, dificultando a consolidação da execução dessas subações.

Ainda, a partir da verificação da compatibilidade das metas previstas com as realizadas, apurou que nenhuma das subações apresentou execução orçamentária similar ao valor orçado, tendo constatado que ora houve a superação da meta prevista, ora a meta realizada foi inferior à fixada.

A partir da verificação efetuada na Função de Transporte e na Função de Segurança, concluíram que o módulo de acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras do orçamento do SIGEF ainda carece de ajustes, sobretudo em relação às metas projetadas no orçamento e as contidas no Sistema.

Em vista da situação exposta, necessário recomendar à Secretaria de Estado da Fazenda que adote providências no sentido de que o referido módulo seja preenchido de forma adequada, tempestiva e esmerada, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução e a correta medição de todas as subações previstas no orçamento estadual.

#### **I.1.4 Controle de Renúncia de Receita**

Para o exercício de 2018, o Poder Executivo estimou uma renúncia de receita na ordem de **R\$ 5.803.207.924,66**, correspondente a

**21,54%** das despesas que veio a realizar no exercício de 2018 (**R\$ 26.943.046.391,50**).

No que tange ao controle da renúncia de receitas referente a 2018, a diretoria ressaltou que o Governo do Estado incluiu na sua prestação de contas relatório que informa a renúncia de receita realizada no exercício, identificada por natureza e também por benefício, com os valores previstos na LDO e os valores efetivos de 2018, sendo que estes totalizaram **R\$ 5.803.126.379,56**.

O corpo técnico ressaltou ainda que o cálculo da Secretaria de Estado da Fazenda foi realizado de acordo com a metodologia aceita, e demonstra que ela possui o controle e acompanhamento dessas renúncias.

Todavia, a diretoria não localizou na prestação de contas a avaliação dos resultados dos benefícios fiscais concedidos sob a forma de renúncia de receita, como a geração de emprego ou a atração de novos investimentos ao Estado.

Por fim, os auditores pontuaram que durante o exercício de 2018 o acesso dos técnicos da Corte de Contas ao Sistema de Administração Tributária (S@T) não incluiu os módulos “Regime Especial” e “Tratamento Tributário Diferenciado”, nos quais há aplicações que permitem a visualização de informações sobre a renúncia de receita.

Dada a importância deste assunto, este será objeto de análise específica neste parecer, encontrando-se dentre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2018.

## **I.2. DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **I.2.1. Receita Orçamentária**

A LOA estimou a receita orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2018 em R\$ 26.429.412.131,00.

Verificou-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado no exercício totalizou 35,94 bilhões. Após as deduções da receita corrente bruta, que importaram em R\$ 10,18 bilhões (28,32%), chegou-se a uma receita líquida arrecadada de R\$ 25,76 bilhões (71,68%).

Ao comparar a receita prevista (R\$ 26.429.412.131,00) e a efetivamente arrecadada (R\$ 25.756.161.680,71), o corpo de auditores pontuou que a receita líquida arrecadada foi 2,55% inferior à prevista.

Logo, verificou-se um déficit arrecadatário.

Da receita orçamentária arrecadada, já descontadas as deduções, R\$ 25,46 bilhões foram receitas correntes (98,85%) e R\$ 296,67 milhões foram receitas de capital (1,15%).

Conforme auditores da DCG, a análise dos ingressos revela que as receitas correntes efetivamente arrecadadas, incluídas as intraorçamentárias, foram 7,23% inferiores às previstas, e as receitas de capital arrecadadas foram 24,78% superiores à previsão.

Dessa forma, o déficit de arrecadação verificado foi gerado tão somente pelas receitas correntes.

Do total das receitas correntes, que representaram o montante de R\$ 25,46 bilhões, R\$ 16,32 bilhões (63,37% da receita arrecadada) foram obtidos por intermédio de impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Destaca-se um aumento em relação ao exercício de 2017 de R\$ 1,26 bilhão, representando 8,36% de acréscimo.

O segundo maior valor, por origem, foi observado nas Transferências Correntes, que alcançaram o montante de R\$ 4,78 bilhões (18,57% do total da receita arrecadada).

Em relação ao exercício de 2017, as transferências apresentaram uma queda de R\$ 40,64 milhões, representando 0,84% de decréscimo.

As demais receitas correntes atingiram o montante de R\$ 4,35 bilhões, equivalente a 16,91% do total da receita arrecadada pelo Estado no exercício de 2018.

Com relação às receitas de capital, no exercício de 2018 estas totalizaram R\$ 296,67 milhões, representando 1,15% do total da receita orçamentária realizada pelo Estado (R\$ 25,76 bilhões).

Denota-se uma queda expressiva em relação ao exercício anterior, saindo de R\$ 1,72 bilhão em 2017 para R\$ 296,67 milhões em 2018.

## **I.2.2. Despesa Orçamentária**

A despesa orçamentária do Estado para 2018 foi fixada pela LOA em R\$ 26.429.412.131,00. Considerando as alterações orçamentárias promovidas no decorrer do exercício, o montante da despesa autorizada foi de R\$ 30.208.445.801,19.

A despesa executada no exercício atingiu o valor de R\$ 26.943.046.391,50, equivalendo a 89,19% da despesa autorizada.

O total da despesa orçamentária do Estado em 2018 (R\$ 26.943.046.391,50) representou um acréscimo de 0,35% em relação ao exercício de 2017 (R\$ 26.849.674.626).

### **I.2.2.1 Despesas por Categoria Econômica**

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2018 (R\$ 26,94 bilhões), R\$ 24,60 bilhões se referem a despesas correntes (91,31%) e R\$ 2,34 bilhões se referem a despesas de capital (8,69%).

Em relação às despesas correntes empenhadas no exercício em exame, o maior gasto ocorreu com despesas de pessoal e encargos sociais, na ordem de R\$ 14,79 bilhões, representando 60,10% do total da despesa corrente e uma queda de 0,47% em relação ao ano anterior (R\$ 14,86 bilhões).

Os gastos com juros e encargos da dívida totalizaram R\$ 982,95 milhões (4% do total da despesa corrente do Estado).

As outras despesas correntes (gastos com custeio que não dizem respeito à folha de pagamento e nem à dívida pública) totalizaram R\$ 7,06 bilhões, representando 28,72% do total da despesa corrente e um crescimento de 3,49% em relação ao exercício de 2017.

No que tange às despesas de capital do exercício de 2018 (R\$ 2,34 bilhões), verifica-se uma queda de 11,44% em comparação ao ano anterior (R\$ 2,63 bilhões).

Dentro dessa categoria de despesas, o grupo Investimentos corresponde ao montante mais significativo (R\$ 1,45 bilhão), apresentando, contudo, um decréscimo de 27,74% se comparado com o exercício anterior (R\$ 2 bilhões).

As inversões financeiras totalizaram o montante de R\$ 85,63 milhões, apresentando, em relação ao exercício anterior (R\$ 71,52 milhões), uma elevação de 19,73%.

A amortização da dívida pública importou em um dispêndio de R\$ 808,52 milhões, representando 34,54% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior verificou-se um aumento nessa despesa em 43,80%.

#### 1.2.2.2 Despesas por Poder e Órgão Constitucional

Do total de despesas realizadas pelo Estado em 2018 (R\$ 26,94 bilhões), 84,64% foram realizadas pelo Poder Executivo, o que corresponde a R\$ 22,81 bilhões, seguido, na ordem, pelo Judiciário (8,84%), Ministério Público (3%), Legislativo (2,5%), e TCE/SC (1,01%).

No grupo por natureza da despesa Pessoal e Encargos Sociais, o Poder Executivo compreende 82,51%, contra 10,15% do Judiciário, 1,79% do Poder Legislativo, 2,08% do Ministério Público e 0,88% do Tribunal de Contas do Estado.

### I.2.2.3 Despesas por Funções de Governo

As despesas por Funções de Governo correspondem ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2018 (R\$ 26,94 bilhão), o maior gasto ocorreu com a Previdência Social, com R\$ 6,43 bilhões (23,85% do total), representando um aumento de 0,81% em relação a 2017.

Na Educação, foram aplicados R\$ 3,73 bilhões, o que representa 13,84% dos gastos do Estado. Em relação ao exercício anterior, houve um crescimento de 3,54%.

No que tange à Saúde, as despesas importaram em R\$ 3,70 bilhões (13,75% do total). Esse valor representou um crescimento da aplicação de recursos no setor de 12,91% em relação ao ano anterior.

Na Segurança Pública aplicaram-se R\$ 2,79 bilhões (10,36% do total), correspondendo a 1,26% a menos do que os gastos realizados em 2017.

Com os Encargos Especiais, foi aplicado R\$ 1,85 bilhão (6,86% do total), representando um crescimento de 19,79% em relação ao exercício anterior.

Essas cinco funções de governo representaram 68,65% dos gastos do Estado contra 31,35% das demais.

### I.2.2.4 Despesas das Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs

O total dos gastos realizados pelo Estado com as Agências de Desenvolvimento Regional em 2018 foi da ordem de R\$ 577,20 milhões, o que representa 2,14% do total das despesas realizadas pelo Estado (R\$ 26,94 bilhões).

Desse valor, as 4 (quatro) ADRs que apresentaram os maiores gastos foram: a) ADR de Rio do Sul (9,26%); b) ADR de Lages (8,83%); c) ADR de Joinville (8,30%); e d) ADR de Tubarão (7,42%).

As demais ADRs representam entre 0,12% a 7,15% dos gastos realizados.

Analisando as despesas das ADRs por Funções de Governo, verifica-se que o maior gasto ocorreu com Educação, no montante de R\$ 368,04 milhões (63,76% do total dos gastos das ADRs), seguido da função Administração, que importou em R\$ R\$ 80,53 milhões (13,95% do total dos gastos das ADRs), e da função Transporte, com o valor de R\$ 63,71 milhões (11,04% do total dos gastos das ADRs).

### I.3. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

#### I.3.1. Gestão Orçamentária

O corpo técnico, em análise ao Balanço Orçamentário do Estado, verificou que no exercício de 2018 o valor da receita orçamentária arrecadada correspondeu ao montante de R\$ 25.756.161.681, enquanto a despesa empenhada totalizou R\$ 26.943.046.392.

Constata-se, portanto, a ocorrência de um **déficit orçamentário de R\$ 1.186.884.711 (um bilhão, cento e oitenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, setecentos e onze reais)**, o qual representa 4,61% da receita arrecadada do Estado de Santa Catarina no exercício de 2018.

Em comparação ao exercício anterior, no qual se apurou um déficit de 232,17 milhões, verifica-se um agravamento expressivo da situação, tendo, em 2018, ocorrido um **aumento no déficit de 511,22%**.

Todavia, o corpo de auditores apurou a realização de despesas sem prévio empenho no valor total de **R\$ 53.475.006,36**, circunstância que reflete diretamente no resultado orçamentário do Governo do Estado.

Considerando os valores que deixaram de ser empenhados no exercício em análise, o déficit alcançou efetivamente a quantia de **R\$ 1.240.359.717,36**.

Tem-se, dessa forma, que o resultado extraído do balanço orçamentário não reflete a realidade, encontrando-se em desacordo com o disposto no art. 102 da Lei nº 4.320/64.

Ainda segundo auditores da DCG, parte das despesas empenhadas em 2018 foi financiada com sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais.

Do total das despesas realizadas em 2018, R\$ 2,17 bilhões foram custeados com recursos de exercícios anteriores.

O corpo de auditores apresentou os números concernentes aos valores executados a título de despesas de exercícios anteriores entre os anos de 2014 e 2019 (até o mês de abril), demonstrando o expressivo montante realizado com despesas dessa natureza.

Especificamente em relação ao exercício de 2018, a diretoria apurou que 2,55% (R\$ 582.513.927,48) do total empenhado pelo Poder Executivo do Estado (R\$ 22.805.702.194,91) fora realizado no elemento 92 - Despesas de Exercícios Anteriores.

É importante ressaltar que tais despesas passam a onerar os exercícios subsequentes, causando, de certa maneira, uma distorção do resultado orçamentário apurado em cada período.

Assim, em que pese não constituir um procedimento divergente do legalmente aceito, possuindo amparo no art. 37 da Lei nº 4.320/64, seu uso deve ser realizado com parcimônia e de maneira excepcional.

Outro ponto examinado pela diretoria refere-se ao cancelamento de despesas liquidadas.

Em 2018, verificou-se que o Governo do Estado cancelou o montante de R\$ 1.787.625.363,69.

De acordo com auditores da DCG, em que pese os avanços realizados nos procedimentos de registro das despesas, os relatórios disponibilizados para consulta das informações sobre o cancelamento de despesas ainda não oferecem todos os esclarecimentos necessários que comprovem a regularidade da totalidade dos cancelamentos.

Como bem ressaltado pelo corpo de auditores, o cancelamento de uma despesa liquidada, embora possa ocorrer, consiste em ato extraordinário, e, como tal, deve estar devidamente justificado.

Nesse sentido, pontuaram que do montante acima mencionado, **R\$ 243.587.575,54** referem-se ao cancelamento de despesas liquidadas em que não foi identificada a regularidade da situação, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados, em contrariedade ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

As questões tratadas neste tópico serão objeto de análise específica neste parecer, quando do exame dos itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2018.

### **I.3.2. Gestão Financeira**

O Balanço Financeiro demonstra que, no exercício de 2018, os ingressos totalizaram R\$ 120.855.322.267, enquanto que os dispêndios foram da ordem de R\$ 121.795.926.796, resultando ao final do exercício um efeito financeiro negativo sobre as disponibilidades de R\$ 940.604.529.

Assim, as disponibilidades financeiras passaram de R\$ 9.614.016.030 em 2017 para R\$ 8.673.411.501 em 2018.

### I.3.3. Gestão Patrimonial

Com base nos números do Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina, auditores da DCG apuraram um resultado patrimonial líquido positivo de R\$ 19,39 bilhões, mediante o confronto entre Ativos e Passivos, Circulante e Não-Circulante, valor que representa uma queda de 7,29% em relação ao Patrimônio Líquido existente ao final do exercício anterior (R\$ 20,92 bilhões).

Apontou-se que o processo de extinção da autarquia estadual Administração do Porto de São Francisco do Sul provocou uma redução de R\$ 193,60 milhões no patrimônio líquido do Estado, com a transferência dos ativos e passivos daquela autarquia para a Sociedade de Propósito Específico – SCPar Porto de São Francisco do Sul S.A.

No que diz respeito ao resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial, confrontando-se o Ativo Financeiro (R\$ 10,81 bilhões) com o Passivo Financeiro (R\$ 8,49 bilhões), verifica-se que o Estado, no encerramento de 2018, apresentou capacidade para cobrir toda a sua dívida fluante, evidenciando ainda um **superávit financeiro de R\$ 2,32 bilhões**.

A análise do Balanço Patrimonial aponta ainda que o Ativo Permanente alcançou o montante de R\$ 44,7 bilhões, ao passo que o Passivo Permanente importou em R\$ 28,1 bilhões.

Conjugando-se os resultados apresentados nos dois parágrafos antecedentes, tem-se que o Estado apresentou situação patrimonial líquida positiva, ostentando um Ativo Real Líquido de R\$ 18,88 bilhões, advindo da diferença entre o Ativo Real<sup>3</sup> e o Passivo Real apurado<sup>4</sup>.

Importante destacar, quanto à Dívida Pública consolidada ou fundada, as operações de crédito internas decorrentes do Contrato nº

---

<sup>3</sup> Soma do ativo financeiro e do ativo permanente.

<sup>4</sup> Soma do passivo financeiro e do passivo permanente.

12/98/STN/COAFI, firmado em face da Lei Federal nº 9.496/97, que reestruturou as dívidas do Estado com a União.

Segundo o relatório de captação de recursos e dívida pública do Governo do Estado, o montante contratado foi de R\$ 5,42 bilhões, e os pagamentos realizados até dezembro de 2018 alcançaram o valor de R\$ 13,73 bilhões, havendo ainda um saldo devedor de R\$ 9,82 bilhões.

A diretoria técnica averiguou que a dívida fundada, em 31.12.2018, importou no montante de R\$ 25.173.167.779,75, apresentando uma elevação de R\$ 1,58 bilhão quando comparada ao saldo apurado ao final de 2017, representando uma variação de 6,73%.

Ademais, sobre o impacto da dívida pública, transcrevem-se aqui as considerações apresentadas pelo corpo de auditores:

A dívida pública contraída nas últimas décadas pelo Estado de Santa Catarina apresentou significativo impacto nas suas despesas orçamentárias do exercício de 2018 e apresenta tendência de agravamento quando projetado o fluxo de caixa de pagamento para os exercícios futuros.

A análise da despesa orçamentária do Estado de Santa Catarina no exercício de 2017 para o pagamento da dívida pública, abrangendo aportes para a cobertura da insuficiência financeira da Previdência Social, pagamentos de operações de créditos, precatórios, bem como devoluções de depósitos judiciais, revela que tais despesas corresponderam a 19,82% das receitas arrecadadas (R\$ 25,373 bilhões), e equivaleu a R\$ 5,028 bilhões. Em relação ao exercício de 2018, as referidas despesas importaram em 22,12% das receitas arrecadadas (R\$ 25,756 bilhões), e equivaleu a R\$ 5,697 bilhões, um crescimento de 2,3% da receita arrecadada.

Para efeito de comparação, considerando as mesmas naturezas de dívidas, para o exercício de 2022 projeta-se que este percentual deva alcançar o patamar de 23,15% que corresponde R\$ 7,533 bilhões das receitas previstas (R\$ 32,544 bilhões) estabelecidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, ou seja, comprometerá 3,33% a mais do orçamento estadual de 2022 em relação ao exercício de 2017.

Considerando o cenário orçamentário e financeiro atual e futuro, associado ao impacto decorrente da limitação do crescimento anual das Despesas Primárias Correntes (DPC) decorrente de compromisso que o Estado assumiu junto à União em decorrência da adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, o qual será tratado mais adiante, no item 6 desse relatório, o Estado de Santa Catarina perderá capacidade de disponibilizar recursos para realizar investimentos e execução de políticas públicas nas suas funções essenciais, tais como educação, saúde, segurança, infraestrutura e demais demandas sociais, tornando ainda mais necessário o aprimoramento de mecanismos para o planejamento e aplicação dos recursos públicos nos próximos exercícios.

A situação mostra-se grave, devendo ser adotadas medidas urgentes para contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos últimos anos.

No tocante à gestão patrimonial, alguns outros pontos merecem destaque, os quais seguem relacionados a seguir.

#### I.3.3.1. Dívida Ativa

O Estado apresentou o montante de R\$ 16.476.810.458,90 inscritos em Dívida Ativa Tributária (97,15%), R\$ 482.509.900,98 em Dívida Ativa Não Tributária (2,84%), e R\$ 1.048.538,21 em dívidas de municípios com contribuições ao Regime Próprio dos Servidores (0,01%), totalizando uma Dívida Ativa Inscrita de R\$ 16.960.368.898,09.

O total da Dívida Ativa (R\$ 16.960.368.898,09), subtraído do total de provisões de perdas (R\$ 16.695.138.519,10), resulta em uma **Dívida Ativa Líquida de R\$ 265.230.378,99.**

De acordo com gráfico elaborado por auditores da DCG, verifica-se uma evolução crescente do estoque de Dívida Ativa do Estado e, por outro lado, uma arrecadação ainda em patamares ínfimos em relação aos créditos.

Por reputar ser o tema relevante, tratarei em ponto específico a respeito deste.

#### I.3.3.2. Precatórios

No que se refere ao estoque de precatórios judiciais do Estado, o passivo concernente ao exercício de 2018 alcançou, de acordo com o Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do 3º Quadrimestre, a cifra de R\$ 2.608.715.805,33.

Desse total, 73,91% correspondem a dívidas da Administração Direta, 14,09% do DEINFRA, 10,01% do Fundo Financeiro e 1,99% das demais autarquias e fundações, juntas.

De acordo com a Tabela 48 do relatório técnico, a composição do estoque evidencia a preponderância dos créditos de fornecedores (R\$ 2.134.627.508,25), secundados por benefícios previdenciários (R\$ 261.403.339,56) e, por fim, dívidas com pessoal (R\$ 212.684.957,52).

Cabe destacar ainda que R\$ 1,49 bilhão do valor da dívida com precatórios é referente aos processos judiciais das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina – LFTSC.

Quanto ao pagamento do estoque de precatórios referentes ao exercício de 2018, cabem algumas observações.

Consta nos autos do processo 0000193-78.2010.8.24.0500<sup>5</sup>, fls. 2462, planilha com cálculo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na qual é demonstrado que o Estado de Santa Catarina disponibilizou R\$ 115.438.502,06 para o pagamento de precatórios, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2018.

Frisa-se que no que se refere aos meses de abril a julho, bem como metade do valor referente ao mês de março de 2018, não houve repasse de valores do Estado ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em virtude de extenso debate nos autos do processo supracitado.

No exercício de 2018 passou a vigorar a EC nº 99/2017, a qual promoveu alterações na forma de pagamento de precatórios, fato este que importou na divergência de entendimentos entre o Governo do Estado de Santa Catarina e o TJSC no que se refere à forma de disponibilização de recursos e à sua base de cálculo.

---

<sup>5</sup> Em trâmite no Órgão Especial do TJSC.

Deve-se pontuar que, após solicitação formulada pelo Governo do Estado, o Presidente do Tribunal de Justiça autorizou o parcelamento do débito relativo ao exercício de 2018 (parcelas vencidas).

Ademais, por meio de pedido liminar formulado nos autos da Reclamação nº 31.209 no Supremo Tribunal Federal – deferido pelo Ministro Relator da Reclamação em 28.08.2018<sup>6</sup> –, foi permitida ao Governo do Estado a realização de depósito, em favor do Tribunal de Justiça, pelo valor considerado no seu plano de pagamento para o exercício de 2018 (0,85% da RCL), anteriormente rejeitado pelo TJSC.

A partir de então, o Estado de Santa Catarina pôs-se a realizar os pagamentos nos termos do parcelamento acordado, conforme demonstrado nas planilhas de cálculo às fls. 2300, 2341, 2386 e 2462 dos autos do processo citado (0000193-78.2010.8.24.0500).

Assim, conforme entendimento também manifestado pelo corpo de auditores da DCG, conclui-se que, dadas as devidas deliberações, o Estado de Santa Catarina vem repassando os recursos à conta do Tribunal de Justiça, sagrando-se regular quanto aos repasses do exercício de 2018, conforme demonstrado nas planilhas de cálculo previamente referenciadas, bem como nas certidões positivas com efeitos negativos às fls. 2433 e 2448 do processo judicial mencionado.

Quanto às parcelas em aberto do exercício de 2018 (metade do valor referente a março e o valor integral de abril a julho), verificou-se que o Estado tem cumprido com o repasse nos termos do plano de pagamento acordado.

Todavia, ante a possibilidade de mudança de entendimento acerca do assunto, notadamente em razão das discussões judiciais constantes travadas sobre o tema, deve o Governo do Estado acompanhar a tramitação dos processos que tratam do assunto, bem como se mostra necessário que o Tribunal de Contas, igualmente, atente-se ao tema no exame das contas de

---

<sup>6</sup> Às fls. 2287e 2297, datado de 28 de agosto de 2018, Processo 0000193-78.2010.8.24.0500.

governo de exercícios vindouros.

I.3.3.3.1. Utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios

No que tange à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios, relacionados aos processos em que o Estado é parte<sup>7</sup>, os auditores registraram que em 2018 (assim como em 2005, 2009-2013 e 2017) não houve transferências de recursos ao Tesouro Estadual para esse fim.

Acerca das captações realizadas nos exercícios de 2003-2004, 2006-2008 e 2014-2016, tendo em vista o encerramento de alguns processos litigiosos, R\$ 52,44 milhões foram devolvidos às partes até o final de 2018.

Especificamente em 2018, ainda devido ao deslinde de processos judiciais, houve devoluções de recursos às partes dos processos na monta de R\$ 1.408.546,45, sendo R\$ 229.721,11 devolvidos ao Tesouro (em favor do Estado) e R\$ 1.178.825,34 à parte contrária (em desfavor do Estado).

No que concerne à utilização de depósitos judiciais para pagamento de precatórios, relacionados aos processos em que o Estado não é parte<sup>8</sup>, tem-se que foram utilizados até dezembro de 2017 pelo Estado R\$ 509.167.194,20, sendo este valor correspondente a 9% (nove por cento) do total dos depósitos judiciais de que trata o artigo 101, § 2º, inciso II, alínea "b", do ADCT da CFRB/1988, nos termos regulamentados pela LC nº 706/2017.

Verificou-se que em 2018 não houve a realização de novas transferências de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios, nos termos autorizados pela Lei Complementar acima citada.

A diretoria apurou ainda que, em 31.12.2018, o valor atualizado da dívida do Estado para com o Tribunal de Justiça, em razão da realização desses repasses, era de R\$ 543,77 milhões.

---

<sup>7</sup> Art. 101, § 2º, inciso I, do ADCT da Constituição Federal de 1988.

<sup>8</sup> Art. 101, § 2º, inciso II, alínea "b", do ADCT da Constituição Federal de 1988 c/c Lei Complementar Estadual nº 706/2017.

Os auditores ressaltaram também que a devolução das transferências deverá ter início em 31.01.2021. Com isso, projeta-se que o montante a ser devolvido nesse período será de aproximadamente R\$ 626,70 milhões.

A situação merece acompanhamento por parte do Governo do Estado e do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

#### **I.4. DA ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL**

##### **I.4.1. Da Receita Corrente Líquida e das Despesas com Pessoal**

Primeiramente, cumpre observar que em 2018 a Receita Corrente Líquida (ajustada), base de cálculo para verificar o limite dos gastos com pessoal, alcançou o montante de R\$ 22.767.096.382,74.

Com relação aos gastos com pessoal, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece os seguintes limites a serem observados na esfera estadual: a) Consolidado (60%); b) Poder Executivo (49%); c) Poder Judiciário (6%); d) Poder Legislativo (3%, incluindo Tribunal de Contas)<sup>9</sup> e; e) Ministério Público (2%).

Em análise às publicações dos relatórios de gestão fiscal, apurou-se que as despesas com pessoal atingiram os seguintes montantes:

##### **Despesa com pessoal no exercício de 2018**

<b>Poderes/Órgãos</b>	<b>Valor</b>	<b>Percentual Aplicado</b>	<b>Percentual Limite</b>
Poder Executivo	11.101.533.243,26	48,76%	49%
Poder Legislativo ALESC	427.424.763,86	1,88%	3% 2,1%

<sup>9</sup> O limite para despesa com pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, a partir de janeiro de 2015, passou a ser de 2,10% da Receita Corrente Líquida, conforme comunicação do Secretário de Estado da Fazenda, realizada por meio do Ofício CAG/SEF nº 832/2014, de 04 de dezembro de 2014. O limite para despesa com pessoal do Tribunal de Contas de Santa Catarina passou a ser, assim, de 0,90% da Receita Corrente Líquida.

Tribunal de Contas	190.293.138,43	0,84%	0,9%
Poder Judiciário	1.216.668.273,30	5,34%	6%
Ministério Público	376.384.211,72	1,65%	2%
Consolidado	13.312.303.630,46	58,47%	60%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018

Analisando o percentual da despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos em relação à receita corrente líquida, bem como a sua comparação com os limites legal, prudencial e de alerta, todos estabelecidos na LRF, tem-se o que segue.

#### I.4.1.1. Poder Executivo

A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo correspondeu, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 publicado, a 48,76% da Receita Corrente Líquida. Verifica-se, assim, que este extrapolou os limites de alerta (44,10%) e prudencial (46,55%), ficando abaixo do limite máximo por apenas 0,24%.

Em vista da conjuntura acima exposta, o Tribunal de Contas emitiu Notificações de Alertas ao Poder Executivo, informando que a despesa líquida de pessoal referente aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018 havia ultrapassado 90% do limite máximo legal previsto na alínea "c", inciso II, do art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

Cabe pontuar, ainda, que ante o atingimento do limite prudencial, fica o Poder Executivo obrigado a cumprir as determinações previstas no art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcritas:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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.

Deve-se observar, por fim, que a presente análise adotou como parâmetro os dados do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 publicado pelo Poder Executivo.

Registra-se que em exercícios anteriores o relatório publicado pelo Poder Executivo não considerou as despesas com pessoal da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público de Contas, exclusão esta que já foi considerada irregular pelo TCE/SC, conforme decisão proferida no processo nº LRF 15/00220261, confirmada no julgamento do REC 16/00161186, por meio da Decisão Plenária nº 09/2018.

A diretoria técnica não abordou esse ponto no exame das Contas de Governo de 2018.

Visando buscar dados para subsidiar a presente análise, verificou-se, em consulta ao sistema SIPROC, que se encontra em trâmite no TCE/SC o processo nº LRF 18/01166223, o qual trata justamente do exame do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 do Poder Executivo. Entretanto, os autos estão pendentes de análise pela Diretoria Geral de Contas de Governo.

