

Parecer: MPC/879/2022  
Processo: @PCG 22/00044040  
Unidade Gestora: Governo do Estado de Santa Catarina  
Assunto: Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2021

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2022.786

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2021, correspondente ao terceiro ano de mandato do Sr. Carlos Moisés da Silva.

Após a autuação antecipada do processo por conta da execução de auditoria financeira no Balanço Geral do Estado do exercício de 2021 (fls. 2-14), as contas foram apresentadas a esse Tribunal de Contas por meio da documentação de fls. 15-2403<sup>1</sup>, recebida no dia 04.04.2022<sup>2</sup>, ou seja, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (02.02.2022), conforme disciplinado no art. 71, inciso IX, da CE.

Na forma do art. 47, *caput* e parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado consistem no Balanço Geral do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais, e da seguridade social (art. 120, § 4º, incisos I, II e III, da CE), competindo a essa Corte de Contas a emissão de parecer prévio para que sejam apreciadas em conjunto

---

<sup>1</sup> Complementada posteriormente com a errata de fls. 2407-2409.

<sup>2</sup> De acordo com o extrato de fls. 2404-2406.

com as contas encaminhadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

A par de tal disposição legal, destaca-se que as contas devem ser apresentadas de acordo com as diretrizes do art. 68 e seguintes da Resolução n. TC-06/2001 – alteradas recentemente pela Resolução n. TC-0190/2022 – e da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, tramitando-se nessa Corte de Contas por meio da elaboração de relatórios de instrução e reinstrução pela diretoria técnica competente, da apresentação dos esclarecimentos do Governador do Estado, da formulação de parecer por parte deste Ministério Público de Contas e da apresentação de relatório e proposta de conclusão de parecer prévio pelo Relator, seguidos, enfim, da emissão de parecer prévio pelo Tribunal Pleno do TCE/SC, consistindo, à luz do art. 48 da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas no julgamento político-administrativo posteriormente realizado pela Assembleia Legislativa.

Ainda, o parecer prévio poderá conter ressalvas, além de recomendações e determinações ao Poder Executivo e às diretorias técnicas competentes desse Tribunal de Contas, sugestões as quais também farão parte do presente parecer.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo elaborou sua análise por meio do Relatório DGO n. 161/2022 (fls. 2411-2728), tendo o Relator, na sequência, disponibilizado o relatório técnico por *e-mail* ao Governador do Estado (fl. 2729) e ao Secretário de Estado da Fazenda (fl. 2731), além de oficiar tais autoridades (fls. 2730 e 2732) acerca da abertura do prazo de sete dias corridos para apresentação de contrarrazões ou esclarecimentos.

Após a juntada de retificação de página mal editada do relatório técnico (fls. 2733-2735), o Relator determinou (fl. 2736) a juntada das contrarrazões

encaminhadas pelo Secretário de Estado da Fazenda (fls. 2738-2986) e a remessa dos autos para reinstrução (fl. 2737), tendo a Diretoria de Contas de Governo emitido, então, o Relatório n. DGO-178/2022 (fls. 2988-3033), encaminhando-se na sequência o processo a este órgão ministerial para emissão de parecer, nos moldes do art. 74 da Resolução n. TC-06/2001.

Assim, após a detida análise de toda a documentação acostada aos autos e o devido exame dos relatórios técnicos de instrução e reinstrução em conjunto à manifestação do Governador do Estado, este Ministério Público de Contas passa a expor a presente manifestação, de acordo com a sistematização adotada pela área técnica, a fim de facilitar a instrução do processo. Ainda, a fim de conferir uma maior fluidez à presente manifestação, esclarece-se que as contrarrazões apresentadas pelo Governo e a consequente reinstrução procedida pela Diretoria de Contas de Governo serão analisadas nos respectivos itens em que se inserirem ao longo do parecer.

Antes, mostra-se oportuno aplaudir desde já a aprovação da Resolução n. TC-0190/2022 e sua aplicabilidade já para as contas ora analisadas no que se refere à tramitação do processo, especialmente com relação a este órgão ministerial. Com efeito, consoante pontuado por esta procuradora no Parecer n. MPC/886/2020 (Contas do Governo do exercício de 2019 - @PCG n. 20/00143150), o prazo de cinco dias corridos para a manifestação ministerial imediatamente após a conclusão do relatório técnico de instrução e antes do contraditório mostrava-se absolutamente incompatível frente ao volume de informações e à importância da matéria debatida. Nessa linha, a recente norma que alterou o Regimento Interno dessa Corte de Contas acolheu exatamente a sugestão que havia sido feita por esta representante ministerial, no sentido de deslocar a análise deste Ministério Público de Contas para após o exercício do contraditório pelo Governador do Estado, o que confere um maior prazo para a análise considerando-se o momento da conclusão do relatório de instrução.

Acrescente-se, ainda, que para auxiliar a visualização do presente parecer incluiu-se sumário (anexo) ao final desta peça, com hiperlinks para todos os seus itens e subitens.

## 1. O ESTADO DE SANTA CATARINA – DADOS E INDICADORES

A Diretoria de Contas de Governo iniciou sua análise com a apresentação dos aspectos gerais do Estado de Santa Catarina, a partir de indicadores de desempenho divulgados por órgãos oficiais.

No que se relaciona à conjuntura econômica, destacou-se que o PIB do Estado havia crescido em 2019 – sexto maior do Brasil, de acordo com os últimos dados divulgados pelo IBGE, em tal ano –, seguido da forte recessão ocorrida em 2020 por conta da pandemia do COVID-19. No ora analisado exercício de 2021, registrou-se que a economia catarinense voltou a crescer, em volumes maiores que a economia da Região Sul e do próprio País.

Quanto ao chamado Ranking de Competitividade dos Estados<sup>3</sup>, pautado em dez pilares temáticos de grande relevância social – segurança pública, sustentabilidade social, eficiência da máquina pública, educação, infraestrutura, inovação, sustentabilidade ambiental, potencial de mercado, solidez fiscal e capital humano –, o Estado permaneceu na segunda colocação geral entre os Estados do País durante o exercício de 2021.

Aliás, observando-se com mais profundidade o referido ranking<sup>4</sup>, extrai-se que o Estado permaneceu no primeiro lugar em segurança pública e sustentabilidade social, estando na segunda colocação em eficiência da máquina

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.rankingdecompetitividade.org.br/estados#mapa>. Acesso em 17.05.2022, às 13h45.

<sup>4</sup> Veja-se que tal ranking, por ser de âmbito nacional, deve ser analisado com atenção. A educação do Estado, por exemplo, atingiu a segunda colocação, o que seria louvável não fosse o precário quadro do ensino no País, o que relativiza o resultado. Assim, ainda que seja a segunda melhor educação em comparação aos demais Estados da Federação, será observado neste parecer que o ensino ainda demanda inúmeros avanços no Estado.

pública e educação, além de ocupar o terceiro lugar em infraestrutura e inovação. Por outro lado, vislumbra-se a necessidade de avanços no que se refere à solidez fiscal (13º), com destaque negativo ao planejamento orçamentário (19º). Ainda, verifica-se que, apesar de o Estado ter atingido a quarta colocação quanto à sustentabilidade ambiental, no indicador da transparência das ações de combate ao desmatamento apresentou-se no 21º lugar, sendo a pior colocação dentre todos os indicadores de cada pilar.

Por sua vez, no que diz respeito ao comércio exterior, o Estado apresentou novamente saldo deficitário na balança comercial – o que ocorre desde 2006 –, fechando o exercício de 2021 com um déficit de U\$ 14.62 bilhões (U\$ 10.30 bilhões em exportações e U\$ 24.92 bilhões em importações).

Já no que tange ao mercado de trabalho, observou-se no exercício de 2021 um cenário de 4,3% de taxa de desocupação do emprego e um salário médio registrado de R\$ 2.768,00, o que representa a menor taxa de desemprego e a quarta melhor remuneração do País.

Por fim, no que se refere aos dados do comércio, as informações do Mapa das empresas do Governo digital demonstram que no exercício de 2021 houve a constituição de 206.226 e a extinção de 69.555 empresas, números que se mostraram maiores que os observados no exercício anterior.

Superada tal introdução, passa-se à análise efetiva das contas do Governo relacionadas ao exercício de 2021.

## 2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Na forma do art. 174 da CRFB/88, o Estado deve exercer a função de planejamento da atividade econômica, de aspecto *determinante* ao setor público e *indicativo* ao setor privado.

Neste contexto, a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) trouxe, logo em seu dispositivo inicial, a ação planejada

como um dos pressupostos da gestão fiscal responsável, apresentando, na sequência, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), como instrumentos do planejamento orçamentário do Estado, por meio dos quais se operacionaliza o controle sobre o resultado das atividades administrativas desenvolvidas pelo Governo.

Assim, a análise do PPA, da LDO e da LOA – do planejamento, portanto – revela-se crucial para a avaliação do cumprimento das obrigações do Estado, buscando-se otimizar as ações do Governo em proveito da própria sociedade.

Dessa maneira, a Diretoria de Contas de Governo efetuou no presente item a análise do planejamento orçamentário do Estado, a partir da avaliação das metas de despesa previstas no PPA, na LDO e na LOA, da execução financeira dos programas do Governo, da execução das metas físicas e financeiras de ações previstas na LOA, dos resultados da renúncia de receita, e das alterações orçamentárias, conforme observado adiante.

## 2.1. Metas de despesa previstas no PPA, na LDO e na LOA

O ora analisado exercício de 2021 correspondeu ao segundo ano do PPA apresentado para o quadriênio 2020-2023, por meio da Lei Estadual n. 17.874/19, ou seja, já durante o período de gestão do atual Governo.

Assim, a Diretoria de Contas de Governo destacou que fora inicialmente previsto no PPA 2020/2023 o montante de R\$ 140.22 bilhões<sup>5</sup>, e dividindo-se tal valor inicial pelos quatro anos do período resultaria na importância média de R\$ 35.06 bilhões por exercício. Contudo, a despesa fixada na LOA para o exercício de 2021 atingiu a quantia de R\$ 32.98 bilhões, correspondente a

---

<sup>5</sup> Salienta-se desde já que, em geral, os valores destacados no presente parecer serão indicados de tal maneira simplificada – por fins didáticos, diante da magnitude das quantias –, de forma similar à adotada pela área técnica.

94,08% do valor previsto, ou seja, o PPA 2020/2023 segue superestimado – conforme observado no exercício anterior (seu primeiro ano de vigência)<sup>6</sup>.

Por sua vez, quanto à LDO de 2021 (Lei Estadual n. 17.996/20) e à LOA de 2021 (Lei Estadual n. 18.055/20), a área técnica apontou uma igualdade na previsão da receita e uma variação na fixação da despesa, tendo a LDO partido de uma previsão de receita e fixação de despesa de R\$ 31.75 bilhões, ao passo que a LOA partiu de uma previsão de receita igualmente de R\$ 31.75 bilhões e de uma fixação de despesa de R\$ 32.98 bilhões, isto é, partindo-se de um déficit orçamentário de R\$ 1.23 bilhão, constituído pelas despesas com inativos do Fundo Financeiro do IPREV sem cobertura pelas receitas orçamentárias.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo destacou, em suas considerações finais, a divergência entre os valores da despesa fixada pela LOA e a lançada no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF), já que se deixou de registrar no SIGEF justamente o valor do déficit orçamentário de R\$ 1.23 bilhão presente na LOA. Deste modo, constatou-se que o registro contábil da despesa não foi realizado de acordo com a LOA, contrariando o art. 91 da Lei n. 4.320/64.

Veja-se que a situação também fora constatada no exercício anterior, ensejando a expedição de recomendação no parecer prévio exarado no processo @PCG n. 21/00057779:

Exercício de 2020:

*1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]*

*1.2.4.* Observar integralmente o previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao realizar o registro contábil da Dotação Originária do Orçamento do Sistema SIGEF, incluindo registro de eventual déficit previsto em lei, para cumprimento do art. 91 da Lei n. 4.320/1964;

---

<sup>6</sup> Oportuno pontuar que no PPA anterior, concebido no Governo antecessor, o somatório das despesas fixadas na LOA de cada um dos exercícios de 2016 a 2019 correspondeu a apenas 82,48% do valor previsto, ou seja, o PPA 2016/2019 restou superestimado em proporções muito maiores do que fora observado no presente exercício.

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda defendeu, em suma, que o registro da despesa fora realizado exatamente nos termos da lei orçamentária, em cumprimento ao mencionado art. 91 da Lei n. 4.320/64, não sendo possível cadastrar o orçamento desequilibrado no SIGEF, tendo apresentado, ainda, seu entendimento de como a situação deveria ser contabilizada de acordo com a regulamentação de regência.

Por seu turno, a DGO, na reinstrução do processo, rebateu a interpretação dada às normas apresentadas como supostamente legitimadoras da contabilização realizada, reiterando que as despesas em discussão fazem parte das despesas fixadas na LOA e, assim, deveriam ter sido registradas junto ao SIGEF, o que se mostra perfeitamente possível a partir justamente do que ocorreu na prática no exercício de 2021, com um desequilíbrio de R\$ 7,00 nos registros, a exemplificar exatamente a possibilidade de se proceder da maneira como defendido pela área técnica.

De fato, não merece reparos o entendimento da Diretoria de Contas de Governo – com a demonstração prática de sua viabilidade, aliás –, já tendo a situação sido observada – e discutida – no exercício anterior, inclusive.

Assim, entendo que a situação enseja a expedição de nova recomendação no presente exercício, considerando a reiteração da problemática. Por outro lado, especificamente quanto ao planejamento orçamentário *lato sensu*, tendo em vista que o PPA se encontra ainda na metade de sua vigência, reputa-se desnecessária a expedição de recomendação nos moldes sugeridos por esta procuradora no bojo do processo PCG n. 20/00143150, no que diz respeito ao

planejamento orçamentário do ente, o que resultou inclusive na aposição de ressalva<sup>7</sup> – e recomendação<sup>8</sup> – sobre o tema no parecer prévio em questão.

## 2.2. Execução financeira dos programas

De acordo com o PPA 2020/2023, os programas de governo estão divididos em dois grandes grupos: Programas Temáticos, ligados à promoção de bens e serviços à sociedade; e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, relacionados a produtos e serviços destinados à Administração.

A Diretoria de Contas de Governo assinalou a preponderância dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que correspondem a 53% da execução orçamentária, cabendo os outros 47% aos Programas Temáticos.

Especificamente no que tange aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, observa-se que a maior despesa realizada ocorreu no *Programa 0860 Gestão Previdenciária*, que atingiu R\$ 7.27 bilhões, correspondente a 114,62% do montante que lhe havia sido inicialmente fixado na LOA (R\$ 6.34 bilhões). Em seguida, destaca-se a execução do *Programa 0990 – Encargos Especiais*, do *Programa 0850 Gestão de Pessoas*, do *Programa 0930 Gestão Administrativa – Poder Judiciário*, e do *Programa 0900 Gestão Administrativa – Poder Executivo*. Com relação aos cinco programas em questão – que representam 94,91% dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado –, foram realizadas despesas no montante total de R\$ 17.13 bilhões, o que

---

<sup>7</sup> **Exercício de 2019: 1.1. RESSALVAS 1.1.1. Planejamento Orçamentário 1.1.1.1.** Fixação de despesas em valores não exequíveis, caracterizando um planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado.

<sup>8</sup> **Exercício de 2019: 1.2 RECOMENDAÇÕES 1.2.1. Planejamento Orçamentário 1.2.1.1.** Realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, contendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa, em valores compatíveis com os necessários para a realização dos projetos e atividades.

corresponde a 50,75% de toda a despesa orçamentária realizada no exercício de 2021.

A área técnica salientou, ainda, que a execução orçamentária dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado foi superior à planejada em 0,96%, isto é, houve a previsão de gastos da ordem de R\$ 17.87 bilhões ao passo que foram realizadas despesas no montante de R\$ 18.05 bilhões.

Por sua vez, especificamente no que se refere aos Programas Temáticos, nota-se que o *Programa 0625 – Valorização dos Profissionais da Educação* apresentou a maior despesa, atingindo o montante de R\$ 3.09 bilhões, correspondente a 136,54% do valor que lhe havia sido inicialmente fixado na LOA (R\$ 2.26 bilhões). Em seguida, vislumbra-se a execução do *Programa 0430 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*, do *Programa 0704 – Melhoria Estrutural da Segurança Pública*, do *Programa 0610 – Educação Básica com Qualidade e Equidade*, e do *Programa 0750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo*. Quanto aos cinco programas em questão – que representam 65,67% dos Programas Temáticos –, foram realizadas despesas no montante total de R\$ 10.31 bilhões, o que corresponde a 30,55% de toda a despesa orçamentária realizada no exercício de 2021.

A Diretoria de Contas de Governo destacou, ainda, que a execução orçamentária dos Programas Temáticos foi superior à planejada em 13,15%, ou seja, foram previstas despesas no montante de R\$ 13.88 bilhões e houve a realização de gastos da ordem de R\$ 15.70 bilhões.

Observa-se que a baixa execução orçamentária de Programas Temáticos – os quais, frisa-se, são os destinados à sociedade – fora objeto de ressalvas e recomendação nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, sendo também observada nos exercícios de 2019 e 2020 (apesar de não contemplada em tais pareceres prévios), ou seja, fora finalmente adequado no presente exercício de

2021 um cenário que há bastante tempo não era privilegiado na execução orçamentária do Estado.

Acrescenta-se, ainda, que, em exercícios anteriores, a Diretoria de Contas de Governo analisava, neste ponto de seu relatório, as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC por ocasião das audiências públicas, em atendimento ao princípio do orçamento participativo. O apontamento de irregularidades neste aspecto gerou, inclusive, ressalva e recomendação nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094 e PCG n. 18/00200720)<sup>9</sup>.

Contudo, a partir da análise das contas do exercício de 2019, a área técnica deixou de fazer tal análise. Nesse sentido, entendo oportuna – assim como sugerido por esta representante ministerial no bojo do processo @PCG n. 20/00143150 –, a inclusão de determinação no parecer prévio deste exercício de 2021 para que a diretoria técnica avalie a possibilidade de retomar tal aspecto nas contas do exercício seguinte.

### 2.3. Execução das metas físicas e financeiras de ações previstas na LOA

A partir do Módulo Acompanhamento Meta Física desenvolvido pelo Estado no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF), a Diretoria de Contas de Governo procedeu à análise de

---

<sup>9</sup> Exercício de 2016: 5.1.1. RESSALVAS: [...] 5.1.1.3. Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade nas audiências públicas organizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC - e das ações consideradas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Exercício de 2017: 5.1.3. RECOMENDAÇÕES: [...] 5.1.3.1. Sistema de Planejamento Orçamentário [...] 5.1.3.1.2. Realizar esforços para priorizar as ações propostas pela comunidade catarinense nas audiências públicas promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina -ALESC, bem como as ações consideradas prioritárias na LDO.

determinadas ações relacionadas ao orçamento fiscal e da seguridade social, com destaque, no exercício de 2021, às inseridas nas Funções Transporte e Segurança.

Quanto à Função Transporte, foram avaliadas doze subações integrantes do *Programa 105 – Mobilidade Urbana*, do *Programa 110 – Construção de Rodovias*, do *Programa 120 – Integração Logística*, do *Programa 130 – Conservação e Segurança Rodoviária*, e do *Programa 140 – Reabilitação e Aumento de Capacidade de Rodovias*.

Conforme pormenorizadamente pontudo pela área técnica, as disposições da LOA e do PPA apresentaram uma série de inconsistências com relação às metas físicas inerentes a cada subação, o que vem sendo destacado com relação aos exercícios anteriores, significando a execução de metas destoantes do que expressamente previsto na LOA (fls. 2454-2458):

Dito isto, frise-se que a Lei Orçamentária é uma lei administrativa de cumprimento obrigatório por todos os administrados, os quais devem seguir suas determinações sem possibilidade de indicar quaisquer discricionariedades no tocante aos preceitos embutidos na norma. Logo, não cabe ao gestor inovar na execução da norma, vez que a mesma de antemão estabelece parâmetros definidos de execução. Nesse passo, considerando que o legislador catarinense definiu que as subações contidas no orçamento deveriam ser mensuradas por unidades de medidas condizentes com os projetos e atividades alocados, não pode o Poder Executivo criar novas unidades de medidas que sequer estavam previstas na LOA.

Como se não bastasse isso, recorda-se que são as próprias Secretarias e Autarquias que sugerem seu orçamento para posterior consolidação e ajustes por parte da Secretaria da Fazenda. Não tem cabimento aceitar que Órgão ou Entidade não sejam capazes de quantificar de forma coerente a execução e controle de seus projetos ou atividades alocados previamente no orçamento. Portanto, no presente caso em estudo, a execução das subações contidas no SIGEF deveria estar relatada em quilômetros (Km) e não em percentual (%), visto que dessa forma, não há como se obter nenhuma informação consistente e significativa à luz da Lei Orçamentária, mencionando também o embaraço causado quanto à compreensão desses citados percentuais, no que tange a incerteza de a que período eles fazem referência (se anual - LOA ou quadrienal - PPA).

Pelo exposto, denota-se que o SISTEMA, no campo fixação das metas físicas de grande parte das subações, não está em harmonia com a meta estipulada previamente na Lei Orçamentária. Sendo assim, as setoriais, quando do preenchimento das subações junto ao módulo de execução de metas físicas, devem se ater ao previsto na planificação de suas metas expressamente contidas na citada Lei.

Quanto às cinco subações dispostas na tabela anterior que apresentam três ou mais percentuais de Metas Realizadas, cabe destacar que este Corpo Técnico pesquisou no SIGEF e verificou o que segue: [...]

Analisando-se a tabela acima, nota-se que existem subações com percentual de execução igual a zero e também subação com realização de duzentos por cento. Por conseguinte, subtende-se que em algumas subações nada foi feito, em compensação em outra efetivou-se o serviço e/ou obra duas vezes.

Partindo doutro ponto de vista, pode-se inferir que não há representação fidedigna constante do Sistema SIGEF especificamente, no Módulo de Acompanhamento Físico- Financeiro. Conforme já mencionado anteriormente, pairam dúvidas a respeito dos percentuais de execução quanto ao período a que se referem (se mensal ou anual). Por exemplo, na subação 005693, mais especificamente no Objeto 2021OE000106 – Adequação e melhorias da infraestrutura do Aeroporto Diomício Freitas – Forquilha/ SC, consta no Relatório “Lista Realização Física – Por Identificação” no SIGEF, o percentual de realização de 91% no mês de novembro/2021 e no mês subsequente (dezembro), 0%. Nessa mesma subação, só que agora no Objeto 2021OE000081 – Reforma da seção de combate a incêndio do Aeroporto Regional Sul em Jaguaruna, tem-se a seguinte situação quanto aos percentuais de realização: (junho/-julho/agosto – 80%; setembro – 5%; outubro/novembro – 25%; dezembro – 75%). Como pode-se notar não existe uma lógica quanto aos percentuais de realização expostos no Sigef, sejam eles de periodicidade mensal ou anual.

Por seu turno, no que se refere à Função Segurança, foram avaliadas seis subações integrantes do *Programa 704 – Melhoria Estrutural da Segurança Pública* – no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar, da Segurança Pública e da Polícia Militar.

No caso, não foram encontradas as mesmas inconsistências destacadas quanto à Função Transporte – até mesmo pelas peculiaridades que envolvem cada uma das funções ora analisadas –, mas pontuou-se a baixa execução das metas realizadas em cotejo às metas previstas na LOA.

Assim, a Diretoria de Contas de Governo salientou que, apesar de ter sido notada uma certa evolução e de ter sido iniciado no presente exercício o diálogo com a equipe da SEF para sanar as inconsistências apontadas, o módulo de acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras do orçamento do SIGEF ainda necessita de ajustes, em especial quanto às metas físicas dos orçamentos fiscal e de investimento, cabendo *recomendar à SEF que adote medidas junto às setoriais e à administração indireta, no sentido de que o referido*

*módulo seja preenchido da forma adequada, tempestiva e escorreita face à LOA, ao longo de toda a execução orçamentária, contemplando a realização e a correta medição de todas as subações previstas, nos moldes do orçamento estadual.*

Observa-se que a questão fora objeto de ressalva e recomendação no exercício de 2018 (@PCG n. 19/00311744), de recomendação no exercício de 2019 (@PCG n. 20/00143150<sup>10</sup>) e de nova recomendação no exercício de 2020, consoante se observa do parecer prévio exarado no processo @PCG n. 21/00057779:

Exercício de 2020:

**1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]**

**1.2.2.** Promover melhorias no módulo de execução das metas físico-financeiras do orçamento, notadamente em relação às medidas das metas físicas dos orçamentos fiscal e de investimento e na correta e tempestiva inserção das informações de execução; [...]

Portanto, na linha do que vem sendo decidido pelo Tribunal Pleno e diante da permanência das inconsistências ora abordadas – mas com a indicação de avanços e o início de diálogos para a resolução do problema –, entendo que seja suficiente a expedição da recomendação à Secretaria de Estado da Fazenda consoante sugerido pela Diretoria de Contas de Governo.

**2.4. Controle e avaliação dos resultados da renúncia de receita no escopo da LRF**

Trata-se, sem dúvida, da grande celeuma que envolve o planejamento orçamentário nas contas do Estado, exercício após exercício, consoante destacado por esta representante ministerial na análise do exercício de 2019, no bojo do processo @PCG n. 20/00143150. A par dos inegáveis avanços

---

<sup>10</sup> Salienta-se que em tal processo a questão fora recomendada no corpo do voto do Relator, embora não tenha sido incluída na conclusão da proposta de voto e, conseqüentemente, no parecer prévio.

observados na matéria desde então – mormente em comparação ao que ocorria em exercícios anteriores –, o assunto ainda comporta avanços.

Especificamente no que se refere ao controle e à avaliação dos resultados da renúncia de receita no escopo da LRF, a Diretoria de Contas de Governo destacou que o Poder Executivo estimou na LDO de 2021 a renúncia de receita no montante de R\$ 6.34 bilhões, o que corresponde a 18,82% das despesas que vieram a ser realizadas no exercício de 2021 (R\$ 33.74 bilhões).

Contudo, ao final do exercício de 2021, observou-se que a renúncia de receita atingiu o montante total de R\$ 9.58 bilhões, correspondente a aproximadamente 28% da despesa realizada no exercício, percentual que se mostrou praticamente idêntico ao observado no exercício de 2020<sup>11</sup> (27%) e ligeiramente superior ao apresentado no exercício de 2019<sup>12</sup> (23%).

De todo modo, apesar de todas as infundáveis nuances que envolvem a discussão, a correlação entre o montante total renunciado e a despesa realizada no exercício demonstra a magnitude dos valores em comento, e a consequente relevância em se analisar a pertinência da benesse.

Seguindo sua análise, a área técnica destacou que, no Relatório Contábil de Propósito Geral – e Anexos – do Balanço Geral do Estado, informou-se a renúncia de receita de 2021 identificada por Natureza e por Benefício, destacando-se decisivamente a concessão sob a natureza de Crédito Presumido, com o montante equivalente a 73,76% do total dos valores renunciados – em segundo lugar aparece a natureza de Isenção, com apenas 9,88% do total. Quanto à identificação por benefício, as três espécies mais relevantes foram – todas de

---

<sup>11</sup> Estimou-se a renúncia de receita da ordem de R\$ 5.54 bilhões e realizou-se no montante de R\$ 7.57 bilhões, quando a despesa realizada no exercício foi na quantia de R\$ 28.09 bilhões (@PCG n. 21/00057779).

<sup>12</sup> Estimou-se a renúncia de receita da ordem de R\$ 5.92 bilhões e realizou-se no montante de R\$ 6.42 bilhões, quando a despesa realizada no exercício foi na quantia de R\$ 28.03 bilhões (@PCG n. 20/00143150).

crédito presumido – nas saídas subsequentes de mercadorias importadas do exterior (23,56%), nas saídas de artigos têxteis, de vestuário, de artefatos de couro e seus acessórios (18,49%), e para os produtos resultantes do abate de gado bovino, aves e suínos (11,50%).

Na sequência, a Diretoria de Contas de Governo debruçou-se sobre a metodologia utilizada para se chegar ao valor de renúncia de receita em 2021, na linha das ponderações trazidas pela Secretaria de Estado da Fazenda (fl. 2463):

A coluna "RENÚNCIA EFETIVA" (Renúncia Técnica) corresponde à diferença entre a arrecadação das empresas sem o benefício e a arrecadação com o benefício. Não se trata, portanto, de uma receita potencial que o Estado deixa de arrecadar, mas de um valor obtido matematicamente sem levar em consideração a influência de fatores externos determinantes na arrecadação do setor. Em outras palavras, quer dizer que eventual revogação do benefício não traz necessariamente um aumento no ingresso de recursos, mas, em grande parte, o efeito diametralmente oposto: uma queda na receita tributária.

Esse fenômeno ocorre principalmente nos tratamentos tributários diferenciados concedidos com vistas a atrair investimentos privados ou para a manutenção de grandes empresas ou clusters originalmente catarinenses em nosso território, visto que a tendência é que a atual arrecadação das empresas deixe de existir em virtude da migração das empresas para outros Estados que oferecem uma carga tributária mais vantajosa para seus negócios.

Nesse sentido, a área técnica apresentou exemplo prático a fim de ilustrar tudo o que envolve a utilização de tal metodologia de cálculo matemático, trazendo na sequência as seguintes conclusões (fls. 2464-2465):

O cálculo do crédito presumido é realizado com base no que efetivamente aconteceu com o benefício, porém, a retirada do valor de crédito presumido, usado anteriormente, não se reverteria na mesma monta em acréscimo de arrecadação, isto em razão da queda do volume de vendas. Dito de outra forma, não se pode afirmar que o valor do crédito presumido é efetivamente uma renúncia de receita na mesma importância, pois referido valor não seria de fato arrecadado naquele montante, se o benefício cessasse.

Tal situação de dificuldade na apuração da certeza dos valores de renúncia fiscal é reconhecida na literatura, observa-se trecho de texto extraído do artigo. "Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal" de autoria de Francisco Carlos Ribeiro de Almeida, em <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/984/1045>.

Este processo de estimação dos gastos tributários necessariamente está baseado em uma visão estática da situação econômica. Ela não pode levar em consideração mudanças nas condições econômicas ocorridas em função dos

próprios gastos tributários. Trata-se, portanto, de estimativas de “primeira ordem”, onde se considera a situação presente com os benefícios fiscais e a arrecadação adicional que seria gerada caso fossem eliminados. Em uma estimativa de “segunda ordem”, que não é adotada por nenhum país, se questionaria se o nível de atividade econômica e geração de imposto seria o mesmo caso o benefício fiscal fosse retirado. Esse tipo de estimativa levaria a especulações complicadas sobre o comportamento do contribuinte, o que inviabiliza a sua adoção.

De toda forma o cálculo da SEF foi realizado de acordo com a metodologia aceita, e demonstra que ela possui o controle e acompanhamento dessas renúncias, significando uma melhora significativa neste quesito, desde a prestação de contas do exercício de 2019.

De fato, à luz das impressões da Diretoria de Contas de Governo e consoante inicialmente pontuado, o Estado vem apresentando significativas melhoras no controle e acompanhamento das renúncias de receitas.

Com efeito, recorda-se que a presente questão se constituiu, inclusive, em um dos fundamentos para o Conselheiro Relator Luiz Roberto Herbst, em seu Relatório e Voto n. GAC/LRH-251/2017, decidir por recomendar a rejeição das contas então analisadas no PCG n. 17/00171094, referente ao exercício de 2016, considerando que à época a deficiência nos registros contábeis da renúncia de receitas era tamanha que sequer era possível se aferir o efetivo montante renunciado no exercício. Apesar de o Tribunal Pleno ter seguido o voto divergente emitido pelo Conselheiro Wilson Wan-Dall (Relatório e Voto GAC/WWD-308/2017), deliberando por recomendar a aprovação das contas, incluiu-se no parecer prévio determinação para autuação de auditoria específica

sobre o assunto (no exercício de 2016<sup>13</sup>), culminando<sup>14</sup> no processo @RLA n. 17/00478904 – ainda em tramitação – no qual finalmente a matéria passou a ser tratada com a profundidade necessária no âmbito dessa Corte de Contas.

No exercício de 2019, quando esta representante ministerial se manifestou no processo de Prestação de Contas do Governo pela primeira vez, destacou-se a gravidade da questão, mas já se pontuando os então inéditos avanços sobre o tema – desde aquele exercício a área técnica reconhece que a SEF passou a possuir controle sobre a renúncia de receita –, e o fato de que aquele exercício correspondia ao primeiro ano de mandato do atual Governo, que logo subscreveu<sup>15</sup> o Acordo de Cooperação Técnica n. 03/2019, celebrado entre esse Tribunal de Contas e o Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, 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 próprias ou custodiadas pelos partícipes”.

---

<sup>13</sup> Nos exercícios seguintes, a situação permaneceu incólume, tendo este Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. MPC/AF/55.681/2018, entendido que a questão também ensejaria a recomendação pela rejeição das contas do exercício de 2017 (PCG n. 18/00200720), o que não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, que novamente emitiu parecer recomendando a aprovação das contas do Estado, com a inclusão de ressalva e recomendação sobre o assunto. E na análise das contas do exercício de 2018 (@PCG n. 19/00311744), este órgão ministerial novamente destacou a matéria no Parecer n. MPC/DRR/2192/2019, entendendo outra vez que o apontamento em questão corroboraria com a recomendação pela rejeição das contas – o que mais uma vez não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, ensejando apenas a inclusão de ressalva e recomendação sobre a matéria.

<sup>14</sup> Registra-se que também fora autuado o processo @PMO n. 16/00488266, em razão de determinação similar aposta no parecer prévio relacionado às contas do exercício de 2015. Todavia, consoante será observado ao longo do presente parecer, tal tipo de procedimento, em geral, não possui qualquer efeito prático, tanto é que já há alguns exercícios se reitera determinação à área técnica para que *promova urgente levantamento da situação dos Processos de Monitoramento em tramitação, em relação ao cumprimento dos planos de ação, notadamente quanto ao objeto do monitoramento e à pertinência de continuidade do processo, ante o estágio de cumprimento e o tempo decorrido desde a constituição do processo, a fim de conferir efetividade à ação do Tribunal e atender ao princípio da duração razoável do processo, conforme se observa de tal determinação exarada no parecer prévio das contas do exercício anterior (@PCG n. 21/00057779).*

<sup>15</sup> Registra-se, também, a edição do Decreto Estadual n. 15/2019, que *institui o Grupo de Trabalho de Benefícios Fiscais no âmbito do Poder Executivo*, também no início do mandato do novo Governador.

Deve-se registrar, entretanto, as dificuldades de operacionalização de referido acordo, conforme pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, ensejando inclusive a impetração de mandado de segurança por parte desse Tribunal de Contas (MS n. 5009323-31.2020.8.24.0023<sup>16</sup>), tendo se obtido a concessão liminar da segurança, que determinou às autoridades coatoras – o Diretor de Administração Tributária da SEF e o Gerente de Sistemas e Informações Tributárias da Diretoria de Administração Tributária da SEF –, no prazo de 10 dias, a disponibilização das informações sonegadas.

Para o presente exercício, a Diretoria de Contas de Governo destacou o teor da Informação SEI/TCE n. 0049226/2022, emitida pela Coordenadoria de Receitas Públicas dessa Corte de Contas em 20.04.2022, no sentido de que *apesar de constatado grande avanço aos acessos disponibilizados a esta Corte de Contas, a forma de operacionalização das informações ainda requer alguns ajustes que poderão ser sanados a medida em que este Tribunal de Contas necessite* (fl. 2465), percepção que é corroborada por este Ministério Público de Contas quando do acesso ao Sistema de Administração Tributária da SEF (S@T) – o que enfim também fora alcançado por este órgão ministerial.