Já em consulta aos autos nº LRF 18/00614451, os quais tratam da análise do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2018, o corpo técnico apurou que o gasto com pessoal do Poder Executivo atingiu o percentual de 49,75%. O processo encontra-se em fase de audiência.

A conjuntura narrada acima constitui fortes indícios de que o percentual constante no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 publicado pelo Poder Executivo não representa efetivamente os seus

gastos totais com pessoal, sendo os números, muito possivelmente, superiores aos apontados.

Deve-se ressaltar que a pendência de análise dos processos acima citados prejudicou o exame deste ponto. Por se tratar de discussão essencial para a análise das Contas de Governo, deveria ter sido priorizada a tramitação dos feitos mencionados. Contudo, isso não foi feito.

#### I.4.1.2. Poder Legislativo

Nos termos do art. 20, II, "a" e § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, não poderá ultrapassar 3% da Receita Corrente Líquida.

Considerando o disposto acima, restou estabelecida a repartição do percentual de 2,1% para a Assembleia Legislativa e de 0,9% para o TCE/SC.

A ALESC apresentou despesa total com pessoal no percentual de 1,88% da Receita Corrente Líquida, estando abaixo do limite máximo (2,10%), do limite prudencial (2%) e do limite de alerta (1,89%).

A despesa com pessoal do Tribunal de Contas correspondeu a 0,84% da RCL, ultrapassando o limite de alerta (0,81%), mas ficando abaixo do limite máximo (0,9%) e do limite prudencial (0,86%).

Tendo em vista a situação acima exposta, o Tribunal de Contas emitiu Notificações de Alertas ao Poder Legislativo, informando que a despesa líquida de pessoal do TCE/SC, referente aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018, havia ultrapassado 90% do limite máximo legal previsto na alínea "a" do inciso II do art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

#### I.4.1.3. Poder Judiciário

A Despesa Líquida com Pessoal do Poder Judiciário representou 5,34% da RCL, estando abaixo do limite máximo (6%), do limite prudencial (5,7%) e do limite de alerta (5,4%).

#### I.4.1.4. Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Inicialmente a diretoria ressaltou que a despesa líquida de pessoal publicada pelo Ministério Público excluiu dos cálculos o IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte do Pessoal Ativo, no valor de R\$ 61.257.390,06. Pontuou ainda que, em sessão realizada no dia 26.11.2018, a Corte de Contas considerou regular o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, publicado com a exclusão do IRRF do cálculo de pessoal, por meio da Decisão nº 0910/2018, proferida no processo nº LRF 18/00056424.

Considerando as informações acima destacadas, a diretoria pontuou que a Despesa Líquida com Pessoal do Ministério Público correspondeu a 1,65% da RCL, estando abaixo do limite máximo (2%), do limite prudencial (1,9%) e do limite de alerta (1,8%).

#### **I.4.2. Das Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos ao Setor Privado**

A diretoria consignou que em 2018 o Estado transferiu R\$ 1,35 bilhão a Municípios e instituições privadas com e sem fins lucrativos. Destes, R\$ 495,11 milhões, equivalente a 36,78%, foram destinados aos Municípios, e R\$ 824,56 milhões, correspondente a 61,25%, foram destinados a instituições privadas sem fins lucrativos. O restante, 1,97%, foi alocado para instituições privadas com fins lucrativos.

Concluiu pontuando que o total de recursos descentralizados em 2018 para os Municípios e instituições privadas com e sem fins lucrativos ficou aquém em 6,64% dos valores executados no exercício de 2017.

### **I.4.3. Da Avaliação das Metas Anuais Estabelecidas na LDO**

Ao analisar os dados apresentados, a Diretoria de Controle de Contas de Governo identificou que não houve o cumprimento pelo governo catarinense das Metas de Receita Total, Despesa Total, Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida, restando atingida somente a meta referente ao Resultado Nominal.

O não cumprimento das metas indica que não houve um planejamento orçamentário equilibrado, sendo restrição passível de ensejar a recomendação pela rejeição das contas. Por tal razão, este ponto será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas relativas ao exercício de 2018.

### **I.4.4. Operações de crédito**

A diretoria apurou que no exercício de 2018 foram realizadas operações de crédito no montante de R\$ 169,72 milhões, o que corresponde a 0,75% da RCL apurada no período, tendo sido observado o limite máximo estabelecido pela LRF, de 16% da RCL.

### **I.4.5. Garantias e Contragarantias de Valores**

No exercício 2018, o total de garantias concedidas pelo Estado totalizou R\$ 1,74 bilhão, correspondendo a 7,63% da RCL apurada para o período, ficando, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal, que é de até 22%.

#### **I.4.6. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes**

De acordo com os auditores da DCG, os principais riscos fiscais do Estado no exercício de 2018 totalizaram o montante de R\$ 12,07 bilhões de reais.

Os principais riscos fiscais correspondem aos passivos contingentes da INVESC, no valor de R\$ 6,26 bilhões (51,88%), das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC) emitidas em 1996, no valor de R\$ 2,86 bilhões (23,73%), e do DEINFRA, no valor de R\$ 2,35 bilhões (19,54%).

Deve-se ressaltar que o anexo de riscos fiscais do Estado, apesar de contabilizar os riscos capazes de afetar as contas públicas, não apresenta as providências a serem adotadas caso estes venham a se concretizar, conforme exigido pelo art. 4º, § 3º, da LRF<sup>10</sup>. A omissão reiterada em incluir essa análise constitui postura irresponsável por parte do Governo, que acaba por prejudicar a atuação do Estado frente à materialização de eventuais riscos.

Em vista do quadro acima, cabe formular recomendação para que sejam adotadas as medidas cabíveis.

#### **I.4.7. Da Receita Líquida Disponível - RLD e Participação dos Poderes e Órgãos**

A Diretoria de Controle de Contas de Governo, em relação à participação na RLD, elencou os valores previstos na LOA e os recursos financeiros repassados pelo Tesouro do Estado ao Tribunal de Justiça, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público Estadual e à UDESC.

---

<sup>10</sup> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Registrou que os repasses efetuados totalizaram R\$ 3,57 bilhões, representando 21,84% das receitas arrecadadas nas fontes de recursos 100, 161 e 162, base para RLD, que atingiu o montante de R\$ 16,33 bilhões.

#### **I.4.8. Da Despesa Autorizada e Empenhada por Poder e Órgão**

As despesas orçamentárias empenhadas pelo Poder Executivo, no exercício de 2018, consumiram 89,03% dos créditos orçamentários autorizados (R\$ 25.614.928.688,54).

Quanto à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, as despesas orçamentárias empenhadas representaram 96,92% do total da despesa autorizada (R\$ 696.138.063,73).

No que se refere ao Tribunal de Contas do Estado, as despesas orçamentárias empenhadas representaram 97,74% do total da despesa autorizada (R\$ 278.251.734,27).

O Tribunal de Justiça do Estado empenhou despesas orçamentárias no valor de R\$ 2.156.730.216,53 que representa 90,06% do total da despesa autorizada (R\$ 2.394.721.686,01).

Por fim, as despesas orçamentárias empenhadas pelo Ministério Público do Estado representaram 89,85% do total da despesa autorizada (R\$ 899.545.201,02).

#### **I.4.9. Restos a pagar – art. 42 da LRF**

Para fins de verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, a diretoria analisou: a disponibilidade financeira por fonte de recurso; as despesas liquidadas em 2018 e não empenhadas; as despesas liquidadas em 2018, empenhadas e canceladas; e, por fim, os restos a pagar processados.

A diretoria identificou um montante de R\$ 52.234.367,52 de despesas liquidadas nos últimos dois quadrimestres de 2018, mas não empenhadas durante o exercício, procedimento este que descumpra a determinação legal do art. 60 da Lei nº 4.320/64.

No tocante à fonte de recursos 100, o corpo técnico apurou ainda o cancelamento irregular de despesas liquidadas, em descumprimento aos arts. 37, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, no montante de R\$ 3.138.248,58.

Ao final, a diretoria técnica constatou que houve a falta de disponibilidade de caixa na fonte de recursos 0.100 (Recursos do Tesouro), no montante de R\$ 137.145.479,33.

Dessa feita, restou demonstrado que houve a assunção de obrigações, nos últimos dois quadrimestres do mandato, em montante superior à disponibilidade de caixa, caracterizando o **descumprimento** do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Considerando a gravidade das restrições aqui apontadas, estas serão objeto de análise em tópico específico deste parecer.

## **I.5. TETO DOS GASTOS PÚBLICOS**

A Diretoria de Controle de Contas de Governo apurou que o Estado empenhou Despesas Primárias Correntes na ordem de **R\$ 23.405.652.610,76**, descumprindo o limite de gastos estabelecidos no art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016 (R\$ 22.936.068.668,90).

Assim, houve um gasto a maior de **R\$ 469.583.941,56**, superando em **2,05%** o limite legal.

Dada a importância deste assunto, este será objeto de análise específica neste parecer, encontrando-se dentre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2018.

## **I.6. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS) E PROJEÇÕES ATUARIAIS**

O regime próprio de previdência dos servidores estaduais foi criado em 2008 e teve significativa alteração em 2015 quando da reorganização da estrutura dos fundos destinados ao custeio do regime, por meio das Leis Complementares Estaduais nº 661/2015 e nº 662/2015.

Através dessas alterações legislativas, houve a extinção do Fundo Previdenciário, o qual foi incorporado ao Fundo Financeiro.

A alteração imposta ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores estaduais implicou a reunião das massas de segurados, anteriormente segregadas por intermédio da Lei Complementar nº 412/2008.

A diretoria apontou que a adoção dessa medida contraria orientação exarada pelo Ministério da Previdência Social, além de ocasionar prejuízos ao Estado ante a perda financeira ocorrida por ocasião do resgate das aplicações, em 28 de janeiro de 2016, do Fundo Previdenciário.

Após realizar críticas à sistemática atualmente adotada, o corpo de auditores analisou a situação do Regime Próprio de Previdência Social.

Em suas conclusões, anotou que em 2018 foi apurado um Passivo Atuarial de **R\$ 169.549.340.601,91** e um Resultado Atuarial deficitário de **R\$ 152.019.204.332,00**.

Considerando o quadro acima exposto, este ponto será oportunamente tratado em tópico específico do presente parecer.

## **I.7. DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS**

### **I.7.1. Educação**

O art. 212 da CRBB/88 estabelece que os Estados apliquem anualmente 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A diretoria verificou que o Governo do Estado de Santa Catarina aplicou em MDE, no exercício de 2018, a importância de R\$ 4.724.541.262,90, equivalente ao percentual de **23,41%** da receita líquida de impostos e transferências de impostos, caracterizando o **descumprimento do disposto no art. 212 da CRFB/88**.

Para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 320.362.750,98.

A gravidade da conduta revelada por estes autos recomenda a rejeição das contas apresentadas, razão pela qual será tratada em tópico específico neste parecer.

Quanto aos recursos do FUNDEB aplicados na educação básica, destaca-se que, do montante de recursos disponibilizados em 2018 (R\$ 2.339.302.027,02), foram utilizados pelo Estado R\$ 2.281.526.369,59, representando 97,53% do referido montante.

Verifica-se, portanto, que o Estado cumpriu o disposto no art. 60 do ADCT c/c art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, o qual impõe a aplicação de pelo menos 95% dos recursos oriundos do FUNDEB em despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O corpo de auditores também constatou que houve a aplicação dos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício de 2017 (R\$ 81,34 milhões), os quais, por força do disposto no artigo 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007, deveriam ser aplicados até o final de 1º trimestre de 2018, restando devidamente atendido o preceito legal.

Apurou-se ainda que o Governo do Estado aplicou 77,53% dos recursos recebidos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, cumprindo o disposto no art. 60, inciso XII, do

ADCT c/c art. 22 da Lei nº 11.494/2007, os quais preconizam seja aplicado pelo menos 60% dos recursos oriundos do mencionado fundo.

No que tange às exigências previstas na Constituição do Estado de Santa Catarina relacionadas ao ensino superior, a diretoria pontuou que houve o **descumprimento dos preceitos estabelecidos nos arts. 170 e 171.**

Apontou-se que o Estado deveria repassar às instituições de ensino superior, para fins de prestar assistência financeira aos alunos matriculados, o montante de R\$ 252.245.200,69, equivalente a 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar em MDE.

Todavia, foi transferido o valor de **R\$ 65.462.545,65**, representando um repasse de apenas **1,30%**, caracterizando o descumprimento ao preceito contido no art. 170 da Constituição do Estado c/c art. 1º da LC estadual nº 281/2005. Em termos absolutos, verifica-se que se deixou de aplicar na assistência financeira, portanto, a importância de R\$ 186.782.655,04.

Registra-se ainda que o Estado aplicou na educação superior, almejando o cumprimento do art. 171 da Constituição Estadual, a importância **R\$ 31.253.296,78**, o que equivale a **62,70%** do valor recolhido ao Fundo de Educação Superior (R\$ 49.842.183,51)

Logo, deixou-se de investir 37,30% do valor recolhido ao FUMDES, caracterizando o descumprimento do art. 171 da Carta Estadual c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 407/2008 (com acréscimos feitos pela Lei Estadual nº 16.940/2016).

Em razão da importância desses pontos para fins de valoração das contas de governo, a análise do descumprimento dos arts. 170 e 171 da Constituição do Estado será feita em tópico específico.

Também foi analisada pelo corpo de auditores a destinação de recursos às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs, em

atenção ao art. 8º, §§ 1º e 6º da Lei Estadual nº 13.334/2005 (com as alterações produzidas pelas Leis Estaduais nº 16.297/13 e nº 17.172/2017).

A diretoria apurou que no exercício de 2018 foi repassado às APAEs o montante de R\$ 34.828.120,96, o que representou uma aplicação a maior de R\$ 14.438.557,78, cumprindo assim o mandamento contido no art. 8º, § 1º, da Lei Estadual nº 13.334/2005.

O corpo técnico verificou ainda que o montante repassado pelo Estado no exercício de 2018 está acima da média dos valores repassados nos anos de 2014, 2015 e 2016, atendendo ao estabelecido no art. 8º, § 6º, da Estadual nº 13.334/05.

No tocante ao salário-educação, o qual se constitui em uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica pública, denota-se que o estado arrecadou no exercício de 2018 o montante total de R\$ 243,78 milhões.

Deste valor, foi comprometida orçamentariamente pelo Estado a importância de R\$ 226,87 milhões, equivalente a 93,06% das receitas da contribuição do salário-educação, deixando-se de aplicar 6,94% do total dos recursos recebidos.

Quanto ao Plano Estadual de Educação, verificou-se que não foram cumpridas na integralidade cinco metas (de um total de dezenove) estabelecidas no anexo único da Lei Estadual nº 16.794/2015, ponto que será abordado quando da análise das despesas com educação.

Por fim, os auditores da DCG apontaram que em consulta ao SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação), verificou-se que o Governo do Estado divulgou no respectivo Sistema as informações pertinentes ao exercício de 2018.

### **I.7.2. Saúde**

O corpo de auditores apurou que, no exercício de 2018, o Governo do Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde R\$ 2.845.462.660,99, equivalente a 14,10% das receitas líquidas de impostos e transferências, o que demonstra que o Estado cumpriu o art. 198 c/c art. 77 do ADCT da Constituição de República, bem como o disposto no art. 155, II c/c art. 50 do ADTC da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Constatou-se que o Estado de Santa Catarina não está repassando aos municípios catarinenses incentivos financeiros destinados à realização de consultas e exames de média e alta complexidade, **descumprindo**, portanto, o disposto no art. 1º e seguintes da Lei Estadual nº 16.159/2013.

A diretoria avaliou ainda o cumprimento da Lei Estadual nº 16.968/2016, a qual instituiu o Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina, ao Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina (HEMOSC), ao Centro de Pesquisas Oncológicas Dr. Alfredo Daura Jorge (CEPON) e aos Hospitais, por meio de recursos provenientes da devolução voluntárias dos Poderes, de doações efetuadas por contribuintes tributários, e dos rendimentos de aplicação financeira.

Neste ponto, os auditores salientaram que o Estado **não cumpriu** o disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº 16.968/2016, visto que destinou 10,31% ao HEMOSC e ao CEPON, ou seja 0,31% além do permitido na legislação, que deveriam ter sido repassados aos hospitais municipais e entidades de caráter assistencial sem fins lucrativos, que receberam apenas 89,69% dos recursos utilizados.

Outro aspecto observado pelo corpo técnico refere-se à ausência de avaliação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saúde. A diretoria informou que até o mês de maio de 2019 não foi disponibilizada a avaliação do plano concernente ao exercício de 2018, restando prejudicada a análise.

Por fim, os auditores da DCG apontaram que em consulta ao SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde), verificou-se que o Governo do Estado informou os dados solicitados do 6º bimestre de 2018, contudo não apresentou os dados dos demais bimestres de 2018. A respeito dos dados faltantes, foi informado pelo Poder Executivo que alguns foram transmitidos e estão em fase de homologação e outros estão sendo levantados para posterior transmissão.

Destaca-se que o SIOPS é um sistema que tem por objetivo dar transparência de quanto é investido em ações e serviços públicos de saúde, nas esferas federal, estadual e municipal.

Por tal razão, o apontamento merece ser objeto de recomendação, tendo em vista a importância das informações contidas no sistema para a fiscalização dos valores aplicados em saúde.

Considerando a conjuntura exposta acima, verifica-se que apesar de o Governo do Estado ter aplicado o mínimo constitucionalmente previsto em saúde, outros aspectos relativos a esta área merecem ser valorados na análise das presentes contas de Governo – como o descumprimento da Lei Estadual nº 16.159/2013, a dívida estimada até 2017 de R\$ 1.083.958.642,18 na área da saúde e a ausência de avaliação do Plano Nacional de Saúde –, razão pela qual serão abordados em tópico específico deste parecer.

### **I.7.3. Pesquisa Científica e Tecnológica**

A área técnica apontou que os recursos destinados à aplicação em pesquisa científica e tecnológica no exercício de 2018 somaram R\$ 388,64 milhões, correspondendo a 2,18% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 32,21 milhões a maior do que o mínimo a ser aplicado (2%).

Assim, restou cumprido o exigido pelo art. 193 da Constituição Estadual.

## **I.8. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS**

No exercício de 2018, a administração indireta era composta por 20 entidades, com maioria das ações com direito a voto pertencente ao Governo do Estado.

De acordo com análise efetuada nos Balanços Patrimoniais, identificou-se preliminarmente que o total do Ativo e Passivo consolidado das empresas estatais no final do exercício de 2018 correspondeu a R\$ 18,32 bilhões.

O corpo de auditores ressaltou que as empresas CASAN, CELESC S.A. (Holding), CELESC Distribuição S.A. e o BADESC representam mais de 82,35% do total do Balanço consolidado das empresas estatais catarinenses.

A CELESC Distribuição S.A., sozinha, tem a representatividade de corresponder a 48,72% de todo o Ativo Consolidado das estatais. A CASAN representa 23,28% do Ativo Não Circulante. A INVESC, pelo lado do Passivo (Obrigações de Curto Prazo) é a mais expoente, eis que corresponde a 52,82% de todo o Passivo Circulante das estatais.

Foi apontado ainda que o confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante no exercício de 2018 revela que há uma diferença significativa entre os recursos existentes e os valores a serem liquidados.

No curto prazo, verificou-se um Ativo Circulante com saldo de R\$ 5,82 bilhões e um Passivo Circulante que totaliza R\$ 12,09 bilhões. Há, portanto, uma diferença de R\$ 6,27 bilhões a maior nas obrigações com vencimento de curto prazo em relação aos recursos disponíveis,

vislumbrando-se, com isso, dificuldade de liquidez corrente, uma vez que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existe apenas R\$ 0,48 para quitá-la.

Com relação ao Ativo Não Circulante, a situação mostra-se diversa. Apurou-se que o Ativo Não Circulante apresenta o saldo de R\$ 12,50 bilhões, enquanto o Passivo Não Circulante perfaz o montante de R\$ 6,01 bilhões. Portanto, o Ativo Não Circulante equivale a 2,08 vezes o valor do Passivo Não Circulante.

Conforme concluído pelos auditores da DCG, o Estado, por meio de seus gestores estatais, deve buscar alternativas no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo (Circulante).

A questão deve ser objeto de recomendação.

Da análise efetuada nas Demonstrações de Resultado Consolidado do Exercício, extrai-se que o lucro líquido das Empresas Estatais, durante o exercício de 2018, atingiu o montante de R\$ 49,17 milhões.

O corpo de auditores destacou os lucros obtidos pelas empresas CELESC Holding (R\$ 165,03 milhões), CELESC Distribuição (R\$ 121,51 milhões), CELESC Geração (R\$ 51,24 milhões) e o BADESC (R\$ 14,74 milhões).

Os destaques negativos ficaram por conta das empresas CASAN, INVESC, SCGÁS e SCPAR, que apresentaram os prejuízos mais significativos, de R\$ 119,23 milhões, R\$ 163,35 milhões, R\$ 21,20 milhões e R\$ 22,93 milhões, respectivamente.

Deve-se ressaltar, neste ponto, que a CASAN, INVESC e SCPAR têm a participação do Estado quase que exclusiva na composição do capital.

Dessa feita, apesar de o resultado consolidado obtido pelas estatais ter representado um lucro de R\$ 49,17 milhões no exercício de 2018, ao considerar a participação do Governo na composição acionária e, conseqüentemente, a proporção que este obtém dos lucros e prejuízos apurados em relação a cada empresa, verifica-se uma projeção negativa com um prejuízo de R\$ 179.457.046 a conta do Estado.

Constata-se, assim, o agravamento da situação verificada em comparação ao resultado obtido no exercício de 2017, no qual se apurou uma projeção negativa com um prejuízo de R\$ 28,26 milhões ao Estado.

A meu ver, a questão mostra-se grave e detém relevância suficiente para que faça parte da programação de auditorias do Tribunal, visando à verificação da ocorrência de prejuízos nas empresas a CASAN, INVESC e SCPAR, o que implicou a projeção negativa acima citada, bem como na SCGÁS.

### **I.9. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL**

O Tribunal de Contas vem destacando reiteradamente as inconformidades na estruturação e forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, instituído pelos artigos 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar nº 381/2007.

Apesar dos avanços apresentados com a alteração introduzida pelo Decreto nº 1.670/2013, a Secretaria de Estado da Fazenda continua sendo o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, o que se mostra incompatível com os princípios basilares de sistemas de controle, tais como autonomia, segregação de funções e subordinação hierárquica direta ao Chefe do Poder Executivo.

No âmbito do Poder Executivo Estadual, infere-se que a autonomia do Sistema de Controle Interno não pode ser considerada completa, do ponto de vista da subordinação hierárquica, visto que não está vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, a exemplo do que ocorre com a Controladoria Geral da União – CGU<sup>11</sup>, que se encontra interligada diretamente à Presidência da República.

---

<sup>11</sup> Atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Também merece destaque o fato de que, no modelo atual, a Secretaria de Estado da Fazenda - SEF se autofiscaliza, circunstância que fere diretamente os princípios da autonomia do Controle Interno.

Nesse ponto, é essencial salientar que, de acordo com a SEF, para o exercício de 2019 está prevista a criação da Controladoria Geral do Estado - CGE, órgão este com vinculação direta ao Gabinete do Governador. Caso este fato ocorra, será sanada a questão da pendência quanto à autonomia do Controle Interno, como explicado acima.

No que tange ao cumprimento do art. 70 da Resolução nº TC - 06/2001 (Regimento Interno do TCE/SC), verificou-se que o relatório do órgão central do sistema de controle interno ainda não atende por completo a todos os requisitos estabelecidos na legislação de regência.

Todavia, a diretoria apontou que no exercício em exame o relatório apresentou avanços em comparação aos exercícios anteriores, nos quais o documento em análise tratava-se de apenas um relatório descritivo das atividades da Diretoria de Auditoria Geral - DIAG.

Constatou-se, ainda, o descumprimento da Instrução Normativa nº TC - 20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico.

Importante destacar que em 11.12.2017 o Exmo. Governador do Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5851 contra disposições constantes do Anexo I da IN nº TC-20/2015, por entender que foram criadas atribuições para o sistema de controle interno do Poder Executivo, por meio de ato normativo do Tribunal de Contas, representando ingerência do controle externo sobre o controle interno. Todavia, a mencionada ação encontra-se ainda pendente de julgamento.

De todo modo, conforme dito anteriormente, a SEF/DIAG apresentou informações buscando atender à IN nº TC-0020/2015, em que pese não ter atendido todas as providências ali constantes.

## **I.10. DEMAIS ASSUNTOS RELEVANTES**

### **I.10.1 Segurança Pública**

Conforme estabelece o art. 105 da Constituição Estadual de Santa Catarina, a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

As Secretarias que atuam e desenvolvem essa atividade (nos termos da LC estadual nº 381/2007, com as alterações da LC Estadual nº 534/2011) são as seguintes: Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP); Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC); Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC).

A diretoria apurou que do total empenhado em Segurança Pública no Estado em 2018 (R\$ 3,88 bilhões), 73,42% referem-se à SSP (R\$ 2,85 bilhões), 25,73% à SJC (R\$ 997,85 milhões) e 0,85% à SDC (R\$ 33,05 milhões).

Outro dado que merece destaque concerne aos programas que mais aplicaram recursos no âmbito de cada secretaria: na Secretaria de Estado da Segurança Pública, foi o programa "0706 -De olho no crime" (R\$ 2,12 bilhões); na Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania foi o programa "0740 - Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo" (R\$ 879,35 milhões) e na Secretaria de Estado da Defesa Civil foi o programa "0730 - Prevenção e Preparação para Desastres" (R\$ 11,98 milhões).

A diretoria avaliou ainda alguns dos indicadores criminais divulgados pelo Estado, relativo ao período de 2014 a 2018, assunto de competência da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Neste ponto, ressaltam-se os indicadores relativos a mortes violentas (homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte).

Verificou-se que no período de 2014 a 2018 houve um aumento de 2,65% no número de vítimas de crime de homicídio doloso, ou seja, quando existe a intenção de matar.

Percebe-se que esse índice se manteve em elevação de 2014 a 2017, onde variou de 756 vítimas em 2014 para 989 em 2017, porém apresentou diminuição de 21,46% no exercício de 2018 (776 vítimas) em comparação a 2017. Nota-se também redução nos índices de latrocínio (variação negativa de 34,38%) e de lesão corporal seguida de morte (variação negativa de 19,23%), no comparativo entre os exercícios de 2018 e 2017.

Cabe pontuar, ainda, que o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência – PROERD, desenvolvido pela Polícia Militar de Santa Catarina desde 1998, atendeu em 2018 o total de 83.351 alunos do 5º ano do ensino fundamental (9 a 11 anos), o que corresponde a 89,38% do total de alunos matriculados no Estado para a mesma série (93.250).

No tocante ao sistema prisional, cuja gestão está sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, apontou-se que atualmente o Estado mantém 50 unidades prisionais.

De acordo com dados extraídos pelos auditores da DCG por meio do sistema Geopresídios (consulta realizada em 17/04/2019), mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Estado possui um déficit de 4.707 vagas, distribuídas entre as 50 unidades prisionais.

As regionais que apresentaram os maiores déficits de vagas foram as regionais 05<sup>12</sup> (déficit de 1.175 vagas) e 03<sup>13</sup> (déficit de 813 vagas).

Ainda de acordo com o sistema Geopresídios, as unidades prisionais de Santa Catarina avaliadas com a indicação de “excelente” foram: Unidade Prisional Avançada de São Francisco do Sul, Presídio Regional e Presídio Feminino de Chapecó e a Penitenciária Complexo Penitenciário do Vale do Itajaí. Já as unidades avaliadas com a indicação de “péssima” foram: Presídios Regionais de Biguaçu, Araranguá, Jaraguá do Sul, Itajaí, Caçador, Concórdia, Xanxerê e Blumenau.

Assim, há de se recomendar providências quanto aos déficits de vagas nos presídios e quanto às unidades avaliadas com a indicação “péssima”.

Por fim, no que concerne às atividades de competência da Secretaria de Estado da Defesa Civil, apontaram-se as ações desenvolvidas por meio de projetos de prevenção, destacando-se os seguintes: sobre-elevação das barragens de contenção de cheias nos municípios de Taió e Ituporanga; aquisição e instalação de radares meteorológicos nos municípios de Lontras, Chapecó e Araranguá; melhoramento fluvial; construção de quatro pequenas barragens no Vale do Itajaí; construção de três pequenas barragens em Taió; construção de uma barragem de médio-porte no Rio Itajaí-Mirim; melhoramento de rios e construção de cerca de cinco pontes nas cidades de Taió, Timbó e Rio do Sul; implantação do sistema de monitoramento de alerta e alarme do Estado; realização de estudos ambientais e socioambientais para melhoramento fluvial nos municípios de Taió, Timbó e Rio do Sul.

### **I.10.2 Publicidade**

A análise das despesas com publicidade realizadas pelos Poderes, Órgãos do Estado e empresas não dependentes está desdobrada em

---

<sup>12</sup> Região Serrana e Meio Oeste Catarinense - Curitiba, São Cristóvão do Sul, Lages, Campos Novos, Porto União e Videira.

<sup>13</sup> Norte Catarinense - Joinville, Jaraguá do Sul, Mafra, Canoinhas e São Francisco do Sul.

três itens, a saber: a) despesas com publicidade e propaganda; b) despesas com publicidade legal e; c) despesas totais com publicidade.

O exame consolidado das despesas com serviços de publicidade e propaganda demonstra que o Estado, no exercício de 2018, despendeu o montante de R\$ 40,82 milhões.

Comparando-se os dados com o exercício anterior, em que foram despendidos R\$ 114,86 milhões, verifica-se uma queda de 64,46% em gastos com publicidade e propaganda, o que representa uma redução em R\$ 74,03 milhões com dispêndios dessa natureza.

Ressalte-se ainda que o tema que concentrou maior volume de despesas com publicidade e propaganda no exercício de 2018 foram as campanhas institucionais, cujo montante atingiu R\$ 15,16 milhões, destacando-se a campanha Ranking de Competitividade dos Estados (R\$ 5,76 milhões) e Portal da Transparência (R\$ 2,16 milhões).

Em segundo lugar foram as campanhas na área da Segurança Pública (R\$ 10,60 milhões), destacando-se a campanha Resultados da Segurança (R\$ 3,19 milhões), seguida da campanha Novos Formandos SSP (R\$ 2,43 milhões).

Foram apurados ainda os valores despendidos com publicidade legal do Estado de Santa Catarina, os quais, no exercício de 2018, totalizaram R\$ 58,73 milhões. Desse total, R\$ 27,03 milhões foram realizados pelo Poder Executivo, R\$ 24,54 milhões pelo Poder Judiciário e R\$ 18,86 milhões pelo Poder Legislativo. O gasto do Ministério Público de Santa Catarina foi de R\$ 1,72 milhão, enquanto que as empresas não dependentes realizaram despesas no montante de R\$ 12,81 milhões.

Assim, o total de despesa com publicidade no exercício de 2018 foi de R\$ 99,56 milhões, 53,88% inferior ao exercício de 2017, o qual tinha atingido o montante de R\$ 184,78 milhões.

### **I.10.3 Pacto por Santa Catarina**

O PACTO por Santa Catarina tem como principal objetivo o incremento da estrutura de atendimento às necessidades da sociedade catarinense, gerando melhorias na qualidade de vida e na competitividade da economia do Estado.

Os projetos integrantes do PACTO são executados com recursos estaduais, provenientes do Tesouro Estadual, União, convênios e de operações de crédito firmadas com instituições financeiras nacionais e estrangeiras.

Apurou-se que no exercício de 2018 o Estado de Santa Catarina arrecadou R\$ 189,72 milhões relativos à liberação de recursos de operações de crédito vinculadas ao PACTO.

Os projetos mais relevantes do programa executados até o exercício de 2018 somaram o valor de R\$ 1.614.667.369,22. Entre estes o projeto que apresenta o maior valor executado foi a restauração e reabilitação da Ponte Hercílio Luz, que alcançou o montante de R\$ 375.746.749,12. Tratar-se-á em tópico específico sobre os valores envolvidos nas obras da Ponte Hercílio Luz no exercício de 2018.

A diretoria pontuou que a projeção para o pagamento da dívida decorrente do PACTO, a partir do exercício de 2019 até o final da quitação de todos os contratos (ano de 2042) importa no total de R\$ 13.157.116.563,93, englobando juros/encargos e serviço da dívida.

Por fim, foi ressaltado pelo corpo de auditores que, no exercício de 2018, as despesas com publicidade relativas ao programa PACTO totalizaram R\$ 1,18 milhão.

#### **I.10.4 Fundo para Infância e Adolescência**

No que tange às ações previstas para serem realizadas no ano de 2018 com recursos do FIA, a diretoria apurou que a ação 229 - que trata de

apoio financeiro às entidades que atendem crianças e adolescentes - restou prejudicada, pois não foi executada.

Quanto à ação 1002 - voltada ao estudo e pesquisa, realização de campanhas educacionais e capacitação dos atores das políticas do FIA - esta restou atendida, sendo executada, inclusive, além da meta.

A diretoria apurou ainda os valores orçados e executados em 2018, comparando-os ao exercício de 2017.

Nesse sentido, destacou que a LOA de 2018 previu aplicação de recursos do FIA no montante de R\$ R\$ 547.548,00, havendo execução de R\$ 737.022,03, representando um gasto a maior de 34% do valor orçado. A diferença foi coberta com saldo financeiro de exercícios anteriores (R\$ 3,01 milhões).

A receita arrecadada em 2018 (R\$ 1,708 milhão) foi superior em 262% à receita arrecadada em 2017 (R\$ 471 mil). A despesa realizada em 2018 (R\$ 737.022,03) foi superior em 55% à despesa realizada em 2017 (R\$ 473.883,00).

Dada a importância deste assunto, este será objeto de análise específica neste parecer.

### **I.10.5 Apuração de Custos pelo Estado**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, § 3º, determina que a Administração Pública deve manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da sua gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Em vista disso, iniciou-se em 2015 o desenvolvimento de um sistema para apuração e controle de custos (Sistema de Custos do Estado de Santa Catarina - SICSC), com a pretensão de calcular custos em tempo real,

oferecendo agilidade e interação ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

Segundo o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina (BGE), no exercício de 2018, seguiu-se o projeto de implantação do SICSC, sendo desenvolvidas novas integrações com sistemas estruturantes, como as bases de dados do Cartão de Pagamentos (CPESC), bem como de empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos de água, luz e telefone.

Diante dos benefícios do referido sistema, deve o Estado de Santa Catarina permanecer com a implantação de apuração de custos dos serviços públicos e que sua conclusão seja o mais breve possível, em atendimento ao art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

#### **I.10.6 Transparência da Gestão Fiscal – LRF, art. 48**

A Lei Complementar nº 101/2000 (alterada pela Lei Complementar nº 131/2009) e o Decreto nº 7.185/2010 asseguraram a transparência na gestão fiscal e a divulgação de informações sobre as execuções orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Consta no Balanço Geral do Estado (BGE) do exercício de 2018 que o Portal da Transparência do Poder Executivo, recém-reformulado em 2017, continua recebendo melhorias quanto à navegação, à interatividade com o cidadão e à disponibilização de informações, assim como o monitoramento dos gastos públicos estaduais, contribuindo para o incremento do controle social sobre a gestão pública do Estado.

Dentre essas melhorias inclui-se as novidades trazidas em 2018, as quais permitem novas consultas, tais como: Receita detalhada, Pagamentos extraorçamentários, Serviço credor (incluído no Aplicativo do APP Transparência SC), Extratos bancários, e Estoque e Almojarifado.

Ademais, foram desenvolvidos trabalhos para ampliar a transparência nas Empresas Públicas e nas Sociedades de Economia Mista, as quais utilizaram o modelo do Portal da Transparência do Poder Executivo como parâmetro a fim de implementar tal ferramenta para as respectivas estatais.

Foi ressaltado, ainda, que o Portal da Transparência do Poder Executivo obteve como reconhecimento, em razão da qualidade do Portal, o Prêmio Boas Práticas em Gestão Pública, sendo classificada com a 2ª melhor boa prática na categoria Tecnologias de Informação, realizado pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), e a 4ª posição na Escala Brasil Transparente-avaliação 360º, realizado pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria-Geral da União (CGU).

A diretoria destacou a qualidade quanto ao dinamismo dos dados atualizados diariamente, de acordo com as importações dos sistemas de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), de Recursos Humanos (SIGRH), Obras Públicas (SICOP) e Gestão Patrimonial (SIGEP), e ainda a facilidade em visualizar ou baixar o documento de um determinado contrato efetivado ou edital de licitação.

Quanto aos tópicos da Receita e Despesa detalhada, pontuou que é possível montar ou filtrar a própria pesquisa, com opção de selecionar por órgão, credor e outros, inclusive a versão traz recursos gráficos para garantir uma análise mais rápida e visual. Além disso, mencionou que no item Dados Abertos existe a facilidade de consultar e baixar as informações em formato aberto, processáveis por máquina e disponibilizados em formato de armazenamento que agrupa informações de arquivos de texto em planilhas.

Após relatar as melhorias encontradas no Portal da Transparência, o corpo de auditores informou que ainda subsiste a impossibilidade de localizar determinadas informações.

Nesse sentido, destacou a limitação de acesso no tocante às consultas das Retenções e Consignações concernentes aos desembolsos de

operações independentes da execução orçamentária, tendo em vista a necessidade de prévio fornecimento do CNPJ da pessoa jurídica beneficiária do pagamento, condição restritiva ao amplo acesso dessas informações.

Necessária, portanto, recomendação para que sejam adotadas providências quanto à disponibilização das informações ainda não presentes no portal, bem como a eliminação das condições restritivas ao amplo acesso das informações já inseridas.

### **I.11. DOS MONITORAMENTOS DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DAS CONTAS DE 2017 E ANOS ANTERIORES**

A diretoria apurou que foram constituídos 82 (oitenta e dois) processos de monitoramento para fins de acompanhamento de ressalvas e recomendações exaradas pelo Plenário da Corte no decorrer dos exercícios de 2010 a 2018.

Do total de processos constituídos, 45 (quarenta e cinco) já foram arquivados, havendo atualmente 37 processos ativos (12 físicos e 25 eletrônicos).

Considerando a situação aqui exposta, entende-se oportuno expor, em tópico próprio deste parecer, um quadro geral apresentando as reiteradas ressalvas e recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, notadamente quanto aos apontamentos que foram constatados quando da análise das presentes Contas de Governo.

## **II. ANÁLISE DE APONTAMENTOS QUE ENSEJAM A EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2018**

### **II.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**

A Constituição da República prevê, em seu art. 212, a vinculação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, excepcionando, portanto, o princípio da não afetação da receita. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios aplicar 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em educação.

Nesse sentido, colhe-se do texto constitucional:

**Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Grifou-se)

Explicando o assunto, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino<sup>14</sup> aduzem que tal mandamento constitucional constitui princípio sensível da ordem federativa, conforme se depreende abaixo:

---

<sup>14</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 1.067-1.068.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Para o efeito do cálculo desses percentuais, a parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, não é considerada receita do governo que a transferir.

Cabe ressaltar que a aplicação desses percentuais constitucionalmente previstos na área da educação constitui princípio sensível da ordem federativa (CF, art. 34, II, "e"), cuja inobservância pelo estado ou pelo Distrito Federal autoriza a intervenção federal, a partir da representação do Procurador-Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 36, III).

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Na verdade, denota-se que o mandamento constitucional em exame criou um mecanismo para dar efetividade ao direito à educação e, ainda, conferiu tratamento prioritário à educação básica e obrigatória na destinação dos recursos financeiros.

Em que pese o esforço do constituinte para assegurar a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino, verifica-se que o Estado de Santa Catarina não cumpre os ditames constitucionais há muitos anos. O problema é grave e recorrente!

No exercício em análise, verificou-se que o Estado aplicou em manutenção e desenvolvimento de ensino a importância de **R\$ 4.724.541.262,90**, equivalente ao percentual de **23,41%** da receita líquida de impostos e transferências.

Para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo deveria ter aplicado mais o montante de **R\$ 320.362.750,98**.

De forma acertada, a Diretoria de Controle de Contas do Governo não considerou no cômputo o montante dos gastos com o pagamento dos inativos da educação.

Notadamente, se o objetivo da Constituição da República foi prestigiar o desenvolvimento e a manutenção do ensino, não faria sentido

utilizar recursos vinculados a essa finalidade com profissionais inativos, os quais não contribuem mais para esse fim.

Por diversas vezes se discutiu a inclusão dos inativos no cômputo a ser despendido com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. No entanto, a questão não tem mais razão de ser após a publicação da Lei Federal nº 9.394/1996, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

No intuito de elucidar o que pode ser compreendido como “manutenção e desenvolvimento do ensino”, a Lei Federal nº 9.394/1996, em seus arts. 70 e 71, trouxe a seguinte redação:

**Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:**

- I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

**Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:**

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifou-se)

Embora a lei supracitada não vede de forma expressa a inclusão dos inativos no cálculo dos 25% a serem gastos com MDE, a interpretação conjunta de alguns dispositivos legais nos faz chegar a essa conclusão.

Ao tratar de gastos com pessoal, a LDB é cristalina ao dispor que as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento do pessoal docente e de demais profissionais da educação devem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 70, inciso I), excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à educação (art. 71, inciso VI).

Não se pode olvidar, ainda, que a Constituição da República distingue expressamente em seu texto os termos proventos (inativos), pensão (pensionistas) e remuneração (servidores ativos).

Nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, somente a **remuneração** pode ser considerada como manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, apenas a verba destinada a profissionais em atividade pode ser computada no cálculo.

Com efeito, impõe-se consignar que esse raciocínio lógico já foi formulado por diversos órgãos há tempos, o que pode ser observado através da Portaria nº 407, de 20.06.2011, da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>15</sup>:

Em adição, há que se considerar a natureza das despesas que podem ser consideradas como MDE, em particular as despesas referentes a pessoal. Conforme previsão legal, consideram-se como MDE, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

---

<sup>15</sup> BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 407. Aprova a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais. Anexo X, p. 201-202. Disponível em: [http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF\\_4edicao.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_4edicao.pdf). Acesso em: 05 maio. 2019.

Sobre esse aspecto, o art. 70, inciso I, da LDB, determina que, no que se refere a gastos com pessoal, consideram-se as despesas destinadas à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação, excetuando-se as despesas com pessoal quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 71, inciso VI da lei acima referida.

A Constituição, por sua vez, distingue expressamente em seu texto os termos provento, pensão e remuneração, aplicando o termo remuneração para os servidores ativos, provento para os inativos e pensão para os pensionistas.

"Art. 37. (...)

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões..."

"Art. 40. (...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referências para a concessão da pensão.

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdências de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei." (grifo nosso)  
Adicionalmente, o art. 22, inciso I, da Lei 11.494/07 determina expressamente o conceito de remuneração para profissionais do magistério.

"Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I – remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;" (grifo nosso)

**Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência.** (Grifou-se)

No mesmo trilhar, o Conselho Nacional de Educação, através do parecer nº 26/1997<sup>16</sup>, alertou acerca da necessidade de desoneração do recurso destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino com a exclusão do pagamento de inativos, senão vejamos:

Pelo menos desde quando foi promulgada a Constituição Federal, em 1988, debatia-se na sociedade civil e no Estado, inclusive no Congresso Nacional, se os inativos deveriam ou não ser incluídos na categoria MDE. Sua exclusão representaria enorme impacto nas contas dos Estados e de muitos Municípios. Hoje, em vários dos entes federados, os inativos representam de 20 a 30% – ou mais – dos gastos com pessoal em educação. Excluí-los da categoria de MDE significaria aumentar em igual proporção aquilo que precisa ser gasto para atender aos dispositivos constitucionais – inviável para diversos, senão muitos destes entes federados. A nova LDB preferiu, em sua letra, silenciar sobre a questão. Mas não em seu espírito. Determinou que todas as despesas efetuadas com os que se encontrassem em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção de desenvolvimento do ensino não pudessem ser contabilizadas para a satisfação dos mínimos constitucionais. Para fins de ilustração, considere-se o hipotético caso de um professor de ensino médio, devidamente titulado nos termos do novo diploma legal, que preste relevante e indispensável assessoria – por sua qualificação profissional – a órgão voltado para o controle ambiental, desafio do novo milênio. Está tal docente, entretanto, em desvio de função para fins de contabilização de seus vencimentos em MDE. Não podem estes vencimentos (incluindo-se os demais encargos deles decorrente) serem contabilizados para satisfazer aos mínimos constitucionais. Trata-se de atividade alheia à manutenção de desenvolvimento do ensino. A nova LDB não silenciou quanto aos desvios de função. Mas estes estão indissolúvelmente associados ao conceito de MDE. **É evidente que os inativos não contribuem nem para a manutenção nem para o desenvolvimento do ensino. Afastados que estão da atividade, não poderiam contribuir para a manutenção das ações que dizem respeito ao ensino. Se não podem sequer contribuir para tanto, menos ainda para o desenvolvimento – democratização, expansão e melhoria da qualidade – do ensino. O espírito da LDB é o de que os gastos com os inativos não estão incluídos nas despesas com MDE.**

[...] (Grifou-se)

Oportuno mencionar, também, que o Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina no exercício de 2001 – Sr. Salomão Ribas Júnior – formulou consulta ao Tribunal de Contas da União, com vistas a questionar

---

<sup>16</sup> BRASIL, Conselho Nacional da Educação. Parecer nº 26, de 02 de dezembro de 1997. Disponível em: [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0367-0381\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0367-0381_c.pdf). Acesso em: 17 abr. 2019.

a possibilidade do pagamento de professores inativos do ensino fundamental com recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Em resposta, o Tribunal de Contas da União<sup>17</sup> exarou a seguinte manifestação:

5. Inicialmente, é de se ver que a consulta envolve duas questões principais, ou seja, indaga sobre a orientação do Tribunal no que diz respeito ao pagamento de professores inativos do ensino fundamental com recursos: a) destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, previstos no artigo 212 da Constituição Federal; e b) dos 40% do FUNDEF que a Constituição Federal (art. 60, § 5º, do ADCT) e a Lei nº 9.424/96 (art. 7º) não reservaram para o pagamento exclusivo dos professores em efetivo exercício no magistério.

**6. Sobre a primeira questão, a exegese que se pode extrair da leitura dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) é de que somente podem ser computadas como manutenção e desenvolvimento do ensino despesas que de alguma forma contribuam para o aprimoramento do ensino.** É importante que se traga aqui o posicionamento do Ministério da Educação sobre o assunto, contido no Parecer nº CP 26/97, do Conselho Nacional de Educação, ao interpretar as disposições dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96:

[...]

7. Assim, de acordo com a orientação do Ministério da Educação, embora haja o entendimento do Conselho Nacional de Educação pela não inclusão dos pagamentos com inativos como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo previsto no artigo 212 da Constituição Federal, cabe aos sistemas de ensino estaduais e municipais regulamentar a matéria no âmbito de suas respectivas competências, não devendo ser esquecido o papel dos Tribunais de Contas no disciplinamento da matéria.

**12. Trata-se, portanto, de matéria sobre a qual ainda há divergências no âmbito dos estados. O espírito da lei, entretanto, recomenda que as despesas com inativos não sejam computadas como manutenção e desenvolvimento do ensino. Este entendimento decorre do artigo 70 da Lei nº 9.394/96, que considera 'como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais' e os inativos não contribuem para o atingimento dos objetivos dessas. Se as despesas do pessoal em atividade, quando em desvio de função, não devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, com mais razão devem ser excluídas dessa modalidade as despesas com inativos.**

13. Quanto à utilização da parcela de até 40% dos recursos do FUNDEF para pagamento de inativos, a legislação não veda explicitamente o pagamento de professores inativos. No entanto, a interpretação é a mesma exposta acima, principalmente considerando o objetivo do FUNDEF, que é

---

<sup>17</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Autos nº 006.747/2000-2. Rel. Iram Saraiva. J. em: 24 out. 2001. Disponível em: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acesso em: 28 abr. 2019.

o de assegurar a universalização do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério (artigo 60 do ADCT) e só podem contribuir para o atingimento desse objetivo os profissionais que estiverem em exercício e envolvidos com as atividades do ensino fundamental.

[...]

**O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 8.1 - com fundamento no art. 216 do Regimento Interno desta Casa e nos arts. 63 e 64 da Resolução nº 136/2000-TCU, conhecer da presente Consulta, para responder ao Sr. Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina que o espírito das disposições contidas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, bem como o preceito do artigo 60 do ADCT, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/96, e a Lei nº 9.424/96, não recomendam o pagamento de inativos com recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nem à conta dos 40% do FUNDEF;**

[...] (Grifou-se)

Forçoso admitir, portanto, que, ao incluir o pagamento de inativos para alcançar o mínimo exigido constitucionalmente, o Estado de Santa Catarina viola o art. 212 da Constituição da República, o que pode culminar, inclusive, na intervenção da União no Estado para assegurar a observância desse mandamento constitucional<sup>18</sup>.

Apesar de haver há tempos posicionamentos firmes que combatem a inclusão de inativos nos gastos com educação, percebe-se que o assunto ganhou maior destaque nos últimos anos, dando ensejo, inclusive, à manifestação da Procuradoria-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

A título de exemplo, cita-se a ADI nº 5.719-SP, na qual se discute a (in) constitucionalidade de lei editada pelo estado de São Paulo que possibilita a dedução dos gastos com previdência de servidores inativos – seja por custeio direto de aposentadorias ou pensões, seja pela cobertura de déficit financeiro do regime próprio de previdência – do piso constitucionalmente estabelecido para financiamento dos serviços de educação.

---

<sup>18</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevê: Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...]VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Na referida ação, a Procuradoria-Geral da República, em parecer exarado em 18.12.2018, assinalou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 26-I E 27 DA LEI 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. INCLUSÃO DE ENCARGOS COM SERVIDORES INATIVOS E PENSIONISTAS E DE DÉFICIT DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA COMO DESPESAS RELATIVAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. NORMA DE CARÁTER GERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. DESPESA NÃO RELACIONADA ÀS EXCEÇÕES DO ART. 212-CAPUT DA CONSTITUIÇÃO.

1. Afronta diretamente o modelo constitucional de repartição de competência legislativa a lei estadual que, a pretexto de suplementar norma geral, inova o ordenamento jurídico com norma de caráter geral divergente da resultante da competência legislativa da União.

2. O art. 6º-§ 1º-g da Lei federal 7.348/1985 – que considerava como despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos com inativos –, foi tacitamente revogado pela Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que disciplinou integralmente a matéria (arts. 70 e 71).

3. Definição do que pode ou não ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino reclama tratamento uniforme em todo o país e deve ser regulado por lei nacional de normas gerais.

4. É inconstitucional lei estadual que disponha, fora das peculiaridades locais e de sua competência suplementar, sobre normas próprias de lei geral, por invasão de competência legislativa da União. Precedentes.

**5. Inclusão de encargos previdenciários de servidores inativos ou pensionistas ou de déficit do regime próprio de previdência nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação constitucional específica do art. 212-caput e transgride a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167-IV da Constituição.**

– Parecer pela procedência do pedido, nos termos da petição inicial<sup>19</sup>. (Grifou-se)

Valendo-se dessa mesma linha de entendimento, a Procuradoria-Geral da República propôs ação direta de inconstitucionalidade [ADI Nº 5.691-ES] em face de resolução exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que “institui novos mecanismos de fiscalização quanto ao pleno cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e art. 60 do seu ADCT, bem como nos artigos 26, II, e 27 da Lei Federal 11.494/07”.

<sup>19</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Parecer nº 282/2018, exarado na ADI 5.719-SP. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339307184&ext=.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

Da inicial protocolizada pela PGR, extrai-se o seguinte excerto:

**Aporte financeiro para cobrir déficit de RPPS relacionado a servidores inativos e pensionistas originários da educação não pode ser considerado despesa para manutenção e desenvolvimento do ensino.**

**Primeiro, porque a definição do que pode ser considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino é tema de interesse geral, que reclama tratamento uniforme em todo o País, por meio de lei nacional. Por isso a matéria é disciplinada pelos arts. 70 e 71 da LDB.** Não é caso, portanto, de competência legislativa concorrente para dispor sobre educação (CR, art. 24, IX), tanto por tratar de diretrizes e bases da educação nacional (CR, art. 22, XXIV), quanto por ser norma geral de ensino (CR, art. 24, IX e § 1º), razões pelas quais a competência para legislar a esse respeito pertence à União.

**Em segundo, porque, ao incluir como manutenção e desenvolvimento do ensino despesa com contribuição complementar destinadas a cobrir déficit financeiro do RPPS relativo a inativos e pensionistas da educação, a Resolução 238/2012 desrespeitou a destinação constitucional do art. 212, caput, da CR e do art. 60 do ADCT/1988. Esta, observa JOSÉ AFONSO DA SILVA, consubstancia exceção ao princípio da não afetação de impostos previsto no art. 167, IV, da CR.**

**A vinculação da receita de impostos dos arts. 212, caput, da CR e 60 do ADCT/1988 somente se justifica para atender à destinação constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino como um todo, incluídas a educação básica e a valorização dos profissionais da educação. Encargo previdenciário relacionado a inativos e pensionistas da rede estadual ou municipal de educação não são despesa com ensino, mas responsabilidade previdenciária do ente da federação.**

**Esse aspecto estritamente jurídico não tem nenhuma relação com a importância desses trabalhadores para o desenvolvimento da educação.** A contribuição dos servidores aposentados da educação é inestimável. Apenas não se pode considerar essa despesa pública para os fins que admitiu a resolução atacada<sup>20</sup>. (Grifou-se)

Na mesma direção, o Ministro do STF Roberto Barroso, ao examinar pedido liminar formulado na ACO 3.131-SC<sup>21</sup>, reconheceu que "a

<sup>20</sup> BRASIL. Procuradoria-Geral da República. Petição nº 81.773/2017-AsJConst/SAJ/PGR. Subscrita por José Bonifácio Borges de Andrada. Em: 06 abr. 2017. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12734539>. Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>21</sup> A ACO nº 3131-SC refere-se à ação proposta pelo Estado de Santa Catarina em face da União com o objetivo de suspender a inscrição como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi, no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - Cauc e no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin. O Relator dos autos, Ministro Roberto Barroso, negou a liminar pleiteada. No entanto, a Ministra Cármen Lúcia, na condição de Presidente do STF à época, reformou a decisão, no sentido de deferir a tutela cautelar para suspender a inscrição negativa de Santa Catarina no Cauc/Siafi/Cadin, sem, contudo, adentrar

**despesa com pessoal inativo e com pensionistas não pode ser considerada para fins de cômputo do percentual de 25% a ser aplicado em educação, conforme determinado pelo art. 212 da Constituição Federal".** (Grifou-se)

No referido *decisum*, o Ministro Roberto Barroso apresenta ainda as seguintes considerações:

4. A competência do STF para processar e julgar ações envolvendo a inscrição de estados em cadastros federais de inadimplência, bem como a legitimidade passiva da União nos mesmos casos, vem sendo afirmada pela jurisprudência do Tribunal (art. 102, I, f, da CRFB/1988). Nesse sentido ACO 2.177-AgR, Rel. Min. Celso de Mello.

5. Em juízo de cognição sumária, porém, entendo que o pedido liminar não merece ser deferido.

**6. Como afirmado pela União, a despesa com pessoal inativo e com pensionistas não pode ser considerada para fins de cômputo do percentual de 25% (vinte e cinco por cento) a ser aplicado em educação, conforme determinado pelo art. 212 da Constituição Federal. O art. 70, I, da Lei 9.394/1996 prescreve que apenas o gasto com remuneração de pessoal, o que pressupõe servidores em atividade, serve àquela finalidade. Sua redação é fora de dúvida:**

**Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:**

**I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.**

**7. Além disso, o art. 71, VI, também da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, exclui do conceito de despesas de ensino os gastos com servidores em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.**

8. Em razão da regra expressa em lei, não há inconsistência no SIOPE ou irregularidade da União capaz de, em cognição sumária, justificar a plausibilidade do direito.

---

diretamente no mérito relativo à inclusão de inativos no cômputo do cálculo com manutenção e desenvolvimento de ensino. A propósito, extrai-se da decisão da Ministra Cármen Lúcia: "Mesmo que, no mérito da presente ação, este Supremo Tribunal Federal assente entendimento contrário ao arguido pelo autor quanto ao que se considera como gasto com educação, quanto à metodologia desses cálculos ou quanto ao monitoramento realizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, a restrição ao acesso do ente federado a recursos essenciais para a concretização de políticas públicas em favor dos cidadãos configura ameaça objetiva e atual de dano irreparável ou de difícil reparação, o que impõe o deferimento da medida liminar pelo menos até ulterior decisão na causa. Assim, pelos documentos que instruem as Petições ns. 44.931/2018 e 44.992/2018 (docs. 39- 49) está evidenciada, nesse momento processual e ao menos nesse juízo de delibação próprio do exame de cautelares, a necessidade de deferimento da medida requerida".

9. Diante do exposto, indefiro a medida liminar, por ausência de seus requisitos autorizadores<sup>22</sup>. (Grifou-se)

Já na ADI nº 6.049-GO<sup>23</sup>, o Ministro do STF Ricardo Lewandowski suspendeu a eficácia de lei do Estado de Goiás que incluiu o pagamento de pessoal inativo nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, por entender que a competência para tratar da matéria é da União, a qual já regulamentou o assunto através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Ainda no tocante a este assunto, faz-se necessário registrar que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina ingressou, em janeiro de 2019, com Ação Civil Pública para Imposição de Obrigação de Não Fazer em face do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto a condenação do estado em obrigação de não fazer, consistente na abstenção da inclusão de despesas com o pagamento de inativos e pensionistas do setor da educação para fins do cálculo do limite constitucional.