Por outro lado, reitera-se mais uma vez que o ponto central da questão não é a renúncia de receita em si, mas sim a falta de avaliação sobre sua pertinência. Reconhece-se que a renúncia é uma prerrogativa do ente e pode ser utilizada como importante meio de desenvolvimento econômico regional no contexto da inevitável guerra fiscal de atração de investimentos empresariais. Entretanto, também indiscutível é o fato de que ela tem implicação direta nos recursos destinados a setores indispensáveis como a educação e a saúde, razão pela qual a renúncia de receita deve ser muito bem avaliada mediante o profundo estudo do quanto ela irá beneficiar a sociedade local. Não é tarefa fácil, mas nem

---

<sup>16</sup> Destaca-se que este Ministério Público de Contas também impetrou o Mandado de Segurança n. 5009157-96.2020.8.24.0023 diante das dificuldades de operacionalização do referido acordo.

por isso pode ser omitida. Nas palavras da Diretoria de Contas de Governo (fl. 2461):

Dito isto, é imprescindível que os benefícios fiscais sob a forma de renúncia sejam controlados e avaliados de forma transparente, para que a sociedade e a administração pública possam discutir, com o suporte de análises técnicas, se a política de renúncia fiscal é adequada ou não, e se algum benefício deve ser eliminado, incentivado ou redimensionado.

Neste sentido, por fim, destaca-se a tramitação do processo @RLA n. 19/00352343, que trata justamente de “auditoria operacional para analisar a concessão de benefícios fiscais no estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão e controle, transparência, bem como a avaliação do retorno social”, e se encontra em vias de se obter plano de ação do Governo para contemplar soluções a todas as preocupações pertinentes à renúncia de receitas no Estado. Veja-se, a propósito, a conclusão da Diretoria de Atividades Especiais – corroborada por este órgão ministerial – submetida à apreciação do Relator (fls. 684-686 de tal processo):

3.1. Conhecer do Relatório de Auditoria Operacional realizada para analisar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social.

3.2. Conceder ao Sr. Paulo Eli, inscrito no CPF 303.371.199-53, Secretário de Estado da Fazenda, o prazo de 60 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação (Apêndice A) estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando o atendimento das seguintes determinações e recomendação:

3.2.1. Determinações:

3.2.1.1. Incluir no Portal da Transparência estadual informações referentes as renúncias fiscais, como: valor e tipo de incentivo, localidade do beneficiário, data de início do benefício, setor econômico da empresa, prazo final do benefício, contrapartida prevista na concessão ou qualquer outro tipo de encargo de responsabilidade do beneficiário, incentivos fiscais já concedidos anteriormente ao contribuinte e ato normativo que o fundamentou; ocultando o CNPJ das empresas, se necessário. A determinação visa o Poder Executivo cumprir o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 e o art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 (item 2.3.2 deste Relatório e item 6.1.1.1 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.2.1.2 Incluir no Portal da Transparência estadual os documentos públicos que motivaram os atos de concessão das renúncias fiscais do estado, para cumprimento do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e do art. 50 da Lei Federal

nº 9.784/1999 (item 2.3.2 deste Relatório e item 6.1.1.2 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

### 3.2.2. Recomendação:

3.2.2.1. Estabelecer norma com diretrizes para as renúncias fiscais no Estado de Santa Catarina, definindo objetivos e justificativas para a concessão, determinação de prazos legais de usufruto e o período de avaliação, de forma a facilitar o cumprimento, pelo Poder Executivo, do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, o art. 50 da Lei Federal nº 9.784/1999 e o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (item 2.3.2 deste Relatório e itens 6.1.1.3 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.3. Conceder ao Sr. Carlos Moisés da Silva, inscrito no CPF 625.280.849-00, Governador do Estado, o prazo de 60 dias a contar da data da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico – DOTC-e, com fulcro no inciso III do artigo 5º da Resolução nº TC-079/2013, de 06 de maio de 2013, para que apresente a este Tribunal de Contas, Plano de Ação (Apêndice A) estabelecendo prazos, responsáveis e atividades para a adoção de providências visando o atendimento das seguintes recomendações:

3.3.1. Avaliar formas de aprimoramento da estrutura tributária estadual, com dois principais objetivos: 1) tornar o sistema tributário estadual mais competitivo frente aos demais estados; e 2) promover o princípio constitucional da isonomia tributária, por meio de alíquotas efetivas de ICMS mais homogêneas entre empresas de mesmo setor (item 2.3.4 deste Relatório e item 6.2.1.2 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.3.2. Elaborar projeto de lei que institua o sistema de monitoramento e de avaliação permanente de políticas públicas, tendo como base, além dos apontamentos desta auditoria, os regramentos existentes nos estados de Goiás (Decreto nº 8.708/2016) e do Espírito Santo (Lei nº 10.744/2017) (item 2.3.4 e item 6.2.1.4 da conclusão do Relatório DAE 18/2020);

3.3.3. Avaliar periodicamente as renúncias fiscais vigentes no estado, de modo a verificar a efetividade da política, além de dar maior transparência à sociedade (item 2.3.4 deste Relatório e item 6.2.1.7 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.4. Recomendar à Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE) que avalie a perspectiva de realizar fiscalização com a finalidade de:

3.4.1. Avaliar o nível de litígios entre contribuintes empresariais e o fisco estadual, a burocracia existente para o pagamento de ICMS, que acarretam custos tributários implícitos, como quesitos que contribuem para a melhoria do ambiente de negócios do Estado, conforme comentários constantes do item 2.3.4 deste relatório, análise da sugestão de Recomendação 6.2.1.3 da conclusão do Relatório DAE 18/2020; e

3.4.2. Verificar o cumprimento das condições estabelecidas em atos normativos que instituem programas de benefícios fiscais do Estado de Santa Catarina, conforme registrado no item 2.3.4 deste relatório, análise da sugestão de Recomendação 6.2.1.5 da conclusão do Relatório DAE 18/2020).

3.5. Dar ciência deste Relatório à Assessoria de Comunicação Social (ACOM) deste Tribunal de Contas para divulgar o resultado deste trabalho e fomentar o controle social;

3.6. Dar ciência do Relatório, voto e decisão à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), ao Gabinete do Governador do Estado, e à Casa Civil do Estado.

Por sua vez, cabe registrar outra melhoria inédita trazida pela SEF no presente exercício, referente à contabilização da renúncia do mês de dezembro de forma tempestiva<sup>17</sup>, consoante destacado pela Diretoria de Contas de Governo à fl. 2465:

Cabe o registro de que, de acordo com as informações da SEF (págs. 282 e 283 do Volume 1 do Balanço Geral do Estado), a contabilização da renúncia do mês de dezembro de forma tempestiva foi uma melhoria na prestação de contas do Governo e despendeu esforços adicionais das Diretorias envolvidas (DCIF, DIAT e DITE/SEF). Estas adotaram medidas para promover a contabilização das renúncias de receitas no mesmo exercício, de forma a dar a indispensável transparência às renúncias estaduais.

E ao final de sua análise, a área técnica pontuou que do total renunciado em 2021 (R\$ 9.58 bilhões), o montante de R\$ 8.73 bilhões diz respeito a renúncias conforme o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (91,10%), correspondendo o restante (R\$ 856.99 milhões) a espécies de renúncia fora do escopo da LRF (8,90%)<sup>18</sup>.

Diante de todo o exposto, entendo que – longe do que restou registrado por este órgão ministerial nos exercícios de 2017 e 2018<sup>19</sup>, e avançando-

---

<sup>17</sup> A questão era reiteradamente objeto de recomendação, a exemplo do que restou registrado no exercício de 2020: **1.2. RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.6.** Adotar medidas para promover a contabilização, no mesmo exercício, de todas as estimativas de renúncias de receitas, com o fim de permitir o conhecimento do efetivo montante das renúncias fiscais e o planejamento fiscal preconizado no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; (@PCG n. 21/00057779).

<sup>18</sup> Do total renunciado em 2020, o percentual de 91,46% correspondeu a renúncias dentro do escopo da LRF, enquanto que do total renunciado em 2019, o percentual de 89,60% correspondeu a renúncias dentro do escopo da LRF.

<sup>19</sup> Exercícios em que o ponto ensejou a sugestão pela recomendação da rejeição das contas, como visto.

se sobre o que se sugeriu nos exercícios de 2019<sup>20</sup> e 2020<sup>21</sup> – para o apontamento sob debate se mostra suficiente a expedição de recomendação para que se reitere a necessidade de se desenvolver mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia, sem prejuízo do acompanhamento dos processos em tramitação nessa Corte de Contas sobre a matéria, em especial o processo @RLA n. 19/00352343.

## 2.5 Alterações Orçamentárias

Consoante pontuado por esta representante ministerial na análise do exercício de 2019 (@PCG n. 20/00143150), as alterações orçamentárias eram tratadas em item específico nos relatórios técnicos até a análise do exercício de 2017, indicando a existência de irregularidades graves que ensejaram, inclusive, a inclusão de ressalvas, recomendação e determinações para a abertura de auditoria específica sobre o assunto nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094 e PCG n. 18/00200720. Esta procuradora ponderou, então, que apesar de não ter se observado a existência daquelas irregularidades no exercício de 2019, entendia-se que a matéria ainda se revelava bastante relevante, mostrando-se salutar o retorno da questão em item específico para o próximo exercício, consoante fora sugerido como determinação ao final daquele parecer.

---

<sup>20</sup> **1.1. DAS RESSALVAS 1.1.1. Planejamento Orçamentário [...] 1.1.1.2. Renúncia de receita com ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos, bem como com ausência de transparência fiscal, revelando grave prejuízo ao controle externo e social na pertinência dos benefícios concedidos. [...] 1.2 RECOMENDAÇÕES 1.2.1. Planejamento Orçamentário [...] 1.2.1.2. Desenvolver mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia, bem como contabilizar em tempo hábil os valores da renúncia de receita, ou evidenciar em notas explicativas os valores não registrados em momento próprio; (@PCG n. 20/00143150).**

<sup>21</sup> **1.2. RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.7. Ampliar as formas de controle e registros contábeis das renúncias de receitas, de forma a dar a indispensável transparência; (@PCG n. 21/00057779).** Observa-se que este órgão ministerial também sugeriu a oposição de ressalva, o que, todavia, não fora acolhido pelo Relator.

Para o ora analisado exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo retornou com a análise do presente ponto em tópico específico.

Com efeito, as alterações orçamentárias decorrem da evidente necessidade de se prever mecanismos que possibilitem ajustes na Lei Orçamentária Anual no decorrer da execução orçamentária, diante da dificuldade de a realidade se adequar perfeitamente àquilo que fora previsto.

Surge, assim, a possibilidade de abertura de créditos adicionais referentes à autorização de despesas não incluídas inicialmente na LOA, nos termos do art. 40 da Lei n. 4.320/64, cuja competência é atribuída ao Governador do Estado, nos termos do art. 8º da Lei Estadual n. 18.055/20.

Neste contexto, a área técnica pontuou que, consoante o que consta dos registros do SIGEF, as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo totalizaram R\$ 7.08 bilhões no decorrer de 2021, apontando-se que os créditos especiais líquidos atingiram o montante de R\$ 447.33 milhões, que não ocorreram créditos extraordinários, e que o total de créditos orçamentários e suplementares foi de R\$ 38.94 bilhões, não anotando, enfim, nenhuma inconsistência sobre o assunto.

### 3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A partir do Balanço Geral do Estado, dos registros do SIGEF e das informações prestadas pela contabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda e das demais unidades jurisdicionadas, a Diretoria de Contas de Governo analisou, no presente item, a execução do orçamento do Governo no exercício de 2021, no que se refere às receitas arrecadadas e despesas realizadas em relação às previstas e fixadas para o período, por meio da Lei Estadual n. 18.055/20 (LOA).

#### 3.1. Receita Orçamentária

Observa-se que a LOA estimou a receita orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2021 em R\$ 31.75 bilhões.

Por sua vez, verificou-se que a receita bruta arrecadada em 2021 alcançou o montante de R\$ 47.84 bilhões, sendo que, após as devidas deduções (R\$ 13.68 bilhões), concluiu-se que a receita líquida arrecadada atingiu a quantia de R\$ 34.16 bilhões.

Dessa maneira, ao se comparar a receita estimada na LOA e a receita efetivamente arrecadada no exercício de 2021, nota-se que a receita líquida foi 7,59% superior à prevista, caracterizando, assim, um considerável superávit arrecadatório no período, demonstrando um quadro mais adequado ano a ano, quando observada a questão nos cinco últimos exercícios<sup>22</sup>.

Desmembrando-se a receita orçamentária líquida arrecadada, observa-se que R\$ 34 bilhões (99,50%) representaram receitas correntes enquanto R\$ 169.12 milhões (0,50%) corresponderam a receitas de capital.

Especificamente quanto às receitas correntes, destaca-se o montante de R\$ 22.45 bilhões (65,73% da receita arrecadada), proveniente de impostos, taxas e contribuições de melhoria, representando um aumento de R\$ 1.49 bilhão (7,13%) com relação ao exercício anterior (R\$ 20.96 bilhões)<sup>23</sup>. Além disso, as transferências correntes corresponderam à quantia de R\$ 7.08 bilhões (20,72% da receita arrecadada), significando um decréscimo de R\$ 779.66 milhões (9,92%) em comparação ao exercício anterior (R\$ 7.86 bilhões)<sup>24</sup>. Por seu turno, as receitas intraorçamentárias correntes totalizaram R\$ 1.71 bilhão, ao passo que todas as demais receitas correntes atingiram o montante de R\$ 2.75 bilhões.

Por fim, as receitas de capital – aquelas que decorrem da constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de

---

<sup>22</sup> Superávit de 3,57% em 2020, e déficit de 0,26% em 2019, de 2,55% em 2018, de 2,68% em 2017, e de 5,70% em 2016.

<sup>23</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 22.32 bilhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 20.81 bilhões.

<sup>24</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 6.27 bilhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 6.10 bilhões.

empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros – no exercício de 2021 atingiram o valor de R\$ 169.12 milhões, o que corresponde a 0,50% do total da receita orçamentária líquida arrecadada pelo Estado. Destaca-se que tal resultado representou uma diminuição com relação ao exercício anterior, quando se verificou o montante de R\$ 419.37 milhões em receitas de capital<sup>25</sup>.

### 3.2. Despesa Orçamentária

Já no que se refere à despesa orçamentária para o exercício de 2021, observa-se que a LOA fixou o montante de R\$ 32.98 bilhões. Entretanto, considerando as alterações orçamentárias ocorridas no decorrer do exercício, o valor da despesa autorizada para o período correspondeu a R\$ 39.39 bilhões.

Por sua vez, a despesa efetivamente executada em 2021 atingiu o valor de R\$ 33.75 bilhões, correspondendo a 85,67% da despesa autorizada. Destaca-se que tal quantia representou aumento em relação ao exercício anterior (R\$ 31.63 bilhões), significando, contudo, um montante inferior quando em comparação aos exercícios de 2019 (R\$ 34.41 bilhões) e 2018 (R\$ 34.35 bilhões).

Desmembrando-se a despesa orçamentária realizada no exercício de 2021 por *categoria econômica*, observa-se que R\$ 29.58 bilhões (87,67%) representaram despesas correntes enquanto R\$ 4.16 bilhões (12,33%) corresponderam a despesas de capital.

Especificamente quanto às despesas correntes – aquelas destinadas ao custeio da máquina pública e ao pagamento da dívida pública –, destaca-se o montante de R\$ 17.98 bilhões (60,76% da despesa corrente) realizado com despesas de pessoal e encargos sociais, representando uma diminuição de 1,93% com relação ao exercício anterior (R\$ 18.33 bilhões)<sup>26</sup>. Além disso, os gastos

---

<sup>25</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 274.94 milhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 378.20 milhões.

<sup>26</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 19.11 bilhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 18.85 bilhões.

com juros e encargos da dívida corresponderam à quantia de R\$ 831.54 milhões (2,81% da despesa corrente). Por seu turno, as demais despesas correntes atingiram o montante de R\$ 9.07 bilhões, significando um aumento em relação ao exercício anterior (R\$ 8.40 bilhões)<sup>27</sup>.

Por sua vez, com relação às despesas de capital – aquelas destinadas à formação do patrimônio público e à amortização da dívida pública – destaca-se o montante de R\$ 2.32 bilhões realizado em investimentos, apresentando um incremento de 49,56% em comparação ao exercício anterior (R\$ 1.55 bilhão)<sup>28</sup>. Já a amortização da dívida pública representou o dispêndio de R\$ 1.51 bilhão, apresentando um aumento de 57,77% quando comparado ao exercício anterior (R\$ 960 milhões)<sup>29</sup>. Finalmente, as inversões financeiras totalizaram o montante de R\$ 336 milhões, o que significou um aumento de 183,33% em relação ao exercício anterior (R\$ 120 milhões)<sup>30</sup>.

Sob um outro aspecto, desmembrando-se a despesa orçamentária realizada no exercício de 2021 por Poder e Órgãos Constitucionais, observam-se os seguintes gastos:

. R\$ 29.19 bilhões pelo Poder Executivo (86,50% da despesa realizada)<sup>31</sup>;

. R\$ 2.62 bilhões pelo Poder Judiciário (7,78% da despesa realizada)<sup>32</sup>;

---

<sup>27</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 8.94 bilhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 9.01 bilhões.

<sup>28</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 1.39 bilhão, enquanto que em 2018 representou R\$ 1.84 bilhão.

<sup>29</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 1.17 bilhão, enquanto que em 2018 representou R\$ 1.03 bilhão.

<sup>30</sup> Em 2019, tal quantia correspondeu a R\$ 190 milhões, enquanto que em 2018 representou R\$ 110 milhões.

<sup>31</sup> Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 23.92 bilhões (2020), R\$ 23.87 bilhões (2019) e R\$ 22.81 bilhões (2018), em valores nominais.

<sup>32</sup> Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 2.44 bilhões (2020), R\$ 2.37 bilhões (2019) e R\$ 2.38 bilhões (2018), em valores nominais.

. R\$ 960 milhões pelo Ministério Público (2,84 % da despesa realizada)<sup>33</sup>;

. R\$ 657 milhões pelo Poder Legislativo (1,95% da despesa realizada)<sup>34</sup>;

. R\$ 313 milhões pelo Tribunal de Contas (0,93% da despesa realizada)<sup>35</sup>.

Por outro lado, ao se desmembrar as despesas por Funções de Governo, destacam-se os seguintes gastos – que representaram 71,20% do total da despesa realizada:

. R\$ 7.37 bilhões com a Previdência Social – diminuição de 8,04% com relação ao exercício anterior (R\$ 8.01 bilhões)<sup>36</sup>;

. R\$ 5.91 bilhões com a Educação – aumento de 29,56% com relação ao exercício anterior (R\$ 4.56 bilhões)<sup>37</sup>;

. R\$ 4.96 bilhões com a Saúde – aumento de 1,53% com relação ao exercício anterior (R\$ 4.88 bilhões)<sup>38</sup>;

. R\$ 2.95 bilhões com a Segurança Pública – queda de 1,14% com relação ao exercício anterior (R\$ 2.99 bilhões)<sup>39</sup>;

. R\$ 2.84 bilhões com Encargos Especiais – aumento de 51,07% com relação ao exercício anterior (R\$ 1.88 bilhão)<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 807 milhões (2020), R\$ 844 milhões (2019) e R\$ 808 milhões (2018), em valores nominais.

<sup>34</sup> Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 643 milhões (2020), R\$ 668 milhões (2019) e R\$ 675 milhões (2018), em valores nominais.

<sup>35</sup> Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 285 milhões (2020), R\$ 286 milhões (2019) e R\$ 272 milhões (2018), em valores nominais.

<sup>36</sup> Em 2019 foram gastos R\$ 8.38 bilhões, enquanto que em 2018 foram gastos R\$ 8.19 bilhões.

<sup>37</sup> Em 2019 foram gastos R\$ 5.16 bilhões, enquanto que em 2018 foram gastos R\$ 4.75 bilhões.

<sup>38</sup> Em 2019 foram gastos R\$ 4.31 bilhões, enquanto que em 2018 foram gastos R\$ 4.72 bilhões.

<sup>39</sup> Em 2019 foram gastos R\$ 3.48 bilhões, enquanto que em 2018 foram gastos R\$ 3.56 bilhões.

<sup>40</sup> Em 2019 foram gastos R\$ 2.70 bilhões, enquanto que em 2018 foram gastos R\$ 2.36 bilhões.

### 3.3. Emendas Impositivas

Encerrando o presente ponto da execução orçamentária, a Diretoria de Contas de Governo trouxe como novidade a partir do exercício de 2019 a análise das emendas impositivas, mostrando-se oportuna a devida contextualização da matéria.

Com efeito, a Emenda Constitucional n. 86/2015 alterou a redação dos arts. 165, 166 e 198 da CRFB/88, e instituiu o chamado orçamento impositivo, que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária advinda de emendas parlamentares apresentadas e aprovadas na LOA, no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista. De acordo com o art. 166, § 9º, da CRFB/88<sup>41</sup>, metade deste montante deverá ser destinado às ações e serviços públicos de saúde, criando uma “vinculação” de recursos ao setor.

Destaca-se que a ideia original por trás da referida proposta de emenda constitucional compreendia todo o orçamento público, ou seja, tornava impositiva a execução da integralidade do orçamento. Não obstante, durante a tramitação da proposta, diante da forte resistência do Poder Executivo, a redação final do texto acabou por restringir a impositividade somente aos valores inseridos por meio das emendas parlamentares individuais, no percentual antes mencionado.

Tais emendas parlamentares ao projeto de LOA ficaram conhecidas, então, como emendas parlamentares individuais de execução obrigatória ou, ainda, emendas impositivas, e passaram a possibilitar o aumento da “importância política do papel do Congresso Nacional na matéria orçamentária

---

<sup>41</sup> Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

e financeira<sup>42</sup>, impondo limites à discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento.

No âmbito estadual, a questão começou a ser debatida com a PEC n. 0001/2007, que resultou na Emenda Constitucional Estadual n. 70/2014 – anterior, portanto, à Emenda Constitucional n. 86/2015 –, tornando impositiva a execução da programação constante na lei orçamentária relativa às prioridades estabelecidas em audiências públicas regionais, conforme redação dos arts. 120-A e 120-B da CE.

Em face de tal emenda, porém, o então Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5274/2015, na qual questionou a obrigatoriedade de contemplar no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual todas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, alegando que a ALESC teria transvertido a natureza da lei orçamentária, isto é, teria retirado sua natureza autorizativa e criado, à margem da CRFB/88, uma própria *lei orçamentária* de caráter impositivo. Finalmente, em 18.10.2021, o Supremo Tribunal Federal finalizou a deliberação sobre a matéria, julgando procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos incluídos pela referida emenda.

Em razão disso, a ALESC apresentou nova proposta de emenda constitucional para tratar sobre tema, adequando-a, desta vez, à Emenda Constitucional n. 86/2015. Desta forma, aprovou-se a Emenda Constitucional Estadual n. 74/2017, que, acrescentou os §§ 9º, 10, 11, 12 e 13 ao art. 120 da CE<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> BRASIL. CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Nota Técnica n. 01 de maio de 2013*. Orçamento Impositivo. p. 11. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>. Acesso em: 23.04.2020, às 11h.

<sup>43</sup> Art. 120. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, de acordo com o disposto em lei complementar. [...] § 9º As emendas individuais de parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) serão aprovadas no limite de 1% (um inteiro por cento) da receita

tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes das emendas individuais de parlamentares ao projeto de LOA, no limite de 1% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, a Diretoria de Contas de Governo destacou, inicialmente, que foram aprovadas pelo Poder Legislativo emendas parlamentares individuais no valor de R\$ 516 milhões<sup>44</sup>, equivalente a 1,89% da receita corrente líquida prevista no Projeto de LOA enviado pelo Poder Executivo, ou seja, o Legislativo descumpriu – quase pelo dobro – o limite de 1% da receita corrente líquida inicialmente prevista pelo Executivo.

Pontuou-se, na sequência, que do valor total de R\$ 527 milhões das emendas para o exercício de 2021, fora empenhada no exercício a quantia de R\$ 380 milhões (72,04%) e fora liquidada no exercício a importância de R\$ 366 milhões (69,45%), sendo efetivamente pago o montante de R\$ 365 milhões, correspondendo a 69,24% do total de emendas impositivas no exercício de 2021<sup>45</sup>,

---

corrente líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. § 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, nos termos da Lei Complementar. § 11. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. § 12. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma dos §§ 9º e 10 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II deste parágrafo, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III deste parágrafo, a Assembleia Legislativa não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 13. Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista nos §§ 9º e 10 deste artigo, for destinada a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário.

<sup>44</sup> A dotação atualizada atingiu o montante de R\$ 527 milhões, o que representando 1,93% da receita corrente líquida.

<sup>45</sup> No exercício de 2019, apenas 16,59% do montante das emendas foram pagos, correspondente a R\$ 39.15 milhões dos R\$ 236 milhões no total, sendo aprovadas emendas no percentual de 0,91%

equivalente a 2.005 emendas de acordo com os dados fornecidos pela SEF. Destacou-se, ainda, que do total pago, o percentual de 33,99% correspondeu à área de Transporte, seguido dos percentuais de 25,48% da área da Saúde e de 19,40% da área da Educação.

A área técnica destacou, também a disposição trazida pela Emenda Constitucional Estadual n. 78/2020, ao incluir o art. 120-C, § 4º, da CE<sup>46</sup>, com a imposição de que as emendas constantes da LOA do exercício de 2018 deverão ser objeto de execução orçamentária e financeira no exercício de 2021. Dessa maneira, apontou-se que foram pagas durante o exercício de 2021, as quantias de R\$ 932 mil (2018), de R\$ 3.35 milhões (2019) e de R\$ 23.23 milhões (2020) referentes a emendas impositivas de exercícios anteriores.

Por sua vez, a Diretoria de Contas de Governo também destacou a Lei Estadual n. 18.033/20, que alterou o art. 35 da Lei Estadual n. 17.996/20, estipulando que as emendas impositivas destinarão no mínimo 10% do seu limite para as funções de saúde e 20% do seu limite para as funções de educação, e no máximo 70% do seu limite para as demais funções. Nesse sentido, apurou-se que o Poder Executivo pagou os percentuais de 25,48% para a saúde e de 55,11% para as demais funções, mas ficou ligeiramente aquém do limite mínimo para a educação, atingindo o percentual de 19,40% do limite das emendas impositivas.

De uma maneira geral, portanto, observa-se que o Poder Executivo vem aprimorando o cumprimento da matéria, a qual é objeto de

---

da receita corrente líquida. No exercício de 2020, 62,37% do montante das emendas foram pagos, correspondente a R\$ 160 milhões dos R\$ 256 milhões no total, sendo aprovadas emendas no percentual de 1% da receita corrente líquida.

<sup>46</sup> Art. 120-C. Os repasses dos recursos financeiros aos Municípios contemplados com emendas parlamentares impositivas, previstas no § 9º do art. 120, serão considerados transferências especiais a partir da execução da Lei Orçamentária nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017, ficando dispensada a celebração de convênio e a apresentação de plano de trabalho ou de instrumento congêneres. [...] § 4º As emendas parlamentares impositivas constantes na Lei Orçamentária nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017 serão reinseridas na lei orçamentária a ser executada em 2021 e serão pagas neste exercício financeiro.

ressalvas – e recomendação – desde sua inclusão na análise das contas do Governo, consoante se depreende dos pareceres prévios exarados nos exercícios anteriores (@PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779):

Exercício de 2019:

**1.1. DAS RESSALVAS [...] 1.1.2. Execução Orçamentária 1.1.2.1.** Descumprindo do disposto no art. 120, § 10, da Constituição Estadual de Santa Catarina, referente às emendas parlamentares individuais, uma vez que não foram apresentadas justificativas de ordem técnica. [...]

**1.2 RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.2. Execução Orçamentária 1.2.2.1.** Cumprir fielmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11, da Constituição Estadual, em relação às emendas parlamentares impositivas.

Exercício de 2020:

**1.1 RESSALVAS: [...] 1.1.4.** Não pagamento da totalidade das emendas impositivas no exercício de 2020, relativas àquele ano, em desacordo com o art. 120 da Constituição Estadual;

Não obstante a inclusão de ressalva pelo Tribunal Pleno nos últimos exercícios, entendo que a situação apresentada no presente exercício enseja a desconsideração da restrição como tal, considerando que, ao contrário do que fora observado em 2019 e 2020, o Poder Legislativo aprovou emendas impositivas em um percentual bastante superior ao que estava normativamente limitado – 1,89% (ou até 1,93%, com a dotação atualizada) ante o limite de 1% –, o que implica decisivamente para o deslinde da questão, inclusive no que toca ao descumprimento dos limites de distribuição entre funções trazidos pela Lei Estadual n. 18.033/20.

Para se argumentar com números, de acordo com o quadro trazido pela Diretoria de Contas de Governo à fl. 2492 *in fine*, a delimitação a que estava adstrito o Legislativo para a aprovação de emendas impositivas era de R\$ 273 milhões, correspondente a 1% da receita corrente líquida prevista no projeto de LOA (R\$ 27.31 bilhões), ao passo que o montante aprovado atingiu a importância de R\$ 515.99 milhões (1,89%), isto é, considerando o pagamento de emendas pelo Executivo na quantia de R\$ 365.17 milhões no exercício de 2021, o Poder Executivo inclusive superou o pagamento daquilo que a legislação impôs

como obrigatório a ser adimplido no exercício (R\$ 273 milhões, e não R\$ 515.99 milhões). Ainda, considerando apenas o limite de 1%, a análise do cumprimento dos limites de distribuição entre funções fica inviabilizada, porquanto seria possível adequar a proporcionalidade da função de educação para mais de 20% caso fossem privilegiados os pagamentos de tal função dentro do limite de 1%, desconsiderando-se o montante pago de maneira sobressalente, apenas com o objetivo de cumprimento da norma.

Observa-se que a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou contrarrazões sobre o ponto, pontuando que a aprovação de emendas acima do limite de 1% decorreu da Emenda Constitucional Estadual n. 78/2020, ao incluir o art. 120-C, § 4º, da CE, com a imposição de que as emendas constantes da LOA do exercício de 2018 deverão ser objeto de execução orçamentária e financeira no exercício de 2021, trazendo, ainda, justificativas para o descumprimento do percentual de 20% de aplicação para as funções da educação, aduzindo que a determinação constitucional seria no sentido da destinação, sendo esta entendida como o montante alocado pelo Poder Legislativo às emendas, e não necessariamente da execução das emendas nos referidos percentuais.

A Diretoria de Contas de Governo, na reinstrução do processo, esclareceu que não haveria como assegurar que todo o montante de R\$ 243 milhões aprovado a maior decorreria do exercício de 2018, por não haver a segregação dessas despesas relacionadas às emendas impositivas no texto da lei orçamentária. Por outro lado, pontuou que, de fato, para fins de atendimento do limite mínimo de 20% para as funções da educação, deve-se verificar a proporção de emendas destinadas à educação frente ao restante inicialmente consignado na LOA, do que se infere que houve o cumprimento do limite mínimo, com o percentual de 21,73%.

Com efeito, esta representante ministerial já havia trazido ponderações que relativizaram os pontos ora destacados. De toda forma, procede

o novo cálculo apontado para fins de cumprimento do limite mínimo de 20% trazido pela Lei Estadual n. 18.033/20.

Logo, conclui-se que o ponto seja suficientemente contemplado no parecer prévio do presente exercício apenas com a inclusão de recomendação ao Poder Executivo cumpra fielmente as disposições incluídas nos arts. 120, §§ 9º a 11, da CE, e as demais normas pertinentes às emendas impositivas aprovadas em cada exercício.

#### 4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

No presente item, a Diretoria de Contas de Governo procedeu à análise do Balanço Geral do Estado no exercício de 2021 – elaborado a partir das informações extraídas do SIGEF – notadamente no que se refere à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em confronto com as demonstrações contábeis apresentadas.

##### 4.1. Balanço Orçamentário

Trata-se de ponto relevantíssimo na análise das contas públicas, por meio do qual se verifica o cumprimento do princípio do equilíbrio de caixa, que corresponde a uma das ideias centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme bem anunciado logo em seu art. 1º, *caput* e § 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 consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse contexto, o balanço orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, na forma do art. 102 da Lei n.

4.320/64, evidenciando, assim, a integração entre o planejamento e a execução do orçamento, compreendendo, enfim, a gestão orçamentária do ente.

Inicialmente, a Diretoria de Contas de Governo destacou que do cotejo entre a receita prevista e a despesa fixada, houve um déficit de R\$ 1.23 bilhão referente às despesas com inativos do Fundo Financeiro do IPREV, evidenciando, assim, a existência de despesas sem cobertura pelas receitas orçamentárias.

À luz de todo o arcabouço normativo-contábil que ampara a matéria, extrai-se do entendimento da área técnica a seguinte síntese (fls. 2501-2502):

Em análise ao Balanço Orçamentário Consolidado de 2021 verificou-se previsão inicial total das receitas no valor de R\$ 31,75 bilhões e dotação inicial das despesas no mesmo valor. Neste ponto, verifica-se que a referida demonstração evidencia a dotação inicial em discordância com as despesas fixadas na LOA 2021 (Lei nº 18.055/2020), já que esta foi aprovada com deficit orçamentário previsto de R\$ 1,23 bilhão. [...]

Conforme já relatado, a estrutura do Balanço Orçamentário prevista pelo MCASP não contempla situação em que o orçamento é aprovado em desequilíbrio, de forma que reserva linhas próprias somente com os possíveis desequilíbrios que podem ocorrer durante a execução do orçamento, bem como com a arrecadação de receitas de exercícios anteriores, que não se incluem nas receitas orçamentárias. [...]

Isso posto, considerando que a despesa fixada na LOA de 2021 (Lei nº 18.055/2020) atinge o montante de R\$ 32,98 bilhões e a dotação inicial prevista no Balanço Orçamentário é evidenciada no valor de R\$ 31,75 bilhões, configura-se distorção de evidenciação no montante de R\$ 1,23 milhão em decorrência da não evidenciação do deficit orçamentário previsto na LOA 2021 relativo às despesas com inativos do Fundo Financeiro do IPREV sem cobertura pelas receitas orçamentárias, em desacordo com os critérios de evidenciação da informação contábil e orçamentária previstos na Lei 4.320/1964 (arts. 101 e 102), MCASP (8ª edição) e NBC TSP Estrutura Conceitual.

Compulsando-se os autos do processo @PCG n. 21/00057779, observa-se que a mesma situação ocorreu no exercício anterior, não sendo destacada – assim como no presente exercício – especificamente nas considerações finais da área técnica acerca das demonstrações contábeis, permanecendo apenas seu apontamento quando da análise do planejamento orçamentário, consoante analisado no 2.1 deste parecer, sendo o ponto lá

resolvido mediante a sugestão de expedição de nova recomendação no parecer prévio do presente exercício, o que reputo suficiente para a inconsistência contábil em comento.

Ainda, finalizando o tópico introdutório do Balanço Orçamentário, a área técnica destacou que a receita orçamentária arrecadada (R\$ 34.16 bilhões) fora 7,59% superior à previsão orçamentária atualizada, observando-se um crescimento nominal de 14,05% se comparada ao valor nominal da receita obtida no exercício de 2020 (R\$ 29.95 bilhões).

Por sua vez, quanto ao resultado orçamentário do exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo apontou que, do confronto do total de receita realizada (R\$ 34.16 bilhões) com as despesas empenhadas (R\$ 33.75 bilhões) apurou-se um superávit orçamentário de R\$ 414 milhões, representando 1,21% da receita arrecadada no período.

Registra-se que tal resultado orçamentário fora consideravelmente superior ao observado nos exercícios anteriores (excetuando-se o peculiar exercício de 2020): déficit de R\$ 296 milhões (2017), déficit de R\$ 1.51 bilhão (2018), superávit de R\$ 199 milhões (2019) e superávit de R\$ 2.10 bilhões (2020).