Da exordial protocolizada pelo MP/SC, retira-se o seguinte excerto:

53. Ora, não pode o Poder Executivo, no âmbito de sua discricionariedade, ampliar a abrangência da definição de despesa na área da educação e inserir dentre elas àquelas relacionadas ao pagamento dos benefícios e pensões aos inativos, porquanto não existe no ordenamento jurídico pátrio permissivo que autorize essa interpretação que, ademais, é flagrantemente contrária ao que dispõem as Constituições Federal e Estadual e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

54. Anuir com tal interpretação é referendar a inobservância da imposição concernente ao valor minimamente estabelecido para investimento no desenvolvimento educacional no Estado e endossar manifesto retrocesso social, uma vez que o valor mínimo consagrado no comando constitucional integra núcleo essencial e intangível do direito à educação<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO nº 3.131-SC. Rel. Min. Roberto Barroso. J. em: 14 jun. 2018. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.049-GO. Rel. Ricardo Lewandowski. J. em: 19 dez. 2019. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 17 abr. 2019.

<sup>24</sup> SANTA CATARINA, Ministério Público. SIG nº 08.2018.00197664-1. Autos nº 0900040-68.2019.8.24.0091. Promotor de Justiça Davi do Espírito Santos. Em 28 jan. 2018. Disponível em: [www.tjsc.jus.br](http://www.tjsc.jus.br). Acesso em: 08 maio 2019.

Abrem-se parênteses aqui apenas para registrar que a referida ação civil pública - autos nº 0900040-68.2019.8.24.0091 - está em tramitação. Atualmente, discute-se o juízo competente para apreciar os pedidos formulados pelo MP/SC.

De qualquer forma, diante de todos esses entendimentos aqui colacionados, pode-se inferir que não existem mais razões para que se discuta a possibilidade de inclusão dos inativos no cálculo com manutenção e desenvolvimento de ensino. O assunto já foi superado, cabendo ao TCE/SC adotar medidas efetivas e concretas para impedir as manobras contábeis realizadas pelo Poder Executivo, pois as infundáveis recomendações exaradas ano a ano não surtiram quaisquer efeitos.

No parecer subscrito pelo MPC/SC referente às contas do governo do exercício de 2017, da lavra do Procurador Aderson Flores, salientou-se que "os números demonstram que o Estado não logrou implementar mudanças concretas sobre a questão, incorrendo em grave inércia que vem resultando no sucessivo descumprimento da Constituição, mediante política de desinvestimentos que não apresenta perspectiva de melhora"<sup>25</sup>.

Ao encontro disso, cabe enfatizar que ao longo dos anos o estado catarinense deixou de aplicar valores bilionários em educação. Os dados abaixo retratam o descaso do Poder Público:

<b>Exercício</b>	<b>Mínimo investido em MDE em SC desconsiderando o dispêndio</b>	<b>Valores despendidos com inativos incluídos no cálculo com MDE (R\$)</b>	<b>Valor faltante para atingir o mínimo constitucional (R\$)</b>
------------------	--	--	--

<sup>25</sup> SANTA CATARINA. Ministério Público de Contas. MPC/AF/55.681/2018. Procurador Aderson Flores. Em: 15 maio 2018.

	<b>com os inativos (%)</b>		
2001	<b>20,16%</b> <sup>26</sup>	R\$ 269.737.447,63	R\$ 168.777.506,74
2002	<b>21,30%</b> <sup>27</sup>	R\$ 304.650.041,13	R\$ 136.212.826,67
2003	<b>21,13%</b> <sup>28</sup>	R\$ 347.736.058,90	R\$ 170.575.632,82
2004	<b>21,33%</b> <sup>29</sup>	R\$ 372.044.530,45	R\$ 177.850.337,00
2005	<b>21,01%</b> <sup>30</sup>	R\$ 292.343.494,09	R\$ 219.072.435,79
2006	<b>20,28%</b> <sup>31</sup>	R\$ 434.936.640,12	R\$ 259.893.055,25
2007	<b>20,66%</b> <sup>32</sup>	R\$ 327.589.760,03	R\$ 282.834.307,21
2008	<b>21,82%</b> <sup>33</sup>	R\$ 291.817.306,00	R\$ 240.257.570,79
2009	<b>22,86%</b> <sup>34</sup>	R\$ 262.719.526,28	R\$ 170.801.745,64
2010	<b>22,57%</b> <sup>35</sup>	R\$ 418,14 milhões	R\$ 232.506.270,49
2011	<b>22,35%</b> <sup>36</sup>	R\$ 334,51 milhões	R\$ 295.801.552,21
2012	<b>23,14%</b> <sup>37</sup>	R\$ 714,22 milhões	R\$ 228.222.550,58
2013	<b>22,86%</b> <sup>38</sup>	R\$ 731,16 milhões	R\$ 289.689.598,08
2014	<b>23,21%</b> <sup>39</sup>	R\$ 782,02 milhões	R\$ 271.829.189,35
2015	<b>22,23%</b> <sup>40</sup>	R\$ 710,42 milhões	R\$ 456.350.062,08

<sup>26</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2001. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002, p. 101.

<sup>27</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2002. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003, p. 137.

<sup>28</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2003. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 195.

<sup>29</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2004. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 172.

<sup>30</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2005. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006, p. 192.

<sup>31</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2006. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007, p. 216.

<sup>32</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2007. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 151.

<sup>33</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2008. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 158.

<sup>34</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2009. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010, p. 131.

<sup>35</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2010. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 175.

<sup>36</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2011. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 395.

<sup>37</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2012. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013, p. 142.

<sup>38</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2013. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2014, p. 136.

<sup>39</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2014. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNICO%20CONTAS%20O%20GOVERNO%202014.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2016.

2016	<b>22,87%</b> <sup>41</sup>	R\$ 698.336.398,82	R\$ 362.781.926,39
2017	<b>22,70%</b> <sup>42</sup>	R\$ 780.337.339,31	R\$ 425.594.597,65
2018	<b>23,41%</b> <sup>43</sup>	R\$ 754.664.441,85	R\$ 320.362.750,98
<b>Total do valor aproximado despendido com inativos incluído no cálculo com MDE</b>		<b>R\$ 5.136.912.984,61</b>	
<b>Total do valor que deixou de ser investido em manutenção e desenvolvimento do ensino entre os exercícios de 2001 a 2018 em Santa Catarina</b>			<b>R\$ 4.709.413.915,72</b>

Com base nesses números, conclui-se que o estado de Santa Catarina nunca cumpriu os mandamentos contidos no art. 212 da Constituição da República, deixando de investir ao longo dos anos o montante de **R\$ 4.709.413.915,72**.

Devidamente atualizados, os valores são os seguintes:

<b>Exercício</b>	<b>Valor faltante para atingir o mínimo constitucional (R\$)</b>	<b>Valor atualizado monetariamente</b>
2001	R\$ 168.777.506,74	R\$ 471.873.250,42
2002	R\$ 136.212.826,67	R\$ 343.747.506,66
2003	R\$ 170.575.632,82	R\$ 389.357.304,08
2004	R\$ 177.850.337,00	R\$ 382.740.985,88
2005	R\$ 219.072.435,79	R\$ 448.546.978,51
2006	R\$ 259.893.055,25	R\$ 541.826.445,01
2007	R\$ 282.834.307,21	R\$ 543.661.163,84
2008	R\$ 240.257.570,79	R\$ 421.467.470,87
2009	R\$ 170.801.745,64	R\$ 296.481.598,52
2010	R\$ 232.506.270,49	R\$ 381.746.674,62

<sup>40</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2015. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico\\_2015.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico_2015.pdf). Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>41</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2016. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNICO%20CONTAS%20O%20GOVERNO%202016.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>42</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2015. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico-2017.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>43</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo. PCG 19/00311744.

2011	R\$ 295.801.552,21	R\$ 456.947.700,64
2012	R\$ 228.222.550,58	R\$ 333.006.370,23
2013	R\$ 289.689.598,08	R\$ 400.264.117,67
2014	R\$ 271.829.189,35	R\$ 351.676.023,60
2015	R\$ 456.350.062,08	R\$ 534.803.391,73
2016	R\$ 362.781.926,39	R\$ 398.191.183,76
2017	R\$ 425.594.597,65	R\$ 452.008.871,00
2018	R\$ 320.362.750,98	R\$ 326.361.735,71
<b>Total - valor histórico</b>	<b>R\$ 4.709.413.915,72</b>	
<b>Total que deixou de ser investido em manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2001 a 2018 em Santa Catarina atualizado monetariamente</b>		<b>R\$ 7.477.708.772,72</b>

\* Para a realização da atualização monetária, considerou-se, como data inicial, o último mês do exercício a que se referem os valores e, como data final, março/2019.

\*\* Os valores foram corrigidos pelo IPC- Brasil (FGV).

De acordo com os dados acima expostos, pode-se verificar que o governo catarinense deixou de aplicar o valor atualizado de **R\$ 7.477.708.772,72** na educação catarinense entre os anos de 2001 a 2018. Tal fato, por si só, explica os graves problemas observados na rede de ensino.

Neste ponto, interessante registrar que, de acordo com dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o estado catarinense não atingiu a meta fixada de 5,2 em relação aos anos finais, alcançando apenas 4,1 (fl. 2.103). Essa informação, imperioso asseverar, confirma que o estado não vem investindo o suficiente em educação.

Destaca-se ainda que ao analisar a execução orçamentária do exercício de 2018 apurou-se que os programas de governo referentes à *Valorização dos Profissionais da Educação e Socioeducativo e Educação Básica* (fl. 2108) apresentaram execução abaixo da previsão orçamentária<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> O corpo instrutivo apurou que no Programa 0625 – Valorização dos Profissionais da Educação foram gastos R\$ 2,127 dos R\$ 2,411 bilhões fixados na LOA, o que representa uma execução de 88,22% do valor orçado. Já o Programa 0610 – Educação Básica executou despesas na ordem de R\$ 640,77 milhões, representando 81,25% dos valores da dotação inicial (R\$ 788,63 milhões).

Essa informação retrata que o Governo do Estado, mesmo possuindo previsão de despesa orçamentária para tanto, não vem envidando esforços para melhorar os números relacionados à educação, demonstrando descaso quanto a uma área considerada como prioritária pelo legislador constituinte.

Com efeito, afigura-se pertinente comentar também sobre o Plano Nacional de Educação, o qual foi aprovado pelo Governo Federal através da Lei nº 13.005/2014. Além de aprovar o Plano Nacional, tal norma determinou aos Estados que criassem seus respectivos planos no prazo de um ano contado da publicação da lei.

Em 14.12.2015, o estado catarinense editou a Lei Estadual nº 16.794, a qual aprovou o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024, com as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PEE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade do ensino;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do Estado;
- VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental;
- XI – priorizar a instituição do ensino integral na rede educacional pública catarinense; e
- XII – priorizar os investimentos educacionais nos Municípios e regiões com níveis baixos de IDH e IDH-E.

Para dar efetividade às diretrizes elencadas acima, o Governo do Estado fixou 19 metas e 312 estratégias para serem alcançadas até o ano

de 2024, conforme se observa no anexo único da Lei nº 16.794/2015. No entanto, as metas não vêm sendo cumpridas.

Em análise ao assunto, identifica-se que não foram executadas em sua integralidade as metas nº 01, 03, 07, 09 e 18, as quais trazem em seu bojo a seguinte orientação:

<b>Metas</b>	<b>Dados</b>
<b>Meta 01</b> – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 a 05 anos de idade.	92,8%
<b>Meta 03</b> – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos de idade.	93,1%
<b>Meta 07</b> – Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias estaduais no IDEB.	Não atingiu os anos finais do ensino fundamental e do ensino médio
<b>Meta 09</b> – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade para 98% até 2017.	97,4%
<b>Meta 18</b> – Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 01 ano após a aprovação do plano.	Não avaliado

Fonte: Relatório técnico elaborado pela Diretoria de Controle de Contas de Governo – exercício de 2018.

Frente a essas informações, confirma-se o raciocínio de que o governo catarinense trata este assunto relevante com descaso. Juntamente com a saúde e com a segurança pública, a educação deveria ser prioridade dos gestores, mas infelizmente não é. Os dados relativos ao exercício de 2018 reforçam mais uma vez essa ideia.

A situação retratada neste parecer repete-se ao longo dos últimos vinte anos; a postura do Tribunal de Contas, de igual forma, mantém-

se a mesma. Exaram-se meras recomendações, as quais são inúteis e não surtem qualquer efeito prático.

Faz-se necessário, então, refletir sobre o papel e a função deste órgão de controle. O poder constitucional atribuído ao Tribunal de Contas não pode ser desprezado, sendo de suma importância que se reavalie quais são os melhores comandos que devem ser exarados, de modo que a Corte de Contas possa ser realmente útil, cumprindo as suas atribuições.

Como é sabido, o Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca é gestor, no âmbito do TCE/SC, do Acordo de Cooperação Técnica que trata da padronização de metodologias de fiscalização dos planos de educação - estados e municípios - e estímulo à transparência.

Seu brilhante trabalho à frente deste assunto, vale reconhecer, é de extrema importância e contribui sobremaneira para que o tema seja melhor debatido. Em diversas oportunidades, o Conselheiro Substituto asseverou sobre a necessidade de o TCE/SC ser efetivo em sua atuação.

Além da realização de auditorias e inspeções, do monitoramento de metas e de ações de incentivo ao controle social, o Conselheiro Gerson dos Santos Sicca destaca o papel do Tribunal no julgamento e na elaboração de parecer prévio em contas.

Até o momento, o TCE/SC adotou uma postura totalmente incompatível com o seu mister constitucional, pois relevou, ao longo dos últimos vinte anos, a grave conjuntura avistadas nas contas. Reconheceu a grave irregularidade, mas não adotou qualquer providência que se mostrasse verdadeiramente efetiva.

Ao contrário, pois existem fatos que demonstram uma conduta totalmente incompatível com aquilo que se espera de um órgão de controle. É o caso, por exemplo, da conjuntura discutida na Ação Penal nº 847 que tramita junto ao Superior Tribunal de Justiça.

A referida ação foi proposta pelo Ministério Público Federal em face do Conselheiro César Filomeno Fontes e do servidor Luiz Carlos

Wisintainer, em razão da prática do crime de falsidade ideológica relativo à inserção de conteúdo falso em certidão emitida pelo TCE/SC acerca do cumprimento do percentual mínimo constitucional de despesas em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Inobstante o TCE/SC tenha reconhecido o descumprimento do percentual mínimo de despesas com educação, os referidos agentes públicos alteraram conteúdo da certidão a fim de fazer constar que o estado catarinense havia cumprido o percentual exigido na Carta Maior.

Ao realizar manobras dessa natureza, os agentes contribuíram para fragilizar ainda mais a imagem e o papel desempenhado pelo órgão de controle externo. Mais que isso, acabaram por colaborar para que o estado de Santa Catarina continuasse se omitindo no seu dever constitucional de investir em educação, visto que nenhuma consequência lhe é imposta.

Não se pode esquecer que, na análise das prestações de contas municipais, a Corte de Contas de Santa Catarina manifesta-se pela rejeição das contas quando os municípios não atingem a aplicação mínima em educação. É incompreensível, portanto, a adoção de critérios diferentes para situações idênticas.

Através da Decisão Normativa nº 06/2008<sup>45</sup>, a qual estabelece critérios para a apreciação das contas anuais prestadas pelos Prefeitos, o TCE/SC dispôs que a não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino acarreta a recomendação de rejeição das contas:

Art. 9º As restrições que podem ensejar a emissão de Parecer Prévio com recomendação de rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, dentre outras, compõem o Anexo I, integrante desta Decisão Normativa, em especial as seguintes:

[...]

VI – DESPESA (ENSINO) – Não-aplicação do percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendendo a

---

<sup>45</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Instrução Normativa nº 06, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br). Acesso em: 25 abr. 2019.

proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento da educação básica (Constituição Federal, art. 212)

Perfilhando essa orientação, o TCE/SC emitiu diversos pareceres prévios recomendando às respectivas Câmaras a rejeição das contas municipais, conforme se observa nos seguintes processos: PCP 08/00154924, PCP 07/00118934, PCP 08/00228987, PCP 09/00119888, PCP 09/00171618, PCP 12/00112048 e PCP 15/00290553, e, mais recentemente, PCP 17/00247767 e PCP 18/00490701.

Assim, diante de todas as considerações aqui exaradas e tendo em vista que a restrição de ordem constitucional é de natureza gravíssima, impõe-se a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas pelo governo estadual catarinense.

## **II.2. Ensino Superior - Artigos 170 e 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina**

O presente tópico abordará de forma conjunta duas exigências previstas na Constituição do Estado de Santa Catarina relacionadas ao ensino superior. Trata-se, pois, dos mandamentos contidos nos artigos 170 e 171 da respeitável Carta Magna Estadual.

De início, anote-se que a Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece, em seu art. 170, que o Poder Público deve prestar anualmente assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas.

Ainda de acordo com o referido dispositivo, o montante não deve ser inferior a 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino (art. 212, da Constituição da República de 1988).

Em 2005, editou-se a Lei Complementar Estadual nº 281, a qual regulamentou o assunto. Nos termos da referida norma, a assistência financeira deve ser prestada da seguinte forma:

Art. 1º O Estado de Santa Catarina prestará a assistência financeira de que trata o art. 170 da Constituição Estadual, observado o disposto nos arts. 46 a 49, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, da seguinte forma:

I – 90% (noventa por cento) dos recursos financeiros às Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, sendo:

a) 60% (sessenta por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos economicamente carentes

b) 10% (dez por cento) para a concessão de bolsas de pesquisa; e

c) 20% (vinte por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas definidas pelas Instituições de Ensino Superior em conjunto com as entidades estudantis organizadas, representadas pelos acadêmicos dessas Instituições de Ensino Superior, com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e Inovação, aplicando, em todo Estado, cinquenta por cento da verba proporcional ao critério Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - Regional e o restante ao número de alunos nos campi dos projetos financiados; e

II – 10% (dez por cento) dos recursos financeiros para as demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, não mantidas com recursos públicos, destinando 9% (nove por cento) à concessão de bolsas de estudo e 1% (um por cento) a bolsas de pesquisa, na forma de pagamento de mensalidades dos alunos economicamente carentes.

Analisando os números levantados pela área técnica, percebe-se que o estado deveria repassar às instituições de ensino superior o montante de **R\$ 252.245.200,69**. Entretanto, transferiu-se apenas o valor de **R\$ 65.462.545,65**, deixando-se de aplicar na assistência financeira a importância de **R\$ 186.782.655,04**.

Os dados apresentados pela Diretoria de Controle de Contas de Governo ressaltam que houve o descumprimento do art. 170 da Constituição Estadual e ainda do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 281/2005, já que não foram aplicados os limites mínimos estabelecidos, pois houve o repasse de apenas **1,30%**.

A violação às normas acima mencionadas é recorrente. Nos pareceres prévios relativos aos exercícios anteriores, o Tribunal de Contas catarinense apontou a ressalva e ressaltou que o Poder Público deixou de investir valores de elevada monta na educação superior.

Comprovando o exposto, trazem-se a lume os seguintes dados:

<b>Ensino Superior – Art. 170, Constituição Estadual</b>			
<b>Exercício</b>	<b>Mínimo que deveria ser aplicado em ensino superior</b>	<b>Percentual que foi aplicado em ensino superior</b>	<b>Valor que deixou de ser aplicado em ensino superior</b>
1999	2%	2,08% <sup>46</sup>	-
2000	3%	2,24% <sup>47</sup>	R\$ 5.107.949,88
2001	4%	2,02% <sup>48</sup>	R\$ 15.401.890,58
2002	5%	2,57% <sup>49</sup>	R\$ 22.498.878,85
2003	5%	2,29% <sup>50</sup>	R\$ 29.846.446,98
2004	5%	1,69% <sup>51</sup>	R\$ 40.158.903,33
2005	3,15%	2,51% <sup>52</sup>	R\$ 8.793.982,10
2006	3,75%	1,92% <sup>53</sup>	R\$ 26.920.267,98
2007	4,45%	2,45% <sup>54</sup>	R\$ 32.935.548,94
2008	5%	2,20% <sup>55</sup>	R\$ 52.942.418,05
2009	5%	1,79% <sup>56</sup>	R\$ 64.014.162,94

<sup>46</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo: exercício 2009. Florianópolis: Tribunal de Contas, 1999, p. 82.

<sup>47</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2000. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2001, p. 74.

<sup>48</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2001. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002, p. 108.

<sup>49</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2002. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003, p. 148.

<sup>50</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2003. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 207.

<sup>51</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2004. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 183.

<sup>52</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2005. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006, p. 209.

<sup>53</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2006. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007, p. 242.

<sup>54</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2007. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 164.

<sup>55</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2008. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 174-175.

2010	5%	2,05% <sup>57</sup>	R\$ 70.626.326,71
2011	5%	1,64% <sup>58</sup>	R\$ 93.360.058,60
2012	5%	1,95% <sup>59</sup>	R\$ 93.250.906,55
2013	5%	1,86% <sup>60</sup>	R\$ 106.237.821,76
2014	5%	1,36% <sup>61</sup>	R\$ 138.548.061,70
2015	5%	1,27% <sup>62</sup>	R\$ 153.503.057,69
2016	5%	1,28% <sup>63</sup>	R\$ 158.303.883,12
2017	5%	1,42% <sup>64</sup>	R\$ 165.241.763,54
2018	5%	1,30% <sup>65</sup>	R\$ 186.782.655,04
<b>Valor total que deixou de ser investido em ensino superior durante os exercícios de 2000 a 2018</b>			<b>R\$ 1.464.474.984,34</b>

À vista dos números acima apresentados percebe-se o total descaso do Poder Público com a educação de ensino superior, já que deixou de aplicar o valor de **R\$ 1.464.474.984,34** durante os exercícios de 2000 a 2018. Com a devida atualização monetária, o valor supracitado chega à importância de **R\$ 2.052.276.280,94**, conforme demonstrado através da seguinte evolução:

<sup>56</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2009. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010, p. 158.

<sup>57</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2010. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 196.

<sup>58</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2011. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 403.

<sup>59</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2012. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013, p. 157.

<sup>60</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2013. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2014, p. 148.

<sup>61</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Relatório técnico sobre as contas prestadas pelo Governo do Estado relativas ao exercício de 2014, p. 785. Disponível em: [www.tce.gov.br](http://www.tce.gov.br). Acesso em: 03 mar. 2016.

<sup>62</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2015. Disponível em: [http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico\\_2015.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico_2015.pdf). Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>63</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2016. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNICO%20CONTAS%20O%20GOVERNO%202016.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>64</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2017. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico-2017.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

<sup>65</sup> SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo. PCG 19/00311744.

<b>Exercício</b>	<b>Valor que deixou de ser aplicado em ensino superior</b>	<b>Valor atualizado monetariamente</b>
2000	R\$ 5.107.949,88	R\$ 15.402.618,82
2001	R\$ 15.401.890,58	R\$ 43.061.070,82
2002	R\$ 22.498.878,85	R\$ 56.778.305,66
2003	R\$ 29.846.446,98	R\$ 68.127.738,65
2004	R\$ 40.158.903,33	R\$ 86.423.554,27
2005	R\$ 8.793.982,10	R\$ 18.005.524,46
2006	R\$ 26.920.267,98	R\$ 54.095.290,53
2007	R\$ 32.935.548,94	R\$ 63.308.369,64
2008	R\$ 52.942.418,05	R\$ 95.773.496,03
2009	R\$ 64.014.162,94	111.117.256,36
2010	R\$ 70.626.326,71	115.959.734,36
2011	R\$ 93.360.058,60	144.220.555,27
2012	R\$ 93.250.906,55	136.065.195,27
2013	R\$ 106.237.821,76	146.788.798,33
2014	R\$ 138.548.061,70	179.245.030,080
2015	R\$ 153.503.057,69	179.892.505,15
2016	R\$ 158.303.883,12	173.755.101,97
2017	R\$ 165.241.763,54	175.497.394,45
2018	R\$ 186.782.655,04	188.758.740,82
<b>Total - valor histórico</b>	<b>R\$ 1.464.474.984,34</b>	
<b>Valor atualizado que deixou de ser investido em ensino superior em Santa Catarina nos exercícios de 2000 a 2018</b>		<b>R\$ 2.052.276.280,94</b>

\* Para a realização da atualização monetária, considerou-se, como data inicial, o último mês do exercício a que se referem os valores e, como data final, março/2019.

\*\* Os valores foram corrigidos pelo IPC- Brasil (FGV).

Vale sublinhar que a educação é caminho essencial para criação de indivíduos pensantes e críticos, pois é através dela que se desenvolve a capacidade de reflexão e julgamento da realidade. Aqui, valho-me do provérbio taoísta: “quanto mais instruído o povo, tanto mais difícil de o governar”.

Não obstante o descumprimento reiterado do art. 170 da Constituição do Estado de Santa Catarina, o Tribunal de Contas insiste em exarar meras recomendações, as quais são totalmente inócuas. Para corroborar tal afirmação, faz-se pertinente citar o processo nº @PMO 16/00510881, o qual foi instaurado para tratar justamente deste assunto.

No aludido feito, determinou-se que a Secretaria de Estado da Educação apresentasse um plano de ação visando ao saneamento da ressalva. No entanto, o prazo esgotou e sequer foi protocolizado o plano de ação pelo gestor da pasta. Ao final, o TCE/SC aplicou uma multa no valor de R\$ 1.136,52 em razão do descumprimento da determinação.

Com o devido respeito a entendimento diverso, mas não se mostra razoável emitir mais uma recomendação que não resulta em qualquer efeito prático. Ao contrário, o TCE/SC despende mais recursos para movimentar um processo de monitoramento e a administração pública sequer se manifesta nos autos. Faz-se necessária, evidentemente, a adoção de medidas mais efetivas pelo órgão de controle externo.

Outro apontamento que merece atenção é o descumprimento do art. 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina. A propósito, dispõe a referida norma:

Art. 171. A lei disciplinará as formas de apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas deverão prestar, sempre que se beneficiarem:  
I - de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais;  
II - de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual.

Convém abrir parênteses neste ponto para explicar que os valores oriundos da disposição constante no artigo supracitado não compõem a base de cálculo relativa à manutenção e desenvolvimento de ensino (art. 212 da CRFB/1988).

Dito isso, impõe-se registrar que o estado catarinense editou a Lei Complementar Estadual nº 407/2008 para regulamentar o mandamento

constitucional. Através dessa lei, criou-se também o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina - FUMDES.

O FUMDES é constituído de contribuições realizadas por empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais, sendo:

- I – 2% (dois por cento) do valor correspondente ao benefício fiscal ou financeiro concedido pelo Estado de Santa Catarina no âmbito de programas instituídos por leis estaduais, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar; e
- II – 1% (um por cento) do valor do contrato de pesquisa firmado com órgão ou empresa da administração pública direta, autárquica ou fundacional, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar.

Sobre a destinação dos recursos, a Lei Complementar Estadual nº 407/2008, com acréscimos feitos pela Lei Estadual nº 16.940/2016, prevê:

Art. 5º Os recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior serão destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada com bolsa integral e que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Os recursos previstos no *caput* deste artigo poderão, ainda, ser destinados a ações que promovam e ampliem o atendimento no Ensino Médio, inclusive na educação profissional da rede pública, com vistas a garantir o acesso ao Ensino Superior, quando:

- I – não forem utilizados na forma do *caput* deste artigo até 31 de julho, se disponibilizados na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso para serem utilizados no primeiro semestre de cada exercício;
- II – não forem utilizados na forma do *caput* deste artigo até 30 de novembro, se disponibilizados na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso para serem utilizados até novembro de cada exercício. (NR) (Redação do parágrafo único dada pela Lei 16.940, de 2016).

No exercício de 2018, o Fundo de Educação Superior arrecadou a importância de **R\$ 49.842.183,51**, sendo aplicado na educação

superior, no referido ano, o valor de **R\$ 31.253.296,78**, o que equivale a **62,70%**. Logo, deixou-se de investir **37,30%** do valor recolhido ao FUMDES.

A conjuntura aqui apresentada reforça o descaso do Poder Público com os jovens catarinenses que buscam qualificação e inserção no mercado de trabalho. O governo, em mais um ano, descumpre mandamentos constitucionais que deveriam nortear os seus programas.

No parecer prévio atinente às contas de 2017, o Tribunal de Contas reconheceu o descumprimento do art. 171 da Carta Estadual, consignando, no entanto, que o apontamento já era objeto de monitoramento através do @PMO 16/00510709, o qual foi autuado em 31.10.2016.