A área técnica também esclareceu que das despesas realizadas em 2021, o montante de R\$ 2.48 bilhões acabou sendo financiado com sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais.

Ainda, pontuou-se que a relação entre as despesas correntes liquidadas, acrescidas dos restos a pagar não processados, e as receitas correntes, ambas consolidadas, atingiu o percentual de 86,42%, abaixo, portanto, do limite de 95% estabelecido pelo art. 167-A da CRFB/88, em cumprimento, conseqüentemente, de referido dispositivo constitucional.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo destacou a questão das despesas de exercícios anteriores, cujo procedimento, apesar de legalmente autorizado pelo art. 37 da Lei n. 4.320/64, deve ser utilizado apenas de maneira excepcional, diante do regime de competência da despesa pública preconizado no art. 35 do mesmo diploma legal, que “transmite à sociedade maior confiabilidade no planejamento público e responsabilidade fiscal por parte do gestor dos recursos”, conforme bem destacado pela área técnica (fl. 2509).

Nesse sentido, o tema foi objeto de recomendações e ressalva nos exercícios de 2016 a 2018<sup>47</sup>, ao passo que, a partir do exercício de 2019, observou-se uma considerável diminuição na realização de tais despesas, o que demonstra que o novo Governo passou a atender imediatamente às recomendações dessa Corte de Contas nesse aspecto. Com efeito, vislumbrou-se o montante de R\$ 314 milhões<sup>48</sup> em despesas de exercícios anteriores realizadas no exercício de 2021, ao passo que tal prática atingiu o valor de R\$ 583 milhões em 2018, no último exercício do Governo anterior, e de R\$ 274 milhões em 2019 e igualmente de R\$ 314 milhões em 2020.

Assim, apesar da recente disposição no sentido da diminuição do tipo de dispêndio em questão, entendo que o ponto possa seguir sendo objeto de recomendação no presente exercício, para que o Poder Executivo mantenha a tendência de evitar esse tipo de despesa.

Por outro lado, a questão das despesas sem prévio empenho revela-se como outro ponto que merece atenção no resultado orçamentário do ente.

---

<sup>47</sup> Em 2019 não houve qualquer consideração do tema no parecer prévio, ao passo que em 2020 o ponto fora inserido em uma recomendação de maior escopo, em especial diante das despesas sem prévio empenho e sem registros contábeis, conforme será observado adiante.

<sup>48</sup> Destaca-se que 49,94% desse valor correspondeu somente à Secretaria de Estado da Saúde.

Nesse aspecto, a Diretoria de Contas de Governo apurou a existência do montante de R\$ 48 milhões em despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho. Todavia, de tal valor, apenas a quantia de R\$ 11.26 milhões corresponde ao ora analisado exercício de 2021, referindo-se na totalidade a créditos sem execução orçamentária do Fundo Estadual de Saúde.

Apurando-se tal questão, a área técnica recebeu informações da Secretaria de Estado da Saúde no sentido de que haveria, além da referida quantia de R\$ 11.26 milhões, outros R\$ 1.69 milhão não empenhados e não contabilizados – totalizando, assim, R\$ 12.95 milhões.

Enfim, apesar de tal montante ser consideravelmente menor que os valores apurados nos exercícios anteriores<sup>49</sup>, o fato é que se observou que, mais uma vez, o resultado orçamentário apresentado pelo Estado não reflete a realidade para o exercício de 2021, já que o saldo registrado na conta de créditos sem execução orçamentária e as despesas sem prévio empenho (que totalizaram R\$ 12.95 milhões) deveriam refletir diretamente no superávit orçamentário de R\$ 413.67 milhões, isto é, considerando tais montantes, o resultado orçamentário do exercício de 2021 apresentaria um superávit de R\$ 400.72 milhões.

Nesse sentido, o tema foi objeto de recomendações e ressalvas nos cinco últimos exercícios, consoante se observa nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094<sup>50</sup>, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744, @PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779:

#### Exercício de 2016:

##### 5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.6. Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei n. 4320/64,

---

<sup>49</sup> Em valores não atualizados: R\$ 53.48 (2018), R\$ 72.63 milhões (2019) e R\$ 23.03 milhões (2020).

<sup>50</sup> A ressalva aposta no parecer prévio referente a tal processo ensejou a autuação do processo de monitoramento @PMO n. 17/00737420, o qual, todavia, ainda se encontra em fase inicial de instrução, a demonstrar a completa ineficácia desse tipo de procedimento, conforme será observado em diversos momentos do presente parecer.

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;

#### Exercício de 2017:

##### 5.1.1. RESSALVAS: [...]

##### 5.1.1.2. Resultado orçamentário

5.1.1.2.1. 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. [...]

##### 5.1.1.3. Despesa sem prévio empenho

5.1.1.3.1. 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 passa a ser de déficit no valor de R\$ 630.911.046,96 milhões.

#### Exercício de 2018:

##### 1.1. DAS RESSALVAS [...]

##### 1.1.2. Gestão Orçamentária

1.1.2.1. Realização de Despesas sem Prévio Empenho, em descumprimento ao art. 60 da Lei n. 4.320/64, no montante de **R\$ 53,47 milhões**, o que reflete diretamente no resultado orçamentário do Governo do Estado.

#### Exercício de 2019:

##### 1.2. RECOMENDAÇÕES [...]

##### 1.2.3. Gestão Contábil

1.2.3.1. Evitar a realização de despesas sem prévio empenho, em obediência aos estágios da despesa, disciplinados na Lei nº 4.320/64;

#### Exercício de 2020:

##### 1.1. RESSALVAS:

1.1.5. Realização de despesa sem prévio empenho, contrariando o art. 60 da Lei n. 4.320/1964, com e sem registro no subsistema patrimonial, gerando distorções na composição e resultado patrimoniais, em desacordo com o art. 85 do mesmo diploma legal, que vem constituindo prática reiterada, apesar das ressalvas do Tribunal de Contas.

##### 1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

1.2.5. Promover ampliação das medidas e contínuos avanços no planejamento, nas orientações e nos controles internos dos órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo para eliminação de ocorrências de despesas sem prévio empenho e sem registro contábil, redução de despesas de exercícios anteriores e cancelamento de despesas liquidadas sem justificativas plausíveis e respectivos registros;

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda defendeu, em síntese, que o registro da situação fora realizado consoante as normas contábeis aplicáveis, destacando, ainda, que vem reiteradamente orientando as Unidades para coibir a realização de despesas sem prévio empenho, sendo que a Secretaria de Estado da Saúde, grande responsável pela problemática, adotou uma série de providências para minimizar a ocorrência das despesas em comento.

Por sua vez, a DGO, na reinstrução do processo, reiterou a escorreita interpretação das normas contábeis aplicáveis ao caso, reconhecendo as ações de melhoria relatadas pelo responsável, mas aduzindo que ainda não foram capazes de sanar totalmente a ocorrência.

Realmente, apesar de se reconhecer – como visto acima –, que os montantes envolvidos na restrição em comento são consideravelmente menores que os registrados em exercícios anteriores, entendo que não merece reparos o entendimento da Diretoria de Contas de Governo quanto aos aspectos contábeis que envolvem a questão, ensejando a manutenção do apontamento, reiteradamente observado em exercícios anteriores, como visto.

Logo, na linha do que decidido no último exercício, entendo que a questão segue ensejando a inclusão de ressalva e a expedição de recomendação para que a situação siga sendo evitada no próximo exercício.

Por sua vez, no que se refere ao cancelamento de despesas liquidadas, a Diretoria de Contas de Governo pontuou os avanços nos procedimentos de registro das despesas liquidadas canceladas, apesar de registrar que sua prática afronta à legislação vigente, destacando, ainda, que o montante

apurado no exercício de 2021 (R\$ 1.05 bilhão) fora o menor dos últimos exercícios: 2017 (R\$ 1.16 bilhão), 2018 (R\$ 2.28 bilhões), 2019 (R\$ 2.17 bilhões) e 2020 (R\$ 2.73 bilhões).

Nesse sentido, o tema foi objeto de recomendações e apenas uma ressalva nos cinco últimos exercícios, consoante se observa nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744, @PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779:

Exercício de 2016:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.2.5. Adote providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas;

Exercício de 2017:

5.1.3. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.3.4. Cancelamento de despesas liquidadas.

5.1.3.4.1. 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.

Exercício de 2018:

1.1. DAS RESSALVAS

1.1.2. Gestão Orçamentária [...]

1.1.2.2. Cancelamento de Despesas Liquidadas no montante de R\$ 20,5 milhões, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, afetando a credibilidade e a confiabilidade dos resultados do Balanço Geral.

Exercício de 2019:

1.2. RECOMENDAÇÕES

1.2.3. Gestão Contábil [...]

1.2.3.2. Adotar providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas;

Exercício de 2020:

1.2. RECOMENDAÇÕES [...]

1.2.5. Promover ampliação das medidas e contínuos avanços no planejamento, nas orientações e nos controles internos dos órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo para eliminação de ocorrências de despesas sem prévio empenho e sem registro contábil, redução de despesas de exercícios anteriores e cancelamento de despesas liquidadas sem justificativas plausíveis e respectivos registros;

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda defendeu, em suma, que vem envidando esforços no sentido de contornar a situação, destacando que todos os cancelamentos observados no exercício foram devidamente justificados.

Por seu turno, a DGO, na reinstrução do processo, reconheceu mais uma vez os avanços na matéria, mas registrou que a situação ainda carece de melhorias, sendo que o cancelamento de despesas liquidadas, ainda que justificado, inevitavelmente contraria a legislação.

De fato, na linha do que fora registrado no ponto anterior, apesar de se reconhecer que os montantes envolvidos na restrição em comento são consideravelmente menores que os observados em exercícios anteriores e que o detalhamento de justificativas concede uma maior transparência à matéria, entendo que não merece reparos o entendimento da Diretoria de Contas de Governo quanto aos aspectos contábeis que envolvem a questão, ensejando a manutenção do apontamento, reiteradamente observado em exercícios anteriores, como visto.

Assim, na linha da maioria das últimas decisões do Tribunal Pleno e considerando que o montante apresentado no presente exercício fora o menor dos últimos anos, entendo que a questão enseja apenas expedição de recomendação para que a situação seja evitada no próximo exercício.

#### 4.2. Balanço Financeiro

No que se refere à gestão financeira do ente, deve-se analisar sua movimentação financeira evidenciada no balanço financeiro, a demonstrar a receita e a despesa orçamentárias e os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos provenientes do exercício anterior, e com os que se transferem para o exercício seguinte, na forma do art. 103 da Lei n. 4.320/64.

Nesse sentido, o balanço financeiro do Estado demonstra que, no exercício de 2021, os ingressos totalizaram R\$ 156.72 bilhões, enquanto que os dispêndios foram da ordem de R\$ 154.58 bilhões, resultando ao final do exercício em saldo financeiro positivo sobre as disponibilidades de R\$ 2.14 bilhões. Assim, as disponibilidades financeiras passaram de R\$ 11.23 bilhões em 2020 para R\$ 13.36 bilhões em 2021.

### 4.3. Balanço Patrimonial

Quanto à gestão patrimonial do Estado, a Diretoria de Contas de Governo procedeu à análise do balanço patrimonial por meio das contas representativas do patrimônio público, bem como das contas de compensação.

Nesse sentido, iniciando-se pelo ativo, no que se refere, em primeiro lugar, ao ativo circulante – disponíveis para realização imediata ou em até doze meses –, destacou-se que, no exercício 2021, houve um aumento de 31,40% em relação ao exercício anterior, sendo o subgrupo Caixa e Equivalente de Caixa o maior responsável por esta variação, com aumento de R\$ 3.36 bilhões.

Por sua vez, no que tange ao ativo não circulante – realizável a longo prazo – apontou-se que, no exercício de 2021, houve um aumento de 0,81% em relação ao exercício anterior, principalmente diante do incremento da conta 1.2.2.1.1.01.00.00, na ordem de R\$ 567 milhões.

Finalmente, com relação à dívida ativa – *tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem* –, a Diretoria de Contas de Governo destacou que no exercício de 2021 seu montante, depois de muitos anos, enfim diminuiu, atingindo o patamar de R\$ 22.50 bilhões<sup>51</sup>, rompendo-se, assim, a tendência de crescimento do estoque da dívida ao mesmo tempo em que os valores efetivamente cobrados permanecem

---

<sup>51</sup> A dívida ativa atingiu os patamares de R\$ 20.41 bilhões em 2017, de R\$ 21.62 bilhões em 2018, de R\$ 24.01 bilhões em 2019 e de R\$ 24.23 bilhões em 2020.

ínfimos, apesar de terem aumentado no exercício de 2021 – R\$ 544 milhões no exercício de 2021<sup>52</sup>.

Destaca-se que a questão vinha sendo objeto de ressalvas e recomendações nos últimos exercícios<sup>53</sup>, consoante se observa nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744 e @PCG n. 20/00143150 – com relação ao exercício de 2020, não houve menção no parecer prévio:

#### Exercício de 2016:

##### 5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.4. Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos;

#### Exercício de 2017:

##### 5.1.3. RECOMENDAÇÕES: [...]

##### 5.1.3.5. Dívida Ativa

5.1.3.5.1. 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.

#### Exercício de 2018:

##### 1.1. DAS RESSALVAS [...]

1.1.2.4. Evolução demasiada do estoque da Dívida Ativa do Estado (R\$ 16,96 bilhões) em relação a **Dívida Ativa Líquida de R\$ 265,23 milhões**. Volume de provisão de perdas e arrecadação em patamares que demonstram a baixa eficiência, por parte do Estado, o que denota violação ao princípio da eficiência.

#### Exercício de 2019:

##### 1.2. RECOMENDAÇÕES:

1.2.3.3. Adotar procedimentos visando a recuperação dos valores inscritos em Dívida Ativa, diante do volume de provisões com perdas e o volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstrando baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos;

---

<sup>52</sup> Foram efetivamente cobrados os valores de R\$ 484 milhões em 2017, de R\$ 370 milhões em 2018, de R\$ 450 milhões em 2019 e de R\$ 397 milhões em 2020.

<sup>53</sup> For a instaurado, também, o processo @PMO n. 16/00510539, encontrando-se ainda em tramitação, a demonstrar a completa falta de efeito prático nesse tipo de procedimento.

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda apontou que a Procuradoria-Geral do Estado tem atuado em diversas frentes para contornar a situação, atingindo melhoras significativas que ensejariam o afastamento do apontamento.

Por sua vez, a DGO, na reinstrução do processo, reconheceu mais uma vez os avanços na matéria, mas registrou que o volume da dívida ativa ainda é considerável, demonstrando a necessidade de uma maior efetividade na busca por esses créditos.

Realmente, não obstante o reconhecimento de avanços na matéria, mostra-se premente ainda a necessidade de melhorias.

Logo, considerando o recuo da dívida e o aumento dos valores efetivamente cobrados, entendo suficiente a expedição de recomendação para que o Estado siga com a adoção das providências necessárias à solução da questão.

Por outro lado, a Diretoria de Contas de Governo apontou que no exercício de 2021 o passivo (dívida pública) do Estado atingiu o montante de R\$ 129.30 bilhões, demonstrando um recuo após a apuração de um vultoso aumento entre os exercícios de 2019 e 2020<sup>54</sup>, conforme registrado pela área técnica (R\$ 36.70 bilhões em 2019 e R\$ 256.73 bilhões em 2020), ou seja, entendo que o quadro também enseja a expedição de recomendação ao Poder Executivo, nos

---

<sup>54</sup> Conforme pontuado pela área técnica à fl. 2520: *Observou-se considerável diminuição no passivo não circulante, conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, cujo saldo final em 2021 foi de R\$ 87,32 bilhões e em 2020 R\$ 217,82 bilhões, variando R\$ 130,50 bilhões (59,91%), justificada por várias alterações nas hipóteses atuariais, em atendimento ao disposto na Portaria nº 464 de 19 de novembro de 2018. Destaca-se entre as alterações a utilização do método de financiamento de Crédito Unitário Projetado (PUC); atualização anual e obrigatória da tábua de mortalidade geral e de inválidos para IBGE 2019; adoção do fator de capacidade de remuneração e proventos para 100%; revisão de crescimento real de remunerações de ativos para 2,13% ao ano; redução obrigatória da estimativa de compensação previdenciária a receber de 10% do VABF – Valor Atual dos Benefícios Futuros para 9%; e adoção da taxa de juros e desconto atuarial de 4,5% ao ano, sendo esta a que provocou o maior impacto no saldo, conforme informação do Balanço Geral do Estado, volume 1, pg. 262: [...].*

moldes delineados no exercício de 2018 (@PCG n. 19/00311744)<sup>55</sup> – apesar do mencionado salto da dívida, não houve qualquer menção ao assunto nos pareceres prévios seguintes.

A instrução também destacou as operações de crédito internas decorrentes do Contrato n. 012/98/STN/COAFI, que reestruturou as dívidas do Estado com a União na forma da Lei n. 9.496/97. Apontou-se que, segundo o Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do Governo do Estado, o montante contratado inicialmente foi de R\$ 5.42 bilhões, sendo que os pagamentos realizados até dezembro de 2021 alcançaram o valor de R\$ 15.22 bilhões, havendo ainda um saldo devedor de R\$ 9.80 bilhões.

Especificamente no que se refere à dívida flutuante – aquela de curto prazo –, a área técnica registrou o aumento de 26,50% com relação ao exercício anterior, passando-se de um montante de R\$ 14.68 bilhões para uma quantia de R\$ 18.57 bilhões.

Com relação à dívida fundada – aquela de longo prazo –, a Diretoria de Contas de Governo destacou que no exercício de 2021 fora registrado um considerável recuo com relação ao grande aumento observado no exercício anterior (R\$ 272.52 bilhões) – também decorrente da mencionada alteração na forma de cálculo das provisões matemáticas previdenciárias –, atingindo o montante de R\$ 110.73 bilhões, ao passo que anteriormente alcançava valores de R\$ 31.54 bilhões (2017), R\$ 32.09 bilhões (2018), e R\$ 29.29 bilhões (2019).

Na sequência, a área técnica, assim como no exercício anterior, abriu tópico específico para tratar dos impactos da Lei Complementar n. 173/2020 – Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus –, destacando que no exercício de 2021 houve a retomada dos pagamentos de serviço da dívida de

---

<sup>55</sup> **1.2 RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.2.2.** Recomendar ao Estado a imediata adoção de providências para contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos anos no tocante ao crescimento da dívida pública, com grave risco de comprometimento do equilíbrio das finanças estaduais.

empréstimos que foram suspensos em 2020 por conta da lei (R\$ 1.06 bilhão não fora pago), registrando-se, assim, o pagamento total de R\$ 2.34 bilhões no exercício ora analisado. Salientou-se também o recebimento de R\$ 227 milhões para o enfrentamento da pandemia no Estado durante o exercício de 2021.

Quanto aos precatórios, a Diretoria de Contas de Governo, após toda a contextualização da matéria, registrou que, a partir da análise do processo 0000193-78.2010.8.24.0500, em tramitação no TJ/SC, o Estado de Santa Catarina disponibilizou o montante de R\$ 513 milhões para o pagamento de precatórios abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2021. Assim, concluiu-se que o repasse pelo Estado para pagamento de precatórios no exercício de 2021 foi executado de forma regular. Em seguida, destacou-se o passivo total de precatórios do Estado discriminado por entidade devedora, alcançando a quantia de R\$ 2.64 bilhões ao final do exercício de 2021.

Finalmente, quanto aos depósitos judiciais para pagamento de precatórios, a área técnica apresentou o procedimento atualmente disciplinado pela Lei Complementar n. 151/2015, na forma do art. 101, § 2º, inciso I, do ADCT (fl. 2535):

Em síntese, o Estado delibera que recursos referentes a depósitos judiciais em que o Estado é parte sejam transferidos à conta do Tesouro Estadual (70% ou 80%, dependendo da Lei autorizadora) e ao Fundo de Reserva (30% ou 20%), que garantem a restituição da parcela transferida ao Governo. O valor transferido ao Tesouro é utilizado prioritariamente para pagar precatórios. O valor transferido ao Fundo, por sua vez, é utilizado para devolver os valores referentes aos depósitos judiciais, quando do encerramento de processos litigiosos, e é recomposto pelo Estado quando menor que o limite mínimo estipulado pela legislação (30% ou 20%).

Nesse contexto, ao final do exercício de 2021, os depósitos judiciais que foram utilizados somavam o montante de R\$ 407.95 milhões, sendo que, também até o final do exercício de 2021, a quantia de R\$ 152.73 milhões foi devolvida às partes pelo encerramento de processos litigiosos. Especificamente em 2021, também em decorrência do deslinde de processos judiciais, houve devoluções de recursos às partes na quantia de R\$ 42.20 milhões. Ainda, os valores

transferidos ao Estado para pagamento de precatórios atualizados pela caderneta de poupança representavam o montante de R\$ 262.45 milhões ao final do exercício de 2021, ao passo que os Fundos de Reserva totalizavam a quantia de R\$ 54.80 milhões.

Por seu turno, a Diretoria de Contas de Governo também destacou a Lei Complementar Estadual n. 706/2017, que autorizou o Tesouro Estadual a levantar recursos de depósitos judiciais vinculados aos demais processos em tramitação no TJ/SC mesmo nos quais o Estado não faça parte, no percentual de 9% do total dos depósitos judiciais de que trata o art. 101, § 2º, inciso II, alínea “b”, do ADCT. Nesse contexto, o saldo inicial de depósitos na data da promulgação da lei era de R\$ 5.66 bilhões, permitindo, assim, a transferência de R\$ 509.17 milhões. Ao final do exercício de 2021, o valor atualizado da dívida do Estado com o TJ/SC era de R\$ 821.87 milhões – em comparação ao valor de R\$ 738.13 milhões no início do exercício. A área técnica ainda projetou o montante final a ser devolvido em 31.12.2023 – R\$ 878.88 milhões.

Enfim, trata-se de matéria sensível que exige o controle atento dessa Corte de Contas, mostrando-se pertinente, dessa forma, a expedição de recomendação nos mesmos moldes que procedido no exercício de 2018 (processo @PCG n. 19/00311744)<sup>56</sup> – não houve menção ao assunto nos pareceres prévios dos últimos dois exercícios.

#### 4.4. Patrimônio Líquido

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, de acordo com o Balanço Geral do Estado, apurou-se um patrimônio líquido negativo no montante de R\$ 62.46 bilhões, o que representa melhora de 68,29% em relação ao patrimônio líquido negativo existente ao final do exercício passado (R\$ 196.99

---

<sup>56</sup> **1.2 RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.2. Gestão Financeira 1.2.2.1.** Recomendar que o Estado honre com seus compromissos relacionados aos precatórios, bem como acompanhe de maneira diligente a tramitação dos processos em que é parte.

bilhões), diante da redução das Provisões Matemáticas Previdenciárias no valor de R\$ 130.50 bilhões em 2021.

#### 4.5. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro

A área técnica assinalou que o ativo financeiro do Estado ao final do exercício de 2021 foi de R\$ 18.95 bilhões, o que representou um aumento de 21,42% com relação ao montante encontrado no encerramento do exercício de 2020 (R\$ 15.60 bilhões). Por sua vez, as obrigações registradas no passivo financeiro do Estado ao final do exercício de 2021 foram de R\$ 13.42 bilhões, o que também representou um aumento (24,94%) em comparação ao montante encontrado no encerramento do exercício de 2020 (R\$ 10.74 bilhões).

#### 4.6. Resultado Financeiro apurado no Balanço Patrimonial

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, a partir do confronto entre os valores mencionados no item anterior, verifica-se que o Estado apresentou um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial na ordem de R\$ 5.53 bilhões ao final do exercício de 2021, apresentando, assim, uma situação financeira positiva.

#### 4.7. Ativo Permanente e Passivo Permanente

A instrução também apontou que, de acordo com o balanço patrimonial apresentado, o ativo não financeiro (permanente) do Estado totalizou o montante de R\$ 47.89 bilhões ao final do exercício de 2021, ao passo que o passivo permanente importou na quantia de R\$ 117.27 bilhões.

#### 4.8. Saldo Patrimonial

A Diretoria de Contas de Governo assinalou que, de acordo com Balanço Geral do Estado, a situação patrimonial do ente apresentou, ao final do exercício de 2021, um passivo real a descoberto – diferença entre o ativo e o passivo (financeiro e permanente) – de R\$ 63.85 bilhões, configurando, assim, uma situação patrimonial negativa, impactado especialmente pela alteração da

evidenciação das Provisões Matemática Previdenciárias, como visto. Significa dizer que os bens e direitos à disposição do Estado *não cobrem* suas obrigações, sendo que, em termos de quociente de análise de balanços, o quociente da situação patrimonial ao final do exercício de 2021 foi de 0,51, isto é, o Estado possui apenas R\$ 0,51 de ativo total para cobrir cada R\$ 1,00 de dívida total. Apesar disso, a área técnica destacou que tal quociente apresentou considerável melhora em relação ao exercício anterior (0,23). De qualquer maneira, o quadro retratado neste e nos itens anteriores deste parecer reforçam a pertinência da recomendação acima sugerida com relação ao passivo do Estado.

#### 4.9. Contas de Controle

A Diretoria de Contas de Governo explicou que o controle de riscos fiscais e passivos contingentes está registrado, conforme o novo plano de contas, nas contas de controle do grupo “8”, ou seja, os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas sim registrados em contas de controle conforme o Plano de Contas Aplicadas ao Setor Público (PCASP). Neste contexto, a área técnica registrou que em 2021 houve mudanças estruturais dos riscos fiscais e passivos contingentes em relação aos exercícios anteriores, com a baixa, nos registros de controle, do saldo de R\$ 12.06 bilhões verificado em 2020 (2542):

Conforme informações no Relatório da Dívida Pública - 3º quadrimestre de 2021, foi realizado lançamento na Unidade Gestora 520002 – Encargos Gerais do Estado (EGE), pelo documento 2021NL064641, a inclusão do valor de R\$ 1.250.945.234,04 de novos riscos fiscais e passivos contingentes conforme apresentados pela PGE no Anexo Único da informação GAB/PGE nº 7/2021.

O respectivo valor foi apontado pela PGE como sendo de provável perda, e, como consequência, foi efetuado a baixa nas contas de controle e o lançamento de uma provisão contábil no passivo da Unidade EGE, conta contábil 2.1.7.9.1.04.00.00 – Provisão para Ação Judicial em Trânsito.

Consoante pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, a análise e as mudanças dos riscos fiscais e passivos contingentes serão procedidas no item 5.8 do relatório técnico e, conseqüentemente, deste parecer.

#### 4.10. Demonstrações das Variações Patrimoniais

A instrução assinalou que o resultado da variação patrimonial do ora analisado exercício de 2021 correspondeu a um resultado patrimonial positivo de R\$ 134.61 bilhões, gerando uma variação positiva de 162,55% em comparação ao apurado ao final do exercício de 2020 (resultado patrimonial negativo de R\$ 215.20 bilhões), decorrendo tais vultosas diferenças, mais uma vez, da reversão nas Provisões Matemáticas Previdenciárias.

#### 4.11. Demonstração do Fluxo de Caixa

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, na análise do demonstrativo dos fluxos de caixa no exercício de 2021, verificou-se que a geração líquida de caixa e equivalente de caixa foi positiva em R\$ 1.63 bilhão, o que representou uma diminuição de 11,10% em relação ao observado no exercício de 2020 (geração líquida de caixa e equivalente de caixa positiva de R\$ 1.84 bilhão).

#### 4.12. Auditoria Financeira

A partir de 2020, na análise das contas do exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo passou a realizar auditorias financeiras junto ao processo de Prestação de Contas do Governo.

No exercício de 2021, foram examinados o Balanço Patrimonial, o Balanço Financeiro, o Balanço Orçamentário, a Demonstração das Variações Patrimoniais e a Demonstração de Fluxo de Caixa do Estado de Santa Catarina.

Destacou-se que, a partir das evidências obtidas na auditoria, não foram identificados fatos que representassem distorções relevantes que pudessem alterar a informação divulgada sobre a situação patrimonial, financeira e orçamentária do Estado, “exceto pelas ressalvas dispostas nos tópicos seguintes, as quais causaram distorções no percentual de 0,13% do Passivo Total” (fl. 2547).

Observa-se, assim, uma considerável evolução na matéria, porquanto nos exercícios anteriores foram constatadas distorções nos

percentuais de 5,08% do Ativo Total e 0,30% do Passivo Total (2019) e nos percentuais de 0,24% do Ativo Total e 0,01% do Passivo Total (2020).

As referidas ressalvas dispostas pela área técnica foram as seguintes (fl. 2547):

3.1.1 Superavaliação do passivo circulante no valor de R\$ 89.384.626,63, em razão de divergência entre o saldo da conta de ativo circulante Conta Especial Precatórios (1.1.3.5.1.08.00.00) e o saldo da conta de passivo circulante Depósitos para Pagamento de Precatórios – ESTADO (2.1.8.8.1.04.23.00);

3.2.1 Reincidência da ausência de evidenciação no Balanço Orçamentário do deficit orçamentário (R\$ 1.232.016.184,00) previsto na Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei nº 18.055/2020), com apresentação de valor de dotação inicial (despesa) divergente do valor fixado na LOA. (Reincidência da distorção 3.3.2 identificada no Apêndice I do Relatório DGO nº 86/2021);

3.2.2 Quadro das contas de compensação do Balanço Patrimonial com ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, em decorrência de mudança de critérios adotados para classificação dos riscos fiscais e passivos dados pela Portaria GAB/PGE nº 102/2021;

3.3.1 Reincidência de deficiências no controle dos bens imóveis registrados no Fundo Patrimonial (Reincidência de deficiência identificada no Relatório DGO nº 227/2020 e Apêndice I do Relatório DGO nº 86/2021).

Ao final, a instrução destacou que a auditoria financeira dos exercícios de 2019 e 2020 resultou no apontamento de 26 inconsistências, das quais 18 foram totalmente solucionadas, 5 foram parcialmente solucionadas e 3 restam não solucionadas.

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda pontuou, uma a uma, as quatro ressalvas assinaladas pela área técnica, entendendo que cada situação fora realizada consoante as normas contábeis aplicáveis. Quanto ao registro dos precatórios, aduziu a mudança nas rotinas de contabilização, sendo que, de toda forma, iria incluir nota explicativa para melhor evidenciação da situação. No que se refere à ausência de evidenciação do déficit previsto na LOA, reproduziu as justificativas já pontuadas no item 2.1 deste parecer. Por sua vez, no que tange à ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, entendeu que a regulamentação da matéria justificaria a ausência de tais registros, porquanto não puderam ser mensurados com

confiabilidade, consoante apontado pela PGE – a qual, conforme relatado, estaria fazendo o devido levantamento dos montantes para o registro posterior. Por fim, com relação ao controle dos bens imóveis, pontuou que os registros foram realizados dentro do possível na medida em que permitia o atual sistema, sendo que já se estaria avançada a contratação de um novo *software* para melhor atender à demanda.

A DGO, na reinstrução do processo, reiterou a escorreita interpretação das normas contábeis aplicáveis a cada caso. Quanto ao registro dos precatórios, salientou-se a importância das contas que controlam o fluxo de pagamento da conta especial de precatórios e a consequente necessidade de implantação de controles adicionais de revisão de saldos. No que se refere à ausência de evidenciação do déficit previsto na LOA, conservou-se, naturalmente, o entendimento já pontuado no item 2.1 deste parecer. No que tange à ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, destacou-se o que fora detidamente registrado quando da análise procedida no item 5.8 deste parecer, no sentido de que não se poderia simplesmente zerar a conta para posterior recálculo dos riscos, de acordo com as próprias normas contábeis aplicáveis à matéria – *quando uma obrigação não puder ser estimada de forma confiável deve ser reconhecida como passivo contingente*. Finalmente, com relação ao registro dos bens imóveis, não obstante os esforços do Governo para o saneamento da questão, pendiam diversas inconsistências ao final do exercício, ensejando a manutenção do apontamento.

Ratifica-se o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo na reinstrução do processo, diante da pormenorizada explicação de cada inconsistência verificada, de acordo com as pertinentes normas contábeis aplicáveis a cada caso, mantendo-se, assim, a necessidade de se recomendar à correção de cada ponto para o próximo exercício.

Assim, reputo salutar a expedição de recomendação<sup>57</sup> na presente prestação de contas, no sentido de que o Poder Executivo proceda à correção, para o próximo exercício, dos apontamentos destacados.

## 5. GESTÃO FISCAL

No contexto do controle das ações do governo já iniciado quando da análise do planejamento orçamentário e da gestão contábil, o presente item tem o objetivo de dissecar a conduta do Poder Executivo perante os ditames da Lei Complementar n. 101/2000 a partir da análise da gestão fiscal do Estado, correspondendo ao cumprimento dos preceitos da LRF no que diz respeito ao atendimento de limites e metas fiscais fixadas na LDO referente ao exercício de 2021.

### 5.1. Receita Corrente Líquida

A Diretoria de Contas de Governo apontou que a receita corrente líquida do Estado no exercício de 2021 alcançou o montante de R\$ 31.05 bilhões, o que correspondeu a um crescimento de 2,67% com relação ao exercício anterior (R\$ 30.24 bilhões)<sup>58</sup>.

### 5.2. Despesa com Pessoal *versus* Receita Corrente Líquida Ajustada

Para fins de análise dos limites de gastos com pessoal estabelecidos na LRF, a área técnica destacou que a receita corrente líquida *ajustada* – após a dedução das transferências obrigatórias da União – correspondeu ao montante de R\$ 31.02 bilhões.

---

<sup>57</sup> No exercício de 2019, houve a seguinte recomendação (@PCG n. 20/00143150): **1.2 RECOMENDAÇÕES [...] 1.2.3. Gestão Contábil [...] 1.2.3.5. Corrigir as inconsistências assinaladas na auditoria financeira realizada no balanço patrimonial do Estado. Já no exercício de 2020, não houve qualquer menção ao assunto no parecer prévio.**

<sup>58</sup> No exercício de 2018 apontou-se a quantia de R\$ 29.03 bilhões, ao passo que no exercício de 2019 registrou-se o montante de R\$ 30.80 bilhões.

Sobre tais limites, diz a LRF:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...]

II - Estados: 60% (sessenta por cento); [...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

Assim, a Diretoria de Contas de Governo apurou os seguintes gastos relacionados a cada um dos entes em questão após o terceiro quadrimestre de 2021.

### 5.2.1. Poder Executivo

A despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou o montante de R\$ 13.38 bilhões, o que corresponde a 43,14%<sup>59</sup> da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo, portanto, dos limites legal (49%), prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%), definidos na LRF.

### 5.2.2. Poder Legislativo

Conforme visto, nos termos do art. 20, inciso II, alínea "a", da LRF, a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, não poderá ultrapassar 3,00% da receita corrente líquida ajustada. E na forma do art. 20, § 1º, da LRF, o percentual atribuído ao Poder Legislativo deve ser repartido entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas, o que resultou, a partir dos ajustes legais, o percentual de 2,10% para a ALESC e de 0,90% para o TCE.

---

<sup>59</sup> Os percentuais anteriores foram de 48,76% (2018), 45,75% (2019) e 44,92 (2020).

#### 5.2.2.1. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal da ALESC alcançou o valor de R\$ 444 milhões, o que corresponde ao percentual de 1,46%<sup>60</sup> da receita corrente líquida ajustada, encontrando-se abaixo dos limites legal (2,10%), prudencial (2,00%) e de alerta (1,89%), definidos na LRF.

#### 5.2.2.2. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal do TCE alcançou o montante de R\$ 207 milhões, o que corresponde ao percentual de 0,73%<sup>61</sup> da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo dos limites legal (0,90%), prudencial (0,86%) e de alerta (0,81%), definidos na LRF.

#### 5.2.3. Poder Judiciário

A despesa com pessoal do Poder Judiciário alcançou o valor de R\$ 1.35 bilhão, o que corresponde ao percentual de 4,54%<sup>62</sup> da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo dos limites legal (6,00%), prudencial (5,70%) e de alerta (5,40%), definidos na LRF.

#### 5.2.4. Ministério Público do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal do MP/SC alcançou o montante de R\$ 434 milhões, o que corresponde ao percentual de 1,67%<sup>63</sup> da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo dos limites legal (2,00%), prudencial (1,90%) e de alerta (1,80%), definidos na LRF.

---

<sup>60</sup> Os percentuais anteriores foram de 1,88% (2018), 1,77% (2019) e 1,70 (2020).

<sup>61</sup> Os percentuais anteriores foram de 0,84% (2018), 0,83% (2019) e 0,81 (2020).

<sup>62</sup> Os percentuais anteriores foram de 5,34% (2018), 5,37% (2019) e 5,16 (2020).

<sup>63</sup> Os percentuais anteriores foram de 1,65% (2018), 1,73% (2019) e 1,65 (2020).

### 5.3. Transferências voluntárias e destinação de recursos ao setor privado

A Diretoria de Contas de Governo destacou que no exercício de 2021 o Estado transferiu o montante de R\$ 2.34 bilhões<sup>64</sup> a Municípios (47,87%), a instituições privadas com fins lucrativos (1,08%) e àquelas sem fins lucrativos (51,05%).

### 5.4. Avaliação das metas fiscais

No contexto do planejamento público, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a obrigação de a LDO apresentar o chamado Anexo de Metas Fiscais, incluindo metas de receita e despesa, e de expectativa de resultado fiscal para o exercício, o que se revela de grande relevância para uma gestão fiscal responsável.

Serão avaliadas no presente subitem, portanto, o atingimento das metas de receita total, de despesa total, de resultados primário e nominal, e da dívida consolidada líquida.

Ainda, como bem registrado pela Diretoria de Contas de Governo, em função da situação de *calamidade pública* – pandemia de COVID-2019 – que se estendeu durante todo o exercício de 2021, na forma do Decreto Legislativo n. 18.332/20, pode-se considerar *dispensado o cumprimento das metas fiscais, à luz do art. 65 da LRF*. Assim, entendo que o apontamento de ressalva ou até mesmo a expedição de recomendação sobre eventual descumprimento mostra-se inadequado.

Com relação à meta de receita total do exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo apontou que a receita orçamentária total, compreendendo todos os ingressos provenientes das receitas que possam ser previstas e realizadas no orçamento, importou em R\$ 34.16 bilhões, ficando acima,

---

<sup>64</sup> Nos exercícios anteriores os valores transferidos foram de R\$ 1.68 bilhão (2019) e de R\$ 1.97 bilhão (2020).

portanto, da meta estabelecida na LDO (R\$ 31.75 bilhões), denotando, no caso, o seu cumprimento.

Quanto à meta de despesa total do exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo assinalou que a despesa orçamentária total, que abrange todos os dispêndios ocorridos por meio do orçamento fiscal e da seguridade social, correspondeu ao montante de R\$ 33.75 bilhões, acima, portanto, da meta estabelecida na LDO (R\$ 31.75 bilhões), denotando, no caso, o seu *descumprimento*.

Por seu turno, quanto à meta de resultado primário do exercício de 2021, a instrução registrou um resultado primário positivo de R\$ 3.65 bilhões, valor este superior ao da meta fixada na LDO (positivo de R\$ 1.35 bilhão), denotando, no caso, o seu cumprimento.

Já no que se refere à meta de resultado nominal do exercício de 2021, a área técnica assinalou um resultado nominal de R\$ 1.70 bilhão, ao passo que a LDO estabeleceu como meta o valor de R\$ 0.55 bilhão, denotando, no caso, o seu cumprimento.

Por fim, no que tange à meta da dívida consolidada líquida do exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo apontou que a dívida consolidada líquida do Estado totalizou R\$ 16.48 bilhões, correspondendo a 53,09% da receita corrente líquida, o que se encontra dentro do limite geral de comprometimento de 200% definido pela Resolução n. 40/2001 do Senado Federal. Ainda, registrou-se que a meta estabelecida pela LDO era de R\$ 18.03 bilhões, do que se conclui que a meta foi atingida.

Destaca-se que nos exercícios anteriores houve o descumprimento de diversas das metas acima delineadas, ensejando a aposição de ressalvas nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744, não tendo sido mencionado o assunto nos pareceres prévios seguintes (@PCG 20/00143150 e @PCG

21/00057779), em cujos exercícios houve o descumprimento das metas de resultado nominal (2019) e da dívida consolidada líquida (2019 e 2020<sup>65</sup>).

Em suas contrarrazões, a Secretaria de Estado da Fazenda destaca justamente a situação de calamidade pública que ensejou o aporte de recursos adicionais por parte do Estado no enfrentamento da pandemia.

A DGO, por seu turno, reiterou que a justificativa procede, a ensejar a ausência de qualquer penalidade sobre o ponto em função do art. 65 da LRF. Todavia, não há como simplesmente afastar o resultado de não atingimento da meta fiscal em questão.

De fato, consoante pontuado acima, a situação de calamidade fora devidamente ponderada no presente ponto, ensejando a não obrigatoriedade de atingimento das metas fiscais, por conta da redação do art. 65 da LRF. Por outro lado, não há como deixar de registrar o não atingimento da meta propriamente dito, ainda que não gerando quaisquer consequências.

Logo, consoante registrado acima, diante do art. 65 da LRF e do Decreto Legislativo n. 18.332/20, entendo que o apontamento de ressalva e a expedição de recomendação sobre o descumprimento da meta de despesa total mostra-se inadequado no presente exercício.

### 5.5. Operações de crédito

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, no exercício de 2021, o Estado não realizou operações de crédito no escopo do limite estabelecido pelo art. 7º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.

Observa-se uma acentuada retração das operações de crédito nos últimos exercícios, passando de R\$ 1.42 bilhão em 2017, para R\$ 216 milhões em

---

<sup>65</sup> Em 2020 iniciou-se a mencionada situação de calamidade pública – pandemia de COVID-2019 –, dispensando-se o cumprimento das metas fiscais, à luz do art. 65 da LRF, em decorrência da emissão do Decreto Legislativo n. 18.332/20.

2018, para R\$ 190 milhões em 2019, para 148 milhões em 2020, e para zero, no presente exercício.

Registrou-se, também, que não foram identificadas operações de crédito fora do escopo da LRF, bem como não houve operações de crédito por antecipação de receita orçamentária ou que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF, no exercício de 2021.

### 5.6. Garantias e contragarantias de valores

A área técnica assinalou que, no exercício 2021, o total de garantias concedidas pelo Estado totalizou R\$ 1.68 bilhão, correspondendo a 5,42% da receita corrente líquida, montante abaixo, portanto, do limite de 22% estabelecido pela Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.

Registrou-se, também, o oferecimento de contragarantias, sendo apontado o crescimento de 28,24% do valor das garantias concedidas, em comparação ao apurado no exercício anterior (R\$ 1.31 bilhão).

### 5.7. Avaliação do grau de risco de crédito (*rating*)

A Diretoria de Contas de Governo também destacou o trabalho realizado pelas agências *Fitch Ratings Brasil Ltda.* e *Standard & Poor's Rating Services* – em decorrência de exigência contratual para a realização de operação de crédito junto ao *Bank of America Merrill Lynch* (BAML) no exercício de 2012 – para avaliação, atribuição, publicação e acompanhamento do grau de risco de crédito do Estado (*rating*).

Em apertada síntese, observa-se que a situação do Estado melhorou no exercício de 2021 com relação ao exercício anterior<sup>66</sup>, passando a

---

<sup>66</sup> Desde o início da avaliação, em 2012, a situação só esteve mais adequada nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2019, em que todas as escalas foram tidas por estáveis.

possuir o *rating* estável nas escalas global e nacional para as duas agências contratadas, a exceção da escala global para a *Fitch*.

### 5.8. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

Na linha do que fora pontuado no item 4.9 deste parecer, observou-se a ocorrência de mudanças quanto ao procedimento adotado para o registro dos riscos fiscais e passivos contingentes no exercício de 2021, acarretando a baixa do saldo de R\$ 12.06 bilhões da conta Controle de Riscos Fiscais e Passivo Contingentes, evidenciado no Balanço Patrimonial de 2020, bem como a inclusão do montante de R\$ 1.25 bilhão na conta Provisão para Ação Judicial em Trânsito, evidenciado no Balanço Patrimonial de 2021.

No Relatório da Dívida Pública – 3º quadrimestre de 2021 – a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou a seguinte justificativa (fls. 2564-2566):

Em dezembro de 2016, o ESC implantou no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) as funcionalidades referentes aos Riscos Fiscais do Módulo de Precatórios e Riscos Fiscais, recadastrando os riscos existentes e cadastrando os riscos fiscais tributários. Encontra-se pendente ainda a integração deste módulo com o Sistema de Controle dos Processos Judiciais da Procuradoria Geral do Estado (PGENET), que possibilitará o acompanhamento mais eficaz dos riscos, pois atualmente o processo de cadastramento e acompanhamento dos processos são realizados manualmente.

Com relação aos procedimentos adotados para registro no SIGEF dos riscos fiscais e passivos contingentes apontados pela PGE, o exercício de 2021 apresentou uma mudança estrutural em relação aos exercícios anteriores.

No dia 27 de dezembro de 2021, foi publicada, no Diário Oficial do Estado, a Portaria GAB/PGE nº 102/2021, que estabelece os critérios e os procedimentos a serem adotados pela PGE na prestação de informações sobre ações judiciais ajuizadas contra o Estado, autarquias ou fundações públicas que possam representar riscos fiscais.

Por meio do ofício GAB/PGE nº 1889/2021, a PGE manifestou-se explicando que informações específicas acerca das ações judiciais que possam implicar em riscos fiscais serão prestadas posteriormente, acompanhadas de justificativas para a não inclusão de algumas demandas atualmente cadastradas como riscos fiscais e passivos contingentes na prestação de contas do governo de 2021 e no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), principalmente por não atenderem a nova regulamentação.

Em 30 de dezembro de 2021, foi autuado pela PGE o processo PGE nº 9029/2021, que encaminha a informação GAB/PGE nº 7/2021 descrevendo os critérios adotados para inclusão dos riscos fiscais e passivos contingentes apresentados no Anexo Único da referida informação.

A tabela a seguir apresenta de forma resumida o que consta do Anexo Único da informação GAB/PGE nº 7/2021 e que foi registrado no SIGEF. Estes são atualmente os únicos riscos fiscais e passivos contingentes registrados no sistema que atendem a Portaria GAB/PGE nº 102/2021: [...]

Na informação GAB/PGE nº 7/2021, a PGE aponta ainda a necessidade de baixa dos demais riscos fiscais até então cadastrados no SIGEF não abrangidos no Anexo Único da informação GAB/PGE nº 7/2021, por não conterem os critérios estabelecidos na Portaria GAB/PGE nº 102/2021.

Desta forma, para atender aos apontamentos da PGE, a GEDIP da DITE, responsável pela manutenção do módulo de precatórios e riscos fiscais do SIGEF, efetuou a baixa dos registros no módulo e por consequência também dos registros contábeis a fim de cumprir os prazos determinados pela Diretoria de Contabilidade e Informações Fiscais (DCIF) para o encerramento do exercício de 2021 no sistema.

Após a baixa de todos os riscos fiscais e passivos contingentes registrados no SIGEF, foi realizado lançamento na Unidade Gestora 520002 – Encargos Gerais do Estado (EGE), pelo documento 2021NL064641, a inclusão do valor de R\$ 1.250.945.234,04 de novos riscos fiscais e passivos contingentes conforme apresentados pela PGE no Anexo Único da informação GAB/PGE nº 7/2021.

Tendo em vista que todos os riscos com valores definidos foram apontados pela PGE como sendo de provável perda, foi efetuado o lançamento de uma provisão contábil no passivo dos EGE, conta contábil 2.1.7.9.1.04.00.00 – Provisão para Ação Judicial em Trânsito.

Observa-se, assim, que Procuradoria-Geral do Estado informou a existência de riscos fiscais e passivos contingentes cujas estimativas de impacto financeiro serão apresentadas posteriormente, de acordo com a nova regulamentação da matéria. Entretanto, zerar o saldo até então existente para posterior reavaliação é medida que causa, no mínimo, estranheza. Nesse sentido, a área técnica apontou a questão como ressalva na auditoria financeira realizada, como visto:

Quadro das contas de compensação do Balanço Patrimonial com ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, em decorrência de mudança de critérios adotados para classificação dos riscos fiscais e passivos dados pela Portaria GAB/PGE nº 102/2021;

Por outro lado, tal situação inviabilizou a análise do Anexo de Riscos Fiscais do Estado especialmente quanto às providências a serem adotadas no caso de concretização destes riscos, na forma do art. 4º, § 3º, da LRF.

Veja-se que acerca da matéria foram expedidas recomendações nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744, além de determinação à Diretoria-Geral de Controle Externo no parecer prévio exarado no processo @PCG n. 21/00057779:

Exercício de 2017:

5.1.4. RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS [...]

5.1.4.2. Adote providências quantos aos riscos fiscais e passivos contingentes da INVESC, Letras do Tesouro e DEINFRA, conforme exigência do art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como execute medidas para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo.

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES [...]

1.2.3. Gestão Fiscal

1.2.3.1. Verificação de riscos fiscais do Estado e passivos contingentes, no montante de R\$ 12,07 bilhões, apresentando um crescimento em relação ao exercício de 2017 de 2,81%, o que denota a necessidade da adoção de providências, conforme exigência do art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Exercício de 2020:

2. Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo, por meio das Diretorias a ela subordinadas: [...]

2.3. por meio de procedimento de controle externo, que promova verificação da situação da INVESC, notadamente em relação ao montante atualizado da dívida e do montante que deve ser considerado como riscos fiscais para o Estado.

Na linha da determinação expedida no exercício anterior, entendo que deva ser aventada a possibilidade de autuação de uma auditoria específica para a completa análise da matéria, incluindo a avaliação da pertinência ou não das últimas alterações procedimentais que ensejaram o quadro ora observado, sem prejuízo da expedição de recomendação para que a situação seja readequada para o próximo exercício.

## 5.9. Receita Líquida Disponível e participação dos Poderes e Órgãos

A Diretoria de Contas de Governo destacou os valores repassados pelo Tesouro do Estado ao Tribunal de Justiça, à Assembleia Legislativa, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e à UDESC, na forma da LDO referente ao exercício de 2021.

Dessa maneira, registrou-se que os repasses efetuados totalizaram R\$ 4.92 bilhões, representando 21,88% das receitas arrecadadas na fonte de recurso 100 – base para a receita corrente líquida disponível (R\$ 22.48 bilhões). Ainda, observou-se que os repasses recebidos representaram montante 17,33% superior que as cotas fixadas inicialmente na LOA (R\$ 4,20 bilhões).

## 5.10. Execução de Restos a Pagar

Em tópico específico, a Diretoria de Contas de Governo destacou que o Estado executou, no exercício de 2021, o montante de R\$ 922.69 milhões em restos a pagar, sendo o valor de R\$ 230.63 milhões em restos a pagar processados (liquidados) e a quantia de R\$ 692.06 milhões em restos a pagar não processados.

## 5.11. Disponibilidade de Caixa

Na sequência, a área técnica procedeu à análise da disponibilidade de caixa com base no demonstrativo consolidado apresentado pelo Poder Executivo, que corretamente expõe os valores segregados por destinação de recursos, assim como as obrigações financeiras.

Dessa forma, observou-se que o Estado exibiu disponibilidade de caixa bruta no montante de R\$ 13.36 bilhões, com obrigações financeiras no de R\$ 7.41 bilhões e restos a pagar não processados de R\$ 1.39 bilhão, o que resulta em uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 4.58 bilhões, evidenciando, assim, montante suficiente para cobrir as despesas assumidas.

Por sua vez, avaliando-se a disponibilidade por fonte de recursos, na forma dos arts. 8º e 50 da LRF, a consolidação geral de todos os Poderes e Órgãos no exercício de 2021 revelou que R\$ 783.19 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados relativos às fontes de recursos vinculadas, para os quais havia disponibilidade de caixa no montante de R\$ 3.05 bilhões, demonstrando, assim, suficiência financeira para garantir tais inscrições. Por seu turno, observou-se que R\$ 603.58 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados relacionados às fontes de recursos não vinculadas, para os quais havia disponibilidade de caixa no montante de R\$ 2.91 bilhões, demonstrando, igualmente, suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Portanto, pode-se dizer que as inscrições em restos a pagar revelaram-se regulares com relação às contas do exercício de 2021.

Por fim, a área técnica salientou que, no exercício de 2021, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas publicaram e apresentaram a essa Corte de Contas os respectivos demonstrativos da disponibilidade de caixa bruta em conformidade ao que é determinado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

## 6. PREVIDÊNCIA

Na linha do que fora destacado por esta representante ministerial quando da emissão de parecer pela primeira vez no processo de Prestação de Contas do Governo (@PCG n. 20/00143150), reputo pertinente, inicialmente, proceder à devida contextualização da matéria.

Com efeito, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina foi criado pela Lei Complementar Estadual n. 412/2008, que estabeleceu a chamada segregação das massas, ao instituir dois fundos destinados ao seu custeio:

**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.

Esta forma de organização dos fundos indica um corte temporal ao determinar que os servidores empossados no serviço público a partir da publicação da Lei Complementar Estadual n. 412/2008 estariam vinculados ao Fundo Previdenciário, enquanto os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à referida lei permaneceriam no Fundo Financeiro.

Em razão de tal separação, deve-se ponderar que, à medida que o Fundo Financeiro não teria a entrada de novos segurados, com o passar dos anos a receita decorrente da contribuição social reduziria e, como consequência, exigiria aportes cada vez maiores do ente para arcar com os pagamentos aos beneficiários. Por outro lado, considerando que o Fundo Previdenciário possuiria apenas segurados recém-admitidos no serviço público, demoraria um certo período de tempo para que houvesse um número significativo de benefícios a serem pagos, possibilitando o acúmulo de uma grande reserva monetária e permitindo que o fundo se capitalizasse, pagando os benefícios com suas receitas próprias, em um futuro mais distante. De fato, de acordo com o demonstrativo de resultado do Fundo Previdenciário em novembro de 2015<sup>67</sup>, o referido fundo já possuía o valor total de R\$ 713.791.892,96 em investimentos.

Por sua vez, salienta-se que, em razão da aludida segregação das massas, a então vigente Portaria n. 403/2008<sup>68</sup> do Ministério da Previdência Social (atual Ministério do Trabalho e Previdência), vedava qualquer espécie de

---

<sup>67</sup> Disponível em <http://www.iprev.sc.gov.br/gestao-previdenciaria/>. Acesso em 07.05.2020, às 11h.

<sup>68</sup> A Portaria n. 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". Revogada pela Portaria n. 464/2018, do Ministério da Fazenda.

transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário<sup>69</sup>.

Ocorre que em 2015 as Leis Complementares Estaduais n. 661/2015 e n. 662/2015 alteraram significativamente o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais ao extinguir o Fundo Previdenciário, incorporando-o ao já deficitário Fundo Financeiro<sup>70</sup>.

A incorporação da massa de segurados do Fundo Previdenciário – que abarcava 16,90% dos servidores ativos do Estado<sup>71</sup> –, bem como a reversão de todos os seus recursos ao Fundo Financeiro, gerou diversas discussões, uma vez que teria desrespeitado os preceitos da referida normatização federal sobre a matéria (Portaria n. MPS-403/2008), que definia uma série de requisitos cumulativos para sua efetivação:

Art. 22. Observado o disposto no artigo 25, o RPPS que implementar a segregação da massa, somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la, mediante prévia aprovação da SPS. [...]

Art. 25. A revisão do plano de custeio que implique em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS deverá ser submetida previamente à aprovação da SPPS e deverá atender, cumulativamente, os seguintes parâmetros:

I - Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos, para os planos superavitários;

II - a avaliação atuarial indicativa da revisão tenha sido fundamentada em base cadastral atualizada, completa e consistente, inclusive no que se refere ao tempo de serviço e de contribuição anterior dos segurados;

---

<sup>69</sup> 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. [...] § 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.

<sup>70</sup> Lei Complementar Estadual n. 662/2015. Art. 11. Fica extinto o Fundo Previdenciário, criado pela Lei Complementar nº 412, de 2008. [...] § 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.

<sup>71</sup> Conforme disposto no Voto n. GAC/WWD-397/2016, proferido pelo Conselheiro Relator Wilson Wan-Dall, no processo PCG n. 16/00145148, referente às contas do exercício de 2015.

III - os bens, direitos e demais ativos considerados na apuração do resultado atuarial estejam avaliados a valor de mercado e apresentem liquidez compatível com as obrigações do plano de benefícios;

IV - o histórico da rentabilidade das aplicações e investimentos dos recursos do RPPS não tenha apresentado performance inferior à meta estabelecida na política anual de investimentos dos três últimos exercícios;

V - a taxa de juros utilizada na avaliação atuarial seja condizente com a meta estabelecida na política de investimentos dos recursos do RPPS, em perspectiva de longo prazo.

Diante disso, já no exercício de 2016, a operação de unificação dos fundos gerou dificuldades na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária<sup>72</sup> (CRP), cuja emissão<sup>73</sup> foi garantida por meio de decisão judicial na Ação Cível Originária n. 2829, intentada pelo Estado de Santa Catarina em face da União, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com o trânsito em julgado em 18.11.2017<sup>74</sup>.

Ademais, a própria manobra da unificação dos fundos, em si, foi também objeto de judicialização no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, por meio dos processos ADI n. 9158395-69.2015.8.24.0000 e ADI n. 4000010-74.2016.8.24.0000<sup>75</sup>, que tiveram o pedido liminar indeferido em 05.10.2016 e se encontram sobrestados para aguardar o julgamento do Recurso

---

<sup>72</sup> O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é um documento fornecido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, vinculada ao Ministério da Previdência Social, que atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9717/98, 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. Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/cartilhaCRP.html>. Acesso em 07.05.2020, às 13h.

<sup>73</sup> CRP registrada sob n. 962001-182005, emitida em 02.01.2020 e válida até 30.06.2020.

<sup>74</sup> Ação Cível Originária n. 2829, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em 20.10.2017.

<sup>75</sup> Nestes autos o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (SINJUSC) e a Associação Catarinense do Ministério Público – ACMP questionam (a) o aumento graduado da alíquota de contribuição previdenciária, de 11% para 14%, no patamar de 1% ao ano; e (b) a extinção do Fundo Previdenciário, criado pela Lei Complementar Estadual n. 412/2008, vinculando todos os seus beneficiários e recursos ao Fundo Financeiro.

Extraordinário com Agravo n. 875.958-GO, com repercussão geral no Pretório Excelso<sup>76</sup>.

Ora, a potencialização da receita disponível – diante da existência de um fundo único –, teria como consequência a redução da necessidade de aportes financeiros no fundo. Todavia, os dados extraídos do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR)<sup>77</sup> demonstram que esta não é a situação vivenciada pelo Regime Próprio do Governo Estadual, a partir da análise da evolução do déficit atuarial<sup>78</sup> (em valores nominais):

2014	R\$ 154 bilhões
2015	R\$ 118 bilhões
2016	R\$ 134 bilhões
2017	R\$ 146 bilhões
2018	R\$ 152 bilhões
2019	R\$ 159 bilhões

Embora a unificação dos fundos no ano de 2015 tenha resultado, à época, em uma redução de R\$ 35.69 bilhões no déficit atuarial, verifica-se que, diante da ausência de qualquer aporte financeiro ou de plano de amortização do déficit, esse valor retornou ao patamar anterior à unificação já no exercício de 2019, com a agravante de agora possuir menos reserva patrimonial do que no período da segregação das massas.

<sup>76</sup> As referidas ADIs seguem sobrestadas no TJ/SC, ao passo que o feito no STF já fora julgado, mas sem ter fixado tese sobre a manobra de unificação dos fundos, tratando exclusivamente da majoração da contribuição previdenciária.

<sup>77</sup> Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>>. Acesso em 08.05.2020, às 11h.

<sup>78</sup> Valores obtidos em análise dos relatórios técnicos das prestações de contas dos exercícios anteriores (processos PCG n. 15/00169800, PCG n. 16/00145148, PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 @PCG n. 19/00311744 e @PCG n. 20/00143150).

Ainda, considerando que houve a utilização de recursos do extinto Fundo Previdenciário para o pagamento de benefícios de segurados vinculados ao Fundo Financeiro nos anos de 2015 a 2017, as reservas financeiras até então acumuladas foram reduzidas significativamente, sendo que, para o futuro, caso nada de altere, vislumbra-se que haverá a necessidade de utilização dos recursos do Tesouro Estadual para os pagamentos dos benefícios previdenciários.

Quanto a estes cenários, eis as conclusões da Diretoria de Contas de Governo, ao defender o reestabelecimento do Fundo Previdenciário (fl. 2576):

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 (grifei).

Por outro lado, cumpre apontar que, diante da determinação constante no parecer prévio exarado no processo PCG n. 16/00145148<sup>79</sup>, referente ao exercício de 2015, fora autuado o processo @RLA n. 16/00542490,

---

<sup>79</sup> 6.3. DETERMINAÇÕES: 6.3.1. Determinar à Diretoria de Controle de Contas de Governo – DCG: [...] 6.3.2. Determinar à Diretoria competente deste Tribunal de Contas que promova a realização de auditoria no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Estaduais - RPPS -, o IPREV, com o objetivo de verificar possíveis prejuízos causados ao Estado com o resgate de aplicações do extinto Fundo Previdenciário, nos exercícios de 2015 e 2016, para pagamento de inativos e pensionistas vinculados, quase que na totalidade, ao Fundo Financeiro.

visando à verificação de possíveis prejuízos causados ao Estado com o resgate de aplicação do extinto Fundo Previdenciário, nos exercícios de 2015 e 2016, para pagamento de inativos e pensionistas vinculados, quase que na totalidade, ao Fundo Financeiro. A Decisão n. 200/2019, exarada em 10.04.2019, porém, considerou regulares os resgates efetuados pelo referido Instituto no período de dezembro de 2015 a setembro de 2016.

Por seu turno, a partir do exercício de 2019, foram notadas relevantes alterações procedimentais na contabilização dos recursos previdenciários, gerando impacto decisivo na avaliação do déficit atuarial e nas próprias contas do Estado – consoante notado anteriormente na análise das demonstrações contábeis do exercício (item 4 deste parecer).

Com efeito, extrai-se do relatório técnico da Diretoria de Contas de Governo no processo @PCG n. 20/00143150 (fl. 2760):

Em 2019 a Variação Patrimonial Aumentativa do Fundo Financeiro importou em R\$ 170,35 bilhões, dos quais R\$ 162,99 bilhões (95,68%) foram registradas na conta contábil “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”. Quanto às Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras, estas ficaram na ordem de R\$ 52,05 milhões; Transferências e Delegações Recebidas totalizaram R\$ 4,30 bilhões e Contribuições importaram em R\$ 2,60 bilhões. O restante do valor constituiu-se de Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos na quantia de R\$ 325,26 milhões e Exploração e Venda de Bens Serviços e Direitos em 13,89 milhões.

Com relação ao valor registrado na conta contábil “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo” verifica-se que em comparação ao exercício de 2019 houve uma elevação expressiva de 450,27% (passou-se de R\$ 29,62 bilhões para os R\$ 162,99 bilhões acima referidos). Realizando análise dos exercícios de 2015 a 2019 verifica-se que o valor apurado em 2019 foi expressivo em decorrência de alteração na contabilização, [...]

Por sua vez, diante de nova alteração de procedimentos contábeis, o ponto fora sintetizado da seguinte maneira na manifestação exarada por este órgão ministerial – Procurador Diogo Ringenberg – no processo @PCG n. 21/00057779:

Em relação ao Balanço Patrimonial, verificou-se um aumento expressivo de R\$ 217,24 bilhões na Conta Provisões a Longo Prazo relativa a Provisões Matemáticas Previdenciárias no exercício de 2020. Tal fato decorre da forma

de contabilização prevista na Nota Técnica de Procedimentos Contábeis nº 001/2020.

Para entender melhor as modificações ocorridas no exercício de 2020, convém transcrever as informações apresentadas no Balanço Geral do Estado (fl. 2.723-2.724):

As Provisões Matemáticas Previdenciárias (PMPs) representam o total dos recursos necessários ao pagamento das obrigações futuras relativas aos benefícios previdenciários, que serão pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aos segurados. Os valores são calculados atuarialmente, em geral uma vez ao ano, em valor presente.

Até 2019, segundo os cálculos atuariais, a contabilização das PMPs seguia o regramento e as contas contábeis aplicáveis ao Plano Financeiro, ou seja, o resultado atuarial não causava impacto no patrimônio do Estado de Santa Catarina, tendo em vista a existência da conta redutora dos valores decorrentes da provisão de cobertura da insuficiência financeira.

Em 2020, concomitantemente à edição da Nota Técnica de Procedimentos Contábeis nº 001/2020, o cálculo atuarial apresentou as PMPs de acordo com o regramento e com as contas contábeis aplicados ao Plano Previdenciário, ou seja, o resultado atuarial passou a impactar o patrimônio estadual.

Dessa forma, a evidenciação do Passivo Atuarial ficou mais clara. Em 2020, representa o saldo da conta contábil nº 2.2.7.2.0.00.00.00 (Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo) no valor de R\$ 217,83 bilhões. Já em 2019, o Passivo Atuarial era de R\$ 158,88 bilhões, obtido pelo deficit atuarial registrado nas contas contábeis 2.2.7.2.1.01.07 (Cobertura de Insuficiência Financeira) e 2.2.7.2.1.02.06 (Cobertura de Insuficiência Financeira do Plano Financeiro do RPPS) mais o total do ativo registrado no Fundo Financeiro apurado no exercício anterior.

Com base na explicação exposta, pode-se inferir que, além das alterações promovidas pela Nota Técnica de Procedimentos Contábeis nº 001/2020, o cálculo atuarial apresentou as Provisões Matemáticas Previdenciárias de acordo com o regramento e com as contas contábeis aplicados ao Plano Previdenciário.

Até o exercício de 2019, a contabilização das Provisões Matemáticas Previdenciárias seguia o regramento das contas contábeis relativas ao Fundo Financeiro. Por conseguinte, o resultado atuarial não causava impacto no patrimônio do Estado de Santa Catarina, pois havia uma conta redutora dos valores decorrentes da provisão de cobertura de insuficiência financeira.

Tendo por base as alterações promovidas, a evidenciação do Passivo Atuarial ficou mais clara e causa extrema preocupação. Diante de valores tão expressivos (R\$ 217,83 bilhões), que impactam diretamente no patrimônio do Estado de Santa Catarina, faz-se necessária a adoção de providências urgentes com vistas ao equacionamento do déficit atuarial.

E mais uma vez, no ora analisado exercício de 2021, foram observadas novas alterações na contabilização dos recursos do IPREV, consoante pontuado pela Diretoria de Contas de Governo às fls. 2578-2582:

Além das informações contidas na tabela acima, tem-se que no exercício de 2021 o Fundo Financeiro efetuou repasse ao IPREV no valor de R\$ 109,63 milhões; as Variações Patrimoniais Aumentativas totalizaram R\$ 111,69 milhões, sendo que R\$ 862,16 mil são referentes as Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras. A Variação Patrimonial Diminutiva totalizou R\$ 102,84 milhões, sendo que 27,12% correspondem a despesas com Pessoal e Encargos, conforme informações coletadas no Balanço Financeiro e Demonstração das Variações Patrimoniais do IPREV. [...]

Em 2021 a Variação Patrimonial Aumentativa do Fundo Financeiro importou em R\$ 158,07 bilhões, dos quais R\$ 150,54 bilhões (95,27%) foram registradas na conta contábil "Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo". Quanto às Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras, estas ficaram na ordem de R\$ 16,82 milhões; Transferências e Delegações Recebidas totalizaram R\$ 4,87 bilhões e Contribuições importaram em R\$ 2,52 bilhões. O restante do valor constitui-se de Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos na quantia de R\$ 47,06 milhões e Exploração e Venda de Bens Serviços e Direitos em 13,08 milhões.

Cumpre, dada a relevância da conta contábil "Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo", analisar o comportamento dessa nos últimos exercícios. Em comparação com o exercício anterior (de 2020, R\$ 32,97 bilhões) a conta teve crescimento de 356,62%, ou R\$ 117, 58 bilhões. Realizando análise dos exercícios de 2017 a 2021 verifica-se que os valores apurados estão alternados em aumentos e diminuições expressivas, conforme gráfico abaixo:

FUNDO FINANCEIRO – EVOLUÇÃO CONTA REVERSÃO DE PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS A LONGO PRAZO				
2017	2018	2019	2020	2021
R\$ 84.93 bi	R\$ 29.62 bi	R\$ 162.99 bi	R\$ 32.97 bi	R\$ 150.54 bi

[...]

Conforme tabela acima, em 2021 a dotação inicial para as despesas do Fundo Financeiro consignada na LOA/2021 foi de R\$ 6,34 bilhões (valor que está alinhado às despesas efetivamente pagas no exercício de 2020, de R\$ 6,33 bilhões). Já as despesas pagas no exercício de 2021 totalizam R\$ 6,55 bilhões, ou seja, 3,33% (R\$ 210,90 milhões) acima da despesa inicialmente fixada na LOA.

A tabela abaixo resume a movimentação financeira do Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência Social do Estado em 2021: [...]

O Balanço Patrimonial evidencia um Passivo total de R\$ 87,60 bilhões, visto que do passivo atuarial são deduzidos os valores das futuras coberturas, juntamente com o de futuras contribuições, conforme se verifica na tabela a seguir. [...]

Em relação ao Balanço Patrimonial, destaca-se o valor de R\$ 87.324.075.230,01 relativo à conta "Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo". Explicita-se, conforme Nota explicativa 28, especificamente às fls. 262 e 263 do Volume 1, BGE, que houve em 2021 alteração de procedimento de cálculo desses valores e que o valor constante na conta na data de 31/12/2021 coincide

com aqueles cálculos pela ACTUARIAL – Assessoria e Consultoria Atuarial LTDA, conforme avaliação de Luiz Claudio Kogut, Atuário – MIBA 1.308.

Entretanto destacou-se a Provisão Matemática Previdenciária contabilizada em 87,33 bilhões (Passivo Atuarial), recomendando a adoção de medidas para mitigar os efeitos do deficit previdenciário, indicando a urgência de instauração de um plano de amortização que possa equilibrar o passivo atuarial no médio e longo prazo. [...]

Veja-se, assim, que a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Passivo Atuarial calculado para o exercício de 2021 foi de R\$ 87 bilhões, a partir das informações constantes no Balanço Patrimonial e destacando a alteração de procedimento de cálculo desses valores, o que justificaria a redução drástica com relação ao verificado no exercício anterior (R\$ 218 bilhões).

Não obstante a ausência de análise de mérito, por parte da área técnica, quanto à referida alteração de procedimento de cálculo que ensejou tamanha diferença de valores<sup>80</sup>, o fato é que remanesce vultoso déficit atuarial e, de toda forma, no caso de qualquer montante deficitário, como na situação ora analisada – ainda bastante grave, diga-se –, a Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria n. MPS-403/2008<sup>81</sup>, impõe, entre outras opções, a apresentação de plano de amortização para seu equacionamento, nos seguintes termos:

**Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.**

---

<sup>80</sup> Entendo que tal análise realmente deva ser realizada em procedimento próprio, a exemplo da autuação do processo @RLI n. 20/00411856 – ainda em trâmite – para verificar a adoção de medidas de equacionamento do déficit atuarial e a contabilização das provisões matemáticas atuariais do RPPS no exercício de 2019. Por outro lado, diante do escopo limitado de tais autos quanto à análise da referida contabilização (2019), reputo ainda premente a autuação de auditoria específica nos registros contábeis do IPREV que abarque todas essas nuances observadas nos últimos exercícios, com impacto decisivo, inclusive, nas demonstrações contábeis do Estado.