Na esteira de outros processos de monitoramento, os autos supracitados, até o momento, não serviram para absolutamente nada. O processo é composto apenas pela exordial de autuação, estando sem qualquer movimentação desde dezembro de 2016.

Diante desse contexto, faz-se necessário refletir sobre a utilidade desses processos e sobre o papel do TCE/SC na apreciação das contas. Ao que tudo indica, não se tem obtido qualquer efetividade em processo de monitoramento, mostrando-se irrelevante a atuação da Corte de Contas.

Insistir em apontar a ressalva e determinar o acompanhamento de tal processo não é a postura que se espera de um órgão de fiscalização que se mostra preocupado com as contas públicas e com as mazelas sociais.

Ante todo o exposto, não restam dúvidas de que os apontamentos em análise são causas ensejadoras de parecer prévio pela rejeição das contas.

### **II.3. Renúncia fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a renúncia de receita consiste na concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (art. 14).

Com efeito, sabe-se que a renúncia fiscal é uma prerrogativa do ente federativo, com o escopo de atrair investimentos, gerar empregos, fomentar a cadeia produtiva e estimular o desenvolvimento econômico no respectivo território. Não obstante, mostra-se necessária a observância dos preceitos legais para a concessão dos benefícios, além de mecanismos de controle.

Na espécie, os auditores do TCE/SC trazem a informação de que, para 2018, foi prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias uma renúncia de receita estimada na ordem de **R\$ 5.803.207.924,66**, o que representa **21,54%** das despesas realizadas no exercício de 2018 (R\$ 26.943.046.391,50). Ainda que se trate de uma estimativa, os dados impressionam negativamente.

Mostra-se inadmissível que o Estado de Santa Catarina renuncie tantos recursos públicos - ainda que os dados sejam uma estimativa - quando não investe o percentual necessário em manutenção e desenvolvimento de ensino, por exemplo.

Conforme citado alhures, em 2018, o governo deveria ter aplicado, no mínimo, mais o montante de R\$ 320.362.750,98 em educação. Como justificar, então, uma estimativa de renúncia de receitas na ordem de R\$ 5.803.207.924,66?

Para a Diretoria de Controle de Contas de Governo, "o cálculo da SEF foi realizado de acordo com a metodologia aceita, e demonstra que ela possui controle e acompanhamento dessas renúncias, significando uma melhora significativa neste quesito em relação à prestação de contas do exercício anterior" (fl. 2.116).

Apesar disso, preocupa-nos o fato de a Secretaria de Estado da Fazenda não apresentar qualquer avaliação dos resultados dos benefícios, sobretudo porque o montante estimado na Lei de Diretrizes Orçamentárias é demasiadamente alto.

A toda evidência, o elevado valor estimado da renúncia de receita enseja mecanismos de controle efetivo, a fim de que se possa avaliar e sopesar o retorno dos benefícios à sociedade e à economia catarinense. Ademais, é essencial que se dê transparência a esses dados, pois estamos diante de renúncia de **receitas públicas**.

A situação ora tratada é recorrente. Sob a alegação de sigilo fiscal, o estado catarinense deixa de repassar informações até mesmo para os órgãos de controle externo, conforme se extrai do relatório da DCG (fl. 2.117):

Infelizmente, durante o exercício de 2018, o acesso dos técnicos desta Corte de Contas ao Sistema de Administração Tributária (S@T) não incluiu os módulos "Regime Especial" e "Tratamento Tributário Diferenciado" nos quais há aplicações que permitem a visualização de informações sobre os benefícios fiscais na forma de renúncia de receita. De modo que ficou praticamente impossível esta Corte de Contas cumprir a sua atribuição constitucional de fiscalizar a renúncia de receita, em 2018 [...].

Tratando deste assunto, o Conselheiro Luiz Roberto Herbst exarou a sua preocupação ao apreciar as contas do governo concernentes ao exercício de 2016. Em sua proposta de voto, o magistrado de contas aduziu:

**Entretanto, denota-se deficiência de mecanismo estruturado para controle e acompanhamento das renúncias efetivas e da efetividade dos benefícios para a economia catarinense e para o Poder Público. Mostra-se urgente e indispensável a instituição de mecanismo de controle e acompanhamento dos valores indicados no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, notadamente quanto ao cumprimento das premissas de sua concessão e avaliação dos resultados e dos benefícios, bem como para transparência dos atos da Administração Pública. Isto porque as renúncias de receitas impactam na receita arrecadada pelo Estado e afetam sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver políticas pública, notadamente em épocas de crise fiscal.**  
[...]

Neste aspecto, cabe destacar que o maior problema se encontra na deficiência do controle e da transparência da renúncia de receita de benefícios fiscais concedidos, também resultando na falta de contabilização. Os benefícios fiscais e correspondentes renúncias de receitas constitui ponto de constante questionamento pelos órgãos de controle e pela sociedade, notadamente quando a LDO prevê renúncia anual de mais de R\$ 5 bilhões, ou mais de 20% da receita arrecadada (que na realidade o montante pode ser muito maior). Isto equivale a todo o gasto previdenciário do Estado.

**Além de a gestão fiscal responsável exigir transparência, planejamento e registros (permitindo o controle social), conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os significativos valores estimados da renúncia de receita demandam mecanismos de controle efetivo dos benefícios fiscais concedidos, de modo a propiciar uma avaliação do retorno auferido pela sociedade e o registro destes incentivos, promovendo a indispensável transparência da renúncia concedida**<sup>66</sup>. (Grifou-se)

No tocante ao sigilo fiscal, entende-se pertinente trazer à baila os ensinamentos extraídos do acórdão editado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos nº MS 33.340-DF. Para a Corte Superior, “o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos”.

Seguindo essa linha de raciocínio, extrai-se do brilhante voto proferido pelo Ministro Luiz Fux nos referidos autos:

**Por mais que se diga, em linguagem cotidiana, que o segredo é a alma do negócio, quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos.**

[...]

**É por isso que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.**

Essa conclusão ganha força e amplitude no momento atual, em que, recentemente, o Poder Executivo Federal encaminhou um extenso pacote de medidas de combate à corrupção, dentre elas a, tão esperada, regulamentação da Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/13, o que foi feito pelo Decreto nº 8.420/2015.

[...]

**Partindo-se da premissa de que, nem mesmo, os direitos fundamentais são absolutos, a identificação do seu núcleo duro e**

<sup>66</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. PCG-17/00171094. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4540863.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

**intransponível pode ser feita por meio da teoria germânica da restrição das restrições (Schranken-Schranken).** A referida teoria enuncia que a limitação a um direito fundamental, como ao da preservação da intimidade, do sigilo bancário e empresarial, deve inserir-se dentro do que é proporcional. Deve haver, assim, uma limitação razoável do alcance do preceito que provoca a restrição ao direito fundamental. Quando um ato estatal limita a privacidade do cidadão por meio da publicidade de atos por ele realizados, há de se verificar se essa contenção, resultante da divulgação do ato, se amolda ao que é proporcional. Essa ótica da publicidade versus intimidade, não pode ir tão longe, de forma a esvaziar, desproporcionalmente a tutela do dinheiro público. A insuficiente limitação ao direito à privacidade revela-se, por outro ângulo, lesiva aos interesses da sociedade de exigir do Estado brasileiro uma atuação transparente incidindo na cognominada “proteção deficiente”.

**Nesse contexto, a teoria da restrição das restrições legitima a exigência do TCU dirigida ao BNDES para o fornecimento de dados sigilosos, na medida em que o sigilo bancário e empresarial, mercê da condição de direito fundamental, comporta uma proporcional limitação destinada a permitir o controle financeiro da Administração Pública por órgão constitucionalmente previsto e dotado de capacidade institucional para tanto. O princípio da conformidade funcional a que se refere Canotilho, também, reforça a conclusão de que os órgãos criados pela Constituição da República, tal como o TCU, devem se manter no quadro normativo de suas competências, sem que tenham autonomia para abrir mão daquilo que o constituinte lhe entregou em termos de competências.**

**Nesse diapasão, a exigência de TCU de fornecimento dos documentos pelo BNDES satisfaz integralmente os subprincípios da proporcionalidade, necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito**<sup>67</sup>. (Grifou-se)

À luz dessa orientação, depreende-se que o controle financeiro das verbas públicas é essencial no Estado Democrático de Direito. É ilegítima, portanto, a negativa de informações pelo Poder Executivo que impeça o exercício das atribuições constitucionais dos órgãos de controle.

A recalcitrância desonesta em disponibilizar o acesso a informações dessa natureza praticamente inviabiliza o exercício do múnus público conferido aos órgãos de controle externo pelo art. 70 da CRFB/88<sup>68</sup> e

<sup>67</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 33.340-DF. Rel. Luiz Fux. J. em: 26 maio 2015. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 23 abr. 2019.

<sup>68</sup> Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

art. 58 da Constituição do Estado de Santa Catarina<sup>69</sup>, os quais estabelecem o poder-dever de fiscalizar, dentre outros aspectos, a renúncia de receitas promovida pelo ente público.

Deve-se pontuar que o montante que deixa de ingressar nos cofres públicos em virtude dessa renúncia representa uma fatia significativa do orçamento do Estado, tornando ainda mais imperiosa a transparência e o controle sobre esses dados.

Relembra-se também que, somente no exercício de 2018, a estimativa de renúncia de receita correspondeu a cerca de 20% das despesas que o Estado veio a realizar no exercício de 2018. Não é admissível, portanto, que seja imposto sigilo aos órgãos de controle sobre despesas dessa natureza.

Ainda tratando sobre o assunto, afigura-se pertinente transcrever os ensinamentos do Ministro do STF Marco Aurélio, na ADI 2.361-CE, reforçando a necessidade de dar publicidade aos documentos com caráter público:

As normas que impliquem obstáculo ao exercício da competência dos Tribunais de Contas locais, em desconformidade com a estrutura criada na Carta da República para o exercício do controle externo, surgem inconstitucionais. A estranha negativa de acesso a documentos públicos, sob justificativa genérica de que a divulgação resultará em danos ao Estado, ofende o princípio da publicidade e o direito de acesso à informação. **Nos regimes democráticos, os órgãos públicos não guardam ou produzem documentos para benefício próprio, mas para atuarem como curadores de dados que pertencem ao povo. A garantia de acesso a documentos públicos por órgãos fiscalizadores e pela sociedade em geral – parcialmente instrumentalizada pelo princípio da publicidade – é princípio basilar da ordem constitucional vigente, sendo sempre do Estado o grave ônus de demonstrar, no caso concreto, os motivos pelos quais documentos de interesse público devem ter acesso restrito. Estrutura normativa voltada a promover o sigilo sobre a destinação e a utilização de recursos estatais não se coaduna com os princípios constitucionais da publicidade, moralidade e responsabilidade, revelando-se a transparência, na Carta de 1988, como instrumento de controle de expressivo valor.** É flagrante a desarmonia com a

---

<sup>69</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Constituição da República de norma em que, mediante preceito indeterminado – “dano ao Estado” –, cria-se mistério na gestão pública<sup>70</sup>.

Fixado este ponto, acrescente-se que a Diretoria de Controle da Administração Estadual realizou auditoria na Secretaria de Estado da Fazenda com o objetivo de verificar a regularidade das renúncias de receitas do exercício de 2016, gerando, assim, o processo nº @RLA 17/00478904.

Apesar de o trabalho de fiscalização consistir em análise de dados relativos ao ano de 2016, mostra-se interessante trazer a lume as considerações do corpo técnico, já que o assunto abordado é exatamente o mesmo.

Importante destacar que o aludido processo ainda está em tramitação, sem qualquer decisão definitiva quanto ao mérito. Ainda assim, entende-se válido transcrever os apontamentos levantados pela diretoria técnica a respeito das constatações efetuadas:

**4.1.1 Ausência de divulgação do valor total de renúncia de receita de 2016** contrariando o art. 58 da Lei Complementar 381/2007 (estadual), §1º, do art. 1º e o art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (federal) e incisos I e III do art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.1 deste Relatório);

**4.1.2 Realização de despesas e receitas por fora do orçamento fiscal** contrariando o artigo 165 da CF/88, os artigos 3º e 4º da Lei 4.320/1964 (federal), art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual), art. 74 da Constituição Estadual/1989, bem como subscrição e execução do Termo de Compromisso (fls. 78 a 80), (item 2.2 deste Relatório);

**4.1.3 Ausência de avaliação sistemática dos resultados dos benefícios fiscais** contrariando o artigo 18 do Decreto nº 2762/2009 (estadual), o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal), art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual) e art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.3 deste Relatório);

**4.1.4 Recursos que não foram repartidos com os municípios** contrariando o arts 165 e 158 da CF/88, arts. 3º e 4º da Lei nº 4320/1964 (federal), art. 133 da Constituição Estadual/1989, e art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990 (federal), item 4.25 “a” da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1374/2011, item 3.6.6 do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – 6ª edição, art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual) e art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.4 deste Relatório). (Grifou-se)

---

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.361-CE. Rel. Marco Aurélio. J. em: 24 set. 2014. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 23 abr. 2019.

Como se vê, as irregularidades são graves e refletem o descaso do Poder Público ao tratar do assunto. Certamente a ausência de divulgação dos dados é uma das restrições mais gravosas, mormente quando os próprios órgãos de controle não têm acesso às informações.

Em análises pretéritas das contas do governo, o Tribunal de Contas de Santa Catarina apontou a ressalva e determinou a abertura de processo de monitoramento. Tais providências não se mostraram minimamente efetivas até o momento.

Corroborando o exposto, convém citar o processo nº PMO 12/00060730, oriundo de determinação constante na análise das contas do governo do exercício de 2010 envolvendo a contabilização da renúncia de receitas.

Em análise a tal processo, verifica-se que houve o seu arquivamento sob a justificativa de que foi supostamente cumprido o plano de ação e, ainda, em razão da reiterada análise do assunto nos processos de contas do governo.

Sem adentrar no mérito do plano de ação, é fato que o processo não atingiu o seu verdadeiro escopo. Prova disso é que as irregularidades subsistem até os dias atuais, fazendo-nos concluir que determinações dessa natureza são inócuas.

Embora o assunto tenha apresentado uma evolução em relação ao ano anterior, é fato que não há qualquer avaliação acerca dos resultados dos benefícios. Tal situação, por si só, é extremamente grave, principalmente se considerarmos o valor que foi estimado na LDO.

Sabe-se que o Tribunal de Contas de Santa Catarina e o Poder Executivo Estadual firmaram, em 08 de abril de 2019, o Acordo de Cooperação Técnica, tendo por objeto "a adoção de medidas que possam contribuir para o aperfeiçoamento do controle e da gestão pública e de mecanismos para facilitação do acesso a dados e informações".

Ao que tudo indica, o acordo será salutar para ambas as partes. O TCE/SC, enquanto órgão de controle externo, poderá desempenhar seu mister constitucional de forma mais efetiva; o Poder Executivo catarinense, por outro lado, poderá adotar mecanismos para corrigir as graves falhas apontadas.

No entanto, ainda que tenha sido firmado o aludido acordo, faz-se necessário ter em mente que a presente análise envolve as contas do **exercício de 2018**. O Acordo de Cooperação Técnica, por sua vez, foi assinado somente no ano de 2019, com a nova gestão.

Logo, o ajuste não tem o condão de modificar as conclusões exaradas a respeito do assunto abordado. É necessário que a análise se restrinja aos atos de gestão do exercício de 2018 e as providências adotadas por aquele que estava à frente do governo estadual catarinense à época.

Dessarte, considerando o vultoso valor estimado na LDO, a ausência de avaliação dos resultados dos benefícios e, ainda, a ausência de transparência fiscal, opina-se novamente pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

#### **II.4. Déficit orçamentário e realização de despesas sem prévio empenho**

Sabe-se que o orçamento público, em sentido amplo, pode ser compreendido como um instrumento de planejamento da administração. Sua execução, vale ressaltar, deve ser pautada pelo equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas em cada exercício.

Com efeito, afigura-se pertinente comentar que a ideia do orçamento equilibrado foi o grande mote da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seu primeiro artigo, a referida norma (LC nº 101/2000) já deixa claro esse ponto central:

Art. 1º. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. **A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.**

[...] (Grifou-se)

A partir da edição da LRF, implementou-se no país o chamado “regime de gestão fiscal responsável”, o qual se manifesta mediante duas vertentes: i) o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e; ii) a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas e endividamento público (FURTADO<sup>71</sup>, 2013).

Trilhando esse raciocínio, acrescente-se que o princípio do equilíbrio entre as receitas e as despesas é de suma importância na gestão das contas públicas. Em verdade, deve-se buscar permanentemente o equilíbrio fiscal, com o devido planejamento dos gastos e das receitas.

Em análise ao Balanço Orçamentário do Estado, pode-se verificar um desequilíbrio, pois há um vultoso déficit de **R\$ 1.186.884.711**, resultante da diferença entre a receita arrecadada (R\$ 25.756.161.681) e a despesa empenhada (R\$ 26.943.046.392) no exercício de 2018.

O fato é extremamente grave, sobretudo se compararmos com o exercício anterior. Em 2018, ocorreu um expressivo aumento de **511,22%** em relação ao exercício de 2017, cujo déficit orçamentário, daquele ano, foi de R\$ 232,17 milhões.

Ainda de acordo com a diretoria técnica, o resultado acima apresentado não contempla o registro no subsistema orçamentário de R\$ 53.475.006,36, decorrente de R\$ 9.674.481,94 registrados na conta crédito

---

<sup>71</sup> FURTADO, Caldas. José de Ribamar. Direito Financeiro. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 103.

sem execução orçamentária e R\$ 43.800.524,42 de despesas não empenhadas, bem como não reconhecidas na referida conta. Considerando tais números, o déficit orçamentário passa a ser de **R\$ 1.240.359.717,36**.

Notadamente a situação impacta diretamente na avaliação das contas apresentadas, pois resta estampado nos autos o total desequilíbrio e a irresponsabilidade na gestão fiscal. A situação já vinha se agravando ao longo dos anos, mas em 2018 atingiu o ápice.

Não pode passar despercebido, ademais, que a realização de dispêndios sem prévio empenho, no valor de **R\$ 9.674.481,94<sup>72</sup>** somente no exercício de 2018, demonstra o descumprimento da ordem do estágio da despesa pública, em grave violação ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Tal prática distorce o resultado orçamentário e acarreta desequilíbrio nas contas, além de não retratar a realidade patrimonial do Estado de Santa Catarina. Aliás, se tivesse sido realizado o prévio empenho, consoante determina a legislação, o resultado orçamentário apresentaria déficit ainda maior, conforme demonstrado acima.

Nesse sentido, colhe-se do relatório técnico (fls. 2.142-2.143):

Logo, o resultado orçamentário apresentado pelo Estado de Santa Catarina no exercício de 2018 não reflete a realidade, pois foi demonstrado um déficit orçamentário de R\$ 1.186.884.711, contudo, conforme o saldo registrado na conta Créditos sem execução orçamentária e as respostas recebidas ao Ofício Circular TCE/SEG nº 2434/2019, se verifica a ausência de registro de despesas não empenhadas no valor de R\$ 53.475.006,36, ou seja, despesas liquidadas, que não foram incluídas nos registros do subsistema orçamentário no exercício de 2018. Caso as despesas tivessem efetivamente sido empenhadas o resultado orçamentário apresentaria um déficit no valor de R\$ 1.240.359.717,36. Assim sendo, o resultado orçamentário apurado nas demonstrações apresentadas não reflete o resultado efetivo do Estado de Santa Catarina.

As duas situações aqui tratadas estampam um verdadeiro desequilíbrio nas contas e um total descontrole por parte do gestor. A

---

<sup>72</sup> O valor de R\$ 9.674.481,94 refere-se somente ao exercício de 2018. Considerando os demais exercícios, o valor passa a ser de R\$ 254.163.060,82.

conjuntura mostra-se gravíssima, sobretudo se considerarmos que tais fatos já ocorreram em exercícios pretéritos.

Ao efetuar a análise das contas do governo relativas ao exercício de 2017, o Procurador de Contas Aderson Flores assentou a sua preocupação quanto ao assunto:

Com efeito, a essencialidade dos serviços públicos não pode servir de pretexto a que se subverta o ciclo ordinário da despesa pública, mediante a realização de gastos sem autorização legislativa e sem controle orçamentário, com sensíveis repercussões na confiabilidade dos dados contábeis do Estado.

A própria essencialidade dos serviços impõe que o Governo proceda a um planejamento orçamentário prévio que privilegie tais gastos mediante dotações orçamentárias condizentes em detrimento de outras despesas não essenciais.

[...]

**Os dados não demonstram um ambiente de gestão fiscal responsável, revelando tendência de desequilíbrio das contas públicas em face do crescente volume de despesas realizadas sem empenho, ou, fato ainda mais grave, sem qualquer registro contábil, prejudicando a confiabilidade dos demonstrativos e a própria validade do orçamento**<sup>73</sup>. (Grifou-se)

Com base nessas considerações, segue-se a mesma linha de posicionamento exarado no último parecer ministerial, ou seja, as restrições ensejam parecer prévio pela rejeição das contas, pois os fatos são extremamente graves e impactam diretamente em sua apreciação.

## **II.5. Descumprimento de metas anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, e tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e

---

<sup>73</sup> SANTA CATARINA, Ministério Público de Contas. Parecer nº MPC/AF/55.681/2018. PGC 18/00200720. Procurador Aderson Flores. Em:15 maio 2018.

estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, CRFB).

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou-se que deveria integrar a lei de diretrizes orçamentárias o anexo de metas fiscais, em que são estabelecidos metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública (art. 4º, § 1º, LRF).

Ao analisar os dados apresentados, a Diretoria de Controle de Contas de Governo identificou que algumas metas não foram cumpridas pelo governo catarinense. São os casos das Metas de Resultado Primário, Receita Total, Despesa Total e Dívida Consolidada Líquida.

O resultado primário é definido pela diferença entre as receitas e as despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. Para apurar o resultado primário, computam-se todas as receitas e despesas, incluídas as intraorçamentárias.

Explicando melhor o assunto, tem-se o conceito extraído do sítio do Tesouro Nacional:

Resultado Primário:

Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública<sup>74</sup>.

Em análise às contas, os auditores apuraram a existência de um resultado primário positivo de **R\$ 276,03 milhões**, valor este que ficou abaixo da meta estabelecida (**R\$ 477,86 milhões positivo**), ficando aquém, portanto, em **R\$ 201,83 milhões**.

Oportuno abrir parênteses, neste ponto, para consignar que o descumprimento do resultado primário vem ocorrendo por diversos

---

<sup>74</sup> Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/582951/CPU\\_Item+2.3+MDF+-+Demonstrativo+dos+Resultados+Prim%C3%A1rio+e+Nominal.pdf/3eb1f96d-f432-4942-91bf-412e80db6ff4](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/582951/CPU_Item+2.3+MDF+-+Demonstrativo+dos+Resultados+Prim%C3%A1rio+e+Nominal.pdf/3eb1f96d-f432-4942-91bf-412e80db6ff4). Acesso em: 25 abr. 2019.

exercícios consecutivos, aumentando-se consideravelmente ao logo dos anos. Tal fato, certamente, deve ser levado em consideração na apreciação das contas.

Abaixo, apresentam-se os dados relativos à diferença entre o resultado primário e a meta fixada na respectiva LDO nos últimos exercícios:

**Resultado Primário – Meta x Efetivo – em milhares**

<b>Exercício</b>	<b>Meta</b>	<b>Apurado</b>
2014	498,38	555,79
2015	826,15	330,03
2016	687,11	769,58
2017	390,36	1.132,51
2018	477,86	276,03

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo referente às contas relativas ao exercício de 2018 prestadas pelo Governador.

Na ocasião, pontua-se que o Conselheiro Luiz Roberto Herbst, ao examinar as contas relativas ao exercício de 2016, assentou a sua preocupação quanto ao assunto, ressaltando que tais fatos podem prejudicar a realização de futuras operações de crédito.

Nesse sentido, colhe-se da proposta de voto levado ao Tribunal Pleno pelo Conselheiro Luiz Roberto Herbst:

Por fim, ressalto que o citado descumprimento tem sido reiterado, o que pode afetar a análise sobre a capacidade de pagamento do Estado, prejudicando futuras operações de crédito, isto porque o resultado primário evidencia a capacidade de pagamento dos serviços da dívida. De todo o exposto e, considerando que o resultado primário é indicativo importante do planejamento e equilíbrio orçamentários que configuram pilares da gestão fiscal responsável, preconizada pela LRF, fica caracterizado o descumprimento da norma legal<sup>75</sup>.

No tocante à Meta de Receita Total, observa-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias previu o valor de **R\$ 26,35 bilhões** para o exercício de 2018, mas a receita arrecadada pelo estado catarinense foi de **R\$ 25,76 bilhões**, ou seja, aquém do estimado.

<sup>75</sup> Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4540863.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

A Meta de Despesa Total, por sua vez, foi fixada no montante de **R\$ 26,35 bilhões**, sendo que a despesa orçamentária total do exercício de 2018 foi de **R\$ 26,94 bilhões**.

De igual modo, a Meta da Dívida Consolidada Líquida, que consiste na dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, também não foi atingida. A meta era de **R\$ 9,23 bilhões**, mas a dívida chegou ao montante de **R\$ 21,17 bilhões**.

O não cumprimento das metas indica que não houve um planejamento orçamentário equilibrado, contrariando, assim, os princípios e mandamentos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A disparidade entre aquilo que foi planejado e aquilo que efetivamente ocorreu também deve ser considerada.

Desse modo, entende-se que a restrição deve ser valorada na apreciação destes autos, com parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista que o balanço não demonstra adequadamente a situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado de Santa Catarina no período examinado.

## **II.6. Despesas de exercícios anteriores e cancelamento de despesas liquidadas**

A Diretoria de Controle de Contas de Governo destaca o expressivo volume de despesas de exercícios anteriores executadas nos orçamentos dos últimos exercícios, empenhados nos elementos de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

De acordo com o relatório técnico, tais despesas constituem compromissos “que o Estado deixou de reconhecer na execução orçamentária do próprio exercício em que foram contraídos, logo, pode-se dizer que são despesas que oneram orçamento diverso ao seu” (fl. 2.141).

Com efeito, cabe aqui mencionar que, em regra, a despesa pública é realizada em consonância com o princípio orçamentário da anualidade, que determina a vigência do orçamento somente para o exercício ao qual se refere, não sendo permitida a sua transferência para o exercício seguinte.

O reconhecimento de dívida de exercícios anteriores é, portanto, procedimento de exceção, tendo em vista que desvirtua o planejamento orçamentário e financeiro anual do governo, tratando-se de despesa estranha à previsão orçamentária.

Sobre o assunto, a Lei nº 4.320/1964 dispõe:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Forçoso admitir que tal procedimento, embora seja legal, deve ser utilizado apenas pra corrigir equívocos pontuais, pois as despesas de exercícios encerrados possuem detalhamento que inviabiliza a correta classificação do gasto público.

Conforme citado anteriormente, evidenciou-se um volume exacerbado de despesas de anos anteriores executadas nos orçamentos dos últimos exercícios, empenhados nos elementos de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores. No ano de 2018, chegou-se ao montante de **R\$ 582.513.927,48**.

Este fato, importante citar, vem ocorrendo de forma reiterada, conforme se observa através dos dados apresentados pela Diretoria de Controle de Contas de Governo:

#### **Despesas de exercícios anteriores do Poder Executivo - Valores em Milhões (R\$)**

2014	2015	2016	2017	2018
377,61	502,60	589,34	554,73	582,51

Fonte: Relatórios técnicos das Contas do Governo elaborados pela Diretoria de Controle de Contas de Governo

A maior parte das despesas é da Secretaria de Estado da Saúde, com o montante de 65,34%, conforme excerto do relatório técnico (fls. 2.140):

O percentual de 65,34% da Secretaria de Estado da Saúde corresponde ao montante de R\$ 380 milhões, o qual se refere a 10,96% do total das despesas executadas pela referida Secretaria no exercício de 2018, haja vista que suas Despesas Empenhadas compuseram o total de R\$ 3,47 bilhões.

Em síntese observa-se um expressivo valor empenhado em Despesas de Exercícios Anteriores no Poder Executivo do Estado de Santa Catarina no exercício em análise, 2018, assim como nos exercícios anteriores. Sendo que do total empenhado a maior parte se refere a valores do Fundo de Estado de Saúde, 65,34%, o qual teve em DEA 10% de toda sua execução de 2018.

Aliada a essa irregularidade, tem-se comentar também sobre outra gravíssima situação constatada: cancelamento de despesas liquidadas. A exemplo dos últimos anos, identificou-se o valor total **de R\$ 1.787.625.363,69** de lançamentos de estorno na conta contábil 6.2.2.9.2.01.03 – Empenhos Liquidados, pelos seguintes motivos:

**Motivos de cancelamentos de despesas liquidadas – Em R\$ milhões**

Especificação	Valor
1. Total de cancelamentos de liquidações de despesas	R\$ 1.625,28
1.1. Despesas da folha de pagamentos dos servidores	R\$ 1.360,96
1.2. Despesas com convênios e outras transferências voluntárias	R\$ 16,77
1.3. Despesas processadas em arquivos de prestadores	R\$ 3,96
1.4. Demais despesas	R\$ 243,59
2. Total de cancelamentos por retificação de dados	R\$ 104,53
3. Total de cancelamentos por devolução de recursos	R\$ 57,82
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.787,63</b>

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo relativas à análise das contas prestadas pelo Governador - exercício de 2018.

No item “demais despesas”, constatou-se o cancelamento do montante de **R\$ 243.587.575,54**<sup>76</sup> no exercício em análise. Somente o Poder Executivo efetuou cancelamentos de despesas liquidadas na ordem de R\$ 213.633.358,07, sendo que, de acordo com o aludido Poder, o montante de R\$ 20.515.886,21 refere-se a despesas para as quais não houve regularização por novas liquidações.

Vale assinalar que a despesa quando liquidada configura a efetiva prestação do serviço ou entrega do bem, devidamente certificada pelo Estado. Mostra-se ilegal, portanto, o cancelamento *a posteriori* dessas despesas.

O assunto ora tratado já foi objeto de diversas recomendações pelo Tribunal de Contas, pois a irregularidade é recorrente. Abaixo, tem-se a evolução do cancelamento de despesas liquidadas ao longo dos anos:

**Evolução do cancelamento de despesas liquidadas – Valores em milhões (R\$)**

<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
1392,61	1563,10	1029,22	909,96	1787,63

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo relativo às contas prestadas pelo Governador.

Percebe-se que o cancelamento das despesas liquidadas é um artifício utilizado pelo governo catarinense ao longo de vários exercícios, o que afeta a credibilidade e a confiabilidade dos resultados publicados no Balanço Geral.

Seguindo essa linha de raciocínio, acrescenta-se que o procedimento adotado pelo estado não se reveste de requisitos válidos para a manutenção do equilíbrio fiscal, demonstrando total ausência de controle e até mesmo má-fé por parte do administrador público.

<sup>76</sup> O valor de R\$ 243.587.575,54 refere-se a todos os poderes e órgãos, sendo: i) R\$ 213.633.358,07 do Poder Executivo; ii) R\$ 15.322.768,55 do Poder Legislativo (ALESC e TCE); iii) R\$ 8.833.481,59 do Poder Judiciário e; iv) R\$ 5.797.967,33 do Ministério Público.

Ao tratar do assunto, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia exarou a seguinte reflexão:

O cancelamento de despesas liquidadas, prática sem previsão legal, tem incentivos desmoralizantes, dentre eles pode-se citar alguns: (1) não apresentar a real situação das contas no processo de discussão do orçamento pela subestimativa das despesas obrigatórias; (2) durante a execução, ao não realizar o empenho, distorcer o impacto sobre o resultado primário para fins de cumprimento das metas fiscais; (3) reduzir o comprometimento das despesa para fins de verificação dos limites da despesa de pessoal estabelecidos na LRF e da dívida em Resolução do Senado e (4) mascarar a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem deixar disponibilidade de caixa, para cumprimento do artigo 42 da LRF<sup>77</sup>.

Frente ao exposto, conclui-se que o Balanço Consolidado não demonstra adequadamente a situação financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2018, em virtude das graves inconsistências contábeis apuradas, sendo os fatos ensejadores de parecer prévio pela rejeição das contas.

## **II.7. Restos a pagar**

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, de forma expressa, que o gestor público não pode transferir para o seu sucessor, em final de mandato, compromissos não respaldados por disponibilidade financeira. Objetivou-se, assim, acabar com as más-administrações e com os déficits que se acumulavam de maneira sucessiva, inviabilizando o mandato do gestor subsequente.

A propósito, extrai-se da referida norma:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

---

<sup>77</sup> BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. Processo nº 01548-17. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/01548-17.odt.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Como se depreende, a LRF prevê o lapso temporal de dois quadrimestres, ou seja, a partir de 1º de maio é vedado ao titular de Poder ou órgão contrair obrigação de despesa sem que existam, no encerramento do exercício, recursos financeiros suficientes para o pagamento das obrigações.

Sobreleva destacar que a disponibilidade de caixa deve corresponder não só aos recursos que farão frente aos pagamentos dentro do exercício em curso como também aos recursos que assegurem à futura gestão a viabilidade do pagamento daquelas obrigações assumidas (empenhadas) pelo então gestor nos oito meses finais do seu mandato.

De acordo com a doutrina, a essência da norma insculpida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é deixar “a casa arrumada” para o sucessor, de modo a evitar que boa parte do mandato subsequente o gestor fique pagando dívidas do seu antecessor.

Ao tratar do assunto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto discorre:

O que se pretende na Lei Complementar é por um paradeiro ao lamentável hábito do mau administrador público de legar dívidas ao seu sucessor, acumulando obrigações a serem satisfeitas no exercício seguinte ao término de seu mandato. A prudência e o bom senso impedem a realização de despesas de capital cujo valor ultrapasse a possibilidade de liquidação no exercício, inibindo a gestão eleitoreira, que é a praticada às pressas, para impressionar, no final dos mandatos<sup>78</sup>.

Inclusive, dada à gravidade desse tipo de conduta, o Código Penal brasileiro tipifica a geração indevida de restos a pagar como crime, senão vejamos:

**Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura.**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos

---

<sup>78</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 231.

quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Assentadas essas considerações, cumpre registrar que houve, no presente caso, o descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que houve insuficiência financeira na ordem de **R\$ 137.145.479,33**.

A Diretoria de Controle de Contas de Governo apurou os seguintes dados:

<b>Apuração do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (maio a dezembro de 2018)</b>	
<b>1. Disponibilidade financeira</b>	<b>R\$ 165.789.140,85</b>
<b>2. Despesas liquidadas em 2018</b>	<b>R\$ 18.575.046,17</b>
2.1. Despesas não empenhadas	R\$ 15.436.797,59
2.1.1. Registradas na conta 2.1.8.9.28.00.000 – Cfm dados SIGEF e Ofício	R\$ 8.433.843,10
2.1.2. Sem registro contábil na conta 2.1.8.9.1.28.00 – Cfm Ofício e mensagens eletrônicas	R\$ 7.002.954,49
2.2. Despesas empenhadas e posteriormente canceladas	R\$ 3.138.248,58
<b>3. Restos a pagar processados de despesas incorridas nos 2º e 3º quadrimestres de 2018</b>	<b>R\$ 284.359.574,01</b>
<b>Insuficiência financeira = (1) - (2+3)</b>	<b>- R\$ 137.145.479,33</b>

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo relativa às contas prestadas pelo Governador – Exercício 2018.

De acordo com o relatório técnico, a análise resumiu-se às informações recebidas das Unidades Gestoras do Poder Executivo do Estado e aos dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento de Gestão Fiscal – SIGEF.

Considerando que não houve uma auditoria *in loco* para averiguar o assunto, existe a possibilidade de a insuficiência financeira, ao final do exercício de 2018, ter sido ainda maior.

Evidentemente tais fatos são extremamente graves, pois comprometem sobremaneira a nova gestão, podendo inviabilizar inclusive a

alocação de recursos públicos nas áreas prioritárias e essenciais, como educação, saúde e segurança pública.

Desse modo, não restam dúvidas de que o apontamento caracteriza causa suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Além disso, faz-se necessário comunicar os fatos ao Ministério Público estadual, em virtude da prática, em tese, de crime estatuído no art. 359-C, do Código Penal.

## II.8. Dívida Ativa

O apontamento concernente à dívida ativa, isoladamente, não seria motivo suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas. Entretanto, considerando o cenário avistado no balanço geral, entende-se que o assunto merece uma atenção especial.

Em análise aos dados de 2018, denota-se que a Dívida Ativa Inscrita é de **R\$ 16.960.368.898,09**. Subtraído desse montante o total de provisões de perdas (R\$ 16.695.138.519,10), chega-se a uma Dívida Ativa Líquida de **R\$ 265.230.378,99**.

Ao longo dos anos, verificou-se uma evolução crescente do estoque da Dívida Ativa do Estado, mas uma baixa arrecadação em relação a estes créditos. Os dados a seguir, extraídos de gráfico elaborado pelos auditores, demonstram bem essa realidade:

**Dívida Ativa – Estoque x Cobrança – em R\$ milhares**

<b>Exercício</b>	<b>Estoque de Dívida Ativa</b>	<b>Receita Arrecadada</b>
2014	11.212,81	131,95
2015	12.690,78	156,30
2016	14.484,53	119,00
2017	16.012,07	379,74
2018	16.960,37	290,11

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo relativa à prestação de contas prestadas pelo Governador (exercício de 2018).

Tendo em vista a atual conjuntura fática e com base nos dados apresentados ao longo do relatório técnico, estranha-se o fato de o governo catarinense deixar de adotar medidas concretas e eficientes para a cobrança dos créditos.

Conforme mencionado alhures, o déficit orçamentário, no exercício de 2018, foi de R\$ 1.240.359.717,36. Além disso, impõe-se rememorar que o governo catarinense não atingiu a Meta de Receita Total, o que reforça a necessidade de adoção de medidas para cobrança da dívida ativa.

Isso, no entanto, não vem ocorrendo. A própria Diretoria de Controle de Contas de Governo sublinha que “o percentual de cobrança em 2018 sofreu regressão quando comparado ao do exercício anterior, 2017” (fl. 2.151).

Cabe assentar, oportunamente, que o Tribunal de Contas de Santa Catarina, em análise às últimas contas, já apontou a grave situação aqui discutida, efetuando, inclusive, recomendações. Todavia, os dados demonstram que os gestores não estão adotando as providências cabíveis, o que ademais tem se revelado o procedimento padrão em relação às recomendações formuladas por esta Corte.

Desse modo, considerando o contexto geral aqui apresentado - notadamente o déficit orçamentário e o descumprimento da Meta de Receita Total -, entende-se que a ausência de medidas eficientes para a cobrança de dívida ativa reveste-se de gravidade que impacta substancialmente na avaliação efetuada pelo TCE/SC, constituindo restrição que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

### **III. ANÁLISE DE QUESTÕES RELEVANTES AVISTADAS NAS CONTAS CONCERNENTES AO EXERCÍCIO DE 2018**

O presente tópico abordará questões que, embora não sejam ensejadoras de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, devem ser avaliadas e sopesadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, pois são apontamentos graves e relevantes.

### **III.1. Teto dos gastos públicos**

A Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, versa sobre o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao restabelecimento do equilíbrio fiscal. Em linhas gerais, a aludida norma oferece condições mais vantajosas para o refinanciamento das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União.

Tratando sobre os benefícios de adesão ao plano, Hilyn Hueb aduz:

Para restabelecer o equilíbrio fiscal, a Lei Complementar nº 156/2016 autoriza, entre outras medidas, a dilatação por até vinte anos do prazo para pagamento das dívidas estaduais e distrital refinanciadas com a União referentes à Lei nº 9.496/1997 e à Medida Provisória nº 2.192-70/2001, além das dívidas com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, bem como o diferimento, em vinte e quatro prestações, das parcelas vencidas e não pagas relativas aos meses de março a junho de 2016 e redução extraordinária de outras parcelas da dívida<sup>79</sup>.

Por outro lado, a Lei Complementar nº 156/2016 apresenta instrumentos capazes de limitar por determinado período o crescimento de despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

Nesse diapasão, colhe-se da referida norma:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos

---

<sup>79</sup> HUEB, Hilyn. Em busca do equilíbrio federativo: o teto de crescimento de gastos da LC 156/2016 e a crise fiscal dos Estados-Membros. Disponível em: <file:///C:/Users/9684301/Downloads/2388-5984-2-PB.pdf>. Acesso em: 03 maio 2019.

de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

§ 1º O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

§ 3º A avaliação do cumprimento da medida de que trata o caput será regulamentada por ato do Poder Executivo.

A partir da leitura do texto legal é possível concluir que a limitação de crescimento de gastos prevista no dispositivo incide por apenas dois anos sobre a categoria de despesas públicas classificadas como primárias correntes.

Para aderir ao plano, o estado catarinense, em 16.11.2017, publicou a Lei nº 17.325, a qual autorizou o Poder Executivo a celebrar termo aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 12/98/STN/COAFI, permitindo, desse modo, a sua renegociação. Em 22.12.2017 foram celebrados os termos aditivos, com publicação no Diário Oficial do Estado em 29.12.2017.

Nos termos do acordo firmado, o teto de gastos para o exercício de 2018 deveria levar em consideração as despesas primárias empenhadas no exercício de 2017 (R\$ 22.107.054.138,70) corrigidas em 3,75%, já que foi este o percentual do INPC no referido período.

Valendo-se desses números chega-se ao montante de **R\$ 22.936.068.668,90** como teto de gastos para o exercício de 2018, consoante se extrai do relatório técnico (fl. 2.203):

O valor base para apuração do teto de gastos (exercício de 2017) foi estabelecido em R\$ 22.107.054.138,70 (vinte e dois bilhões, cento e sete milhões, cinquenta e quatro mil, cento e trinta e oito reais e setenta centavos). Desta forma, ficou estabelecido em R\$ 22.936.068.668,90 (vinte e dois bilhões, novecentos e trinta e seis milhões, sessenta e oito mil, seiscentos e sessenta e oito reais e noventa centavos) como o valor máximo dos gastos para dar cumprimento ao previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 2016.

Após examinar os dados e as informações prestadas, a Diretoria de Controle de Contas de Governo averiguou que as despesas primárias correntes empenhadas em 2018 ficaram acima do limite de gastos estabelecidos na Lei Complementar nº 156/2016 em **2,05%**, cujo percentual corresponde ao valor de **R\$ 469.583.941,86**.

Interessante anotar também que, em análise individual do cumprimento do limite por cada Poder e Órgão Autônomo, a equipe técnica constatou que somente o Poder Judiciário e a Assembleia Legislativa comprimiram as disposições legais. O Poder Executivo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas descumpriram individualmente seus limites.

Para corroborar, eis os dados apresentados pelos auditores:

**Comparativo entre o limite de gastos na LC nº 256/2016 e os valores realizados (com inativos) em R\$**

Poder/Órgão	Teto 2018	Realizado 2018	Valor acima ou abaixo do teto	% do Teto utilizado	Varição 2017/2018 (limite: 3,755)
ALESC	638.689.042	613.544.581	- 25.144.461	96,07%	-0,33%
Poder Executivo	18.949.048.436	13.935.762.081	446.713.644	102,36%	<b>6,20%</b>
Poder Judiciário	2.364.674.202	2.349.312.237	- 15.361.965	99,35%	3,08%
Ministério Público	715.058.805	777.404.438	62.345.633	108,72%	<b>12,80%</b>
Tribunais de Contas	268.598.184	269.629.274	1.031.090	100,39%	<b>4,15%</b>
<b>Totais</b>	<b>22.936.068.669</b>	<b>23.405.652.611</b>	<b>469.583.942</b>	<b>102,05%</b>	<b>5,87%</b>

Fonte: Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo relativas às contas prestadas pelo Governador (exercício de 2018).

De acordo com a Lei Complementar nº 156/2016, o não cumprimento da medida implica a revogação do prazo adicional, ficando afastados também seus efeitos financeiros. Assim sendo, os Estados e o Distrito Federal devem restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

A Diretoria de Controle de Contas de Governo assinala que o **“ateste do cumprimento do teto de gastos para fins de aplicação dessas sanções é de competência da Secretaria do Tesouro Nacional**, nos termos do disposto no art. 6º, parágrafo único, do Decreto nº 9.056/2017” (fl. 2.206). (Grifos no original)

Notadamente, o apontamento é grave e pode ensejar consequências negativas ao estado catarinense no decorrer do ano de 2019 e nos anos subsequentes, a depender das medidas a serem adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Até o momento, no entanto, não se tem conhecimento de qualquer providência tomada pelo órgão federal.

Os fatos aqui discutidos, vale dizer, estão sendo objeto de análise pelo primeiro ano, já que a adesão ao acordo federativo pelo Estado de Santa Catarina ocorreu no final do exercício de 2017. A limitação do crescimento de despesas primárias correntes, portanto, deveria ter início no exercício de 2018.

Acredita-se que a melhor medida, neste momento, é acompanhar as ações que serão empregadas pela Secretaria do Tesouro Nacional bem como o desdobramento dessas eventuais ações. Com base nisso, poder-se-ão averiguar os efeitos decorrentes do descumprimento da Lei Complementar nº 156/2016 pelo estado catarinense.

Dessa feita, entende-se que a Diretoria de Controle de Contas de Governo deve acompanhar as consequências advindas do descumprimento do teto dos gastos públicos, de modo que o assunto seja melhor apreciado nas contas do exercício subsequente.

### III.2. Saúde

A Constituição da República assinala que a “saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196).

Para dar efetividade ao mandamento constitucional, editou-se a Lei Complementar nº 141/2012, a qual estabelece, dentre outras regras, que os Estados devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% do produto da arrecadação de impostos, acrescido das transferências aos municípios, relativas à participação destes nas receitas dos estados (art. 6º).

Em Santa Catarina, a Constituição Estadual dispôs, através da Emenda Constitucional nº 72/2016, que esse mínimo deveria ser de 15%, conforme se observa abaixo:

Art. 155. O Estado integra o sistema único de saúde, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização política, administrativa e financeira com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral com prioridade para as ações preventivas e coletivas, adequadas à realidade epidemiológica, sem prejuízo das assistenciais e individuais;

III - universalização da assistência de igual qualidade dos serviços de saúde à população urbana e rural;

VI - participação da comunidade.

[...]

**§ 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados:**

**I - no caso dos Municípios, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º, todos da Constituição Federal; e**

**II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a” e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). (Redação do § 2º, dada pela EC/72, de 2016).**

[...] (Grifou-se)

Neste ponto, cumpre sublinhar que a referida emenda constitucional previu, ainda, que o percentual de 15% seria aplicado de forma gradativa até o exercício de 2019, senão vejamos:

Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que:

- I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento);
- II - no exercício fiscal de 2018 serão aplicados 14% (quatorze por cento);
- III - no exercício fiscal de 2019 serão aplicados 15% (quinze por cento). (NR) (Redação do art. 50, dada pela EC/72, de 2016).

Com base nessa disposição, pode-se compreender que o estado deveria aplicar em ações e serviços de saúde, durante o exercício de 2018, o montante de 14% do produto da arrecadação de impostos. Tal percentual, portanto, está acima daquilo que dispõe a norma federal.

O então Governador do Estado João Raimundo Colombo, através da Procuradoria Geral do Estado, ingressou com ação direta de inconstitucionalidade a fim de questionar a emenda constitucional nº 72/2016, sob o argumento de que os percentuais mínimos de investimento na saúde só poderiam ser estabelecidos por lei complementar federal.

Em 24.04.2019, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação, nos seguintes termos:

O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação direta e, na parte conhecida, por maioria e por fundamentos diversos, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei Complementar 141/2012; do artigo 155 da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional estadual 72/2016; e do *caput* e inciso III do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estadual, também com a redação conferida pela Emenda Constitucional estadual 72/2016, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin, que o julgava improcedente. [...]

Sobreleva destacar que o acórdão ainda não foi disponibilizado, tendo em vista que a decisão foi proferida recentemente. No entanto, no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, podem-se extrair as seguintes informações:

**Plenário suspende norma de SC que destinava 15% do orçamento estadual à saúde**

Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5897 para declarar inconstitucional a Emenda Constitucional (EC) 72/2016 do Estado de Santa Catarina, que determina a aplicação de percentuais progressivos do orçamento estadual na área da saúde.

A decisão foi tomada na sessão extraordinária realizada na manhã desta quarta-feira (24). Prevaleceu o entendimento do relator, ministro Luiz Fux, de declarar inconstitucional a norma estadual quanto à previsão de aplicação de 15% da arrecadação estadual na área da saúde em 2019.

O relator foi acompanhado pelos ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Dias Toffoli, que manifestaram fundamentos diferentes para invalidar a emenda à Constituição catarinense. Nesse ponto, divergiu o ministro Edson Fachin, que julgou improcedente a ADI.

**Com relação aos percentuais de 13% de vinculação orçamentária prevista para 2017 e de 14% para 2018, também questionados na ação, o Plenário, por unanimidade, acompanhou entendimento do relator no sentido da improcedência da ação, uma vez que os orçamentos desses anos já foram executados.**

A ação foi ajuizada pelo então governador de Santa Catarina Raimundo Colombo, sob a alegação de que a EC 72/2016 fere princípios constitucionais do pacto federativo, da separação dos Poderes, da razoabilidade e da responsabilidade fiscal<sup>80</sup>. (Grifou-se)

À vista do exposto, infere-se, salvo melhor juízo, que o Poder Executivo catarinense deveria aplicar em ações e serviços de saúde, no exercício de 2018, o montante de 14% sobre o produto da arrecadação dos impostos, nos termos do art. 6º, da Lei Complementar nº 141/2012.

Em consulta aos dados levantados pela Diretoria de Controle de Contas de Governo, observa-se que, no exercício de 2018, o estado deveria investir em saúde, considerando o percentual de 14%, a importância de **R\$ 2.825.146.247,77**.

---

<sup>80</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=409330>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Colhe-se do relatório técnico a informação de que foi aplicado em ações e serviços de saúde o montante de **R\$ 2.845.462.660,99**, que corresponde a **14,10%**. Forçoso admitir, portanto, que o mínimo previsto na Constituição Estadual foi alcançado.

Apesar disso, é de conhecimento público que a saúde catarinense está um verdadeiro caos. O passivo da Secretaria de Estado da Saúde atinge valores exorbitantes e o acesso a esse direito fundamental está, ano após ano, cada vez mais comprometido.

Com efeito, cabe aqui mencionar que a Diretoria de Atividades Especiais apurou através de processo de auditoria (@RLA 17/00850315<sup>81</sup>) que, até setembro/2017, a dívida na área da saúde estava estimada em **R\$ 1.083.958.642,18**<sup>82</sup>. Tal número, como se pode notar, reflete a gravidade da conjuntura.

O Fundo Estadual de Saúde apresentou o valor de **R\$ 43.771.365,42** a título de despesas não empenhadas que não foram reconhecidas na conta Crédito Sem Execução Orçamentária. Logo, o resultado orçamentário não representa a realidade, sendo possível afirmar que a dívida da saúde atinge valores ainda maiores.

Em verdade, o gestor utiliza-se de mecanismos para camuflar os reais dados. Se os balanços representassem com fidedignidade a real situação, provavelmente teríamos números ainda mais alarmantes, evidenciando o total descaso daqueles que governaram o estado ao longo dos anos.

Evidentemente são diversas as circunstâncias que levaram a essa situação calamitosa, mas, segundo a Diretoria de Atividades Especiais, os resultados negativos são oriundos de deficiências de macrogestão acumulados ao longo do tempo, especialmente a partir do exercício de 2015.

---

<sup>81</sup> Processo de auditoria operacional para levantar a dívida do Estado na saúde, tendo por base os exercícios de 2012 a setembro de 2017.

<sup>82</sup> Informação extraída do relatório técnico nº 003/2018 da Diretoria de Atividades Especiais, acostado ao processo nº @RLA 17/00850315.

O Procurador do Ministério Público de Contas catarinense Aderson Flores, na análise das contas do governo relativas ao exercício de 2017, destacou alguns dos motivos que contribuíram para o atual cenário:

a) conflito de competências entre as gerências, inexistindo parâmetros de subordinação e atribuições claramente definidas, principalmente das Superintendências de Planejamento e Gestão do SUS e de Serviços Especializados e Regulação, com informalidade da estrutura organizacional da pasta, situação que poderia ser mitigada aprovando-se o regimento interno da SES, regulamentando fluxos e funções (item 2.1.2 do Relatório nº DAE-3/2018);

b) inexistência de ferramenta ativada que possibilite apurar os valores empenhados, liquidados e o saldo a empenhar de cada contrato, conforme admitido pela própria SES (item 2.1.2 do Relatório nº DAE-3/2018);

c) reajuste em 7 dos 8 contratos com Organizações Sociais no ano de 2014, com aumento médio no valor anual contratado de 29%, sem critérios técnicos e sem adequada elevação proporcional das metas de serviços a serem prestados, importando, a partir de 2014, no aumento anual de aproximadamente 100 milhões em despesas contratadas (item 2.2.2 do Relatório nº DAE-3/2018);

d) descontrole no aumento das despesas com pessoal, superior ao ritmo de crescimento da receita estadual a partir da crise financeira de 2014, de que são exemplos a Lei Estadual nº 16.351/2014, que dobrou o valor da gratificação para os servidores da saúde sem qualquer contrapartida quanto ao aumento de produção, gerando um aumento aproximado de R\$ 12 milhões ao mês na folha, bem como a Lei Estadual nº 16.160/2013, que criou a Gratificação de Desempenho e Produtividade Médica, com impacto anual na folha de 65 milhões de reais (item 2.2.2 do Relatório nº DAE-3/2018);

e) entre outras situações apontadas.

Todos esses fatores foram potencializados pelo planejamento orçamentário inconsistente da Secretaria, derivado do desconhecimento do Estado acerca do real custo da saúde em cada uma das unidades existentes, sem que houvesse gestão dos contratos ativos, inclusive quanto ao devido empenhamento dos valores totais pactuados, impossibilitando diagnósticos financeiros da Saúde no Estado, bem como ocasionando programações financeiras de desembolso subavaliadas, com tendência de acúmulo de obrigações sem previsão orçamentária e sem a devida reserva de recursos<sup>83</sup>.

Diante dessa desordem, constata-se que a ausência de planejamento é, sem dúvida, uma das causas que contribuíram

---

<sup>83</sup> SANTA CATARINA, Ministério Público de Contas. MPC/AF/55.681/2018. Processo nº PCG 18/00200720. Procurador de Contas Aderson Flores. Em: 15 maio 2018.

significativamente para a atual realidade da saúde catarinense. O assunto, a toda evidência, preocupa.

Adentrando em alguns pontos do relatório da DCG relativos ao exercício de 2018, tem-se comentar que o Estado de Santa Catarina não está repassando os recursos aos municípios para procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade, conforme determina a Lei Estadual nº 16.159/2013.

Quanto ao assunto, a referida norma prescreve:

Art. 1º Fica autorizada a concessão de incentivo financeiro aos Municípios do Estado de Santa Catarina destinada à realização de consultas e exames de média e alta complexidade, relativos às especialidades definidas como linhas de cuidados prioritárias, com os seguintes objetivos:

- I – diminuir o tempo de espera para consultas e exames especializados;
- II – aumentar a oferta de serviços especializados de média e alta complexidade;
- III – diminuir o número de transporte de pacientes entre Municípios;
- IV – proporcionar atendimento integral dentro de cada região de saúde; e
- V – diminuir a demanda reprimida nas especialidades das linhas de cuidados prioritárias.

[...]

Art. 3º O incentivo financeiro repassado aos Municípios será correspondente ao valor per capita correspondente a R\$ 0,30 (trinta centavos de real) mês por habitante, conforme Deliberação nº 274/CIB/12, de 28 de junho de 2012, e de acordo com a estimativa populacional do IBGE 2012, publicada no DOU em 31 de agosto de 2012.

Desde o ano de 2015 - incluindo o exercício de 2018 -, o estado catarinense não transfere aos municípios os recursos para a finalidade disposta na Lei Estadual nº 16.159/2013, o que prejudica sobremaneira a população, sobretudo aquelas que se encontram em municípios mais afastados de grandes centros.

Como é sabido, diversas pessoas se locomovem até a Grande Florianópolis em busca de atendimento. Um dos objetivos da Lei Estadual nº 16.159/2013 é justamente promover a regionalização dos serviços de saúde, de modo que os pacientes não se desloquem por diversos quilômetros para consultar e/ou realizar procedimentos de média e alta complexidade.

Convém aduzir, neste ponto, que o presente assunto é objeto de discussão na Ação Civil Pública nº 0902192.70.2017.8.24.0023 proposta pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Até o momento, não há decisão de mérito quanto aos pedidos formulados pelo referido *Parquet*.

Outro ponto observado nas contas refere-se à ausência de avaliação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saúde. Até este mês – maio/2019 –, não foi disponibilizada a avaliação do plano referente ao exercício de 2018, sob o argumento de que houve inconsistência de dados.

Não é possível saber, portanto, quais metas foram cumpridas ou não pelo Estado de Santa Catarina. Tal fato confirma, mais uma vez, o raciocínio de que o assunto não é tratado com a devida atenção pelos governantes.

O Supremo Tribunal Federal sintetiza bem a importância do direito à saúde na ordem constitucional nos seguintes termos:

O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). [...] O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE<sup>84</sup>.