<sup>81</sup> Ressalta-se que o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, pelo Parecer n. 24/2019/CAP/PACTP/PGFN-ME, de 27.02.2019, esclareceu questão de direito intertemporal envolvendo a aplicabilidade da Portaria n. MPS-403/2008, em face das disposições da Portaria MF n. 464, de 19.11.2018. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/pareceres/regime-proprios-atuarial-ultimas\\_atualizacoes/](http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/pareceres/regime-proprios-atuarial-ultimas_atualizacoes/)>. Acesso em 08.05.2020, às 12h.

§ 1º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

§ 3º Poderá ser implementado plano de equacionamento sem considerar o grupo de beneficiários que se enquadre na situação prevista no § 4º do art. 42, cujo pagamento dos benefícios deverá ser mantido diretamente pelo Tesouro.

§ 4º Em caso de déficit atuarial, poderá ser mantida a alíquota de contribuição relativa à cobertura do custo normal mesmo sendo esta superior àquela determinada pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do déficit.

§ 5º A proposta do plano de equacionamento do déficit deverá ser disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do RPPS.

§ 6º O plano de equacionamento do déficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observados o prazo e condições previstos no art. 49.

§ 7º Para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, as contribuições relativas ao plano de amortização do déficit não são computadas para fins de verificação do limite previsto no art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998 (grifei).

Sobre este ponto, extrai-se, especialmente da análise do processo @RLI n. 20/00411856, que a questão ainda não fora contornada no atual Governo.

Nesse sentido, entretanto, observa-se que foi levada a efeito no exercício de 2021 a reforma da previdência no âmbito estadual – Lei Complementar Estadual n. 773/2021 –, a qual, apesar de sua importância, não se confunde com o ainda necessário plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial.

Sobre a reforma, a Diretoria de Contas de Governo destacou os seguintes pontos em seu relatório técnico (fls. 2582-2583):

Em 2021 foram aprovados dois dispositivos legais que alteraram regras previdenciárias no Estado, a saber, a Emenda constitucional nº 82 de 09 de agosto de 2021 e Lei Complementar nº 773 de 11 de agosto de 2021. A reforma adequa o RPPS catarinense à Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, em suma o dispositivo altera:

Hipóteses de aposentadoria:

Por incapacidade permanente para o trabalho: condicionando a hipótese ao cargo específico em que o servidor esteja investido e desde que esse seja insuscetível de readaptação e que haja avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições de incapacidade.

Compulsória: Foi mantida a hipótese de aposentadoria compulsória com proventos proporcionais aos 70 anos de idade e incluída a aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, em simetria à Emenda à Constituição Federal nº 88/2015.

Voluntária: Em adequação à Constituição Federal, a aposentadoria voluntária ocorre a partir dos 62 anos para a mulher e aos 65 para os homens, desde que haja 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público sendo 5 desses no cargo em que for concedida a aposentadoria.

O novo regramento aplica a alíquota de contribuição de 14%, sendo que essa também incidirá sobre a folha dos inativos acima do novo limite de isenção de um salário mínimo. Outra alteração foi o cálculo da pensão por morte, que passou a 60% do valor da aposentadoria a que o segurado teria direito, acrescida de 10% por dependente, até o limite de 100%.

Segundo Balanço Geral do Estado, os impactos financeiros dessa alteração nas contas públicas, em especial na cobertura da insuficiência financeira do RPPS/SC, passarão a ser visualizados mais precisamente a partir de 2022, pois a lei entrou em vigor em novembro de 2021. No entanto, já é possível fazer um comparativo entre as receitas de contribuição do servidor arrecadadas pelo RPPS/SC nos três últimos meses dos anos de 2020 e 2021. [...]

O cálculo do valor da aposentadoria a ser paga também foi alterado, incluindo regras de transição, de acordo com a data de ingresso no serviço público, a saber:

Até 31/12/2003: 100% do último salário antes da aposentadoria (art. 65, § 6º, I, Lei complementar nº 142/2008);

Entre 01/01/2004 e 01/01/2022: média aritmética de 80% dos maiores salários de contribuição (art. 70, I, Lei complementar nº 142/2008); e

A partir de 02/01/2022: média aritmética de todo o período de contribuição (art. 70, II, Lei complementar nº 142/2008).

De fato, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, que implementou a reforma da previdência no País, passou a ser vedada

a instituição de novos regimes próprios de previdência social, cabendo à Lei Complementar *federal* estabelecer, para os regimes já existentes, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão<sup>82</sup>. Enquanto a referida lei complementar não for editada, serão exigíveis as regras definidas no corpo da Emenda Constitucional n. 103/2019, entre elas o modo de cálculo para verificação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios (grifei).

O novo mandamento constitucional exige do gestor especial atenção ao regime previdenciário já que, em havendo déficit atuarial e desequilíbrio financeiro no RPPS, como ocorre há muitos anos no Estado, ficam vedadas as transferências voluntárias de recursos, concessão de avais, garantias e

---

<sup>82</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [...] § 22º Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

- I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;
- II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;
- III - fiscalização pela União e controle externo e social;
- IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;
- V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;
- VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;
- VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;
- VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;
- IX - condições para adesão a consórcio público;
- X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.

subvenções ao Estado pela União<sup>83</sup>. Sendo assim, com a reforma previdenciária de 2019, não será mais possível fechar os olhos para a necessidade de se buscar o equilíbrio atuarial.

De igual forma, a implantação de uma política previdenciária que busque o equilíbrio financeiro e atuarial do regime se mostra também importante para garantir que no exercício financeiro haja recursos orçamentários para pagamento dos benefícios (equilíbrio financeiro), além de permitir, a longo prazo, que as contribuições arrecadadas sejam hábeis e suficientes para pagar os benefícios futuros (equilíbrio atuarial). Além disso, uma gestão previdenciária eficiente garante que futuramente não serão removidos recursos de setores como educação, saúde e segurança para pagamento de benefícios previdenciários.

Veja-se que a questão do déficit atuarial fora objeto de ressalvas e recomendações nos exercícios anteriores – excetuando-se no exercício de 2020 –, como se nota nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744 e @PCG n. 20/00143150:

Exercício de 2016:

Recomendação: [...]

5.1.2.6. Adote providências com vistas à redução do déficit atuarial do Fundo Financeiro, a fim de evitar problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias de servidores;

Exercício de 2017:

Ressalva: [...]

5.1.1.6. Fundo Financeiro

5.1.1.6.1. Ausência de adoção de alguns dos métodos previstos pelo ordenamento jurídico para o reequilíbrio atuarial do regime próprio de

---

<sup>83</sup> Art. 167. São vedados: [...] XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

previdência de acordo com o art. 17 e 18 da Portaria 403/2008 do Ministério da Previdência Social. [...]

Recomendação: [...]

#### 5.1.3.7. IPREV, IPPS e Fundo Financeiro

5.1.3.7.1. Adote providências visando a redução do déficit atuarial do Fundo Financeiro evitando dificuldades futuras com o pagamento de pensões e aposentadorias dos servidores, bem como em relação ao equilíbrio das finanças públicas do Estado.

Exercício de 2018:

Ressalva: [...]

#### 1.1.5. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)

1.1.5.1. Ausência de plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial inexistente de R\$ 152 bilhões, nos moldes do que preconiza a Portaria do Ministério da Previdência Social n. 403, de 10 dezembro de 2008.

Exercício de 2019:

#### 1.2. RECOMENDAÇÕES:

##### 1.2.5. Previdência

1.2.5.1. Apresentar plano de amortização e/ou outras providências no sentido de buscar o reequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência.

Observa-se que a Secretaria de Estado da Fazenda trouxe manifestação do IPREV sobre o presente item, nas contrarrazões do Governo, tratando-se de exaustivo posicionamento sobre todas as nuances que envolvem a matéria, defendendo, em apertada síntese, que a Unidade estaria adotando todas as providências necessárias ao equacionamento da questão, com alternativas críveis à equalização do déficit atuarial. Nesse sentido, destacou-se a reforma previdenciária como um primeiro passo, pontuando-se, ainda, que o restabelecimento do Fundo Previdenciário não solucionaria o problema, diante da imprevisibilidade da taxa de juros, e que o plano de amortização não seria a única possibilidade trazida pela Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda para o equacionamento do déficit, regulamento o qual, aliás, não poderia avançar sobre os comandos constitucionais e legais sobre o tema. Assim, discorreu-se sobre as alternativas mais viáveis à disposição do gestor, destacando se tratar de temática complexa, mas que conta com a intenção e a disposição do Governo para o saneamento da previdência estadual.

Por seu turno, a Diretoria de Contas de Governo discordou do entendimento de que o restabelecimento do Fundo Previdenciário seria inviável diante da imprevisibilidade da taxa de juros, trazendo, para tanto, exemplos viáveis dentro do comportamento do mercado. Destacou-se, ainda, que “o RPPS não dispõe de uma reserva de recurso que possa fundamentar uma política anual de investimentos e não apresentou proposta de equacionamento do déficit, o que contraria regras da SPREV, além de não ter recursos geradores de renda para a diminuição do déficit financeiro e atuarial” (fl. 3008).

Com efeito, diante de tudo o que restou acima delineado, apesar dos aparentes avanços observados no presente exercício – com o recuo do déficit e a reforma da previdência –, as contrarrazões apresentadas pelo responsável não se mostram plenamente suficientes a justificar todos os percalços recentes da previdência estadual e, principalmente, não trazem o devido plano – *lato sensu*, não necessariamente o plano de amortização – para o equacionamento do déficit atuarial.

Nesse sentido, para o presente exercício de 2021, não obstante a gravidade da situação apresentada, entendo que a oposição de ressalva sobre o ponto possa ser afastada, considerando-se todas as nuances delineadas acima e a discussão específica do assunto no processo @RLI n. 20/00411856, sem prejuízo da expedição de recomendação ao Estado para que adote algum dos métodos previstos pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência, sendo pertinente, ainda, determinação para a autuação de auditoria específica nos registros contábeis do IPREV que abarque todas essas alterações de procedimentos contábeis observadas nos últimos exercícios, com impacto decisivo, inclusive, nas demonstrações contábeis do Estado, como visto.

## 7. EDUCAÇÃO

A apreciação das determinações constitucionais – tanto da CRFB/88 quanto da CE – impostas ao Estado representa, seguramente, um dos principais pontos da presente análise de contas.

Isso porque será abordado o cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos nas áreas da educação – no presente item – e da saúde – no item seguinte –, bem como da pesquisa científica e tecnológica – mais adiante.

Destaca-se que são diversas as obrigações do Estado no que se refere à área da educação, já que, evidentemente, é este um dos temas mais sensíveis no âmago de qualquer sociedade.

Neste sentido, seguindo-se a subdivisão adotada pela Diretoria de Contas de Governo em seu relatório, passa-se a debater o assunto de acordo com os pontos na sequência destacados.

### 7.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O principal mandamento destinado ao Estado na área da educação encontra-se disposto no art. 212 da CRFB/88<sup>84</sup>:

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 (grifei).

Trata-se de ordem relevantíssima no sentido de proteger uma parcela mínima de recursos públicos para a evolução do ensino, premissa sem a qual pessoa alguma se desenvolve. Com este axioma sob sua tutela, o constituinte decidiu que pelo menos um quarto da arrecadação estatal deve ser destinada à

---

<sup>84</sup> O art. 167 da CE traz disposição análoga: O Estado aplicará anualmente vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento de seu sistema de ensino.

educação, o que se mostra, aliás, bastante razoável diante da importância do tema, não havendo margem ao gestor para contornar tal imposição nem mesmo sob o pálio da discricionariedade. É este, portanto, o menor quantitativo que se entendeu ser o minimamente aceitável para – tentar – garantir a prestação de qualidade (também mínima) no ensino.

No presente exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo, após efetuar os necessários ajustes de acordo com a legislação que rege o tema, apontou que o Estado aplicou, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante total de R\$ 7.52 bilhões, o que corresponde ao percentual de 27,40% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Embora a área técnica não tenha destacado em seu relatório, e ainda que tal cumprimento se refira a mera obrigação do gestor, reputo importante registrar que se trata de conclusão inédita na história da análise do limite em comento nos processos de Prestação de Contas do Governo do Estado.

Com efeito, procedendo-se à análise dos processos anteriores, observa-se que a partir de 2005 a presente análise assumiu contornos similares ao que se realiza atualmente, com a promulgação da Decisão Normativa n. TC-02/2004, que fixou os critérios para apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento dos arts. 212 e 198 da CRFB/88, respectivamente. Ainda, a partir da análise do exercício de 2006, passou-se a excluir definitivamente do presente cálculo as despesas com inativos, sem as quais o cumprimento do limite do ensino não teria sido observado em exercícios anteriores.

Assim, compulsando-se os pareceres prévios dos exercícios de 2006 até hoje – e diante da aceitação tácita das despesas com inativos antes disso –, nota-se que jamais houve o devido cumprimento do limite constitucional em questão.

Aliás, consoante exaustivamente pontuado por esta representante ministerial na análise do exercício de 2019 (@PCG n. 20/00143150), quanto à inclusão das despesas com servidores inativos no cômputo do limite – o que era reiteradamente refutado por essa Corte de Contas já desde a análise das contas do exercício de 2006 –, não obstante o assunto já fosse pacificado inclusive por posicionamento específico do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, o constituinte, por intermédio da Emenda Constitucional n. 108/2020, enterrou quaisquer dúvidas que pudessem pairar sobre a matéria:

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. [...]

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020) (grifei).

Logo, como mencionado, embora se trate de limite mínimo a ser obrigatoriamente cumprido pelo gestor, a análise dos processos anteriores evidencia que o – sem precedente – percentual de 27,40% atingido no exercício de 2021 é digno de registro.

#### 7.1.1. Despesas realizadas em Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Em subitem apartado, a Diretoria de Contas de Governo discriminou – por ação – todas as despesas realizadas pelo Estado em Ações de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino no exercício de 2021, as quais atingiram o montante de R\$ 5.56 bilhões, ao qual fora adicionado o valor de R\$ 1.96 bilhão, relativo ao resultado líquido das transferências do FUNDEB<sup>85</sup>, para fins de cálculo do limite constitucional debatido no subitem anterior, sem prejuízo dos ajustes efetuados conforme a legislação que rege a matéria.

---

<sup>85</sup> Ainda que tal resultado tenha sido deficitário, conforme será pontuado no subitem seguinte deste parecer.

## 7.2. FUNDEB

Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, atualmente – e desde o início do ora analisado exercício de 2021 – regulamentado por meio da Lei n. 14.113/20, na forma do art. 212-A, da CRFB/88.

Analisando-se os dados do FUNDEB relacionados ao exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Estado contribuiu com a quantia de R\$ 5.11 bilhões para a formação do fundo, recebendo, em retorno, o montante de R\$ 3.15 bilhões, ou seja, a sistemática de funcionamento do fundo gerou ao Estado uma perda financeira – resultado deficitário – de R\$ 1.96 bilhão, o que corresponde a 38,33% do total de recursos repassados<sup>86</sup>, mas é, em contrapartida, considerado como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do art. 212 da CRFB/88, analisado acima.

### 7.2.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – recursos do FUNDEB

A partir da leitura do art. 25, *caput* e § 3º, da Lei n. 14.113/20, conclui-se que o Estado deve aplicar no mínimo 90% dos recursos do FUNDEB na manutenção e desenvolvimento da educação básica dentro do exercício financeiro em que os recursos forem creditados.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo apurou que, do total dos recursos do FUNDEB no exercício de 2021 (R\$ 3.16 bilhões), o Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento da educação básica o correspondente a 99,74% dos recursos do fundo, restando atendida, assim, a legislação que rege a matéria.

---

<sup>86</sup> Salienta-se que tal situação é recorrente nos exercícios anteriores: déficit de R\$ 1.04 bilhão correspondente a 33,38% dos repasses em 2016; de R\$ 1.21 bilhão correspondente a 35,65% dos repasses em 2017; e de R\$ 1.40 bilhão correspondente a 37,55% dos repasses em 2018.

A área técnica destacou, ainda, que o Conselho Estadual do FUNDEB deliberou pela aprovação das contas relacionadas aos recursos do fundo.

### 7.2.2. Aplicação do saldo remanescente – recursos do FUNDEB

Dizia a Lei n. 11.494/07 – antiga lei do FUNDEB ainda vigente neste aspecto para o exercício sob análise<sup>87</sup>:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#). [...]

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Verificando o cumprimento de tal regramento, a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Estado *utilizou integralmente* o saldo do exercício anterior do fundo (R\$ 77.08 milhões) mediante a abertura de crédito adicional no 1º trimestre de 2021, cumprindo, portanto, o mandamento estipulado no acima transcrito art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07.

### 7.2.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica – recursos do FUNDEB

Na forma do art. 26 da Lei n. 14.113/20, ao menos 70% dos recursos do FUNDEB devem ser *destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício*.

Analisando o cumprimento do limite mínimo em questão, a área técnica verificou que foram empregados R\$ 2.74 bilhões na remuneração dos profissionais da educação básica no exercício de 2021, o que corresponde ao

---

<sup>87</sup> Para o exercício seguinte já valerá o mencionado art. 25, § 3º, da Lei n. 14.113/20 – nova lei do FUNDEB –, podendo até 10% dos recursos do FUNDEB serem aplicados no exercício subsequente.

percentual de 84,18% dos recursos do FUNDEB, restando atendida, assim, a determinação insculpida no art. 26 da Lei n. 14.113/20.

### 7.3. Ensino Superior

O constituinte estadual trouxe uma série de disposições acerca do ensino superior, sendo tratado especificamente no presente subitem o regramento que envolve o art. 170 da CE. Veja-se:

Art. 170. O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina.

Parágrafo único. Os recursos relativos à assistência financeira não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Para regulamentar tal preceito constitucional, fora promulgada a Lei Complementar Estadual n. 281/2005, que estabeleceu as seguintes proporções na destinação dos recursos em questão:

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.

Observa-se, assim, a ideia de justiça social que permeia tais preceitos, o que justifica ainda mais a necessidade de cumprimento dessas obrigações de aplicação mínima de recursos na assistência financeira ao ensino superior por parte do Estado.

A Diretoria de Contas de Governo, no exercício de 2021, apurou que o limite mínimo de 5% (R\$ 342.96 milhões, no caso) – do que deveria ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (25% da receita líquida de impostos e transferências) – fora finalmente alcançado pelo Estado, porquanto fora repassado às instituições de ensino superior legalmente habilitadas o montante total de R\$ 360.52 milhões, o que corresponde ao percentual de 5,26%. Além disso, apesar de não ter destacado a situação na conclusão de sua análise, infere-se – da forma como fora apresentada a matéria e da discriminação dos percentuais mínimos de distribuição proporcional dos recursos, na tabela de fl. 2594 – que a área técnica também entendeu restarem cumpridos os percentuais mínimos dispostos no acima transcrito art. 1º, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 281/2005.

A área técnica destacou, ainda, que no montante apurado foram computadas as bolsas concedidas a partir do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES<sup>88</sup>), a partir de entendimento que teria sido aprovado no processo @PMO n. 20/00668547.

De fato, na análise das contas do exercício de 2019, no cálculo do presente limite foram computados pelo Governo bolsas relacionadas ao FUMDES, fato este inédito até então. Todavia, para aquele exercício o novo posicionamento não fora acolhido – o que, de todo modo, não alteraria a conclusão pelo descumprimento do limite naquele ano –, tendo o Tribunal Pleno, por outro lado,

---

<sup>88</sup> Salienta-se que os recursos do FUMDES serão objeto de análise em subitem específico deste parecer.

incluído determinação no parecer prévio exarado no processo @PCG n. 20/00143150<sup>89</sup> no sentido de que a Diretoria de Contas de Governo procedesse à análise da matéria.

Nesse sentido, no bojo do processo @PMO n. 20/00668547, a área técnica entendeu que seria realmente pertinente o cômputo das bolsas do FUMDES no cálculo do limite estabelecido pelo art. 170 da CE, o que fora acatado pelo Relator e, posteriormente, pelo Tribunal Pleno por meio da Decisão n. 323/2021, *in verbis*:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do Relatório DGO/CCGE/DIV4 n. 55/2021, que trata de processo de monitoramento, autuado por determinação do Acórdão n. 18/2019, exarado no processo @PMO-16/00510881, que tem como finalidade a análise do descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina. [...]

4. Alertar que, para fins do cumprimento do art. 170 da Constituição Estadual, podem ser consideradas as despesas pagas com recursos do Tesouro do Estado, mais especificamente com a fonte de recursos 0100 – Recursos Ordinários e, ainda, as despesas das bolsas de estudos pagas com recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina – FUMDES, criado pela Lei Complementar Estadual n. 407/2008.

Logo, tendo a matéria sido pacificada pelo Tribunal Pleno em procedimento específico a fim de sanar a dúvida surgida no exercício de 2019, ratifica-se o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo pelo cumprimento do limite em comento.

#### 7.4. Educação Especial

Na forma do art. 8º, § 1º, inciso II, e § 6º, da Lei Estadual n. 13.334/05, deve ser destinado às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais

---

<sup>89</sup> 1.3. ENCAMINHAMENTOS: [...] 1.3.3. Determinar à Diretoria de Contas de Governo – DGO que no bojo do processo de Monitoramento nº 16/00510881 – ou outro que entenda mais conveniente –, traga ao Plenário para a devida deliberação, até o final do exercício de 2020, a questão sobre os critérios de aferição de despesas e cômputo do mínimo constitucional de investimento em ensino superior, disciplinado pelo artigo 170 da Constituição Estadual;

(APAEs) o percentual de 16,7% da repartição da receita de ICMS proveniente do FUNDOSOCIAL, não podendo ser inferior ao valor obtido pela média dos repasses nos anos de 2014 a 2016, atualizados pelo IPCA.

Considerando tal legislação, a Diretoria de Contas de Governo apontou que, após as devidas deduções, deveria ser destinado às APAEs, no exercício de 2021, o montante de R\$ 34.65 milhões<sup>90</sup> proveniente do FUNDOSOCIAL, sendo que fora repassada a quantia de R\$ 65.24 milhões, ou seja, foi apurado o devido cumprimento do limite mínimo legal em questão.

### 7.5. Salário-Educação

O art. 212, § 5º, CRFB/88, dispõe sobre a contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas à educação básica da rede pública, chamada de salário-educação.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo assinalou que o Estado arrecadou, no exercício de 2021, o montante de R\$ 284.73 milhões da cota-parte da contribuição do salário-educação e a quantia de R\$ 11.81 milhões da remuneração do depósito bancário das receitas provenientes da contribuição do salário-educação, totalizando, assim, a importância de R\$ 296.54 que deveriam ser aplicados na educação básica da rede pública, tendo, contudo, comprometido orçamentariamente somente o valor de R\$ 167.31 milhões, correspondente ao percentual de 56,42% do que fora arrecadado.

Apesar de a área técnica destacar, na análise das presentes contas, que “não há legislação que estabeleça obrigatoriedade de aplicação mínima anual dos recursos do salário-educação”, essa Corte de Contas já entendeu que o

---

<sup>90</sup> Apurou-se que o percentual de 16,7% equivaleria ao montante de R\$ 843 mil, mas a média dos exercícios de 2014 a 2016 corrigida pelo IPCA correspondeu ao valor de R\$ 34.65 milhões, prevalecendo, então, esta importância, consoante a legislação de regência.

Estado deve comprometer orçamentariamente a totalidade dos recursos arrecadados.

Nesse sentido, em exercícios anteriores, foram expedidas as seguintes ressalva e recomendações nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 21/00057779:

Exercício de 2017:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.7.3. Descumprimento do art. 212, §5º da CF 88, relativamente a aplicação dos recursos do salário-educação, uma vez que foi aplicado no exercício de 2017 o percentual de 95,39% das receitas de contribuição do salário- educação, deixando de aplicar 4,61% ou R\$10.492.948,76. [...]

5.1.3. RECOMENDAÇÕES

5.1.3.8. Educação

5.1.3.8.2. Adote providências para que sejam aplicados a totalidade das receitas da contribuição do salário-educação no financiamento de programas, projetos e ações voltadas à educação básica pública, de acordo com o preconiza o art. 212, § 5º da Constituição Federal de 1988.

Exercício de 2020:

1.2. RECOMENDAÇÕES:

1.2.3. Efetuar adequado planejamento para máxima execução orçamentária dos valores recebidos do salário-educação, incluindo gestões junto ao Conselho Estadual da Criança e do Adolescente;

Ainda, a Diretoria de Contas de Governo observou que 67,97% do montante aplicado fora dispendido com a aquisição de gêneros de alimentação, o que vai de encontro ao disposto no art. 71, inciso IV, da Lei n. 9.394/96, e ao Prejulgado n. 2093 dessa Corte de Contas.

Nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, destacou-se a inaplicabilidade da Lei n. 9.394/96 – que impossibilita o dispêndio com alimentação – ao salário-educação, porquanto este é oriundo de contribuição social, e não de impostos, tendo por legislação de regência, assim, a Lei n. 9.766/98, cujo art. 4º – bem como o art. 208, inciso VII, da CRFB/88 –, garante ao educando o fornecimento de alimentação como dever do Estado.

Na reinstrução do processo, a Diretoria de Contas de Governo, a partir do entendimento da SEF, revisou seu posicionamento no caso, ensejando a exclusão do apontamento relacionado aos dispêndios do salário-educação com alimentação.

De toda forma, ainda que se deva realmente rever o apontamento inicial para atestar a possibilidade de realização de despesas com alimentação nos gastos ora analisados, observa-se que a restrição não influi no percentual encontrado, porquanto a área técnica apenas apontou que do percentual de gastos do salário-educação (56,42% dos recursos recebidos), 67,97% havia sido indevidamente aplicado com alimentação. Ora, ainda que excluindo a restrição, permanece a conclusão de que foram gastos somente 56,42% dos recursos do salário-educação disponíveis.

Logo, e também considerando o fato de que o percentual comprometido dos recursos arrecadados no exercício de 2021 (56,42%) se mostrou um dos mais baixos dos últimos cinco exercícios<sup>91</sup>, entendo que seja premente a inclusão de ressalva sobre o ponto, bem como a expedição de recomendação para que se dê a devida destinação à totalidade das receitas decorrentes do salário-educação, atendendo-se, assim, à ideia trazida pelo art. 212, § 5º, CRFB/88.

## 7.6. FUMDES

Diz o art. 171 da CE:

Art. 171. A lei disciplinará as formas de apoio a 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.

---

<sup>91</sup> 99,10% em 2016, 95,39% em 2017, 93,06% em 2018, 71,23% em 2019 e 30,86 em 2020.

A fim de atender ao mandamento constitucional em questão, a Lei Complementar Estadual n. 407/2008 criou o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), “destinado a proporcionar efetivas condições ao cumprimento do disposto no art. 171 da Constituição do Estado, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais” (art. 1º da referida lei), sendo constituído por contribuições de pessoas jurídicas privadas beneficiárias de incentivos concedidos no âmbito de programas estaduais.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo assinalou que o Estado arrecadou, no exercício de 2021, o montante de R\$ 175.97 milhões por meio do FUMDES, tendo realizado despesas, no contexto do art. 171 da CE, somente na ordem de R\$ 31.29 milhões, correspondente ao percentual ínfimo de 17,78% do que fora arrecadado.

Na mesma linha do que referido no subitem anterior deste parecer, apesar de a área técnica destacar, na análise das presentes contas, que “o art. 171 da Constituição estadual e a Lei Complementar nº 407/2008 não estabelecem obrigatoriedade de aplicação mínima anual dos recursos do FUMDES”, essa Corte de Contas já entendeu que o Estado deve realizar despesas com a totalidade dos recursos arrecadados.

Nesse sentido, a presente questão fora objeto de ressalvas e recomendação em exercícios anteriores, consoante se observa nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.12. Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES - , em descumprimento ao art. 171 da Constituição Estadual;

Exercício de 2017:

#### 5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.8. Aplicação dos recursos do art. 171 da Constituição do Estado de SC – FUMDES

5.1.1.8.1. 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. [...]

#### 5.1.3. RECOMENDAÇÕES [...]

##### 5.1.3.8. Educação [...]

5.1.3.8.3. 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.

#### Exercício de 2018:

##### 1.1. DAS RESSALVAS [...]

###### 1.1.6. Educação [...]

1.1.6.3. Descumprimento do art. 171 da Constituição Estadual e da Lei Complementar n. 407/2008 e suas alterações, em razão da aplicação de 62,70% (R\$ 31,25 milhões), deixando de aplicar 18,59 milhões (37,30%).

Também já foram instaurados dois processos de monitoramento para acompanhar a matéria. No processo PMO n. 12/00062601, o Tribunal Pleno deliberou a seguinte conclusão por meio da Decisão n. 0886/2015:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

6.1. Conhecer o Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Estado da Saúde, nos termos e prazos propostos.

6.2. Determinar o arquivamento do respectivo processo de monitoramento diante do cumprimento por parte da Secretaria de Estado da Educação – SED das determinações do Tribunal Pleno.

6.3. Recomendar a Secretaria de Estado da Educação – SED que continue a envidar esforços no sentido de ampliar a quantidade de alunos a serem beneficiados com o Programa em questão, de acordo com a demanda de solicitações que deixam de ser atendidas por falta de recursos.

6.4. Dar ciência desta Decisão à Secretaria de Estado da Educação, ao Responsável nominado no item 3 desta deliberação e ao procurador constituído nos autos.

E diante da insistência do descumprimento da legislação em comento nos exercícios seguintes, fora autuado o processo @PMO n. 16/00510709, que ainda se encontra em fase inicial de instrução, não se vislumbrando, assim, efetividade nesse tipo de procedimento, conforme já exaustivamente ponderado no presente parecer.

De qualquer forma, observa-se que o percentual de despesas realizadas a partir dos recursos arrecadados no exercício de 2021 fora irrisório quando comparado aos exercícios anteriores<sup>92</sup>, não havendo razões aparentes para que não se aplique a totalidade dos recursos no mesmo exercício em que são arrecadados, motivo pelo qual entendo que seja pertinente a inclusão de ressalva sobre o ponto, bem como a expedição de recomendação para que se dê a devida destinação à totalidade das receitas decorrentes do FUMDES, atendendo-se, assim, à ideia trazida pelo art. 171 da CE.

### 7.7. SIOPE

A Diretoria de Contas de Governo também analisou as informações prestadas pelo Estado por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), instituído no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para conferir transparência aos gastos públicos com educação em todas as esferas de governo.

Nesse contexto, a área técnica apontou a existência de divergências consideráveis entre as informações divulgadas no SIOPE e os dados apresentados pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do exercício de 2021.

Salienta-se que a presente questão fora objeto de ressalva e recomendação nos exercícios de 2016 e 2017, consoante se observa nos

---

<sup>92</sup> Nos exercícios anteriores, foram realizadas despesas nos percentuais dos recursos arrecadados de 98,99% em 2016, 70,56% em 2017, 62,70% em 2018, 80,71% em 2019 e 72,07% em 2020.

pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094 e PCG n. 18/00200720:

Exercício de 2016:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.2.9. Adote providências para manter informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE - atualizadas e com dados corretos, bem como proceda à retificação dos dados relativos ao exercício de 2015;

Exercício de 2017:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.10. Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação – SIOPE

5.1.1.10.1. Ausência de divulgação dos dados do Estado de Santa Catarina a serem registradas no SIOPE, até a data da confecção deste Relatório.

Observa-se que nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, assumiu-se o equívoco, informando que seria realizada a devida correção.

Por sua vez, a Diretoria de Contas de Governo ponderou que de qualquer forma o apontamento deveria ser mantido, até como forma de possibilitar a determinação para sua efetiva correção.

De fato – e destacando-se ser desproporcional a inclusão de ressalva sobre o assunto –, entende-se necessária a expedição de recomendação para que as informações relacionadas ao SIOPE sejam apresentadas de maneira correta.

## 7.8. Plano Estadual da Educação

Em decorrência da determinação estabelecida no art. 8º da Lei n. 13.005/14 (Plano Nacional da Educação), foi promulgada no Estado de Santa Catarina a Lei Estadual n. 16.794/15, que trouxe a aprovação do Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024, com as seguintes diretrizes (art. 2º):

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 cumprimento a tais objetivos, foram estabelecidas 19 metas e 312 estratégias para serem vencidas até o final do decênio em questão. E conforme o Anexo Único da Lei Estadual n. 16.794/15, até o final do exercício de 2021 sob análise, as seguintes metas já deveriam ter sido integralmente cumpridas<sup>93</sup>:

Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PEE/SC. [...]

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento). [...]

Meta 7: 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 seguintes médias estaduais no IDEB:

IDEB	2015	2017	2019	2021

<sup>93</sup> Com relação à meta 7 abaixo transcrita, será analisado o cumprimento referente aos anos de 2015 a 2019, já que os dados do IDEB de 2021 ainda não foram divulgados, consoante apontado adiante.

Anos iniciais do ensino fundamental	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7	6,0	6,2
Ensino médio	4,7	5,2	5,4	5,6

[...]

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais de idade para 98% (noventa e oito por cento) até 2017 e, até o final da vigência deste Plano, reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. [...]

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste Plano, política estadual de formação inicial e continuada, com vistas à valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação básica e suas modalidades possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, bem como a oportunidade, pelo Poder Público, de periódica participação em cursos de formação continuada. [...]

Meta 17: Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de educação básica, assegurando no prazo de 2 (dois) anos a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII, do art. 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência deste Plano.

Meta 18: 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 1 (um) ano após a aprovação deste Plano.

Meta 19: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado no quinto ano de vigência deste Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

A Diretoria de Contas de Governo, em sua análise, apreciou os dados encaminhados pelo Estado no “6º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina – 2015/2024” (fls. 2030-2075), destacando a apresentação do acompanhamento das metas e das medidas que estariam sendo realizadas em cinco eixos estratégicos de atuação relacionados às metas: Educação Inovadora; Infraestrutura Escolar; Gestão Total; Qualificação Permanente; e Além da Escola (transporte escolar).

A área técnica também ponderou o cumprimento do art. 10 da Lei n. 13.005/14, diante da integração entre os programas do Plano Plurianual, as metas do plano e o valor do orçamento previsto para a sua execução, destacando, ainda, a existência de controle na Secretaria de Estado da Educação sobre a execução dos programas relacionados ao Plano Estadual da Educação.

Por fim, a instrução apontou que o Estado desembolsou o montante de R\$ 4.89 bilhões para a execução de ações no atingimento das metas do Plano Estadual de Educação, o que corresponde somente a 90,59% do previsto na dotação orçamentária atualizada.