À luz dessa orientação exarada pela Suprema Corte, mostra-se pertinente formular uma recomendação, de modo que o assunto seja melhor avaliado pelo governo catarinense, com vistas à adoção de medidas mais efetivas para dar concretude à garantia desse direito constitucional.

### **III.3. Regime Próprio de Previdência Social**

---

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 271.286 AgR, Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello. J. em 12 set. 2000. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 05 maio 2019.

As informações e os dados apresentados pela Diretoria de Controle de Contas de Governo fazem-nos abrir um tópico específico neste parecer para tratar sobre o Regime Próprio de Previdência Social. O assunto em si já é de relevante importância, mas há indicativos claros no relatório técnico que reforçam a necessidade de dar uma atenção especial a este ponto.

Inicialmente, tem-se comentar que a Lei Complementar Estadual nº 412/2008, a qual criou o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina, instituiu também o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário, sendo:

- Fundo Financeiro: destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público e aos que já os recebiam anteriormente à data da publicação desta Lei Complementar, e aos respectivos dependentes;
- Fundo Previdenciário: destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que tenham ingressado no serviço público a partir da data da publicação desta Lei Complementar, e aos respectivos dependentes.

Em 11 de dezembro de 2015, publicou-se a Lei Complementar nº 662, a qual extinguiu o Fundo Previdenciário, incorporando-o ao Fundo Financeiro, nos seguintes moldes:

Art. 11. Fica extinto o Fundo Previdenciário, criado pela Lei Complementar nº 412, de 2008.

§ 1º Ficam vinculados ao Fundo Financeiro os atuais segurados e beneficiários vinculados ao extinto Fundo Previdenciário, aplicando-se-lhes a alíquota prevista no art. 6º desta Lei Complementar, observado o disposto nos arts. 8º, 9º e 10 também desta Lei Complementar.

§ 2º O total de recursos existentes no extinto Fundo Previdenciário, apurado na data de publicação desta Lei Complementar, reverterá ao Fundo Financeiro.

§ 3º Consideram-se como total dos recursos existentes na forma do *caput* deste artigo todos os valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, incluídos os créditos que o Fundo Previdenciário possui junto ao Estado de Santa Catarina e às suas autarquias e fundações, considerados até a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º A aplicação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo observará o disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição da República e no inciso III do art. 1º da Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Como se pode notar, a alteração imposta pela Lei Complementar Estadual nº 662/2015 implicou a reunião das massas de segurados, anteriormente segregadas por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 412/2008.

Importante destacar, por oportuno, que a segregação das massas seguia os mandamentos contidos na Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social<sup>85</sup>, cujo texto dispõe:

Da Segregação da Massa

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do deficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

[...]

**§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário.** (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

[...]

**§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.**

[...] (Grifou-se)

Nessa toada, é forçoso concluir que, uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de

---

<sup>85</sup> A Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social "dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências".

segurados, recursos ou obrigações entre o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário.

Entende-se, desse modo, que a incorporação da massa de segurados do Fundo Previdenciário ao Fundo Financeiro realizada pelo estado catarinense foi de encontro aos mandamentos exarados pelo Ministério da Previdência Social.

Tal conjuntura, por óbvio, trouxe efeitos negativos. Uma das consequências da reunião da massa de segurados refere-se a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP<sup>86</sup> emitido pela União.

Vale esclarecer que tal documento é exigido dos entes em diversas situações, a saber:

O Certificado de Regularidade Previdenciária é exigido dos entes nos seguintes casos:

[...] I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

II - celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes;

III - concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

IV - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e

V - pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999<sup>87</sup>.

Para conseguir a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, o estado catarinense ingressou com ação ordinária<sup>88</sup> junto ao Supremo Tribunal Federal. Conforme bem pontuou a DCG, o documento somente está sendo emitido atualmente em virtude de decisão judicial.

Dito isso, tem-se comentar que a reunião dos fundos não se limitou apenas à unificação das massas, mas também à utilização de recursos

---

<sup>86</sup> O Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS, do Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município, ou seja, atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

<sup>87</sup> Informações extraídas em: <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>.

<sup>88</sup> ACO nº 2.829-SC.

do extinto Fundo Previdenciário para o pagamento de benefícios de segurados vinculados ao Fundo Financeiro, o que acabou por reduzir significativamente as reservas financeiras até então acumuladas.

Sobre o assunto, mostram-se valiosas as considerações da diretoria técnica (fls. 2.209-2.210):

Salvo melhor entendimento e eventual alteração da normatização da matéria pelo Ministério da Previdência, a regularização das restrições atualmente existentes exige o restabelecimento do Fundo Previdenciário, com a recomposição do saldo das aplicações do mesmo antes da incorporação ao Fundo Financeiro, acrescido dos rendimentos do período e das contribuições relativas aos segurados, devidas desde então.

Assim, no entender deste Corpo Técnico, a extinção do Fundo Previdenciário foi ato que contrariou a legislação estadual vigente, bem como às normas federais que regulamentam os regimes próprios de previdência, impossibilitando a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

**Da mesma forma, a unificação dos Fundos gerou prejuízos ao Estado, em virtude da perda financeira ocorrida por ocasião do resgate das aplicações, em 28 de janeiro de 2016.**

**Acima de tudo, a extinção do Fundo Previdenciário pode ser considerada um retrocesso significativo para o saneamento do Regime Próprio de Previdência do Estado, posto que implicou na extinção de um fundo que se apresentava superavitário, constituído para solucionar o problema da insuficiência financeira do Fundo Financeiro e acumular reservas futuras que assegurassem o pagamento dos benefícios sem a necessidade de aportes pelos Poderes e Órgãos Estaduais.** (Grifou-se)

Em análise aos números propriamente ditos, a Diretoria de Controle de Contas de Governo aduz que o Passivo Atuarial, do exercício de 2018, é de **R\$ 169.549.340.601,91**; já o Resultado Atuarial apresenta um déficit de **R\$ 152.019.204.332,00**.

Corroborando essa informação, anote-se o seguinte excerto do relatório técnico (fls. 2.213-2.214):

Pelo cálculo atuarial (contratado pelo IPREV), o Fundo Financeiro contabiliza no exercício de 2018 uma RMBCC (Reserva Matemática de Benefícios Concedidos) que ultrapassa R\$ 108,17 bilhões e uma RMBAC (Reserva Matemática de Benefícios A Conceder) no valor de R\$ 61,38 bilhões, totalizando uma Reserva Técnica de R\$ 169,55 bilhões. Desse montante, subtrai-se R\$ 17,06 bilhões referentes à Compensações Financeiras a Receber e R\$ 504,41 milhões relativo ao patrimônio, com isso

há um resultado (déficit) de (R\$ 152,02 bilhões). Para um melhor entendimento é necessário valer-se do cálculo atuarial, apresentado na Nota Técnica nº 3513/2018.

[...]

Em análise tabela nº 91 do resultado do fundo financeiro, apurado pela Nota Técnica 3513/18, bem como considerando as definições apresentadas, o valor das Provisões Matemáticas Previdenciárias, também conhecida como Passivo Atuarial, do exercício de 2018 é de R\$ 169.549.340.601,91 e o resultado atuarial déficit de R\$ 152.019.204.332,00.

Nos termos da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, quando restar caracterizado déficit atuarial, deve ser apresentado um plano de amortização para o seu equacionamento:

**Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.**

**§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.**

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial.

**Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.**

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

É digno de nota que o IPREV encaminhou ao TCE/SC um plano de amortização do déficit atuarial do tipo método de amortização direta para custeio de um regime financeiro de repartição simples. Tal documento, convém anotar, já havia sido remetido no ano anterior.

No entanto, a equipe técnica alerta que tal plano não está em conformidade com a regulação imposta pela Secretaria da Previdência Social, pois o regime financeiro de repartição simples destina-se apenas ao financiamento dos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família.

E, nessa direção, os auditores da DCG concluem (fl. 2.215):

A saber, a sistemática adotada não se aproxima com nenhuma das formas taxativamente elencadas pela legislação que trata da matéria para resolução do deficit.

Importante reiterar que a regularização das restrições atualmente existentes junto ao Ministério da Previdência exige o restabelecimento do Fundo Previdenciário, com a recomposição do saldo das aplicações do mesmo antes da incorporação ao Fundo Financeiro, acrescido dos rendimentos do período e das contribuições relativas aos segurados, devidas desde então.

Mas, admitindo-se, em tese, que o Fundo Financeiro permaneça como está atualmente, sem a recomposição do Fundo Previdenciário, é imperioso que o Estado apresente um plano de amortização para o equacionamento do deficit atuarial inexistente, nos moldes do que preconiza o a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403, de 10 dezembro de 2008.

Com supedâneo nesse raciocínio, denota-se que o Governo do Estado deve adotar, urgentemente, alguma medida para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência – seja através do restabelecimento do Fundo Financeiro, seja através de um plano de amortização.

A inércia, no atual cenário, apenas agrava ainda mais a situação fática. É importante fazer uma recomendação ao gestor para que avalie o assunto e adote alguma das providências acima elencadas.

Em arremate a este ponto, faz-se necessário consignar que, independentemente da medida adotada, mostra-se de suma importância que sejam seguidas as orientações normativas do Ministério da Previdência Social, a fim de evitar o bloqueio de certidões e de consequências diversas.

#### **III.4. Fundo para Infância e Adolescência - FIA**

O Fundo para Infância e Adolescência – FIA, autorizado pelo Estatuto da Criança e Adolescência (art. 88, inciso IV), é um fundo especial criado para captar e aplicar recursos financeiros para o custeio de programas, ações e serviços dirigidos especificamente ao atendimento de crianças e adolescentes.

Na oportunidade, afigura-se pertinente sublinhar que o FIA é vinculado aos Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo por eles geridos. Em Santa Catarina, editou-se a Lei nº 12.536/2002, a qual criou o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC, nos seguintes moldes:

Art. 1º Fica criado o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC como órgão colegiado de caráter permanente, vinculado à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, com competência para dispor sobre a definição, a deliberação e o controle das ações dirigidas à proteção, à defesa e à garantia dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do Estado de Santa Catarina<sup>89</sup>.

A par disso, acrescenta-se que o fundo supracitado é constituído por recursos de fontes diversas. A Lei Estadual nº 12.536/2002, com redação dada pela Lei Estadual nº 15.589/2011, dispõe:

Art. 13. Constituem recursos do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA:  
I - as doações de contribuintes do Imposto de Renda;  
II - a dotação consignada anualmente no orçamento do Estado e as verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício, bem como quaisquer outros incentivos governamentais;  
III - as doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais;  
IV - produto das aplicações no mercado financeiro e das vendas de materiais, publicações e eventos realizados;  
V - multas originárias das infrações aos arts. 245 a 258 da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;  
VI - receitas advindas de convênios, acordos e contratos realizados com entidades governamentais e não-governamentais;

---

<sup>89</sup> Texto com redação dada pela Lei Estadual nº 15.589/2011.

- VII - transferências da União; e
- VIII - outros recursos legalmente constituídos.

Presentes essas informações, anote-se que a Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018 previu aplicação de recursos do FIA no montante de R\$ 547.548,00, sendo investido efetivamente o valor de R\$ 737.022,03, ou seja, 34% acima do valor orçado. Tal diferença foi coberta com saldo financeiro de exercícios anteriores (R\$ 3,01 milhões).

Em 2018, o FIA arrecadou a receita de R\$ 1,708 milhão, superior em 262% à receita arrecada em 2017 - R\$ 471 mil. Vale consignar, neste ponto, que o referido fundo possui saldo de recursos acumulados em exercícios anteriores de **R\$ 2,28 milhões**.

A não aplicação tempestiva dos recursos do FIA ocorre de forma recorrente. Diante dessa constatação, o TCE/SC determinou a abertura de processo de monitoramento (PMO 12/00490824), que culminou em recomendações à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação.

No ano de 2014, os recursos foram aplicados tempestivamente. No entanto, desde o ano de 2016, o Estado voltou a empenhar valores inferiores aos arrecadados, sendo a questão objeto de ressalva nas Contas do Governo. O fato repete-se novamente no exercício de 2018.

Diante desse cenário é possível perceber que o Estado, através do FIA, possui recursos para aplicar em ações, programas e serviços voltados à área da criança e do adolescente e não o faz. De forma geral, reclama-se justamente do contrário, ou seja, da inexistência de verba pública para o atendimento dos anseios e das necessidades sociais.

Mostra-se desarrazoada, portanto, a conduta adotada pelos gestores. Se há recursos acumulados para esse fim, deve-se proceder ao devido investimento, de acordo com as prioridades e com os programas estipulados.

Tendo em vista essa conjuntura fática, conclui-se que deve ser feita recomendação ao gestor.

### **III.5. Pacto por Santa Catarina - PACTO**

O Pacto por Santa Catarina, o qual foi instituído através do Decreto nº 1.064/2012, é composto por “por projetos de caráter estruturante, envolvendo áreas sociais e técnicas que afetam a competitividade da economia catarinense, buscando garantir rápido avanço na infraestrutura e no desenvolvimento do Estado” (art. 1º, do Decreto Estadual nº 1.064/2012).

Nos termos do relatório técnico, os projetos integrantes do PACTO são executados com recursos estaduais, provenientes do Tesouro Estadual, União, convênios e operações de créditos firmadas com instituições financeiras nacionais e estrangeiras.

Quando iniciou, no ano de 2012, o PACTO tinha como meta R\$ 7,00 bilhões de investimento; no entanto, até o exercício de 2018 alcançou R\$ 7,217 bilhões, sendo composto aproximadamente 80% de recursos de financiamento e 20% de outras fontes, como convênios com a União e recursos estaduais.

Entre os projetos relevantes do programa, chama-se a atenção para o projeto “Restauração e Reabilitação da Ponte Hercílio Luz”, o qual apresenta o maior valor executado e pago, alcançando, no ano de 2018, os montantes de R\$ 375.746.749,12 e R\$ 370.346.141,35, respectivamente.

Como é sabido, o assunto envolvendo a Ponte Hercílio Luz traz à tona diversas discussões. A principal delas, certamente, é o alto valor despendido para a recuperação e reabilitação da obra e os poucos benefícios advindos desse vultoso gasto, assunto este que foi objeto, inclusive, de representação formulada por este gabinete - autos nº REP 15/00524643.

Ao longo das últimas décadas, o Estado de Santa Catarina, através da Secretaria de Infraestrutura e do DEINFRA, vem celebrando e

executando contratações, dos mais variados gêneros e espécies, todas com o mesmo objetivo, qual seja, a manutenção da Ponte Hercílio Luz.

Não bastassem os dispêndios milionários, percebe-se que todos esses gastos não trouxeram até o momento qualquer benefício concreto à sociedade. Ao final das obras de restauração e reabilitação da ponte, provavelmente também não se obterá um retorno que justifique todo o montante desembolsado.

Especificamente no exercício de 2018, o governo catarinense firmou dois termos aditivos que impactam diretamente nas finanças do estado, pois envolvem valores milionários. Ainda que o assunto não tenha sido tratado pela diretoria técnica, entende-se pertinente trazer essas informações à baila.

O primeiro termo aditivo (nº 077/2018) firmado em 2018 refere-se ao contrato assinado com a empresa Teixeira Duarte Engenharia e Construções<sup>90</sup> e que teve por objeto o acréscimo de serviços e alteração de cronograma, no valor de R\$ 37.742.727,20.

O segundo termo aditivo (nº 146/2018) assinado em 2018 diz respeito ao contrato pactuado com a empresa RMG Engenharia<sup>91</sup> e teve por escopo a adequação do contrato de quantitativos e a modificação no cronograma físico-financeiro, no importe de R\$ 713.538,31.

Somados, tais valores chegam a **R\$ 38.456.264,51** despendidos somente no exercício de 2018. Com o devido respeito a entendimento diverso, mas não se justifica o desembolso de vultosas quantias que não trazem - e provavelmente não trarão - benefícios concretos à sociedade.

Considerando o déficit bilionário e tendo em vista que o estado não investe o mínimo constitucional em educação, não se mostra

---

<sup>90</sup> A empresa Teixeira Duarte Engenharia e Construções S.A. foi contratada para os serviços de execução das obras de restauração e reabilitação da Ponte Hercílio Luz.

<sup>91</sup> A empresa RMG Engenharia S/A Ltda foi contratada para prestar consultoria e assessoramento ao DEINFRA no monitoramento e supervisão técnica das obras de restauração e recuperação da Ponte Hercílio Luz.

aceitável que o gestor realize despesas dessa natureza. A relação custo x benefício deve ser sopesado pelo agente político.

Ainda que haja limites para ingressar no âmbito da discricionariedade do ato administrativo, é necessário deixar registrada a preocupação deste órgão de controle com dispêndios dessa natureza, sobretudo na atual situação em que o estado se encontra.

O caso da Ponte Hercílio Luz se arrasta há décadas e, conforme já mencionado, envolve valores astronômicos. Faz-se necessário, então, que o assunto seja melhor avaliado pelos gestores e pelo próprio Tribunal de Contas.

Dessa feita, conclui-se que deve ser feita uma recomendação ao governo catarinense para que estude e pondere quais as próximas providências que adotará em relação à Ponte Hercílio Luz, a fim de que os recursos públicos sejam aplicados naquilo que realmente deve ser prioridade no estado.

#### **IV. DA GRAVE SITUAÇÃO FINANCEIRA EM QUE SE ENCONTRA O ESTADO DE SANTA CATARINA E OS IMPACTOS FUTUROS**

Após analisar as contas prestadas pelo governo catarinense relativas ao exercício de 2018, mostra-se pertinente externar a preocupação deste órgão ministerial quanto aos dados e às informações extraídas do relatório exarado pela Diretoria de Controle de Contas de Governo.

O vultoso déficit orçamentário, na ordem de R\$ 1.240.359.717,36, é um fato de extrema gravidade, sobretudo porque impacta nos exercícios subsequentes. Conforme já mencionado, em 2018 houve um aumento no déficit de 511,22% em comparação ao exercício de 2017, o que demonstra o total descontrole e desequilíbrio nas contas públicas.

Ao encontro disso, faz-se necessário comentar também sobre a dívida pública e o seu impacto nos próximos anos. De acordo com o

relatório técnico, no exercício de 2017, a dívida pública correspondeu a 19,82% das receitas arrecadas; já no ano de 2018, as despesas somam 22,12% das receitas auferidas, demonstrando um crescimento de 2,3%.

Para 2022, segundo os auditores da DCG, este percentual alcançará o patamar de 23,15%, consoante dados abaixo apresentados (fl. 2.166):

Para efeito de comparação, considerando as mesmas naturezas de dívidas, para o exercício de 2022 projeta-se que este percentual deva alcançar o patamar de 23,15% que corresponde R\$ 7,533 bilhões das receitas previstas (R\$ 32,544 bilhões) estabelecidas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, ou seja, comprometerá 3,33% a mais do orçamento estadual de 2022 em relação ao exercício de 2017.

Tal fato é extremamente preocupante, mormente se considerarmos o cenário orçamentário atual e futuro. Consoante bem lembrado pela equipe técnica, o Estado assumiu compromisso com a União através do acordo federativo, a fim de renegociar a sua dívida, o que limita o crescimento anual das despesas primárias correntes.

De acordo com a DCG "o Estado de Santa Catarina perderá capacidade de disponibilizar recursos para realizar investimentos e execução de políticas públicas nas suas funções essenciais, tais como educação, saúde, segurança, infraestrutura e demais demandas sociais, tornando ainda mais necessário o aprimoramento de mecanismos para o planejamento e aplicação dos recursos públicos nos próximos exercícios" (fls. 2.166-2.167).

Como se pode notar, a conjuntura é gravíssima, exigindo-se do governo do estado de Santa Catarina medidas urgentes para reverter este quadro, o qual deve ser agravar ainda mais nos futuros exercícios se nenhuma providência for adotada.

Na ocasião, importa comentar que, nos últimos anos, diversas artimanhas foram realizadas pelos gestores para camuflar a real situação do estado. Através de programas publicitários, divulgavam-se informações de que

Santa Catarina possuía os melhores números, sem que fossem revelados os artifícios utilizados para esconder a real situação.

O fato é que, agora, os reais dados estão sendo ventilados, podendo-se perceber, com melhor exatidão, o quão grave é o cenário atual. Faz-se necessário, desse modo, que seja feita recomendação ao governo catarinense para que adote mecanismos no intuito de contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos últimos anos, com forte tendência de piorar caso não sejam tomadas medidas urgentes.

## **V. DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES FEITAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA AO LONGO DOS ANOS**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao longo de diversos anos, aponta ressalvas e exara diversas recomendações ao analisar as contas do governo catarinense. Importante assinalar que a maioria esmagadora das ressalvas é de natureza extremamente grave.

Parte significativa dos apontamentos evidencia o descumprimento de preceitos constitucionais e/ou a violação da Lei de Responsabilidade Fiscal e das normas de Direito Financeiro, notadamente a Lei nº 4.320/1964. Embora reconheça que as irregularidades são gravíssimas, até o momento o TCE/SC não se mostrou efetivo em seu mister.

Há situações ilegais que se repetem há aproximadamente vinte anos. É o caso, por exemplo, da não aplicação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento de ensino. Aponta-se a situação irregular e recomenda-se a aprovação das contas pelo poder competente, sem qualquer consequência ao gestor que violou normas fundamentais.

Diante desse cenário, mostra-se totalmente questionável o papel do Tribunal de Contas para a sociedade catarinense e para a própria administração pública. A análise do TCE/SC deveria ser estritamente técnica, mas não é isso que vem ocorrendo na apreciação das contas do governo.

Neste ponto, é oportuno comentar que a atuação efetiva do Tribunal de Contas poderia contribuir significativamente para melhorar os investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação e segurança, ou, ao menos, auxiliar na preservação do equilíbrio das contas públicas.

No entanto, ao contrário do que se espera de um órgão de controle cujo múnus constitucional é essencialmente fiscalizar os gastos públicos, isso não vem ocorrendo.

Os reiterados pareceres prévios exarados ao longo dos anos pela Corte no sentido de recomendar a aprovação das contas do Poder Executivo - mesmo quando presentes irregularidades gravíssimas - contribuíram sobremaneira para a atual situação verificada no Estado de Santa Catarina.

Um Tribunal conivente como o TCE/SC constitui campo fértil para criação e manutenção de políticos pouco comprometidos com os anseios da população, a qual deveriam representar.

Para corroborar o raciocínio aqui defendido, apresentam-se, a seguir, quadros que retratam o elevado número de ressalvas e recomendações emitidas pelo TCE/SC ao longo de diversos anos.

Mais que isso, os dados abaixo demonstram que os gestores que estiveram à frente do Poder Executivo catarinense ignoraram as deliberações da Corte de Contas.

A propósito, eis o número de ressalvas e recomendações efetuadas pelo TCE/SC entre os anos de 2000 a 2017:

<b>Exercício</b>	<b>Número de Ressalvas</b>	<b>Número de Recomendações</b>
2000	11	09
2001	03	04
2002	09	08
2003	08	21
2004	08	15
2005	05	11
2006	05	14
2007	06	12
2008	07	12

2009	05	12
2010	19	21
2011	11	21
2012	13	32
2013	18	14
2014	13	17
2015	14	19
2016	18	14
2017	19	19
<b>Total</b>	<b>192</b>	<b>275</b>

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

Frente ao exposto, pode-se verificar que, entre os exercícios de 2000 a 2017, o Tribunal de Contas catarinense registrou, no total, 192 ressalvas e formulou 275 recomendações ao governo catarinense. Não obstante o elevado número de ressalvas e recomendações, todos os pareceres prévios foram no sentido de recomendar ao poder competente a aprovação das contas.

A seguir, têm-se os dados concernentes às ilegalidades que são apontadas de forma reiterada pelo TCE/SC:

<b>Inativos da educação considerados no gasto mínimo</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2001	Pagamento indevido de inativos com recursos do FUNDEF, destinados especificamente à manutenção e desenvolvimento de ensino fundamental público e à valorização de seu magistério, conforme impõe o art. 2º da Lei nº 9.424/96 c/c o art. 70, da Lei nº 9.434, de 20/12/1996.	Sem recomendação.
2003	Sem ressalva.	Excluir, de forma gradativa, as despesas com pagamento de inativo das bases de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, como já vem procedendo outras unidades da federação, em respeito ao art. 212 da CF e aos arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.
2004	Sem ressalva.	Excluir, de forma gradativa, as despesas com pagamentos de inativos da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e

		desenvolvimento do ensino e do ensino fundamental, por não representar contribuição para a manutenção e para o desenvolvimento do sistema educacional, em respeito ao objetivo do art. 212 da CF.
2005	Sem ressalva.	Excluir, de forma gradativa, as despesas com pagamentos de inativos da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino e do ensino fundamental, por não representar contribuição para a manutenção e para o desenvolvimento do sistema educacional, em respeito ao objetivo do art. 212 da CF.
2006	Sem ressalva.	Deverá o Estado elaborar e apresentar ao TCE, até o final do exercício de 2007, um plano de exclusão das despesas com pagamentos de inativos da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, do ensino fundamenta, e na Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos da Saúde, por não representarem contribuição para a manutenção ou para o desenvolvimento do sistema educacional, em respeito ao objetivo do art. 212 da CF e em atendimento à Sexta Diretriz, Inciso I, da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde e à Portaria nº 587/2005 da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, no que tange aos recursos aplicados em Ações e Serviços de Saúde, uma vez que despesas com inativos referem-se à Previdência e não à Função Saúde.
2007	Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito de cálculo do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.	Que seja mantida, no exercício de 2008, a redução dos gastos com inativos da Educação e da Saúde, ocorrida em 2007, para efeito de cálculo dos percentuais mínimos de 25% e 12%, respectivamente, das receitas de impostos, a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde,

		nos termos do art. 212 da Constituição Federal e do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais, e em atenção às insistentes recomendações feitas pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas do Governo.
2008	Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito do cálculo do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.	Que seja mantida, no exercício de 2009, a redução dos gastos com inativos da Educação, para efeito de cálculo dos percentuais mínimos das receitas de impostos, a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, e em atenção às insistentes recomendações feitas pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas de Governo.
2009	Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito de cálculo do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.	Que seja mantida, no exercício de 2010, a redução dos gastos com inativos da educação e da Saúde, para efeito de cálculo dos percentuais mínimos das receitas de impostos a serem aplicados nessas funções, em atenção às insistentes recomendações feitas pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas de Governo.
2010	Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito de cálculo do percentual mínimo de 20% das receitas resultantes de impostos, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.	Promover medidas concretas – exclusão dos gastos com inativos do câmputo – para o atendimento ao art. 212 da Constituição Federal, visando garantir a aplicação do percentual mínimo de 25% da base legal estabelecida, em manutenção e desenvolvimento do ensino MDE.
2011	Inclusão de gastos com os inativos da educação com os inativos da educação no cálculo das despesas com MDE, resultando no descumprimento do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências, previsto no art. 212 da Constituição Federal.	Atender o percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências com a realização de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino livre dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual.
2012	Inclusão de gastos com inativos da Educação no cálculo das despesas com MDE, para efeito de cumprimento de percentual mínimo de aplicação sobre as receitas resultantes de impostos e transferências, previsto no art. 212 da	Exclua os gastos com inativos da Educação no cálculo das despesas com MDE, para efeito de cumprimento do percentual mínimo de aplicação sobre as receitas resultantes de impostos e transferências, previsto no art. 212

	CRFB.	da CRFB.
2013	Inclusão de despesas com os inativos da Educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.	Recomendar ao Governo do Estado a constituição de comissão mista composta, entre outros, de representantes do Tribunal de Contas do Estado e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação para que seja equacionada a questão do cômputo dos gastos com inativos na apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
2014	Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição;	
2015	Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.	Constituir comissão mista composta, entre outros, por representantes deste tribunal e das Secretarias de Estado da fazenda e da Educação, para formalização de nova proposta de aumento do percentual das despesas com inativos da Educação a ser retirado do cômputo das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino.
2016	Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição;	Sem recomendação.
2017	Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal 1988.	Sem recomendação.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Aplicação a menor no ensino superior - art. 170, da Constituição do Estado de Santa Catarina</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2000	Destinação de recursos à Manutenção do Ensino Superior em percentual inferior ao previsto no art. 170 da Constituição Estadual e da Lei Complementar nº 180/99.	Observância do limite mínimo na aplicação de recursos destinados à Manutenção do Ensino Superior, conforme determina o art. 170 da Constituição Estadual e a Lei Complementar nº 180/99.
2001	Destinação de recursos para manutenção do ensino superior em percentual de	Sem recomendação.