A par de tal análise realizada pela Diretoria de Contas de Governo, este órgão ministerial destaca especialmente as acima transcritas metas que deveriam ter sido cumpridas até o final do ora debatido exercício de 2021. Nesse sentido, a partir das informações disponibilizadas pelo Estado e do infográfico emitido pela Diretoria de Contas de Governo (fls. 2609-2612), observa-se o seguinte:

META	CUMPRIMENTO
Meta 1: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade [...]	94,3% (descumpriu)
Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade [...]	95,2% (descumpriu)
Meta 7: 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 seguintes médias estaduais no IDEB: anos iniciais do ensino fundamental (5,8 em 2015, 6,0 em 2017, 6,3 em 2019 e 6,5 em 2021); anos finais do ensino fundamental (5,5 em 2015, 5,7 em 2017, 6,0 em 2019 e 6,2 em 2021); e ensino médio (4,7 em 2015, 5,2 em 2017, 5,4 em 2019 e 5,6 em 2021)	Anos iniciais EF: 6,3 em 2015, 6,5 em 2017 e 6,5 em 2019 (cumpriu) Anos finais EF: 5,1 em 2015, 5,2 em 2017 e 5,1 em 2019 (descumpriu) Ensino médio: 3,8 em 2015, 4,1 em 2017 e 4,2 em 2019 (descumpriu)

<p>Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais de idade para 98% (noventa e oito por cento) até 2017 [...]</p>	<p>97,7% (descumpriu)</p>
<p>Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste Plano, política estadual de formação inicial e continuada, com vistas à valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação básica e suas modalidades possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, bem como a oportunização, pelo Poder Público, de periódica participação em cursos de formação continuada.</p>	<p>Pontuou-se apenas o percentual de professores com formação superior adequada à área que lecionam:</p> <p>Educação infantil: 53,7%</p> <p>Anos iniciais do EF: 82%</p> <p>Anos finais do EF: 63,6%</p> <p>Ensino médio: 65%</p>
<p>Meta 17: Valorizar os profissionais do magistério da rede pública de educação básica, assegurando no prazo de 2 (dois) anos a existência de plano de carreira, assim como a sua reestruturação, que tem como referência o piso nacional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII, do art. 206, da Constituição Federal, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano da vigência deste Plano.</p>	<p>82,9% (descumpriu)</p>
<p>Meta 18: 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 1 (um) ano após a aprovação deste Plano.</p> <p>18.1 Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar (2019/SC).</p> <p>18.2 Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras (2019/SC).</p> <p>18.3 Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de</p>	<p>18.1 – 84,88% (Estadual); 4,54% (Municipal)</p> <p>18.2 – 69,24% (Estadual); 48,82% (Municipal)</p> <p>(descumpriu)</p> <p>18.3 – 88,73% (descumpriu)</p> <p>18.4 – 66,38% (descumpriu)</p>

Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios (2018/SC).  18.4 Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros do Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios (2018/SC).	
Meta 19: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado no quinto ano de vigência deste Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	Não avaliado

Nota-se, assim, que as metas que deveriam ser cumpridas até o final do exercício de 2021 – muitas delas deveriam ter sido cumpridas ainda em 2016, aliás – ainda não foram totalmente cumpridas, o que se revela grave frente a um tema tão sensível na conjuntura pátria como a educação.

Com efeito, os últimos dados divulgados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>94</sup>, referentes ao exercício de 2019, revelam que mesmo as “amigáveis” metas estipuladas não foram atingidas nem nos anos finais do Ensino Fundamental (que já não vinham cumprindo as metas

<sup>94</sup> De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação – “o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ideb, é uma iniciativa [...] para mensurar o desempenho do sistema educacional brasileiro a partir da combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos na educação básica. Essas duas dimensões, que refletem problemas estruturais da educação básica brasileira, precisam ser aprimoradas para que o país alcance níveis educacionais compatíveis com seu potencial de desenvolvimento e para garantia do direito educacional expresso em nossa constituição federal. Pela própria construção matemática do indicador (taxa de troca entre as duas dimensões), para elevar o Ideb, as redes de ensino e as escolas precisam melhorar as duas dimensões do indicador, simultaneamente, uma vez que a natureza do Ideb dificulta a sua elevação considerando apenas a melhoria de uma dimensão em detrimento da outra”. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/planilhas\\_para\\_download/2017/ResumoTecnico\\_Ideb\\_2005-2017.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf). Acesso em 15.05.2022, às 1h15.

desde 2013) e tampouco no Ensino Médio (que também já não vinham cumprindo as metas desde 2013) em 2019 em Santa Catarina<sup>95</sup>, como visto na tabela acima: nota 5,1 nos anos finais do Ensino Fundamental (sendo que a meta era nota 6) e nota 4,2 no Ensino Médio (sendo que a meta era nota 5,4).

Tais resultados vão ao encontro do que historicamente é demonstrado pelos relatórios da UNESCO sobre o tema, os *"Education for All Global Monitoring Report"*<sup>96</sup> divulgados entre os anos de 2011 e 2014, que culminaram em um último relatório publicado em 2015, abarcando as conquistas e desafios de cada país no período compreendido entre os anos de 2000 e 2015, oportunidade em que o País atingiu apenas duas das seis metas inicialmente estipuladas, ou seja, faltou-se em mais de 65% dos objetivos apresentados pela UNESCO, destacando-se que, da mesma maneira como os objetivos traçados pelo Ministério da Educação no IDEB, tratavam-se de metas bastante realistas e palpáveis, tanto que muitas outras nações de menor expressão obtiveram resultado superior ao desempenho nacional.

Atualmente, observa-se que a UNESCO substituiu o *"Education for All Global Monitoring Report"* pelo *"Global Education Monitoring Report"*, que já

---

<sup>95</sup> Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2119777>. Acesso em 15.05.2022, às 1h.

<sup>96</sup> Salienta-se que o *"Education for All Global Monitoring Report"* abrange as ações de cada nação na ampliação da educação infantil, na universalização do ensino primário, no combate das desigualdades de gênero na educação e na melhoria de sua qualidade, dentre outros aspectos, por meio do cálculo do chamado EDI (*EFA Development Index*, o Índice de Desenvolvimento do Programa Educação Para Todos), sendo de suma importância para a avaliação do real estado de um país no que se refere à educação, porquanto avalia o mencionado – e infelizmente cada vez mais abandonado – aspecto qualitativo do tema.

conta com cinco edições (2016<sup>97</sup>, 2017-2018<sup>98</sup>, 2019<sup>99</sup>, 2020<sup>100</sup> e 2021/2022<sup>101</sup>), nas quais fora enfocada a ainda precária situação da educação em uma escala mundial<sup>102</sup>, indicando-se os desafios a serem enfrentados e, conseqüentemente, as soluções a serem atingidas, na linha da em voga “*accountability*”, termo que tão bem sintetiza as ideias de responsabilidade e prestação de contas, deixando clara a obrigação primordial do governante em garantir o direito de todos à educação – “*Accountability in education starts with governments, which bear the primary duty to ensure the right to education*”<sup>103</sup>.

Especificamente quanto ao Estado de Santa Catarina, a precariedade na qualidade da educação pode ser demonstrada a partir das seguintes informações organizadas<sup>104</sup> a partir dos resultados da Prova Brasil 2019 (último ano disponível) no âmbito do INEP:

INDICADOR	RESULTADO
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e	69%

<sup>97</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>. Acesso em 13.11.2017, às 7h42.

<sup>98</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002593/259338e.pdf>. Acesso em 13.11.2017, às 7h54.

<sup>99</sup> Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0026/002658/265866e.pdf>. Acesso em 04.12.2018, às 13h45.

<sup>100</sup> Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718?posInSet=8&queryId=427689e9-9b88-499c-a364-499df06a54e5>. Acesso em: 19.11.2020, às 13h45.

<sup>101</sup> Disponível em: <https://en.unesco.org/gem-report/allreports>. Acesso em 15.05.2022, às 1h30.

<sup>102</sup> Pode-se considerar que a realidade nacional ainda se inseria neste contexto de precariedade mesmo antes do atual cenário de pandemia – que naturalmente o agravou (<https://veja.abril.com.br/blog/jose-casado/pandemia-expoe-a-precariedade-da-rede-publica-de-ensino/> – acesso em 12.11.2021, às 16h55) –, por tudo o que destacado acima quanto ao passado recente e, atualmente, diante da manutenção de inaceitáveis níveis de analfabetismo e, principalmente, de qualidade no ensino, como demonstram, por exemplo, as seguintes notícias divulgadas acerca dos últimos dados do IDEB (<https://campanha.org.br/noticias/2020/09/16/ideb-2019-demonstra-desigualdades-na-educacao-e-cenario-desafiador/> – acesso em 19.11.2020, às 18h30) e acerca dos inadequados investimentos na área (<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/> – acesso em 12.11.2021, às 16h50).

<sup>103</sup> Extraído do relatório de 2017-2018 (p. 296, *in fine*).

<sup>104</sup> Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/compare>. Acesso em 15.05.2022, às 1h45.

interpretação de textos até o 5º ano na rede pública de ensino.	
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede pública de ensino.	58%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 9º ano na rede pública de ensino.	45%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 9º ano na rede pública de ensino.	26%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 3º ano do ensino médio na rede pública de ensino.	37%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 3º ano do ensino médio na rede pública de ensino.	9%

Destaca-se que tais resultados são impactantes, mormente se considerando a taxa de aprovação da rede pública estadual de ensino observada no mesmo exercício de 2019<sup>105</sup>: 94,8% para o 5º ano, 91,2% para o 9º ano e 87,6% para o 3º ano do Ensino Médio. Isso significa dizer que há um elevadíssimo percentual de alunos que são aprovados sem o conhecimento adequado ao menos nas áreas da língua portuguesa e da matemática.

Mostra-se crucial, dessa maneira, a atenção à qualidade do ensino, a partir do efetivo cumprimento do Plano Estadual de Educação. Neste contexto, oportuno salientar a atuação do Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca, na qualidade de gestor, no âmbito dessa Corte de Contas, do Acordo de

<sup>105</sup> Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/compare>. Acesso em 15.05.2022, às 1h45.

Cooperação Técnica que trata da padronização de metodologias de fiscalização dos planos de educação – Estados e Municípios.

Por sua vez, salienta-se que o Plano Estadual de Educação fora objeto de ressalva e recomendações em dois dos últimos exercícios, conforme se observa nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2017:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.9. Acompanhamento do Plano de Educação – PNE/PEE

5.1.1.9.1. Não avaliação das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação – PNE/PEE, no prazo legal e não cumprimento das metas 1, 3, 9 e 18, fixadas no PEE, através da lei estadual 16.794/2015, para os exercícios 2016 e 2017. [...]

5.1.3. RECOMENDAÇÕES [...]

5.1.3.8. Educação [...]

5.1.3.8.4. Adote medidas visando ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias relativamente ao plano estadual de educação (PEE) no prazo fixado pela Lei estadual n. 16794/2015.

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES [...]

1.2.4. Educação [...]

1.2.4.2. Adote providências no sentido de alcançar as metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação, de acordo com o previsto na Lei (estadual) n. 16.794/2015.

Nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, pontuou-se o esforço para o atingimento de cada meta e a tendência de que isso ocorra no futuro, apresentando-se, na sequência, a contextualização de cada meta com as peculiaridades que impediriam seu atingimento no período.

Por sua vez, a Diretoria de Contas de Governo ponderou que, independentemente das justificativas apresentadas, o fato é que as metas realmente não foram atingidas, razão pela qual o apontamento deveria ser mantido, posicionamento que de fato não merece reparos.

Enfim, ainda que o quadro da educação tenha sido positivo no presente exercício frente ao volume sem precedentes de recursos investidos no setor com o cumprimento das principais obrigações do gestor, entendo que a precariedade do ensino segue alarmante. Logo, não obstante as justificativas apresentadas nas contrarrazões da SEF, considerando o não cumprimento integral de metas que já deveriam ter sido cumpridas há mais de cinco anos, reputo pertinente a inclusão de ressalva sobre a matéria, bem como a expedição de recomendação para que o Estado cumpra efetivamente todas as obrigações do Plano Estadual de Educação, considerando a relevância do tema e toda a problemática que o envolve, consoante pontuado no presente item deste parecer.

## 8. SAÚDE

Mostra-se realmente delicado – para se dizer o mínimo – abordar a questão da saúde pública no ocaso de uma pandemia que tão abruptamente assolou o País nos últimos meses.

Apesar de constitucionalmente definida como *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, caput, da CRFB/88), o que se tem visto nas análises de exercícios anteriores é um verdadeiro quadro caótico na Secretaria de Estado da Saúde.

Nesse próprio parecer, ao tratar da gestão orçamentária do Estado, ficou claro que a esmagadora maioria das despesas sem prévio empenho que impactaram negativamente na fidelidade do resultado orçamentário do Poder Executivo foram provenientes da Secretaria de Estado da Saúde<sup>106</sup> – embora em uma escala consideravelmente menor no presente exercício de 2021, diga-se.

---

<sup>106</sup> Nesse sentido, inclusive, foi incluída ressalva e expedida recomendação no parecer prévio exarado no processo PCG n. 18/00200720: **Exercício de 2017: 5.1.1. RESSALVAS: [...] 5.1.1.11. Saúde 5.1.1.11.1.** Existência no exercício de 2017, segundo informado pelo Governo do Estado, de

Destacam-se, ainda, as inúmeras auditorias relacionadas à Secretaria de Estado da Saúde que passaram pelo Gabinete desta representante ministerial nos últimos anos – @RLA n. 17/00850315; @RLA 17/00767507; @RLA 18/00305157; @RLA 16/00496447; @RLA 18/00269096; @RLA 19/00217560; @RLA 18/00189572; @RLA 16/00531455; RLA 15/00279746 –, todas elas trazendo problemas graves que envolvem tão sensível setor do Estado.

Especificamente no bojo do processo PCG n. 18/00200720, cita-se a manifestação deste Ministério Público de Contas (Parecer n. MPC/AF/55.681/2018 – Procurador Aderson Flores) acerca da problemática em questão, cuja gravidade, em conjunto ao descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos naquele exercício, inclusive ensejou a recomendação pela rejeição das contas então em análise:

Estas constatações apontam para erros de macrogerenciamento e falta de racionalização na gestão dos recursos estaduais da saúde ao longo dos últimos exercícios, com consequências severas, cujos impactos financeiros afetam significativamente tanto a real posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado no exercício de 2017 quanto a própria prestação de serviços adequados à população, sendo que a amortização da dívida acumulada demandará compromisso rígido de economias por, pelo menos, 6 exercícios financeiros consecutivos, conforme cálculo detalhado no item 2.1.3 do Relatório nº DAE-3/2018, comprometendo as gestões futuras.

Conforme bem resumido por auditores da Diretoria de Atividades Especiais, “evidenciou-se que o descontrole e a falta de planejamento das contas da saúde no Estado podem ser considerados principais causas que levaram à atual situação financeira da Secretaria de Saúde do Estado” (item 2.4.1 do Relatório nº DAE-3/2018).

Embora a crise já tenha se desenhado há alguns anos, seu reconhecimento ganhou mais atenção em 2017, quando várias unidades começaram a não receber seus repasses usuais, prejudicando sobremaneira a própria confiabilidade do sistema.

---

valores sequestrados judicialmente e relacionados a ações e serviços públicos de saúde, especialmente tratamento médico e/ou fornecimento de medicamentos, não regularizados orçamentária e contabilmente, refletindo diretamente na correta evidenciação das demonstrações contábeis, bem como na apuração dos resultados orçamentário e patrimonial **5.1.3. RECOMENDAÇÕES: [...] 5.1.3.9. Saúde 5.1.3.9.1.** Quando da ocorrência de sequestros judiciais nas contas de titularidade do Governo do Estado, promova a regularização contábil e orçamentária desses valores no exercício de ocorrência dos mesmos.

Dessa feita, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, verificou-se Passivo registrado de R\$ 591.534.559,05 (até 30-9-2017), dos quais R\$ 255.587.555,57 referentes à Conta Credores a Pagar sem Execução Orçamentária, relativa a despesas liquidadas sem prévio empenho (chegando a R\$ 281.182.099,75 no final do exercício), tendo sido ainda reveladas despesas contraídas pelo Fundo Estadual de Saúde, no montante de R\$ 492.424.083,13, sem qualquer registro contábil, representando 45,43% do verdadeiro passivo da Unidade, consubstanciado a cifra bilionária de R\$ 1.083.958.642,18.

Há que se ressaltar expressamente a grave situação descrita, que impacta substancialmente seja nas contas prestadas seja na administração e nos serviços públicos prestados na área da saúde, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

No exercício seguinte, outra vez este órgão ministerial tratou da questão no bojo do processo @PCG n. 19/00311744 (Parecer n. MPC/DRR/2192/2019 – Procurador Diogo Ringenberg):

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.

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: [...]

Diante dessa desordem, constata-se que a ausência de planejamento é, sem dúvida, uma das causas que contribuíram significativamente para a atual realidade da saúde catarinense. O assunto, a toda evidência, preocupa. [...]

O Supremo Tribunal Federal sintetiza bem a importância do direito à saúde na ordem constitucional nos seguintes termos: [...]

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.

Enfim, ainda que se possa notar uma certa evolução ao menos nos números que serão analisados no presente processo, salienta-se que o quadro ainda é muito grave, mormente se considerando tudo o que vem ocorrendo em decorrência da pandemia de COVID-19, devendo ser acompanhado com atenção o desenvolvimento dos processos de auditoria que trazem o aprofundamento que a questão merece.

### 8.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Dizem, respectivamente, a CRFB/88 (art. 198) e o ADCT (art. 77), regulamentados pela Lei Complementar n. 141/2012 (art. 6º):

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, 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, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [...]

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; [...]

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...]

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do 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, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e [...]

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos

da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios (grifei).

No caso do Estado de Santa Catarina, destaca-se que a Emenda Constitucional Estadual n. 72/2016 havia aumentado o percentual em questão para 15%, mediante a alteração do art. 155, § 2º, inciso II, da CE. Todavia, ainda que louvável no sentido de tentar assegurar uma fatia maior de recursos para a tão sensível área da saúde, tal modificação fora considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento<sup>107</sup> da ADI n. 5897-SC proposta pelo ex-Governador do Estado.

Assim, no exercício de 2021 cabe verificar a aplicação em ações e serviços públicos de saúde no percentual de 12% da receita proveniente de impostos, incluindo transferências, a qual correspondeu ao montante de R\$ 27.44 bilhões.

Dessa maneira, a Diretoria de Contas de Governo apurou que o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2021 o montante de R\$ 3.96 bilhões, o que correspondeu a 14,45% da receita líquida de impostos e transferências, restando cumprido, portanto, o mandamento constitucional em questão.

Registra-se, entretanto, que o percentual aplicado fora maior que o observado nos exercícios anteriores de 2017 (12,73%), 2018 (14,10%), 2019 (12,99%) e 2020 (13,95%). Aliás, compulsando-se os processos de Prestação de Contas do Governo desde 2010 e considerando-se que no relatório técnico emitido sobre o exercício de 2011 fora registrado o cumprimento da norma pela primeira desde sua gênese, temos que o percentual apurado em 2021 é o maior da história, ainda que tal fato deva ser relativizado em função do período de pandemia.

---

<sup>107</sup> Publicado em 02.08.2019, com trânsito em julgado no dia 15.08.2019.

## 8.2. Despesa realizada em ações de saúde por programas

Como visto, o Estado empenhou em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2021 o montante de R\$ 3.96 bilhões.

A área técnica destacou que 89,25% de tais despesas foram executadas nos seguintes programas: *Programa 0430 – Média e Alta Complexidade* (43,83%), *Programa 0850 – Gestão de Pessoas* (33,11%) e *Programa 0400 – Gestão do SUS* (12,31%).

## 8.3. Despesa realizada em ações de saúde por modalidade de aplicação e por elemento de despesa

A Diretoria de Contas de Governo também destacou as despesas realizadas em ações e serviços públicos de saúde discriminadas por modalidade de aplicação, o que evidencia a destinação de 69,46% por meio de aplicações diretas, de 19,13% mediante transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, de 5,09% por intermédio de aplicações diretas decorrentes de operação entre órgãos, de 4,45% por meio de transferências a Municípios Fundo a Fundo, de 1,83% por outras transferências a Municípios, de 0,02% por aplicações diretas entre outros órgãos, e de 0,01% por transferências à União.

Ainda, a área técnica pontuou as despesas realizadas em ações e serviços públicos de saúde discriminadas por elemento de despesa, o que evidencia a aplicação de 19,22% com contribuições, de 16,47% com vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil, de 12,96% com outros serviços de terceiro – pessoa jurídica, de 8,87% com sentenças judiciais e de 11,37% com contratação por tempo determinado.

## 8.4. Sentenças judiciais

Conforme demonstra a tendência observada nos últimos anos, considerável parcela dos recursos aplicados pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde são destinados ao atendimento de demandas judiciais.

Nesse sentido, no exercício de 2021, o montante de R\$ 374.44 milhões foi empenhado em cumprimento a sentenças judiciais, o que representou 7,27% do orçamento da área (R\$ 5.14 bilhões), mantendo – aproximadamente – o crescimento notado nos últimos exercícios, consoante demonstra a tabela a seguir:

Exercício	Orçamento	Sentenças Judiciais	Percentual
2016	R\$ 3.419.792.957,76	R\$ 118.155.053,45	3,46%
2017	R\$ 3.235.247.173,23	R\$ 151.755.426,44	4,69%
2018	R\$ 3.672.251.165,90	R\$ 299.595.789,16	8,16%
2019	R\$ 3.823.932.088,37	R\$ 316.859.783,72	8,29%
2020	R\$ 4.876.298.439,65	R\$ 351.235.335,01	7,20%

Trata-se de questão sensível que exige contínuo acompanhamento por parte dos envolvidos. O cidadão, frente ao caótico quadro da saúde acima apresentado, socorre-se do Poder Judiciário na busca de inadiáveis cuidados médicos. O complicado orçamento do setor, por outro lado, passa a ficar cada vez mais comprometido frente às crescentes demandas judiciais.

A solução passa pelo incremento dos investimentos na saúde, evidentemente, e pelo atento acompanhamento da questão, como mencionado, o que é concretizado nessa Corte de Contas por meio de auditoria operacional (processo @RLA n. 18/00189572) atuada justamente para avaliar essa chamada *judicialização* da saúde no Estado de Santa Catarina.

#### 8.5. Avaliação do cumprimento da Lei Estadual n. 16.968/16

A Lei Estadual n. 16.968/16 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 Municipais.

Na forma do art. 3º da lei, os recursos do fundo são provenientes da devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes e órgãos na receita corrente líquida disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo; de doações efetuadas por contribuintes tributários estabelecidos no Estado, em contrapartida a benefícios fiscais concedidos; de receitas decorrentes da aplicação de seus recursos; e de outros recursos que lhe venham a ser destinados.

Por sua vez, o art. 2º da Lei Estadual n 16.968/16 estabelece a forma como os recursos devem ser distribuídos:

Art. 2º O Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina tem por objetivo destinar:

I – até 10% (dez por cento) dos seus recursos financeiros para custeio e manutenção do Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina (HEMOSC) e do Centro de Pesquisas Oncológicas Dr. Alfredo Daura Jorge (CEPON); e

II – no mínimo 90% (noventa por cento) dos seus recursos financeiros para o pagamento de produção hospitalar realizada anteriormente à entrada em vigor desta Lei ou a ser realizada por hospitais municipais e entidades de caráter assistencial sem fins lucrativos, com unidades estabelecidas no Estado, incluídos programas de cirurgias eletivas de baixa, média e alta complexidade.

§ 1º Aplica-se o disposto no inciso I deste artigo às entidades de apoio ao HEMOSC e ao CEPON.

§ 2º Durante a vigência do Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020, excepcionalmente, os recursos de que trata o inciso II poderão ser utilizados para aquisição de equipamentos.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo verificou que, no exercício de 2021, o fundo em questão recebeu recursos no montante de R\$ 38.21 milhões e empenhou valores na proporção de 100% (R\$ 26.16 milhões) aos Hospitais Municipais e entidades de caráter assistencial sem fins lucrativos, denotando, portanto, do disposto no art. 2º da Lei Estadual 16.968/16<sup>108</sup>.

---

<sup>108</sup> Nota-se que houve o descumprimento da obrigação nos exercícios de 2017 e 2018, havendo, assim, a inclusão de ressalva e recomendações nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744.

Por outro lado, chamou a atenção no presente exercício a maneira como é procedida a presente análise por parte da área técnica.

No bojo do processo @PCG n. 20/00143150, em que esta procuradora se manifestou pela primeira vez no processo de Prestação de Contas do Governo, houve a utilização praticamente integral dos recursos do Fundo no empenhamento das despesas mencionadas no art. 2º da Lei Estadual n 16.968/16, o que evitou o levantamento de dúvidas sobre a questão.

Entretanto, no presente exercício de 2021 – assim como observado no exercício de 2020 –, considerável montante de recursos do Fundo não fora empenhada, ao passo que a Diretoria de Contas de Governo analisa a distribuição percentual exigida pela lei com base no valor empenhado, e não no montante total do Fundo.

Ocorre que o dispositivo em questão é expresso ao tratar de 90% dos *recursos financeiros* do Fundo, e não das despesas que foram empenhadas com recursos do Fundo, o que gera uma diferença decisiva para a conclusão do ponto no presente exercício – assim como no exercício anterior –, porquanto não se chegou a empenhar 90% dos recursos do fundo, longe disso.

Por sua vez, considerando que tal dúvida não fora levantada nos exercícios anteriores, e tendo em conta o fato de que, no presente exercício, este órgão ministerial se manifesta após o exercício do contraditório por parte do Governo, entendo que o ponto possa ser objeto de estudo específico junto à Diretoria de Contas de Governo a fim de sanar a dúvida levantada e analisar a matéria da forma mais adequada aos ditames legais em comento.

## 8.6. Repasse de recursos aos Municípios para procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade

A Lei Estadual n. 16.159/13 estabeleceu que o Governo do Estado estaria autorizado a repassar aos Municípios incentivo financeiro destinado especificamente a consultas e exames de média e alta complexidade.

Tendo em vista a ausência de repasses nesse sentido, o Tribunal Pleno exarou ressalva e recomendação nos pareceres prévios relacionados aos processos PCG n. 17/00171094 e @PCG n. 19/00311744, tendo a instrução apresentado da seguinte maneira as nuances que envolvem a matéria (fls. 2622-2623):

Com base no quantitativo populacional, caberia ao Estado o repasse mensal de R\$ 1,91 milhão (6.383.286 habitantes x R\$ 0,30), a partir de janeiro de 2014, o que totalizaria o montante de R\$ 22,98 milhões a repassar naquele exercício. Contudo, considerando que alguns Municípios demoraram para aderir ao Termo de Compromisso, nos termos do art. 4º da referida Lei, bem como tiveram problemas no atingimento de metas quantitativas, o valor a ser repassado passou a ser de R\$ 18,86 milhões.

Conforme registrado na análise das contas do exercício de 2015, o Governo do Estado, por intermédio do Fundo Estadual de Saúde repassou no exercício de 2014 o montante de R\$ 9,50 milhões e no exercício de 2015, os repasses realizados representaram o montante de R\$ 9,50 milhões, ainda referentes ao débito do exercício de 2014.

Na análise das contas do exercício de 2018, verificou-se que não foram realizados pagamentos aos Municípios relativo aos débitos de 2015, 2016, 2017 e 2018, para a realização de procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade, conforme determina a Lei nº 16.159/2013, ratificado pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB (órgão deliberativo no âmbito da Lei 8.080/1990, composto pelo Estado e Municípios).

O assunto foi discutido por meio de Ação Civil Pública nº 0902192-70.2017.8.24.0023, que resultou em um acordo judicial, em audiência dia 09 de maio de 2019, com a homologação da sentença final no dia 05 de agosto de 2019, onde as partes consolidaram: 1) o débito total dos repasses estaduais aos municípios objeto desta Ação Civil Pública em R\$ 28,00 milhões; 2) o valor supra descrito será disponibilizado pelo Estado aos Municípios em parcelas mensais de R\$ 583,33 mil, no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022, a fim de ser aplicado exclusivamente no programa de realização de cirurgias eletivas; 3) estão computados no montante do item 1 os repasses de aproximadamente R\$ 600,00 mil previstos para o período de janeiro a julho de 2019, pactuados nas das Atas da CIB 226 e 227 de 2019; 4) no valor acordado no item 1 não estão incluídos os repasses constitucionais e os feitos pelo Ministério da Saúde; 5) com o acordo ora ajustado o Estado se

compromete a aplicar mensalmente, até dezembro de 2022, o valor de R\$ 2,50 milhões no programa de realização de cirurgias eletivas; 6) considera-se embutido no valor descrito no item 5 o montante mensal de aproximadamente R\$ 1,90 milhão, pactuado na Ata da CIB 160/2018 que o Estado deve aplicar mensalmente no programa de realização de cirurgias eletivas.

Frente a tais premissas, a Diretoria de Contas de Governo verificou que, no exercício de 2021, *houve apenas o cumprimento parcial* do mencionado acordo, sendo repassada a importância de R\$ 5.92 milhões aos Municípios, mediante parcelas mensais de R\$ 583.33 mil, restando em aberto o adimplemento de duas parcelas.

Considerando a ausência de justificativas sobre a razão do apontado descumprimento, entendo que o ponto enseja a expedição de recomendação para que o Estado adote providências no sentido de cumprir integralmente o acordo em comento.

### 8.7. SIOPS

A Diretoria de Contas de Governo também analisou as informações prestadas pelo Estado por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), instituído no âmbito do Ministério da Saúde para conferir transparência aos gastos públicos com saúde em todas as esferas de governo.

Salienta-se que a presente questão fora objeto de ressalva e recomendação nos exercícios de 2016 e 2018, consoante se observa nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094 e @PCG 19/00311744<sup>109</sup>, diante da ausência de informações divulgadas pelo SIOPS em determinados períodos, além de uma série de divergências entre os dados divulgados e os apurados por esse Tribunal de Contas.

---

<sup>109</sup> Salienta-se que houve a autuação do processo @PMO n. 16/00510610 sobre a questão, o qual ainda se encontra em tramitação, demonstrando mais uma vez a completa falta de efeito prático em tal tipo de procedimento.

Por sua vez, na análise do presente exercício de 2021, a área técnica apontou a existência de apenas uma divergência mínima entre as informações divulgadas no SIOPS e os dados apresentados pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do exercício, referente ao percentual de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo sido divulgado o percentual de 14,44% ao invés do percentual de 14,45% apurado pelo Estado e por esse Tribunal de Contas, o que possivelmente decorreu de arredondamento equivocado, ou até mesmo de erro de digitação, mostrando-se, de toda forma, como praticamente irrelevante frente ao volume das informações divulgadas.

De fato, nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, destacou-se que houve o arredondamento para baixo, consistindo em divergência ínfima, com o que concordou a Diretoria de Contas de Governo na reinstrução do processo, destacando que o Estado não teria ingerência sobre os procedimentos específicos do sistema – tais como arredondamentos –, pelo que se sugeriu o afastamento do ponto.

Assim, para o presente exercício, reputo ser desnecessária a expedição de recomendação para que as informações relacionadas ao SIOPS sejam apresentadas de maneira correta, diante da diminuta inconsistência apontada, justificada pelo arredondamento do sistema.

### **8.8. Avaliação do Plano Estadual de Saúde**

O Plano Estadual de Saúde do quadriênio 2020/2023 estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Trata-se do instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período, explicitando os compromissos do Estado para o setor e ponderando as necessidades de saúde da sociedade.

A Diretoria de Contas de Governo, após contextualizar todo o planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Saúde (fls. 2628-2629), trouxe infográfico (fls. 2630-2631) com a demonstração do cumprimento de determinados indicadores do Plano no exercício de 2021, o que é reproduzido na tabela abaixo:

Meta prevista para 2021	Resultado Alcançado	Percentual Alcançado
Reduzir a taxa de mortalidade infantil para 9,6	9,5	101,04%
Reduzir para 22 minutos o tempo de resposta de atendimento das Unidades de Suporte Avançado Pré-Hospitalar Móvel	00:27:00	77,27%
Reduzir para 50% o total de pacientes aguardando a realização de exames a mais de 180 dias	54,40%	83,20%
2 Superintendências da SES, com Planejamento Estratégico elaborado	0	0%
Alcançar 30% de novos servidores da SES certificados pelo Curso "Conhecendo o SUS e a SES-SC"	0%	0%
60 especialistas formados pela ESP	29	48,33%
Ocupar 60 vagas na Residência de Medicina de Família e Comunidade (MFC)	46	76,67%
98% dos Municípios alimentando o SISAGUA	99,32%	101,35%
Apoiar técnica e financeiramente os 295 Municípios no enfrentamento à pandemia de Coronavírus	295	100%
14% das receitas correntes líquidas do Estado aplicados na Saúde	13,70%	97,86%
100% das notas de empenho associadas semanalmente	68%	68%
Ampliar o percentual da população com cobertura por equipe da ESF para 82,57%	85,60%	103,67%
20% dos Municípios com adesão ao QualificaAPS	25%	125%
2 macrorregiões com implantação de Linha de Cuidado Materno-infantil	2	100%

Aumentar a participação nos atendimentos provenientes da atenção primária em saúde e residências em relação aos atendimentos provenientes dos Hospitais para 25%	25,70%	102,80%
950.000 registros no Sistema de Telemedicina e Telessaúde (STT) validados	969.665	102,07%
92,90% dos medicamentos sob gestão da Diretoria de Assistência Farmacêutica monitorados através de sistema informatizado	88,10%	94,82%
25% dos medicamentos e suplementos da padronização estadual com Protocolos Clínicos validados e publicizados	0%	0%
Realizar 1.500 transplantes	1287	85,80%
Ampliar para 20 os Municípios prioritários com ações de PREP (Profilaxia Pré-Exposição)	70	350%

Observa-se, assim, que dos 20 indicadores analisados, houve o atingimento integral da meta em apenas 9 deles, mas notando-se um cumprimento integral de mais de 75% da meta em outros 6 indicadores, ou seja, pode-se considerar o atingimento insatisfatório da meta em apenas 5 dos 20 indicadores.

Na análise do exercício de 2018, fora expedida recomendação no parecer prévio exarado no processo @PCG n. 19/00311744 no sentido de que se desse o cumprimento das metas previstas no Plano Estadual de Saúde, o que não fora procedido nos exercícios seguintes, apesar da sugestão deste órgão ministerial no bojo dos processos @PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779, diante de novos descumprimentos de metas.

Logo, entendo pertinente a expedição de nova recomendação sobre o ponto.

### 8.9. Enfrentamento à pandemia de COVID-19

A Diretoria de Contas de Governo apresentou denso tópico trazendo todas as questões afetas ao enfrentamento à pandemia de COVID-19,

iniciada no exercício de 2020, mas que perdurou durante todo o ora analisado exercício de 2021.

Nesse sentido, descreveu-se toda a gênese legislativa – e demais medidas adotadas pelo Governo – que buscou regulamentar a matéria no Estado, destacando-se o estado de calamidade pública declarado para todo o exercício por meio do Decreto Legislativo n. 18.332/20, especialmente para fins de aplicação do art. 65 da LRF, já salientado neste parecer (item 5.4) quanto à desobrigação de cumprimento das metas fiscais.

Após toda a contextualização do assunto e das referidas intercorrências observadas no exercício anterior, a área técnica assinalou que, durante o ora analisado exercício de 2021, as receitas recebidas pelo Poder Executivo para o enfrentamento à pandemia totalizaram o montante de R\$ 0.23 bilhão. Já quanto às despesas, foi notado o empenhamento da quantia de R\$ 1.03 bilhão para o enfrentamento à pandemia.

Demonstrou-se, ainda, que no exercício de 2021 houve mais casos (727.920) e óbitos (14.849) que nos exercícios de 2020 e 2022 (até 19.04, no caso), evidenciando-se, por fim, a evolução da vacinação no Estado.

Ao final do item, a instrução apresentou infográfico com a comparação entre os exercícios de 2020 e 2021, especialmente no que se refere à receita líquida realizada de R\$ 1.90 bilhão (2020) e de R\$ 227 milhões (2021) e à despesa total realizada de R\$ 638 milhões (2020) e de R\$ 1.03 bilhão (2021).

Diante de todo o exposto pela Diretoria de Contas de Governo, e diante do que se acredita ter sido o escopo do presente tópico, é possível afirmar que houve, de fato, um enfrentamento à pandemia de COVID-19 no Estado, cabendo às instâncias processuais próprias – alheias à presente Prestação de Contas do Governo – a avaliação do mérito sobre a adequação ou não de tais ações.

## 9. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A última exigência constitucional de aplicação mínima de recursos a ser cumprida pelo Estado diz respeito à pesquisa científica e tecnológica.

Com efeito, estabelece o art. 193 da CE que:

Art. 193. O Estado destinará à pesquisa científica e tecnológica pelo menos dois por cento de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se metade à pesquisa agropecuária, liberados em duodécimos.