	50,97% do valor devido nos termos do art. 170 da Constituição Estadual e na Lei Complementar Estadual nº 180/99.	
2002	Destinação de recursos para manutenção do ensino superior em percentual de 51,11% do valor devido nos termos do art. 170 da Constituição Estadual e na Lei Complementar Estadual nº 180/99.	Sem recomendação.
2003	Destinação de recursos ao ensino superior no percentual de 2,29% (R\$ 25,25 milhões), inferior ao percentual de 5% estabelecido no art. 170 da CE.	Sem recomendação.
2004	Destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior em percentual inferior a 5% estabelecido no art. 170 da Constituição do Estado.	Sem recomendação.
2005	Destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino superior em percentual inferior a 3,15% estabelecido no art. 170 da Constituição do Estado, regulamentado pela Lei Complementar nº 281/2005 e alterações posteriores.	Sem recomendação.
2006	Destinação de recurso para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior em percentual inferior a 3,75%, estabelecido no art. 170 da Constituição do Estado, regulamentado pela Lei Complementar nº 281/2005 e alterações posteriores.	Sem recomendação.
2007	Reincidência quanto à não aplicação do mínimo exigido em assistência financeira a alunos do ensino superior, contrariando o disposto no art. 170 da Constituição do Estado, regulado pela Lei Complementar (estadual) nº 281/05 e alterações posteriores.	Sem recomendação.
2008	Reincidência quanto à não aplicação do mínimo exigido em assistência financeira a alunos do ensino superior, contrariando o disposto no art. 170 da Constituição do Estado, regulado pela Lei Complementar Estadual nº 281/2005 e alterações posteriores.	Não foi feita recomendação, apenas a ressalva.
2009	Reincidência quanto à não aplicação do mínimo exigido em assistência financeira a alunos do ensino superior, contrariando o disposto no art. 170 da Constituição do Estado, regulado pela Lei Complementar nº 281/2005 e alterações posteriores.	Não foi feita recomendação, apenas ressalva.
2010	Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da CE, com a aplicação de 2,05% da base legal para fins de assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a	Adotar providências para cumprimento do art. 170, parágrafo único, da CE, para assegurar a aplicação do percentual devido na

	funcionar no Estado.	assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no estado.
2011	Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, com aplicação de 1,64% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%.	Atender o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado.
2012	Sem ressalva.	Cumpra o art. 170, parágrafo único, da CE para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado.
2013	Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, com aplicação de 1,86% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%.	Sem recomendação.
2014	Aplicação de 1,28% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, descumprimento o art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual;	Adote providências para aplicar no ensino superior o percentual determinado no art. 170 da Constituição Estadual e no art. 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 281/2005.
2015	Descumprimento do art. 170, parágrafo único da Constituição Estadual, com aplicação de 1,40% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%.	Aplicar no ensino superior o percentual determinado na Constituição Estadual (art. 170) e na Lei Complementar Estadual nº 281/2005, art. 1º, incisos I e II.
2016	Aplicação de 1,28% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, descumprimento o art. 170, parágrafo	Adote providências para aplicar no ensino superior o percentual determinado no art. 170 da Constituição Estadual e no art. 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual

	único, da Constituição Estadual;	nº 281/2005.
2017	Descumprimento do art. 170 da Constituição Estadual e art. 1º, incisos I e II da Lei Complementar Estadual nº 281/2005, com aplicação de 1,42% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições em ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no estado, quando o correto seria 5%.	Adote providências para que doravante o Estado aplique no ensino superior o percentual determinado na Constituição Estadual (art. 170) e na Lei Complementar estadual 281/2005, art. 1º, incisos I e II.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Cancelamento de despesas liquidadas</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2007	Sem ressalva.	Cancelar despesas liquidadas somente em casos excepcionais e devidamente justificados, haja vista que, nessa condição, o empenho já criou para o Estado obrigação de pagamento, conforme disposto nos arts. 60 a 63 da Lei (federal) nº 4.320/64.
2008	Sem ressalva.	Cancelar despesas liquidadas somente em casos excepcionais e devidamente justificados, haja vista que, nessa condição, o empenho já criou para o Estado obrigação de pagamento, conforme disposto nos arts. 60 a 63 da Lei nº 4.320/1964.
2009	Sem ressalva.	Que sejam cancelas despesas liquidadas somente em casos excepcionais e devidamente justificados, haja vista que, nessa condição, o empenho já criou para o Estado obrigação de pagamento, conforme disposto nos arts. 60 a 63 da Lei nº 4.320/1964.
2010	Repetição e ampliação da ausência de controle sobre os cancelamentos de despesas liquidadas, que somente até novembro//2010 alcançaram a cifra de R\$ 612,10 milhões, contrariando a norma dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964	Adotar providências, instituindo os necessários mecanismos de controle, para que se repita o cancelamento de despesas liquidadas, conforme tem

		<p>           sido apontado pelo Tribunal desde o exercício de 2007, por afrontar a norma dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.         </p>
2011	<p>           Repetição e ampliação da ausência de controle sobre os cancelamentos de despesas liquidadas, que somente até novembro/2011 alcançaram a cifra de R\$ 699,42 milhões, contrariando a norma dos arts. 62 e 63 da Lei (federal) 4.320/1964.         </p>	<p>           Adotar providências, instituindo os necessários mecanismos de controle, para que se repita o cancelamento de despesas liquidadas, conforme tem sido apontado pelo Tribunal desde o exercício de 2007, por afrontar a norma dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964.         </p>
2012	<p>           Recorrência e ampliação do montante dos cancelamentos de Despesas Liquidadas, sem controle que possibilite a transparência do procedimento, que, no exercício sob análise, alcançaram o montante de R\$ 1,22 bilhão, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados e contrariando o disposto no art. 62 e no art. 63 da Lei nº 4.320/1964.         </p>	<p>Sem recomendação.</p>
2013	<p>           Recorrência e Ampliação dos montantes dos cancelamentos de Despesas Liquidadas, sem controle que possibilite a transparência do procedimento, que, no exercício sob análise, alcançaram o montante de R\$ 1,22 bilhão, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados e contrariando o disposto no art. 62 e no art. 63 da Lei (federal) nº 4320/64.         </p>	<p>Sem recomendação.</p>
2014	<p>           Recorrência e Ampliação dos montantes dos cancelamentos de Despesas Liquidadas, sem controle que possibilite a transparência do procedimento, que, no exercício sob análise, alcançaram o montante de R\$ 1,31 bilhão, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados e contrariando o disposto no art. 62 e no art. 63 da Lei (federal) nº 4320/64.         </p>	<p>Sem recomendação.</p>
2015	<p>Sem ressalva.</p>	<p>           Implantar, de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas.         </p>
2016	<p>Sem ressalva.</p>	<p>           Adote providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas.         </p>

2017	Sem ressalva.	Adote providências para que sejam realizados por parte da contabilidade geral do Estado ajustes nos relatórios disponibilizados para consulta das informações sobre os cancelamentos de despesas no SIGEF, visando à comprovação da regularidade dos referidos cancelamentos.
------	---------------	---

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Ensino Superior - art. 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2010	Reiterado e significativo superávit nos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), com aplicação de 13,55 dos valores arrecadados, situação que não se justifica perante a demanda por educação.	Adotar providências visando à aplicação integral dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), na forma e condições do art. 171 da Constituição Estadual.
2011	Reiterado e vultoso superávit dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – (FUMDES), com aplicação de apenas 57,63% dos valores arrecadados, demonstrando inobservância do princípio da eficiência previsto no art. 37, <i>caput</i> , da Constituição Federal.	Utilizar o vultoso superávit nos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) para atendimento das necessidades do ensino superior estadual.
2012	Sem ressalva.	Continue adotando providências para aplicação dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES).
2013	Não utilização integral, no exercício, dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES), haja vista a não aplicação de 17,05% do valor arrecadado.	Recomendar ao Governo do Estado que restitua à Educação patamares maiores de Investimentos, evitando a queda constatada nos últimos exercícios, visando à solução dos problemas apontados nas inspeções realizadas por esta Corte de Contas.
2014	Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à	Recomendar ao Governo do Estado que restitua à

	Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES, descumprimento o art. 171 da Constituição Estadual.	Educação patamares maiores de Investimentos, evitando a queda constatada nos últimos exercícios, visando à solução dos problemas apontados nas inspeções realizadas por esta Corte de Contas.
2015	Descumprimento do art. 171 da Constituição Estadual com aplicação a menor de 4,98% dos Recursos Arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES e desvio do objeto do citado Fundo.	Aplicar a totalidade dos recursos recebidos pelo Fundo de Apoio à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES, objetivando fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais e atender ao estabelecido na Lei Complementar Estadual nº 407/2008 alterada pela Lei complementar Estadual nº 583/2012.
2016	Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES, descumprimento o art. 171 da Constituição Estadual.	Sem recomendação.
2017	Descumprimento do art. 171 da Constituição Estadual de Santa Catarina, com uma aplicação a menor de 29,44% dos recursos arrecadados pelo Fundo De Apoio De Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior do Estado De Santa Catarina – FUMDES.	Aplique a totalidade dos recursos recebidos pelo Fundo de Apoio e Manutenção e desenvolvimento da Educação superior do Estado de SC – FUMDES, objetivando fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais, e mantenha a aplicação dos mesmos de acordo com o objetivo estabelecido na Lei Complementar Estadual n. 407/2008, alterada pela LC Estadual n. 583/2012.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2011	Sem ressalva.	Utilizar os recursos alocados no orçamento de modo a garantir às crianças e

		adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da Constituição Federal.
2012	Sem ressalva.	Utilize os recursos alocados no orçamento de modo a garantir às crianças e aos adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da CRFB.
2014	Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.	Sem recomendação.
2016	Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.	Sem recomendação.
2017	Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.	Sem recomendação.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Dívida Ativa</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2003	Sem ressalva.	Conferir a devida atenção à cobrança da Dívida Ativa, tendo em vista que a efetiva arrecadação dos tributos de competência do Estado constitui-se em requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal (art. 11, LRF), implementando-se os mecanismos legais, inclusive os da Lei n 12.855/2003.
2006	Sem ressalva.	Conferir a devida atenção à Cobrança da Dívida Ativa, tendo em vista que a efetiva arrecadação dos tributos de competência do Estado constitui-se em requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme o art. 11 da LRF, e que o saldo da mesma está em constante evolução.
2007	Sem ressalva.	Dispensar a devida atenção à cobrança dos créditos tributários, considerando a constante evolução do seu estoque e que a efetiva

		arrecadação dos tributos de competência do Estado constitui-se em requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme disposto no art. 11 da Lei Complementar (federal) nº 101/00.
2008	Sem ressalva.	Dispensar a devida atenção à cobrança dos créditos tributários, considerando a constante evolução do seu estoque e que a efetiva arrecadação dos tributos de competência do Estado constitui-se em requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, conforme disposto no art. 11 da Lei Complementar (federal) nº 101/00.
2012	Sem ressalva.	Adote procedimentos objetivando a recuperação dos valores inscritos em Dívida Ativa diante do volume de provisões com perdas e volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstrando baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos.
2014	Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos	Sem recomendação.
2015	Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares ínfimos que denotam pouca eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos.	Adotar mecanismos que melhorem a eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos créditos relativos à Dívida Ativa, considerando a evolução constante do estoque da mesma e a arrecadação em patamares ínfimos.
2016	Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos.	Sem recomendação.

2017	Sem ressalva.	Adote mecanismos que melhorem a eficiência por parte do Estado na cobrança dos créditos relativos à Dívida Ativa, considerando a evolução constante do seu estoque e arrecadação, já há muitos exercícios em patamares ínfimos desta última.
------	---------------	--

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC

<b>Descumprimento das Metas Fiscais previstas na LDO</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2013	Descumprimento das metas de Despesa Total, Resultado Primário, Nominal e da Dívida Consolidada Líquida, revelando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.	Sem recomendação.
2014	Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável.	Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas nos moldes do orçamento estadual;
2015	Descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário, demonstrando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.	Sem recomendação.
2016	Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável.	Sem recomendação.
2017	Descumprimento das metas de receita total, resultado nominal, dívida consolidada líquida e resultado primário,	Sem recomendação.

	demonstrando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.	
--	---	--

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Despesas liquidadas sem prévio empenho</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2014	Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei nº 4320/64, repercutindo no resultado orçamentário, ocasionando déficit de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outras despesas liquidadas na mesma situação, conforme informações coletadas junto à Secretaria de Estado da Saúde.	Sem recomendação.
2016	Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei nº 4320/64, repercutindo no resultado orçamentário, ocasionando déficit de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outras despesas liquidadas na mesma situação, conforme informações coletadas junto à Secretaria de Estado da Saúde.	Sem recomendação.
2017	Realização de despesas sem prévio empenho em descumprimento ao art. 60 da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, no montante de R\$ 409.593.510,95, ou seja, a realização de despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho, o que reflete diretamente no resultado orçamentário do Governo do Estado, que	Sem recomendação.

	passa a ser de déficit no valor de R\$ 630.911.046,96 milhões.	
--	--	--

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Ausência de pagamento de precatórios</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2014	Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 3061/2010, com redação dada pelo Decreto Estadual nº 2057/2014.	Sem recomendação.
2016	Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 3061/2010, com redação dada pelo Decreto Estadual nº 2057/2014.	Sem recomendação.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2014	Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, descumprimento a Lei Estadual nº 16.159/2013	Sem recomendação.
2016	Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, descumprimento a Lei Estadual nº 16.159/2013.	Sem recomendação.

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Descumprimento da Lei da Transparência</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2010	Não observância da Lei Complementar Federal nº 131/2009, no que tange à divulgação de despesas com função e subfunção e das informações relacionadas às licitações e contratos, em afronta ao art.	Adotar providências para o efetivo cumprimento da Lei Complementar Federal nº 131/2009 ("Lei da Transparência"), assegurando

	7º, letras c e e, do Decreto Federal nº 7.185/2010.	a classificação das despesas por função e subfunção e a disponibilização de informações relativas a licitações e contratos, na forma do art. 7º, inc. I, letras c e e do Decreto Federal nº 7.185/2010.
2011	Sem ressalva.	Adotar providências para aprimorar a informação sobre a despesa por função e subfunção no Portal da Transparência, cujo gestor é a Secretaria da Fazenda, a fim de que se dê total cumprimento à Lei Complementar nº 131/2009, regulamentada pelo Decreto(federal) nº 7.185/2010.
2015	Sem ressalva.	Adotar mecanismos para corrigir as deficiências dos sites de divulgação das informações dos Órgãos e Entidades examinadas por este Tribunal de Contas, descritas no Relatório Técnico.
2016	Sem ressalva.	Adote providências para a disponibilização das informações ainda não constantes do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, descritas no Relatório Técnico, ressalvada a lista de contatos dos órgãos e entidades estaduais, haja vista a existência de direcionamento próprio, no portal, para os sítios eletrônicos oficiais de todas as unidades estaduais.
2017	Sem ressalva.	Disponibilize no novo portal de transparência do Estado as informações que ainda não estão presentes, como, o lançamento da receita com identificação dos contribuintes, as informações sobre os cargos criados, providos e vagos, além de facilitar o acesso em consultas relativas aos

		desembolsos de operações independentes de execução orçamentária.
--	--	--

Fonte: Pareceres Prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Renúncia de receitas e ausência de transparência</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2015	Sem ressalva.	Desenvolver ferramentas de controle precisas e atualizadas sobre os mecanismos de atualização dos valores relatados no Anexo de Metas Fiscais-Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, para que a Secretaria de Estado da Fazenda tenha controle absoluto sobre os valores da renúncia de receita e para que essas informações sejam transparentes à Sociedade Catarinense.
2016	Sem ressalva.	Adote providências para que sejam efetivados registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado.
2017	Ausência de controle, avaliação e divulgação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncias, sendo extremamente preocupante que somente 5,67% de um total de R\$5.58 bilhões estimado como renúncia de receita, seja efetivamente controlado pela Secretaria de Estado da Fazenda.	Que a Diretoria de Administração Tributária da SEF desenvolva mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia.

Fonte: Pareceres prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Controle Interno</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2004	Sem ressalva.	Apresentar o relatório da unidade de controle interno do Poder Executivo, integrante da prestação de contas anuais, contendo todos os elementos previstos

		no art. 70, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, incluindo a descrição analítica da execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas.
2011	O relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, não contém todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal, notadamente a descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas.	Adotar providências para que o Sistema de Controle Interno obedeça ao princípio da segregação das funções, segundo o qual a execução e o controle devem ficar a cargo de órgãos distintos. Encaminhar o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, com todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal.
2012	O relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, não contém todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal, notadamente a descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas.	Adote providências para que o Sistema de Controle Interno obedeça ao princípio da segregação das funções, segundo o qual a execução e o controle devem ficar a cargo de órgãos distintos. Encaminhe o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, com todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal.
2013	O relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contém todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal, notadamente a descrição analítica das atividades dos	Sem recomendação.

	<p>órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas, bem como análise detida destas.</p>	
2014	<p>O relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contém todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal, notadamente a descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas, bem como análise detida destas.</p>	Sem recomendação.
2016	<p>Ausência no Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, de todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa nº TC-20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico;</p> <p>Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central do sistema (Secretária da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder</p>	Sem recomendação.

	Executivo Estadual, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria-Geral da União), vinculado à Presidência da República, com status próprio de ministério.	
2017	O relatório que acompanha o Balanço Geral do Estado em 2017, produzido pela Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, não apresenta qualquer manifestação acerca das demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias que acompanham o Balanço Geral do Estado em descumprimento ao Regimento Interno deste Tribunal (art. 70). No mesmo sentido, assevera-se que a DIAG não atendeu nenhuma das determinações contidas na IN-20. Enfatiza-se que a ausência de remessa de informações é fato recorrente nas Contas de Governo.	Sem recomendação.

Fonte: Pareceres prévios exarados pelo TCE/SC.

<b>Resultado Orçamentário</b>		
<b>Exercício</b>	<b>Ressalva</b>	<b>Recomendação</b>
2002	Ocorrência de déficit orçamentário, correspondendo a 2,52% da receita arrecadada no exercício.	Sem recomendação.
2003	Ocorrência de Déficit de Execução orçamentária no valor de R\$ 203,71 milhões, afetando o equilíbrio das contas públicas estabelecido no Capítulo II, Título VI da CF (arts. 163 a 169) , no art. 1º § 1º, da LRF e no art. 48, alínea "b" da Lei Federal nº 4.320/64.	Realizar o aporte de recursos visando o equilíbrio entre as receitas e as despesas estabelecidas pelo art. 1º, § 1º, da LRF, em conformidade com o Título VI, Capítulo II, da CF, considerando que no exercício 2002 o Estado já apresentou um déficit entre a receita arrecadada e as

		despesas orçamentárias realizadas de R\$ 186,05 milhões, que somados ao déficit do exercício de 2003 no valor de R\$ 203,71 milhões, importa em R\$ 410,39 milhões, valor que distribuído no exercício de 2004 requer um dispêndio mensal de R\$ 34,20 milhões para atingimento do equilíbrio fiscal.
2004	Ocorrência de déficit orçamentário contabilizado de R\$ 95,58 milhões e ajustado de R\$ 109,62 milhões, este correspondente a 1,45% da receita arrecadada no exercício, não contribuindo para o equilíbrio das contas públicas preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Federal nº 4.320/64.	Sem recomendação.
2006	Ocorrência de Déficit Orçamentário, no exercício de 2016, no valor de R\$ 40,24 milhões, representando 0,51% em relação à receita arrecadada, não contribuindo para o equilíbrio das Contas Públicas, preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Federal nº 4.320/64	Sem recomendação.
2015	Existência de Déficit Orçamentário no valor de R\$ 237.857.307,42 (duzentos e trinta e sete milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, trezentos e sete reais e quarenta e dois centavos), que foi impactado por despesas de exercícios anteriores. A execução de despesas em exercícios posteriores aos de suas competências provoca distorções expressivas nos resultados orçamentários do Estado.	Adotar medidas para evitar nos exercícios subsequentes a ocorrência de Déficit Orçamentário, como o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes, e a ocorrência de distorções.
2016	Sem ressalva.	Adote medidas para evitar

		nos exercícios subsequentes a ocorrência de Déficit Orçamentário, como o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes, bem como a ocorrência de distorções;
2017	No exercício de 2017, segundo o Balanço Geral do Estado o resultado orçamentário alcançado foi deficitário na ordem de R\$ 221,32 milhões. Entretanto, este resultado não contemplou o registro no subsistema orçamentário de R\$ 409.593.510,95, decorrente de R\$ 351.824.403,86 registrados na conta crédito sem execução orçamentária e R\$ 57.768.707,59 de despesas não empenhadas, bem como não reconhecidas na referida conta. Desta forma, o Balanço Orçamentário do Estado de Santa Catarina em 2017 não evidencia a realidade, em desacordo com o artigo 102 da Lei nº 4.320/64.	Adote medidas para evitar nos exercícios subsequentes, a ocorrência de déficit orçamentário, dentre as quais a promoção do efetivo reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deverias ser registradas e executadas, evitando onerar e distorcer a execução orçamentária dos exercício seguintes.

Fonte: Pareceres prévios exarados pelo TCE/SC.

## VI. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, manifesta-se pela emissão de parecer prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a **REJEIÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA**

**CATARINA**, referente ao exercício de 2018, considerando as gravíssimas restrições abaixo destacadas:

**1.** Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino no percentual de 23,41% da receita líquida de impostos e transferências, abaixo do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil, com aplicação a menor de R\$ 320.362.750,98.

**2.** Aplicação de 1,30% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, acarretando falta de aplicação de recursos no montante de R\$ 186.782.655,04, caracterizando descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

**3.** Aplicação a menor de 37,30% dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) em bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária, em afronta direta ao art. 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina e à Lei Complementar Estadual nº 407/2008 e alterações posteriores, deixando de investir o montante de R\$ 18.588.886,73.

**4.** Ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos a título de renúncia de receitas bilionárias e ausência de transparência fiscal, com grave prejuízo ao controle externo e social na avaliação da pertinência dos benefícios conferidos, vulnerando-se sobremaneira a transparência fiscal demandada pela Lei Complementar nº 101/2000.

**5.** Déficit orçamentário no valor de R\$ 1.240.359.717,36, representando um expressivo aumento de 511,22% em relação ao exercício anterior, caracterizando descumprimento do princípio do equilíbrio orçamentário.

**6.** Realização de despesas sem prévio empenho, em grave violação ao art. 60 da Lei nº 4.320/1964, no montante de R\$ 9.674.481,94

somente no exercício de 2018, gerando distorções no resultado orçamentário, em desacordo com o art. 85 da Lei nº 4.320/1964.

**7.** Descumprimento das Metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, notadamente as Metas de Resultado Primário, Receita Total, Despesa Total e Dívida Consolidada Líquida, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a realidade fiscal, contrariando, assim, os princípios e mandamentos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

**8.** Excesso de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 582.513.927,48 somente no exercício de 2018, em contrariedade ao caráter excepcional de tais dispêndios, conforme disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/1964, causando significativas distorções do resultado orçamentário, com ônus para os exercícios subsequentes.

**9.** Cancelamento de despesas liquidadas em grave violação aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964, afetando a credibilidade e a confiabilidade dos resultados publicados no Balanço Geral.

**10.** Falta de disponibilidade de caixa na fonte de recursos 0.100 (Recursos do Tesouro) no montante de R\$ 137.145.479,33 nos últimos dois quadrimestres de 2018, comprometendo sobremaneira a nova gestão e resultando no descumprimento do art. 42, da Lei Complementar nº 101/2000.

**11.** Evolução crescente do estoque da Dívida Ativa do Estado, com uma Dívida Ativa Líquida de R\$ 265.230.378,99, e arrecadação em patamares que demonstram baixa ineficiência na cobrança dos referidos créditos, denotando violação ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Mostra-se necessária a realização das seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao gestor:

**1.** Realize um planejamento orçamentário adequado, de modo a minimizar a ocorrência de diferenças significativas entre as metas pré-fixadas e o que for efetivamente executado, especialmente no que tange ao plano plurianual.

**2.** Envide esforços para executar o orçamento fixado para os programas temáticos, notadamente no que tange à *Valorização dos Profissionais da Educação e Socioeducativo e Educação Básica*, dada a sua relevância.

**3.** Proceda aos ajustes no módulo de acompanhamento físico e financeiro do SIGEF, especialmente em relação às metas físicas, e adote medidas para que o módulo seja preenchido de forma adequada, tempestiva e esmerada, em consonância com LOA, considerando a execução e medição de todas as subações previstas.

**4.** Atente-se à observância do teto de gastos estabelecidos na Lei Complementar nº 156/2016, a qual versa sobre o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e sobre medidas de estímulo ao restabelecimento do equilíbrio fiscal, tendo em vista que o estado catarinense aderiu ao referido plano, celebrando, assim, termo aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas nº 12/98/STN/COAFI.

**5.** Adote, urgentemente, providências para contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos últimos anos no tocante ao crescimento da dívida pública consolidada e do déficit orçamentário.

**6.** Adote, urgentemente, providências para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência – seja através do restabelecimento do Fundo Financeiro, seja através da apresentação de um plano de amortização.

**7.** Adote providências para alcançar as metas estipuladas no Plano Estadual de Educação, notadamente as de nº 01, nº 03, nº 07, nº 09 e nº 18.

**8.** Envide esforços para assegurar o adequado repasses aos municípios dos valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, nos termos estabelecidos pela Lei Estadual nº 16.159/2013.

**9.** Envide esforços para assegurar o cumprimento ao limite máximo de repasses ao HEMOSC e ao CEPON (10%), e ao limite mínimo quanto aos Hospitais (90%), nos termos preceituados pela Lei Estadual nº 16.159/2013.

**10.** Adote medidas mais efetivas para dar concretude ao direito à saúde, promovendo políticas sociais e econômicas e alocando adequadamente os recursos disponíveis.

**11.** No que tange aos precatórios, acompanhe a tramitação dos processos em que o estado catarinense é parte e em que se discute a base de cálculo e a forma de disponibilização de recursos para o seu pagamento.

**12.** Adote providências para sanar as inconsistências apuradas nos dados e para promover a devida divulgação do Plano Nacional da Saúde referente ao exercício de 2018, bem como envide esforços para alcançar as metas estipuladas no referido Plano que eventualmente estiverem pendentes de implementação.

**13.** Adote providências para inserção das informações faltantes no SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde), acerca do 1º a 5º bimestre de 2018, de modo a assegurar a transparência quanto aos investimentos efetuados nas esferas federal, estadual e municipal.

**14.** Adote providências quantos aos riscos fiscais e passivos contingentes da INVESC, Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC) e DEINFRA, conforme exigência do art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**15.** Adote providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo (circulante).

**16.** Adote providências para que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo obedeça ao princípio da segregação das funções, segundo o qual a execução e o controle devem ficar a cargo de órgãos distintos, bem como ao princípio da autonomia e da subordinação hierárquica direta ao Chefe do Poder Executivo.

**17.** Encaminhe o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, com todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-06/2001, bem como na Instrução Normativa nº TC-20/2015.

**18.** Adote providências para evitar os déficits de vagas nos presídios, bem como providências para melhorar a condição daqueles avaliados com a indicação "péssima", quais seja, Presídios Regionais de Biguaçu, Araranguá, Jaraguá do Sul, Itajaí, Caçador, Concórdia, Xanxerê e Blumenau.

**19.** Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade-Geral da Secretaria do Estado da Fazenda permaneça com a implantação da apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

**20.** Adote providências para a disponibilização das informações ainda não constantes do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, descritas no relatório técnico, bem como a eliminação das condições restritivas ao amplo acesso das informações já inseridas no Portal.

**21.** Adote providências para utilização dos recursos alocados no orçamento do FIA, de modo a garantir às crianças e adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da Constituição Federal.

**22.** Atente-se aos gastos com publicidade pelos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social, evitando-se a realização de despesas desnecessárias.

**23.** Atente-se às despesas relacionadas à reforma e manutenção da Ponte Hercílio Luz, avaliando continuamente as providências a serem adotadas, de modo a evitar o dispêndio desnecessário de recursos públicos, permitindo sua alocação em áreas carecedoras de investimento.

**24.** Adote procedimentos objetivando a recuperação dos valores inscritos em Dívida Ativa diante do volume de provisões com perdas e volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstrando baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos.

Cabe também formular as seguintes **DETERMINAÇÕES** às diretorias competentes do Tribunal de Contas:

**1.** Que acompanhe as consequências advindas do descumprimento do teto dos gastos públicos, nos termos da LC nº 156/2016, Lei nº 17.325/2017 e Decreto nº 9.056/2017, incluindo o assunto na análise das contas do governo do exercício subsequente.

**2.** Que realize auditorias na CASAN, INVESC, SCGÁS e SCPAR com vistas a verificar o prejuízo apurado no exercício de 2018.

Por fim, impõe-se a **COMUNICAÇÃO** dos fatos atinentes à assunção de obrigação no último ano do mandato sem disponibilidade financeira (restos a pagar) ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina, ante a tipificação, ao menos em tese, do crime previsto no art. 359-C do Código Penal Brasileiro.

Florianópolis, 08 de maio de 2019.

**Diogo Roberto Ringenberg**  
Procurador de Contas