Salienta-se que tal limite era reiteradamente desrespeitado pela gestão anterior, tendo inclusive corroborado para a recomendação de rejeição das contas do exercício de 2016 pelo Conselheiro Relator Luiz Roberto Herbst<sup>110</sup>, até que, finalmente – após novo descumprimento no exercício de 2017 –, o limite mínimo em questão fora atingido pelo Estado no exercício de 2018.

Entretanto, após o devido cumprimento no exercício seguinte (2019), o Estado voltou a descumprir o mandamento em questão no exercício seguinte (2020), ensejando a emissão de ressalva no parecer prévio exarado no processo @PCG n. 21/00057779:

### *1.1. RESSALVAS: [...]*

*1.1.3.* Insuficiência da aplicação de recursos em Pesquisa Científica e Tecnológica para atingir a aplicação mínima de 2% das receitas correntes, excluídas as parcelas pertencentes aos municípios, exigido pelo art. 193 da Constituição do Estado, tendo aplicado o equivalente a 1,94%;

Colhe-se, assim, que nos cinco exercícios anteriores (2016 a 2020) as despesas sob análise alcançaram, respectivamente, os valores de R\$ 366 milhões, R\$ 400 milhões, R\$ 388 milhões, R\$ 374 milhões e R\$ 379 milhões, equivalendo aos percentuais de 1,60%, 1,70%, 2,18%, 2,49% e 1,94% das receitas correntes do Estado em tais períodos.

---

<sup>110</sup> Como visto, o Tribunal Pleno seguiu o voto divergente do Conselheiro Wilson Wan-Dall pela recomendação de aprovação das contas.

Por sua vez, consoante apurado pela Diretoria de Contas de Governo, vislumbra-se que no ora analisado exercício de 2021, o Estado voltou a incrementar os investimentos em pesquisa científica e tecnológica, representando gastos na ordem de R\$ 485.70 milhões, o que corresponde ao percentual de 2,15% das receitas correntes do Estado, restando devidamente cumprindo, portanto, o limite mínimo exigido pelo art. 193 da CE<sup>111</sup>.

Registra-se, ainda, que no parecer prévio exarado no exercício anterior (@PCG n. 21/00057779), constou a seguinte determinação à Diretoria-Geral de Controle Externo dessa Corte de Contas:

2. Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo, por meio das Diretorias a ela subordinadas:

2.2. que promova estudo específico, a ser levado à apreciação do Tribunal Pleno até o final do exercício de 2021, para se definir de forma mais precisa quais despesas realizadas pela FAPESC e pela EPAGRI podem ser admissíveis para os fins do art. 193 da Constituição Estadual, com a especificação, se for o caso, das contas contábeis a serem utilizadas para apuração do montante aplicado voltado para a pesquisa científica e tecnológica;

Com efeito, em face da divergência de posicionamento entre a Secretaria de Estado da Fazenda e o corpo técnico dessa Corte de Contas sobre as despesas que poderiam ser computadas na apuração em comento, o Tribunal Pleno, no exercício anterior, determinou a realização de estudo específico a fim de aclarar a matéria, resultando no impulso de dois processos de monitoramento autuados em decorrência do parecer prévio exarado no processo PCG n. 16/00145148, a saber, os processos @PMO n. 16/00510962 e @PMO n. 16/00512230, especificamente sobre a EPAGRI e a FAPESC, respectivamente, mas tratando em sentido amplo da mesma matéria aqui abordada.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo pontuou que utilizou, já na presente análise, seu entendimento exarado em tais processos de

---

<sup>111</sup> Acrescenta-se que também fora respeitada a exigência de que pelo menos metade dos recursos fossem destinados à pesquisa agropecuária, tendo em vista que foram aplicados R\$ 388.83 milhões na Função Agricultura pela EPAGRI.

monitoramento, no sentido de que todas as despesas executadas pela FAPESC podem ser computadas e de que todas as despesas executadas nas funções 19 (Ciência e Tecnologia) e 20 (Agricultura) da EPAGRI podem ser computadas, além das despesas executadas em outras funções, desde que reste comprovada a relação com os gastos em comento, tudo em decorrência das atribuições definidas pela Lei Complementar Estadual n. 741/2019 a cada Unidade Gestora.

Entretanto, destaca-se que este órgão ministerial, por meio do Parecer n. MPC/AF/433/2022 (@PMO n. 16/00510962), da lavra do Procurador Aderson Flores, enfocou outras nuances que denotariam impropriedades tanto no posicionamento da Secretaria de Estado da Fazenda quanto no entendimento da Diretoria de Contas de Governo, especialmente no que se refere à não observância da exigência de que metade dos gastos em comento devam ser atinentes à pesquisa científica e tecnológica *não* agropecuária – diante de mera interpretação lógica do dispositivo constitucional, ao exigir expressamente que metade do dispêndio seja na pesquisa agropecuária. Nesse sentido, pontuou-se que no exercício de 2020 fora aplicado apenas o percentual de 3% em pesquisa não agropecuária, a exemplo do que ocorre historicamente, em clara afronta ao mandamento em questão. Salientou-se, ainda, a necessidade de maior rigor nos registros contábeis da EPAGRI, a fim de facilitar a análise da pertinência de seus gastos em face da exigência constitucional ora debatida, sugerindo-se, ao final, a audiência das Unidades Gestoras interessadas, em homenagem aos postulados do devido processo legal e do contraditório.

Enfim, não obstante a pertinência das considerações acima pontuadas por parte deste Ministério Público de Contas no bojo do processo @PMO n. 16/00510962, seria prematura qualquer pretensão de utilização de tal posicionamento no presente momento, considerando que no presente exercício também fora aplicado o entendimento reiteradamente adotado pelo Tribunal

Pleno na análise da matéria e diante da própria necessidade do desenvolvimento do estudo naquele processo de monitoramento,

De todo modo, a tramitação do processo @PMO n. 16/00510962 deve ser observada atentamente para os próximos exercícios, definindo-se o posicionamento mais adequado para a análise do presente ponto, ensejando, assim, a expedição de determinação à Diretoria de Contas de Governo nesse sentido.

## 10. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, no exercício de 2021, a administração indireta do Estado foi composta por vinte e uma empresas nas quais a maioria das ações com direito a voto pertenciam ao Governo, sendo que quatro das empresas se encontravam em fase de liquidação.

Analisando-se as demonstrações financeiras de tais empresas – direta ou indiretamente – estatais, a área técnica procedeu à avaliação consolidada de seus balanços patrimoniais, assinalando que o total do ativo e passivo consolidado no exercício de 2021 correspondeu a R\$ 21,97 bilhões, destacando-se que as empresas BADESC, CASAN, CELESC S.A. (Holding) e CELESC Distribuição S.A. representam 84,48% do total do balanço consolidado das catarinenses; acrescentando-se, ainda, que a CELESC Distribuição S.A. representa o percentual de 48,45% de todo o ativo consolidado, ao passo que a INVESC representa 63,18% de todo o passivo circulante das estatais.

Em uma análise da situação geral, a Diretoria de Contas de Governo destacou que (fl. 2649):

O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante, referente ao exercício de 2021, revela que há uma diferença significativa entre os recursos existentes para fazer frente aos valores a serem liquidados. No curto prazo, temos o Ativo Circulante com saldo de R\$ 5,70 bilhões e o Passivo Circulante que totaliza R\$ 12,63 bilhões, havendo diferença de R\$ 6,93 bilhões a maior nas obrigações com vencimento em curto prazo em relação aos recursos disponíveis. Vislumbra-se

severa dificuldade de liquidez corrente, uma vez que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existe apenas R\$ 0,45 para quitá-la.

Com relação ao Não Circulante há uma total inversão da situação, pois se verifica que o Ativo Não Circulante perfaz o montante de R\$ 16,28 bilhões enquanto o Passivo Não Circulante apresenta o saldo de R\$ 8,72 bilhões, ou seja, o Ativo Não Circulante equivale a 1,87 vezes o valor do Passivo Não Circulante.

Com base nesta constatação, surge a necessidade de o Estado, por meio de seus gestores nas Estatais, buscar alternativas no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo (circulante), eis que as obrigações suplantam em muito os valores para suportá-las. Observe-se que é preponderante no resultado analisado a situação da INVESC, que se excluída configuraria uma conclusão significativamente diferente e favorável.

Por sua vez, a área técnica destacou as empresas CELESC Holding, CELESC Distribuição, CELESC Geração, SCGÁS e CASAN, que apresentaram, respectivamente, lucros de R\$ 563 milhões, R\$ 385 milhões, R\$ 165 milhões, R\$ 162 milhões e R\$ 134 milhões.

Por seu turno, destacou-se negativamente as empresas SCPAR Porto de São Francisco do Sul e Hidrocaldas, que apresentaram, respectivamente, prejuízos de R\$ 21.96 milhões e R\$ 1.21 milhões, ao passo que a INVESC, ao contrário da situação histórica, não reconheceu como despesas financeiras os valores referentes a Variações Monetárias e Juros Vencidos sobre Debêntures.

Assim, observou-se que em 2021 as empresas apresentaram um resultado operacional positivo de 14,93%, sendo que, da análise efetuada nas demonstrações de resultado consolidada do exercício, extrai-se que o lucro líquido das estatais atingiu o montante de R\$ 1.50 bilhão no presente exercício.

Por fim, a Diretoria de Contas de Governo destacou que tal lucro deve ser analisado em cotejo à efetiva participação do Estado no lucro de cada empresa, apresentando, assim, a tabela de fl. 2651, por meio da qual concluiu que “o resultado nominal nas estatais onde o Estado participa diretamente, se traduz em uma projeção positiva ao Estado com um lucro de R\$ 465.83 milhões” (fl. 2652).

Com efeito, das informações apresentadas pela área técnica deve-se destacar os problemas de liquidez de menor prazo, o reiterado prejuízo da INVESC, e o longo tempo de liquidação de empresas como a BESCOR. Observa-se que tais situações se repetem a cada exercício, como se nota nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744 e @PCG n. 21/00057779:

#### Exercício de 2016:

Recomendações: [...]

5.1.2.11. Adote providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo;

5.1.2.14. Adote providências para a efetiva extinção da Besc S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens – BESCOR –, na forma preconizada na decisão das contas do Governo do exercício de 2011, tendo em vista estudos já efetivados pelo Estado.

#### Exercício de 2017:

Determinação: [...]

5.1.5.3. Determinar à Diretoria competente deste Tribunal de Contas, que inclua em sua programação de Auditorias a realização de Auditoria na CASAN, CODESC, INVESC e SCGÁS visando à verificação da ocorrência de prejuízos em cada uma delas e uma projeção negativa com um prejuízo de R\$ 28,26 milhões à conta do Estado;

#### Exercício de 2018:

Recomendação: [...]

#### 1.2.6. Sociedade de Economia Mista e Empresas Públicas

1.2.6.1. Recomendar ao Estado, por meio de seus Gestores nas Estatais, que adote providências no sentido de buscar alternativas no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo (Circulante), eis que suplantam em muito as obrigações.

Determinação: [...]

1.3.4. Que realize auditorias na CASAN, INVESC, SCGÁS e SCPAR com vistas a verificar o prejuízo apurado no exercício de 2018;

#### Exercício de 2020:

2. Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo, por meio das Diretorias a ela subordinadas: [...]

2.3. por meio de procedimento de controle externo, que promova verificação da situação da INVESC, notadamente em relação ao montante atualizado da dívida e do montante que deve ser considerado como riscos fiscais para o Estado.

Ainda, destaca-se que, com relação às estatais, foram instaurados inúmeros processos de monitoramento nos últimos exercícios, praticamente todos sem efetividade alguma – como já exaustivamente pontuado quanto ao tipo de procedimento em questão: processos PMO n. 12/00065538, n. 12/00066500, n. 12/00489656, n. 12/00490077, n. 12/00490158, n. 12/00490409, n. 13/00570374, n. 13/00570617, n. 13/00570706, n. 14/00343159, n. 14/00343400, e n. 14/00343663.

Logo, reputo crucial a determinação para a realização de *auditoria* que abranja não só o resultado negativo do último exercício, mas toda a estrutura da empresa INVESC, diante da sucessão de resultados desastrosos e seu gigantesco impacto no balanço consolidado das empresas – direta ou indiretamente – estatais, sem prejuízo da expedição de recomendação para que o Estado adote providências no sentido de buscar alternativas no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo das estatais, e no sentido de consolidar a efetiva extinção das estatais que há muito se encontram em liquidação.

## 11. SEGURANÇA PÚBLICA

Não é exagero afirmar que a efetividade da segurança pública se reveste em um dos principais anseios da sociedade moderna.

Nesse contexto, o art. 144 da CRFB/88 – reproduzido pelo art. 105 da CE – dispõe que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Para operacionalizar tal dever, o novo Governo, a partir da Lei Complementar Estadual n. 741/2019<sup>112</sup>, destacou os seguintes Órgãos Superiores da Administração Pública Estadual Direta: a Secretaria de Estado da Segurança

---

<sup>112</sup> As alterações perpetradas pela Lei Complementar Estadual n. 789/2019 entraram em vigor em 01.01.2022, não se aplicando, assim, à presente análise.

Pública (SSP), a Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), e a Defesa Civil (DC).

Analisando os dados do SIGEF, a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Estado aplicou em Segurança Pública no exercício de 2021 o montante de R\$ 4.01 bilhões, na proporção de 71,28% à SSP (R\$ 2.86 bilhões), de 27,56% à SAP (R\$ 1.10 bilhão) e de 1,17% à DC (R\$ 46 milhões)<sup>113</sup>.

Apesar de a área técnica não ter pontuado, observa-se que tais gastos vêm sofrendo queda exercício após exercício, apresentando a quantia de R\$ 6.31 bilhões (2018), de R\$ 4.86 (2019) e de R\$ 4.13 (2020), consoante o índice de atualização utilizado pela instrução em outros pontos.

Foram destacados, ainda, os principais programas executados por cada um destes órgãos: “0704 – Melhoria Estrutural da Segurança Pública” por parte da SSP (R\$ 2.41 bilhões); “0750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo” pela SAP (R\$ 1.06 bilhão); e “0735 - Gestão de Desastres” na DC (R\$ 24 milhões).

Especificamente com relação à Secretaria de Estado da Segurança Pública – que como visto a partir dos dados acima, é o principal órgão do Estado sobre a matéria –, a área técnica destacou as vítimas de mortes violentas como indicadores da segurança pública nos últimos exercícios. De uma maneira geral, concluiu-se que tais crimes<sup>114</sup> apresentaram queda com relação ao período compreendido desde 2017, à exceção do crime de feminicídio, que cresceu com

---

<sup>113</sup> Pontuou-se a existência de divergência entre valores encontrados no SIGEF e no Portal da Transparência quanto ao Programa Gestão de Riscos, o que fora refutado pela Secretaria de Estado da Fazenda ao final das contrarrazões apresentadas. Todavia, conforme demonstrado na reinstrução do processo pela DGO a partir de espelho do ponto no SIGEF, houve, de fato, a diferença em comento, relacionada a valores empregados pelo Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar (R\$ 239.888,71) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (R\$ 354.469,55) na Gestão 41092 –Fundo Estadual de Defesa Civil.

<sup>114</sup> Homicídio, feminicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, e os resultantes de confronto com as polícias Civil e Militar.

relação aos exercícios de 2017 e 2018 – embora tenha apresentado ligeira queda com relação aos exercícios de 2019 e 2020 –, conforme será destacado ao final do presente item.

Por seu turno, no que diz respeito à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, a Diretoria de Contas de Governo analisou os dados disponíveis no sistema Geopresídios, desenvolvido no âmbito do Conselho Nacional de Justiça a partir das inspeções realizadas por Juízes de Execução Criminal nas unidades prisionais do País.

Assim, observando-se as informações das 53 unidades prisionais do Estado de Santa Catarina – cuja gestão é de responsabilidade da SAP –, concluiu-se haver um déficit total de 5.008 vagas<sup>115</sup>, com destaque para a Regional 03 – Norte Catarinense – que, ao lado da Regional 02 – Sul Catarinense –, apresentaram os maiores déficits do Estado.

Também fora ponderada a qualidade das unidades prisionais, assinalando-se a inexistência de unidades excelentes, e a existência de 20 boas, 17 regulares, 3 ruins e 13 péssimas, incluindo-se nesta última – e alarmante – categoria a Casa do Albergado de Florianópolis, o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, a Penitenciária de Florianópolis, a Penitenciária Masculina de Tubarão, os Presídios Femininos de Florianópolis e Tubarão, os Presídios Masculinos de Florianópolis e Tubarão, e os Presídios Regionais de Biguaçu, Araranguá, Caçador, Xanxerê e Blumenau.

Salienta-se que tais situações foram objeto de recomendação em exercícios anteriores (PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744):

#### Exercício de 2017:

#### 5.1.4. RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS [...]

---

<sup>115</sup> Veja-se, assim, que houve aumento no déficit de vagas em comparação aos dois exercícios anteriores: 3.112 em 49 unidades prisionais (2017) e 4.707 em 50 unidades prisionais (2018).

5.1.4.3. Adote providências para evitar os déficits de vagas nos presídios, especialmente para melhorar as condições daqueles avaliados com a indicação “péssima”, quais sejam, Presídios Regionais de Biguaçu, Araranguá, Mafra, Itajaí, Caçador, Xanxerê e Blumenau, bem como o Presídio Feminino de Florianópolis e a Unidade Prisional Avançada de Canoinhas.

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES [...]

1.2.8. Segurança Pública

1.2.8.1. Recomendar ao Estado que adote providências para evitar os déficits de vagas nos presídios, bem como providências para melhorar a condição dos mesmos, priorizando aqueles qualificados como “péssimos”.

Entende-se, assim, necessário reiterar a recomendação no presente exercício, consoante pontuado ao final do presente item.

Finalmente, quanto à Defesa Civil, a área técnica pontuou que o órgão obteve excelência nos processos de gestão de riscos e desastres, aprimorando a prevenção, a mitigação, a preparação, a resposta e a recuperação nas situações de eventos críticos, servindo de referência nacional e internacional às ações de proteção e de defesa civil, desenvolvendo, ainda, ações inerentes às barragens e aos radares sobre sua alçada, além de ter atuado no licenciamento ambiental de projetos, no monitoramento e alerta na área de meteorologia, no mapeamento de riscos e no acompanhamento de convênios de reconstrução, restabelecimento e prevenção. Destacou-se, também, as ações na área da educação e a atuação no período de anormalidade com o combate à pandemia.

Por sua vez, dos pontos acima destacados, entendo ser mais uma vez primordial – a exemplo do que procedido por esta representante ministerial na análise das contas do exercício de 2019 – o aprofundamento de uma das questões mais sensíveis sobre a temática da segurança pública: a violência contra a mulher.

A partir da análise dos dados apontados pela área técnica, verificou-se outra vez um alto número de feminicídios – 55 (2021), 57 (2020), 58 (2019), 42 (2018) e 52 (2017). Trata-se de resultado alarmante, representando, por

exemplo, mais que o triplo do número de latrocínios ocorridos em 2021 (55 *versus* 17).

Nesse contexto, destaca-se que ainda no exercício de 2019, foi criada a Gerência de Políticas para Mulheres e Direitos Humanos (GEMDH) dentro da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social. Também fora observada a criação de endereço eletrônico – *Santa Catarina por Elas* – com objetivo de facilitar o acesso das mulheres aos principais serviços de prevenção, combate, atendimento, apoio e superação para vítimas de violência no Estado, disponibilizando-se também canais de denúncia e auxílio em caso de emergência.

Entretanto, a questão da violência contra a mulher é inegavelmente complexa e proporcionalmente relevante, convertendo-se em tema que não comporta mais omissão. Todas as estruturas públicas precisam, no âmbito de suas competências e em colaboração com organismos da sociedade civil organizada, envidar os esforços possíveis para consecução dos direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.

Nesse contexto, este órgão ministerial sugeriu e esse Tribunal de Contas instaurou auditoria específica para o enfrentamento do problema (@RLA n. 19/00938461), tornando-se ferramenta de vital importância para avaliar o sistema hoje existente, de modo a obter um retrato fiel sobre a prestação de tais serviços, em termos quantitativos e qualitativos. Com sua reconhecida expertise e capacidade técnica para realização de tal avaliação sistêmica da política de prevenção e combate à violência contra a mulher, essa Corte de Contas poderá apontar dificuldades e carências no condão de converter-se em instrumento hábil a guiar a tomada de decisões e a adequada alocação de recursos por parte de gestores públicos, o que já foi evidenciado pela recente decisão preliminar exarada nos autos (Decisão n. 1056/2021) no sentido de determinar a apresentação de plano de ação de todos os órgãos envolvidos no combate efetivo ao alarmante quadro.

Logo, a par do acompanhamento atento da tramitação de referida auditoria relacionada ao assombroso quadro de violência contra a mulher, esta representante ministerial reputa premente – para que a matéria fique registrada no presente processo – a expedição de recomendação específica para a adoção de providências a fim de combater o alarmante quadro de violência contra a mulher no Estado, sem prejuízo da reiteração da recomendação relacionada ao déficit de vagas – e à qualidade – em presídios.

## 12. PUBLICIDADE

A Diretoria de Contas de Governo destacou que, no exercício de 2021, o total de despesa com publicidade e propaganda realizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público, e pelas empresas não dependentes, foi de R\$ 189 milhões, valor este que representou um expressivo crescimento, superando o somatório do que fora gasto nos exercícios de 2020 (R\$ 59 milhões), de 2019 (R\$ 58 milhões) e de 2018 (R\$ 52 milhões), e o expressivo montante dispendido em 2017 (R\$ 146 milhões).

Por sua vez, destaca-se que o Poder Executivo incrementou consideravelmente os gastos com publicidade e propaganda no exercício de 2021, efetuando despesas no montante de R\$ 134 milhões, o que representa aproximadamente dez vezes o valor realizado no exercício anterior (R\$ 13 milhões), superior ao montante observado em 2019 (R\$ 191 mil), em 2018 (R\$ 18 milhões) e 2017 (R\$ 83 milhões).

Entretanto, a área técnica pontuou que o montante de R\$ 68 milhões fora aplicado em campanhas realizadas para o enfrentamento da pandemia, sendo outros R\$ 55 milhões comprovadamente aplicados em campanhas de caráter social, informativo e institucional, além de R\$ 9 milhões destinados a campanhas de caráter promocional do produto turístico, o que praticamente totaliza o montante de R\$ 134 milhões, justificando, assim, a quantia

excepcionalmente dispendida, mormente em função das campanhas relacionadas à pandemia e às de caráter social, informativo e institucional.

Por seu turno, registra-se que o Poder Legislativo, durante o exercício de 2021, permaneceu realizando elevados gastos com publicidade e propaganda, atingindo o considerável montante de R\$ 41 milhões. Com efeito, nos exercícios anteriores, os gastos do Poder Legislativo foram da ordem de R\$ 43 milhões (2017), de R\$ 22 milhões (2018), de R\$ 55 milhões (2019), e de R\$ 40 milhões (2020).

No que se refere à publicidade legal, a área técnica verificou que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas, e as empresas não dependentes totalizaram gastos da ordem de R\$ 47 milhões, destacando-se os valores de R\$ 19 milhões pelo Poder Executivo e de R\$ 24 milhões pelo Poder Judiciário.

Dessa maneira, observou-se que, ao longo do exercício de 2021, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e as empresas não dependentes realizaram uma despesa total com publicidade na ordem de R\$ 235.50 milhões, sendo que o Poder Executivo efetuou o maior gasto, no valor de R\$ 153 milhões, enquanto que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário realizaram, respectivamente, despesas totais de R\$ 42 milhões e R\$ 24 milhões.

Portanto, ao contrário do observado em exercícios anteriores (processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744) entendo que para o presente exercício não se mostra necessário incluir ressalvas e recomendações ao Poder Executivo quanto às despesas com publicidade – diante da excepcionalidade dos gastos em campanhas de enfrentamento à pandemia, principalmente –, sendo salutar, por outro lado, a determinação pela realização de auditoria na Assembleia Legislativa para se averiguar os elevados gastos em publicidade e propaganda realizados nos últimos exercícios.

### 13. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

Na linha do que sempre fora destacado por esta representante ministerial nas análises de processos de Prestação de Contas de Prefeitos acerca dos Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a matéria relacionada à criança e ao adolescente é de extrema relevância – mas infelizmente esquecida – na gestão pública.

Após um longo legado de abandono, a CRFB/88 claramente prestigiou a defesa dos direitos da criança e do adolescente, especialmente a partir da adoção expressa do princípio da prioridade absoluta, constante de seu art. 227, *caput, in verbis*:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (grifei).

A fim de efetivar tais garantias, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), trouxe as seguintes diretrizes:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

Assim, restou prevista a criação de Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente e a manutenção de Fundos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, respectivamente, como diretrizes da política de atendimento do ECA – tudo para garantir a efetividade do princípio constitucional da prioridade absoluta e do princípio da proteção integral da criança e do adolescente.

O próprio ECA e a Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) n. 105/2005 determinam a maneira de atuação do fundo em questão, responsável por assegurar ações de atendimento a crianças e adolescentes em áreas prioritárias por meio de receita vinculada aos seus objetivos e a sua finalidade, sendo a forma de aplicação dos recursos determinada pelos Conselhos Estaduais.

Importante também trazer os Prejulgados desse Tribunal de Contas que tratam do referido fundo:

**Prejulgado n. 1832:**

1. O Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente, instituído em cada ente da Federação, tem por objetivo receber recursos e realizar despesas para a consecução dos objetivos pretendidos pelo art. 227 da Constituição da República e pela Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
2. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente é órgão paritário, com metade de seus membros representantes do Poder Público e a outra metade da sociedade civil, instituído em cada ente da Federação, com o objetivo de proporcionar condições de implementação dos direitos e garantias das crianças e dos adolescentes, devendo, além de outras atribuições, gerir o Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Os recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente devem ser empregados exclusivamente em programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente.
4. A definição das despesas que podem ser custeadas com recursos do Fundo de Direitos da Criança e do Adolescente cabe ao seu gestor, a quem compete avaliar, no momento da autorização da despesa, se o objeto do gasto está inserido nos programas, projetos e atividades de proteção sócio-educativos voltados ao atendimento da criança e do adolescente, bem como se está em conformidade com os critérios de utilização dos recursos do Fundo fixados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente.

**Prejulgado n. 1681:**

1. Conforme o disposto no § 2º do art. 260 da Lei nº 8069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente, os critérios de utilização dos recursos do fundo, tanto daqueles oriundos de doações ou deduções do imposto de renda, quanto dos provenientes de repasses de entes públicos, devem ser fixados pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, através de plano de aplicação.
2. A administração dos recursos é tarefa exercida pelo órgão público designado pelo Chefe do Poder Executivo para a execução orçamentária e contábil do fundo.

3. O Conselho vai dizer o quanto de recursos será destinado para tal programa de atendimento e o órgão público irá proceder à liberação e ao controle dos valores dentro das normas legais e contábeis.

No caso do Estado de Santa Catarina, a Lei Estadual n. 12.536/02 – alterada pela Lei Estadual n. 15.589/11 – criou o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/SC) e instituiu o Fundo para a Infância e Adolescência (FIA), tratando dos principais aspectos que envolvem o assunto no âmbito estadual, estipulando-se que o FIA fosse controlado pelo CEDCA, e estando sujeito à supervisão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, que atualmente corresponde à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social.

Entretanto, apesar do destaque normativo da matéria, o que se observa, na prática, ao longo dos últimos anos, é um claro descompasso na aplicação dos recursos angariados no interesse de crianças e adolescentes.

Veja-se, nesse sentido, o que restou assinalado sobre a matéria nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720, @PCG n. 19/00311744, @PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779<sup>116</sup>:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.17. Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA;

Exercício de 2017:

5.1.2. RESSALVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS [...]

5.1.2.3. Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.

Exercício de 2018:

1.1. DAS RESSALVAS [...]

---

<sup>116</sup> Também fora autuado o processo @PMO n. 17/00737691 sobre o tema. Entretanto, confirmando o que já fora exaustivamente salientado neste parecer acerca de tal tipo de procedimento, o processo permanece em instrução.

1.1.6.4. Não utilização integral, no exercício, dos recursos do FIA e que visam garantir às crianças e adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da Constituição Federal.

Exercício de 2019:

1.3 ENCAMINHAMENTOS:

1.3.1. Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo, por meio da Diretoria de Controle a ela vinculada, para que realize auditoria operacional junto à Secretaria de Estado de Assistência Social, unidade ao qual está associado o Fundo para Infância e Adolescência – FIA, com vistas a identificar a razão da baixíssima aplicação dos recursos a ele vinculados, bem como, em colaboração com o Poder Executivo, apontar caminhos para o uso mais eficiente destes valores;

Exercício de 2020:

1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

1.2.3. Efetuar adequado planejamento para máxima execução orçamentária dos valores recebidos do salário-educação, incluindo gestões junto ao Conselho Estadual da Criança e do Adolescente;

Finalmente, em atenção à determinação exarada no exercício de 2019 – acolhendo-se a sugestão desta representante ministerial –, fora autuado o processo @RLA n. 21/00296412, correspondendo a auditoria operacional para a verificação da gestão do FIA Estadual, meio pelo qual se poderá enfim tratar de meios mais eficazes a solucionar o descaso dos gestores com tema tão sensível, cuja omissão só parece piorar.

Com efeito, no exercício de 2021, a Diretoria de Contas de Governo apurou que a previsão orçamentária de recursos para o FIA, na LOA, era de R\$ 1.08 milhão, não havendo a realização de quaisquer despesas durante todo o exercício, inacreditavelmente.

Conforme pontuado pela área técnica, observa-se que o Fundo conta com R\$ 30.72 milhões em caixa e equivalentes de caixa, alcançando um rendimento que só em 2021 atingiu o montante de R\$ 610 mil, representando consideráveis valores que deixaram de ser aplicados em ações voltadas aos interesses de crianças e adolescentes.

Nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, destacou-se a reestruturação do Fundo nos anos de 2019 e 2020 – com

a ainda existente necessidade de aumento da capacidade técnica do órgão –, seguida do período de pandemia, pontuando-se, na sequência, uma série de ações que estariam sendo realizadas no âmbito do Fundo, tais como o lançamento de editais de chamamento público para a concepção de projetos inovadores para a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Por seu turno, a Diretoria de Contas de Governo pontuou que, “ciente das adversidades pontuadas pela Secretaria, quais sejam, a reestruturação do CDCA, a pandemia enfrentada, dificuldades na seleção de projetos do FIA, e necessidade de aumento da capacidade técnica do órgão, não foram suficientes para justificar a quase que completa inatividade do Fundo no exercício em questão” (fl. 3016).

Com efeito, nada justifica a completa ausência de movimentação financeira do Fundo observada no exercício de 2021.

Logo, entendo que a questão enseja a aposição de ressalva no parecer prévio referente ao presente exercício, sem prejuízo da expedição de recomendação para que se proceda à utilização integral dos recursos do FIA nos interesses de crianças e adolescentes, atentando-se, ainda, ao acompanhamento da tramitação do processo @RLA n. 21/00296412.

#### 14. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL

Seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública, as Leis Complementares n. 131/2009 e n. 156/2016 incrementaram a questão da transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2º e 3º ensejará as penalidades previstas no § 2º do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Por sua vez, o Decreto n. 7.185/10 regulamentou as mencionadas inovações, estabelecendo um padrão mínimo de qualidade necessário para assegurar a tão almejada transparência da gestão fiscal, sendo promulgada, posteriormente, a Lei n. 12.257/11 – Lei de Acesso à Informação – a fim de

consolidar tão relevante matéria. Finalmente, o Decreto n. 10.540/20 trouxe as últimas exigências relacionadas à matéria, sendo de observância obrigatória a partir de 01.01.2023.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo avaliou o desempenho do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado no exercício de 2021, enfocando a questão da pandemia de COVID-19, a partir da análise das plataformas de consulta direcionada à COVID-19, dos Boletins Informativos Diários, dos painéis de doses aplicadas e de monitoramento de casos, e do ranking de transparência de COVID-19, chegando à seguinte conclusão (fl. 2723):

Em atenção a Lei nº. 17.990, de 27/08/2020, o Estado Catarinense tem divulgado boletins epidemiológicos diários relacionados à pandemia da Covid-19. Ressalta-se que conforme as exigências previstas no art. 2º da citada Lei, o Estado de Santa Catarina não tem divulgado as informações do nº de pessoas com internações hospitalares e o nº das que receberam alta médica, inclusive em CTI/UTI, as demais exigências do referido artigo foram cumpridas.

Analisando os dados apresentados dos boletins epidemiológicos nas posições dos dias 31/12/2020 e 31/12/2021, identificou-se em 2021 crescimento do número de casos confirmados (152,45%), de óbitos (284,28%) e de curados (159,49%). De outro lado, evidenciou-se diminuições de internações em UTI (81,95%) e no número de casos ativos (75,39%). Por fim, recomenda-se a continuidade do aperfeiçoamento quanto disponibilização das informações presentes no portal.

Observa-se, ainda, que a área técnica não trouxe a análise de outros aspectos do Portal da Transparência do Estado.

Nas contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, pontuou-se que os dados reputados ausentes se encontravam devidamente divulgados, excetuando-se os relacionados às altas médicas, os quais, todavia, não seriam essenciais.

Por sua vez, a Diretoria de Contas de Governo destacou que, de fato, apurou-se agora a divulgação do número de pessoas com internações e o número de pessoas internadas em UTI, não havendo, entretanto – conforme

reconhecido pelo próprio responsável –, o número de pessoas que receberam alta médica e o número de pessoas que receberam alta médica em UTI.

Reconhece-se que houve, de fato, a devida divulgação da maior parte dos aspectos verificados pela área técnica. No entanto, considerando-se que escopo daquilo que fora analisado nas presentes contas fora relativamente pequeno dentro de tudo o que poderia ser avaliado no Portal da Transparência do Estado, entendo que o descumprimento do regramento, por menor que tenha sido, merece registro.

Logo, considerando o não cumprimento integral dos aspectos analisados no presente exercício e a ausência de avaliação dos demais pontos da transparência da gestão fiscal do Estado, reputo salutar a expedição de recomendação no sentido de que sejam cumpridas todas as exigências normativas relacionadas à matéria.

## 15. SISTEMA DE CUSTOS

Diz a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: [...]

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Trata-se, assim, do sistema de custos da administração pública, concebido com o objetivo de possibilitar o acompanhamento e a avaliação dos custos dos programas e das unidades do ente, bem como o apoio aos gestores no processo decisório, conforme estabelecido no art. 8º da Portaria n. 634/13 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Nesse sentido, a Diretoria de Contas de Governo discorreu sobre a implantação do sistema no Estado, a partir de projeto experimental da Secretaria de Estado da Fazenda no exercício de 2014, bem como das ações desenvolvidas

ano a ano com o fim de efetivamente implantar a ferramenta em questão, destacando que no exercício de 2021 (fls. 2695-2696):

A seguir, resumo dos avanços obtidos na implementação de sistema de custos, conforme PMO citado, em relatórios relativos do 1º ao 4º trimestres de 2021:

Primeiro Quadrimestre:

Realização de testes automatizados no software para garantia de qualidade

Evoluções no banco de dados

Início das tratativas para implementação do sistema de custos no DETRAN/SC

Segundo Quadrimestre:

Continuação do desenvolvimento do banco de dados e funcionalidades de software

Início das atividades relativas ao banco de dados da Secretaria de Estado da Saúde e pesquisas acerca de seus objetos de custos

Terceiro Quadrimestre:

Continuação do desenvolvimento do banco de dados e funcionalidades de software em âmbito geral, mas principalmente aqueles itens direcionados aos custos do DETRAN e Secretaria de Saúde

Quarto Quadrimestre:

Reestruturação do cadastro, tabelas e funcionamento da estrutura das entidades

Melhorias nas funcionalidades do software em âmbito geral

Alimentação e desenvolvimento do banco de dados monetários e operacionais em geral

Busca da intensificação da participação da Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) na etapa de validação da apuração de seus custos, prejudicada em função da pandemia de Covid-19

Por fim, consta da conclusão do último Relatório Trimestral de 2021, referente ao quarto trimestre, emitido em 14/01/2022:

A DCIF/SEF vem seguindo um plano de desenvolvimento de um modelo de apuração de custos e do sistema de informação de custos propriamente dito para atendimento das entidades públicas estaduais de Santa Catarina, tendo como prioridade a administração prisional e socioeducativa e trabalhando paralelamente na preparação do SIC/SC para outros órgãos, tendo esforços direcionados para a SES/SC e DETRAN/SC a partir das ações planejadas dos Planos de Trabalhos, que foram motivados pelas deliberações do TCE decorrentes de auditorias realizadas. Ressalta-se que a condução dos trabalhos possui como limitantes a capacidade de resposta da empresa CIASC, a disponibilização das bases de dados periódicas e a disponibilidade das entidades estaduais responsáveis pelos processos de validação, configurações no SIC/SC, entre outras.

Diante dos benefícios e da obrigatoriedade legal da implantação, sugere-se que o Estado de Santa Catarina permaneça com a implantação de apuração dos custos dos serviços públicos e que a sua conclusão seja o mais breve possível, para o cumprimento do artigo 50, § 3º da Lei Complementar 101/2000.

Pontuou-se também a autuação do processo @PMO n. 16/00509441<sup>117</sup>, ainda em tramitação. Sobre tal feito, observa-se que, ao contrário da maioria dos processos de tal espécie retratados neste parecer, a instrução processual desenvolveu-se inicialmente com certa celeridade, tendo a Secretaria de Estado da Fazenda encaminhado Plano de Ação para o deslinde da matéria, com o envio de relatórios de acompanhamento com base no plano apresentado. Todavia, verifica-se que em nenhum momento o Plano de Ação concebido pela Unidade Gestora fora deliberado pelo Tribunal Pleno, o que já havia sido alertado pela área técnica no Relatório n. DCG-6/2017. De lá para cá, houve a redistribuição dos autos por diversas vezes, com o deferimento da juntada da documentação periodicamente apresentada pela Unidade Gestora. Logo, entendo possível o aproveitamento de tal feito para o desenvolvimento do assunto, sendo premente, todavia, o saneamento processual com vistas à deliberação sobre o Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Estado da Fazenda há mais de cinco anos.

Portanto, não obstante a aparente lentidão na efetiva implantação do sistema de custos no Estado, entendo que a questão possa permanecer como recomendação no parecer prévio do presente exercício, no sentido de que se conclua o sistema o mais rapidamente possível, sem prejuízo da determinação à área técnica para que se proceda ao saneamento do processo @PMO n. 16/00509441.

## 16. CONTROLE INTERNO

Observa-se que a área técnica, na análise das contas dos exercícios de 2011 a 2018, apontou exaustivamente as impropriedades da forma

---

<sup>117</sup> A questão fora reiteradamente objeto de recomendação nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744, não sendo mais abordada nos pareceres prévios seguintes (@PCG n. 20/00143150 e @PCG n. 21/00057779).

de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, então instituído pelos arts. 30, inciso II, 150 e 151 da Lei Complementar Estadual n. 381/2007.

Nesse sentido, foram incluídas ressalvas e expedidas recomendações nos pareceres prévios exarados por essa Corte de Contas nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744, além da autuação de três processos de monitoramento para acompanhar a matéria – @PMO n. 12/00062865, PMO n. 12/00066267 e @PMO n. 18/01058765.

Importante destacar, também, que tramitava no Supremo Tribunal Federal a ADI n. 5851, na qual o ex-Governador do Estado buscava o afastamento de determinadas disposições da Instrução Normativa n. TC-0020/2015 que supostamente caracterizariam ingerência do controle externo sobre o controle interno do Poder Executivo. No entanto, observa-se que tal pretensão não fora conhecida pelo Pretório Excelso, mediante decisão monocrática da Ministra Relatora, transitada em jugado no dia 29.08.2019, não pairando dúvidas, assim, sobre a validade da referida norma regulamentar dessa Corte de Contas.

Por outro lado, salienta-se que a presente discussão ganhou novos contornos com o advento da reforma administrativa realizada pelo novo Governo a partir da Lei Complementar Estadual n. 741/2019, especificamente no que se refere à criação da Controladoria-Geral do Estado<sup>118</sup> (art. 25 de tal diploma), órgão vinculado diretamente ao Poder Executivo com *status* de Secretaria de Estado, o que garante a completa autonomia na sua atuação, restando sanada, neste ponto, uma das irregularidades apontadas ano a ano por esse Tribunal de Contas.

---

<sup>118</sup> Observa-se que a Controladoria-Geral do Estado se divide em três áreas de atuação, a saber, a Auditoria-Geral do Estado (AGE) – responsável por avaliar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança, a fim de garantir a correta aplicação dos recursos públicos –, a Ouvidoria-Geral do Estado (OGE) – responsável por promover a transparência, viabilizando o exercício do controle social –, e a Corregedoria-Geral do Estado (CORREG) – responsável por atuar nas atividades de correção e de combate à corrupção.

Assim, procedendo-se à análise do presente ponto, inicialmente sobre o cumprimento das determinações relacionadas ao controle interno estabelecidas na Resolução n. TC-06/2001 e na Instrução Normativa n. TC-0020/2015, a área técnica assinalou (fls. 2609-2702) que a Corregedoria-Geral do Estado, agora na condição de órgão central do sistema de controle interno do ente, cumpriu as exigências dessa Corte de Contas ao encaminhar o Volume 4 do Balanço Geral do Estado – Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo na Prestação de Contas do Governador.

Em seguida, a Diretoria de Contas do Governo empreendeu profunda análise no Relatório de Atividades da CGE no exercício de 2021, concluindo por exaltar o desenvolvimento do órgão e sua importância na estrutura do Estado (fls. 2702-2706):

Na Prestação de Contas do Governador do Estado de Santa Catarina, relativa ao exercício de 2021, mais especificamente às páginas 674 a 681 do Volume 3 – Relatório de Atividades do Poder Executivo, foi transcrito o Programa: 880 – Santa Catarina Eficiente, Ética e Transparente, cujo objetivo é: “Contribuir para a melhoria da gestão pública por meio do controle e da avaliação dos gastos e das políticas públicas, promover a correição, o combate a corrupção e fomentar a transparência e o controle social”. Tem como público alvo os gestores, os órgãos de controle interno e externo e o cidadão comum e sua unidade gestora é a Controladoria-Geral do Estado – CGE (410007).

De acordo com o disposto à fl. 674, a Auditoria-Geral do Estado - AGE constituiu-se na área da CGE responsável pelo planejamento e implementação das atividades de fortalecimento do controle interno, auditoria, prevenção e orientação aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Também presta atividades de orientação e assessoramento com a elaboração de propostas de atos normativos e emissão de informações.

Em 2021, a AGE concentrou esforços na análise dos processos de aquisições e contratações para enfrentamento da COVID-19. [...].

A AGE também realizou Inspeção no almoxarifado da Secretaria de Estado da Educação – SED, visando aferir a conformidade do material recebido em comparação à descrição do objeto contida no Edital da respectiva licitação. [...].

Ainda no âmbito da SED, foi efetuada a análise do processo de aquisição de equipamentos e utensílios de cozinha e refeitórios escolares. [...].

Em 2021, a AGE executou auditorias, dentre as quais destacaram-se:

Auditoria de conformidade que teve o propósito de avaliar a execução do Contrato de Gestão nº 004/SES/SC/2018 e aferir a regularidade nas contratações realizadas pela Organização Social – IMAS, [...].

Auditoria Especial realizada na SCPar Porto de São Francisco do Sul S.A., visando avaliar a legalidade e a legitimidade na utilização do Terminal Graneleiro do Porto de São Francisco do Sul – TGSFS: [...];

Auditoria realizada no SC Saúde, [...];

Auditoria de Avaliação do processo de concessão e pagamento da Gratificação por Participação em Reuniões (JETON) que tem por objetivo avaliar a regularidade do pagamento do jeton no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina (DETRAN), [...].

Convém salientar que, de acordo com a AGE/CGE, a folha de pagamento dos servidores de SC terá auditoria de uma universidade norte-americana. Com o intuito de identificar problemas e evitar gasto público, a CGE assinou um acordo de cooperação técnica com a Universidade de Rutgers em New Jersey nos Estados Unidos da América - EUA, para transferência de conhecimento tecnológico em auditoria contínua. O objetivo é ampliar o controle sobre a folha de pagamento, evitando inconsistências e irregularidades no seu processamento. O monitoramento permanente da folha, realizado pela Controladoria, já evita desembolsos desnecessários para os cofres do Estado. Só nos primeiros nove meses do ano, R\$ 54,5 milhões deixaram de sair dos cofres de Santa Catarina. Referido trabalho é feito em parceria com a Secretaria de Estado da Administração (SEA).

A Ouvidoria-Geral do Estado – OGE é a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos; bem como é responsável por garantir o direito de acesso à informação e promover a transparência de forma proativa e espontânea, numa linguagem clara e de fácil entendimento, inclusive para leitura por máquinas, assim criando condições e mecanismos para o exercício do controle social.

Em 2021, o sistema Ouv (0800-644-8500 e ouvidoria.sc.gov.br) recebeu 24.527 manifestações. O índice de manifestações abertas e respondidas em até 20 dias foi de 81,4%. A OGE também monitora a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Em 2021, o órgão recebeu 3.753 pedidos, dos quais 93,6% foram respondidos no prazo de até 30 dias.

A Transparência e os Dados Abertos tiveram papéis relevantes em 2021 em função da pandemia de COVID-19: [...]

Nesse mesmo ano (2021), o Estado de Santa Catarina lançou o 1º Plano de Ação do Programa SC Governo Aberto. Referido documento é fruto do ingresso do Estado (em 2020) na maior organização mundial de Governo Aberto, a Open Government Partnership (OGP). Citada organização internacional promove gestões públicas mais transparentes, inclusivas e participativas.

A Corregedoria-Geral do Estado – CORREG detém a função de supervisionar e orientar a atividade correicional dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, por meio da sistematização, normatização e fiscalização dos processos de responsabilização administrativa de entes privados; bem como procedimentos atinentes às atividades correicionais, envolvendo agentes públicos, decorrentes de investigações preliminares, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

No exercício de 2021, a CORREG efetuou negociação de Acordo de Leniência (Processo sigiloso) e também atuou com uma força-tarefa para emissão de 19 análises de admissibilidades de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) decorrentes da Operação Alcatraz (Processos Sigilosos).

Por fim, afirma-se que a Controladoria-Geral (CGE/SC) é uma das estruturas mais recentes do Estado de Santa Catarina e também um dos grandes legados do atual Governo. Criada pela Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, o órgão controla e avalia gastos e políticas públicas, promove a correição, combate a corrupção e fomenta a transparência e a participação social nas ações de governo. É também o órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e de Ouvidoria do Poder Executivo. Subordinada diretamente ao Governador do Estado, tem a função de assessorá-lo na defesa do patrimônio público. [...]

Logo, na linha do que pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, entendo que o exercício do controle interno no Estado fora adequado no exercício de 2021.

## 17. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A Diretoria de Contas de Governo tratou, no presente item, das ressalvas, recomendações e determinações exaradas nos pareceres prévios das contas do Governo referente aos exercícios anteriores.

Inicialmente, destaca-se a seguinte determinação incluída ao final do parecer prévio exarado nas contas do exercício de 2018 (@PCG n. 19/00311744):

### 1.3 DETERMINAÇÕES ÀS DIRETORIAS COMPETENTES DESTE TRIBUNAL:

1.3.5. Que seja reavaliada a sistemática de autuação e tramitação dos processos de monitoramento, ante a baixa efetividade, considerando que a perpetuação das deficiências e irregularidades não tem demonstrado contribuição significativa para a Gestão Fiscal e Sustentável.

Considerando que nos exercícios seguintes pouco se evoluiu no sentido da reavaliação da sistemática de tramitação dos processos de monitoramento, determinação similar fora incluída ao final do parecer prévio exarado nas contas do exercício de 2020 (@PCG n. 21/00057779):

2. Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo, por meio das Diretorias a ela subordinadas:

2.1. que promova urgente levantamento da situação dos Processos de Monitoramento em tramitação, em relação ao cumprimento dos planos de ação, notadamente quanto ao objeto do monitoramento e à pertinência de continuidade do processo, ante o estágio de cumprimento e o tempo decorrido desde a constituição do processo, a fim de conferir efetividade à ação do Tribunal e atender ao princípio da duração razoável do processo;

Frente a tal determinação, a Diretoria de Contas de Governo, no presente momento, procedeu ao levantamento de seis dos processos de monitoramento ainda em tramitação, tendo na sequência pontuado, um a um, os 33 processos de monitoramento ativos (fl. 2708):

No decorrer dos exercícios de 2010 a 2021 foram constituídos 83 (oitenta e três) Processos de Monitoramento. Considerando a situação até 31/12/2021, dos processos constituídos 50 (cinquenta) tiveram a análise concluída, com decisão do Tribunal Pleno e em virtude da determinação constante da decisão foram arquivados. Os demais tratavam-se de processos ativos, no total de 33 (trinta e três), e se encontravam em tramitação neste Tribunal.

Faça-se constar que conforme determinação 2.1 exarada no Parecer Prévio – Prestação de Contas do Governador n. 1/2021 (processo PCG 21/00057779, fls. 5506 a 5509), realizou-se levantamento de seis dos processos de monitoramento em tramitação. Ao final do exercício de 2021 dois (12/00066267, 12/00489907) receberam decisão e foram arquivados, os demais encontravam-se em tramitação. Até o momento da presente análise, 05/04/2022, identificou-se que três dos PMOs levantados no exercício de 2021 (@16/00488185, @16/00452903, @18/01058765) tiveram decisão proferida com posterior arquivamento, enquanto um (@16/00488428) retornou à Diretoria de Contas de Governo em razão da juntada de novo relatório trimestral, conforme Despacho GAC/CFF nº 18/2022 e manifestação MPC/DRR/104/2022.

Independentemente do levantamento pontual de determinados processos, entendo que a reavaliação da sistemática dos processos de monitoramento não fora procedida desde que determinada pelo Tribunal Pleno no parecer prévio relativo ao exercício de 2018.

Ainda, no intento de dar cumprimento à determinação exarada posteriormente, referente ao exercício de 2020, procedeu-se à reativação de processos que há bastante tempo estavam parados, como observado no caso do processo de monitoramento que tratou da questão do cumprimento do art. 193 da CE (item 9 deste parecer), que somente agora, aproximadamente seis anos

após sua autuação, terá sua instrução realizada, o que evidentemente não se mostra o mais adequado.

Nesse sentido, de acordo com o que já restou exaustivamente ponderado – e inclusive demonstrado – no presente parecer, os processos de monitoramento, atualmente, salvo raras exceções, não têm se mostrado como instrumentos hábeis ao desenvolvimento das atividades de controle externo dessa Corte de Contas, pois não se verificou, por meio deles, o efetivo saneamento de questões relevantíssimas à sociedade catarinense.

Nesse sentido, entendo que o ponto crucial da questão resida no fato de que, em que pese ter havido graves irregularidades na gestão do Executivo estadual ao longo de muitos anos jamais se deliberou, neste século, por recomendar a rejeição das contas prestadas por Governos que ano a ano infringiram ditames constitucionais que não poderiam ser contornados.

Assim, o processo de monitoramento – a partir do acompanhamento de planos de ação encaminhados pelos gestores – não tem se mostrado capaz de solucionar as irregularidades nele apontadas, como ainda relega eventuais descumprimentos constitucionais ao esquecimento, pelo transcorrer do tempo.

Enfim, reputo que a medida mais efetiva para a retificação de restrições graves – porém não ensejadoras de rejeição das contas – seja a instauração de auditorias no âmbito dessa Corte de Contas, sem prejuízo da expedição de recomendações para os pontos menos relevantes.

## 18. CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO

Ao final de seu relatório técnico, a Diretoria de Contas de Governo apresentou (fls. 2714-2724) um resumo de tudo o que fora analisado no presente

processo, emitindo (fls. 2725-2726), em seguida, ilustração com os resultados alcançados pelo Estado, a qual se reproduz na seguinte tabela:

INDICADOR	PARÂMETRO	VERIFICADO	SIM/NÃO
Receita Total	Mín. R\$ 31.75 bi	R\$ 34.16 bi	SIM
Despesa Total	Máx. R\$ 32.98 bi	R\$ 33.75 bi	NÃO <sup>119</sup>
Resultado Primário	Mín. R\$ 1.35 bi	R\$ 3.65 bi	SIM
Resultado Nominal	R\$ 0.55 bi	R\$ 1.71 bi	SIM
Dívida Consolidada Líquida	Máx. R\$ 24.12 bi	R\$ 16.48 bi	SIM
Passivo Atuarial	-	R\$ 87.32 bi	-
Despesa Pessoal Consolidada	Máx. 60% RCL	51,54% RCL	SIM
Despesa Pessoal Executivo	Máx. 54% RCL	43,14% RCL	SIM
Despesa Pessoal Legislativo	Máx. 2,10% RCL	1,46% RCL	SIM
Despesa Pessoal TCE	Máx. 0,90 RCL	0,73% RCL	SIM
Despesa Pessoal Judiciário	Máx. 6% RCL	4,54% RCL	SIM
Despesa Pessoal MP	Máx. 2% RCL	1,67% RCL	SIM
Aplicação em Man. e Des. Ensino	Mín. 25% RLIT	27,40% RLIT	SIM
Aplicação Mín. Ensino Superior	Mín. 5% MDE	5,26% MDE	SIM
Aplicação em Saúde	Mín. 12% RLIT	14,45% RLIT	SIM
Pesquisa Científica e Tecnológica	Mín. 2% RC	2,15% RC	SIM

Passa-se, assim, às considerações finais deste órgão ministerial para, na sequência, apresentar a conclusão deste parecer.

<sup>119</sup> Como visto no item 5.4 deste parecer, o cumprimento das metas fiscais não fora obrigatório no presente exercício, diante do disposto no art. 65 da LRF – situação de calamidade pública (Decreto Legislativo n. 18.332/20).

## 19. CONSIDERAÇÕES FINAIS DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A fim de concluir o presente parecer, esta representante ministerial entende pertinente destacar os seguintes pontos.

Inicialmente, reitero os elogios à aprovação da Resolução n. TC-0190/2022 e sua aplicabilidade já para as contas ora analisadas no que se refere à tramitação do processo, especialmente com relação a este Ministério Público de Contas. Agora ao final da presente análise, confirma-se que se tratou de alteração primordial para um melhor andamento dos trabalhos no Gabinete desta representante ministerial.

Antes de avançar, oportuno também trazer uma espécie de fechamento quanto ao cumprimento do teto dos gastos públicos – no contexto da Lei Complementar n. 156/2016 (*Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal*)<sup>120</sup> – assumido como contrapartida à renegociação de dívidas junto à União, analisado até o exercício de 2019. Isso porque, na linha do que fora sugerido por esta procuradora naquela oportunidade (@PCG n. 20/00143150), seria importante averiguar as possíveis sanções que o Estado poderia receber por conta do descumprimento do teto nos dois exercícios em que deveria ser observado – 2018 e 2019. Com efeito, analisando-se a matéria, observa-se que, ao menos em um primeiro momento, ficou reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal que o Estado não descumpriu o acordo, consoante decisão monocrática<sup>121</sup> emitida na ACO n. 3485, evitando-se, assim, a sujeição a penalidades, conforme antes aventado.

---

<sup>120</sup> No Estado de Santa Catarina, a Lei Estadual n. 17.325/17 autorizou o Poder Executivo a celebrar, ao final do exercício de 2017, o Termo Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas n. 12/98/STN/COAFI, permitindo, dessa maneira a renegociação do acordo inicial.

<sup>121</sup> *Ante o exposto, defiro em parte o pedido de tutela de urgência incidental para suspender, até o julgamento final da presente demanda, eventual aplicação de penalidade, pela União, ao Estado de Santa Catarina, envolvendo os exercícios de 2018 e 2019, para fins de cálculo do limite previsto*

Ainda retomando minha primeira manifestação na análise das contas do Governo, referente ao exercício de 2019, destacou-se as especificidades daquele exercício, que se tratava do primeiro ano de mandato do novo Governo, cuja agenda representou um novo momento político desconectado da gestão anterior, que deteve o controle do Poder Executivo pelos oito exercícios anteriores. Ponderou-se, nesse sentido, que não se mostrava coerente utilizar as restrições *antes* ressalvadas para *então* recomendar a rejeição das contas do novo Governo, que, inclusive, já apresentava melhoras significativas em muitos dos números analisados naquele momento. Por outro lado, salientou-se que essa Corte de Contas não deveria conceder outros oito – ou quatro – anos à gestão governamental para solucionar de vez as questões ainda não sanadas, principalmente no que se referia ao limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino também descumprido pela nova gestão. Isso tudo a par da pandemia de COVID-19 que se iniciava no momento daquela análise de contas, diga-se.

O que se observa claramente na análise do presente exercício é que houve, de fato, um esforço na gestão para – finalmente – cumprir os ditames mínimos de aplicação de recursos no âmbito do Estado de Santa Catarina, conforme as normas constitucionais e legais vigentes.

De acordo com tudo o que fora pontuado no presente parecer – e na linha dos números apurados pela Diretoria de Contas de Gestão sintetizados no quadro reproduzido no item anterior – conclui-se que se tratou de um exercício extremamente positivo, com a apresentação de contas singulares quando historicamente analisadas.

---

*no art. 4º da Lei Complementar 156/2016, considerando a diferença positiva entre a variação anual das bases de cálculo das aplicações mínimas constitucionais em saúde, educação e precatórios e a variação do IPCA no mesmo período. Rel. Min. Gilmar Mendes, ACO n. 3485, ainda em tramitação.*

Com efeito, como visto, a economia voltou a crescer após a pandemia, mantendo-se o Estado em uma situação privilegiada com relação ao restante da realidade nacional. Observou-se que a baixa execução orçamentária de Programas Temáticos fora finalmente adequada. Notou-se o avanço no cumprimento das emendas impositivas. Houve superávit arrecadatório, com um grande salto na realização de despesas de capital, especialmente com investimentos. Quanto às demonstrações contábeis, atingiu-se resultado orçamentário superatvário, com a redução dos montantes referentes às despesas de exercícios anteriores, às despesas sem prévio empenho e ao cancelamento de despesas liquidadas, além da diminuição da dívida ativa. Verificou-se, ainda, o cumprimento – inclusive com recuo no índice – dos limites de despesa com pessoal, além do cumprimento quase que integral das metas fiscais, cuja exceção, referente à meta de despesa total, decorreu de alteração orçamentária expressiva em função da pandemia, que, aliás, justificou seu descumprimento na forma do art. 65 da LRF.

E no que tange ao referido limite constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, atingiu-se o percentual de 27,40% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Como destacado, ainda que tal cumprimento se refira a mera obrigação do gestor, trata-se de conclusão inédita na história da análise do limite em comento nos processos de Prestação de Contas do Governo do Estado, diante da questão das despesas com inativos. Vislumbrou-se, ainda, o cumprimento das exigências quanto ao FUNDEB, ao ensino superior, e à educação especial

Por sua vez, com relação à saúde, também fora observada aplicação histórica de gastos em ações e serviços públicos de saúde, ainda que tal fato deva ser relativizado em função do período de pandemia.

E no que toca à aplicação mínima em pesquisa científica e tecnológica – embora ainda em trâmite o estudo para a melhor interpretação do

dispositivo constitucional em questão –, também fora observado o devido cumprimento do preceito.

Não obstante, devem ser destacados também os pontos negativos apurados, os quais merecem especial atenção do Governo.

Nesse sentido, foi verificado que o planejamento orçamentário ainda precisa melhorar. Dentro dele se enquadra a questão da renúncia de receitas, cujos inegáveis progressos observados na matéria no presente exercício – mormente em comparação ao que ocorria em exercícios anteriores –, não elimina a necessidade de avanços.

A dívida pública segue em níveis preocupantes, ao passo que a situação observada quanto aos riscos fiscais e passivos contingentes também enseja especial vigilância.

Apesar dos elogios à educação, a aplicação dos recursos referentes ao salário-educação e ao FUMDES fora extremamente baixa, merecendo especial cuidado o cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação. Em outras palavras, ainda que o quadro da educação tenha sido positivo no presente exercício frente ao volume sem precedentes de recursos investidos no setor com o cumprimento das principais obrigações do gestor, entendo que a precariedade do ensino, especialmente no aspecto qualitativo, segue alarmante.

Anota-se, ainda, a queda nos investimentos em segurança pública, com novo destaque negativo para a questão do feminicídio e dos presídios – seja este pelo déficit de vagas, seja pela qualidade dos estabelecimentos.

E como dito no bojo deste parecer quanto à saúde, muito embora se possa notar uma certa evolução ao menos nos números analisados no presente processo, o quadro ainda é muito grave, mormente se considerando tudo o que vem ocorrendo em decorrência da pandemia de COVID-19. Não obstante se

tenha observado a existência de ações de enfrentamento à pandemia no Estado de acordo com o escopo do que fora avaliado pela área técnica, o assunto deve seguir sendo acompanhado com zelo pelas instâncias processuais próprias – alheias à presente Prestação de Contas do Governo – para a avaliação do mérito sobre a adequação ou não de tais ações.

Enfim, independente de tudo o que fora pontuado, o desafio de manutenção de uma gestão adequada e eficiente das contas públicas segue o mesmo, assim como o rigor do controle externo na sua análise, neste e nos exercícios subsequentes.

## 20. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, incisos I e II, da Lei Complementar Estadual n. 202/2000, manifesta-se:

1. pela emissão de parecer recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a **APROVAÇÃO** das contas do Governo do Estado de Santa Catarina, relativas ao exercício de 2021;

2. pela inclusão das seguintes ressalvas:

2.1. Realização de despesas sem prévio empenho, em descumprimento ao art. 60 da Lei n. 4.320/64, o que reflete diretamente no resultado orçamentário do Governo do Estado;

2.2. Descumprimento do art. 212, § 5º, da CRFB/88, relacionado à aplicação dos recursos do salário-educação;

2.3. Descumprimento do art. 171 da CE e da Lei Complementar Estadual n. 407/2008, relacionados à aplicação de recursos do FUMDES;

2.4. Não atingimento da totalidade das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação para o exercício de 2021, muitas delas pendente de cumprimento integral há mais de cinco anos;

2.5. Ausência de aplicação de recursos do FIA em comparação à previsão orçamentária, em prejuízo aos direitos da criança e do adolescente previstos notadamente no art. 227 da CRFB/88;

3. pela expedição das seguintes recomendações ao Governador do Estado de Santa Catarina:

3.1. Observar integralmente o previsto na LOA ao realizar o registro contábil da Dotação Originária do Orçamento do Sistema SIGEF, incluindo registro de eventual déficit previsto em lei, para cumprimento do art. 91 da Lei n. 4.320/64;

3.2. Adotar medidas junto às setoriais e à administração indireta, no sentido de que o Módulo de acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras do orçamento do SIGEF seja preenchido da forma adequada, tempestiva e escorreita em face à LOA, ao longo de toda a execução orçamentária, contemplando a realização e a correta medição de todas as subações previstas, nos moldes do orçamento estadual;

3.3. Desenvolver mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia;

3.4. Cumprir fielmente as disposições incluídas nos arts. 120, §§ 9º a 11, da CE, e as demais normas pertinentes às emendas impositivas aprovadas em cada exercício;

3.5. Evitar a realização de despesas empenhadas em exercícios anteriores, a fim de que seja observado o caráter excepcional de tais dispêndios, conforme dispõe o art. 37 da Lei n. 4.320/64;

3.6. Evitar a realização de despesas sem prévio empenho, em obediência aos estágios da despesa disciplinados na Lei n. 4.320/64;

3.7. Adotar providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas;

3.8. Adotar mecanismos que melhorem a eficiência por parte do Estado na cobrança dos créditos relativos à dívida ativa;

3.9. Adotar providências para contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos anos no tocante ao crescimento do passivo (dívida pública), com grave risco de comprometimento do equilíbrio das finanças estaduais;

3.10. Observar o cumprimento dos compromissos relacionados aos precatórios, bem como acompanhar de maneira diligente a tramitação dos processos em que o Estado seja parte;

3.11. Buscar corrigir as inconsistências assinaladas na auditoria financeira realizada no balanço patrimonial do Estado;

3.12. Adotar providências frente à situação observada quanto aos riscos fiscais e passivos contingentes, readequando-a para o próximo exercício;

3.13. Adotar providências no sentido de buscar o reequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência;

3.14. Adotar providências para que sejam aplicadas todas as receitas da contribuição do salário-educação, de acordo com o preconiza o art. 212, § 5º, da CRFB/88;

3.15. Adotar providências para que sejam aplicadas todas as receitas decorrentes do FUMDES, de acordo com o art. 171 da CE e a Lei Complementar Estadual n. 407/2008;

3.16. Adotar providências para manter as informações relativas ao SIOPE atualizadas e com dados corretos, bem como proceder à retificação dos dados relativos ao exercício de 2021;

3.17. Envidar esforços para alcançar o cumprimento integral das metas estipuladas no Plano Estadual de Educação;

3.18. Adotar providências para cumprir integralmente o acordo referente ao repasse aos Municípios dos valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, na forma da Lei Estadual n. 16.159/13;

3.19. Envidar esforços para alcançar o cumprimento integral das metas estipuladas no Plano Estadual de Saúde;

3.20. Adotar providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo;

3.21. Adotar providências para a efetiva extinção das estatais em processo de liquidação;

3.22. Adotar providências para evitar o déficit de vagas nos presídios e para melhorar a condição das unidades prisionais, priorizando aquelas qualificadas como "péssimas";

3.23. Adotar providências a fim de combater o alarmante quadro de violência contra a mulher no Estado;

3.24. Adotar providências para a aplicação integral dos recursos disponíveis no FIA;

3.25. Adotar providências para o cumprimento integral das exigências normativas relacionadas à transparência da gestão fiscal;

3.26. Adotar providências para que seja efetivamente implementado o sistema de custos delineado no art. 50, § 3º, da Lei Complementar n. 101/2000;

4. pela expedição das seguintes determinações às diretorias técnicas competentes desse Tribunal de Contas:

4.1. Avaliar a possibilidade de retomar a análise das ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC por ocasião das audiências públicas, em atendimento ao princípio do orçamento participativo;

4.2. Autuar auditoria para a completa análise da situação observada quanto aos riscos fiscais e passivos contingentes, incluindo a avaliação da pertinência ou não das últimas alterações procedimentais que ensejaram o quadro ora observado;

4.3. Autuar auditoria para a completa análise dos registros contábeis do IPREV que abarque todas as nuances observadas nos últimos exercícios quanto às alterações de contabilização dos recursos manejados pela Unidade;

4.4. Realizar estudo específico quanto à interpretação mais adequada para a análise do art. 2º da Lei Estadual n 16.968/16;

4.5. Acompanhar a tramitação do processo @PMO n. 16/00510962 para que seja definido o posicionamento mais adequado para a análise do cumprimento do art. 193 da CE;

4.6. Autuar auditoria para avaliar não só o resultado negativo do último exercício, mas toda a estrutura da empresa INVESC, diante da sucessão de resultados desastrosos e seu gigantesco impacto no balanço consolidado das empresas estatais;

4.7. Autuar auditoria para se averiguar os elevados gastos em publicidade e propaganda realizados durante os últimos exercícios pela Assembleia Legislativa;

4.8. Acompanhar a tramitação do processo @PMO n. 16/00509441 quanto ao sistema de custos, procedendo-se ao saneamento do

feito, já que o Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Estado da Fazenda e utilizado como parâmetro para o periódico encaminhamento de relatórios de acompanhamento ainda não fora objeto de deliberação pelo Tribunal Pleno.

Florianópolis, 17 de maio de 2022.

Cibelly Farias

Procuradora

## ANEXO - ÍNDICE

1. O ESTADO DE SANTA CATARINA – DADOS E INDICADORES .....	4
2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO .....	5
2.1. Metas de despesa previstas no PPA, na LDO e na LOA .....	6
2.2. Execução financeira dos programas.....	9
2.3. Execução das metas físicas e financeiras de ações previstas na LOA.....	11
2.4. Controle e avaliação dos resultados da renúncia de receita no escopo da LRF .....	14
2.5 Alterações Orçamentárias.....	23
3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	24
3.1. Receita Orçamentária.....	24
3.2. Despesa Orçamentária .....	26
3.3. Emendas Impositivas.....	29
4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	35
4.1. Balanço Orçamentário.....	35
4.2. Balanço Financeiro .....	43
4.3. Balanço Patrimonial.....	44
4.4. Patrimônio Líquido .....	49
4.5. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro.....	50
4.6. Resultado Financeiro apurado no Balanço Patrimonial.....	50
4.7. Ativo Permanente e Passivo Permanente .....	50
4.8. Saldo Patrimonial.....	50
4.9. Contas de Controle.....	51

4.10. Demonstrações das Variações Patrimoniais.....	52
4.11. Demonstração do Fluxo de Caixa.....	52
4.12. Auditoria Financeira.....	52
5. GESTÃO FISCAL.....	55
5.1. Receita Corrente Líquida.....	55
5.2. Despesa com Pessoal <i>versus</i> Receita Corrente Líquida Ajustada.....	55
5.2.1. Poder Executivo.....	56
5.2.2. Poder Legislativo.....	56
5.2.2.1. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.....	57
5.2.2.2. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.....	57
5.2.3. Poder Judiciário.....	57
5.2.4. Ministério Público do Estado de Santa Catarina.....	57
5.3. Transferências voluntárias e destinação de recursos ao setor privado.....	58
5.4. Avaliação das metas fiscais.....	58
5.5. Operações de crédito.....	60
5.6. Garantias e contragarantias de valores.....	61
5.7. Avaliação do grau de risco de crédito ( <i>rating</i> ).....	61
5.8. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes.....	62
5.9. Receita Líquida Disponível e participação dos Poderes e Órgãos.....	65
5.10. Execução de Restos a Pagar.....	65
5.11. Disponibilidade de Caixa.....	65
6. PREVIDÊNCIA.....	66
7. EDUCAÇÃO.....	82
7.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	82

7.1.1. Despesas realizadas em Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.....	84
7.2. FUNDEB.....	85
7.2.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – recursos do FUNDEB.....	85
7.2.2. Aplicação do saldo remanescente – recursos do FUNDEB.....	86
7.2.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica – recursos do FUNDEB.....	86
7.3. Ensino Superior.....	87
7.4. Educação Especial.....	89
7.5. Salário-Educação.....	90
7.6. FUMDES.....	92
7.7. SIOPE.....	95
7.8. Plano Estadual da Educação.....	96
8. SAÚDE.....	106
8.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	109
8.2. Despesa realizada em ações de saúde por programas.....	111
8.3. Despesa realizada em ações de saúde por modalidade de aplicação e por elemento de despesa.....	111
8.4. Sentenças judiciais.....	111
8.5. Avaliação do cumprimento da Lei Estadual n. 16.968/16.....	112
8.6. Repasse de recursos aos Municípios para procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade.....	115
8.7. SIOPS.....	116
8.8. Avaliação do Plano Estadual de Saúde.....	117

8.9. Enfrentamento à pandemia de COVID-19.....	119
9. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA.....	121
10. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS.....	124
11. SEGURANÇA PÚBLICA.....	127
12. PUBLICIDADE.....	132
13. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA.....	134
14. TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL.....	138
15. SISTEMA DE CUSTOS.....	141
16. CONTROLE INTERNO.....	143
17. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.....	147
18. CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO.....	149
19. CONSIDERAÇÕES FINAIS DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	151
20. CONCLUSÃO.....	155