



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

PARECER n°: MPTC/48590/2017
PROCESSO n°: PCG 17/00171094
ORIGEM : Governo do Estado
INTERESSADO: João Raimundo Colombo
ASSUNTO : Prestação de Contas referente ao exercício de 2016

1 - INTRODUÇÃO

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2016.

As contas foram apresentadas ao Tribunal de Contas no dia 3-4-2017, tempestivamente, pelo Governador do Estado, Sr. João Raimundo Colombo.

À luz do regramento estabelecido pela Constituição Estadual e pela Lei Complementar n° 202/2000, as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado são constituídas pelo Balanço Geral do Estado e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social.

Cabe ressaltar que se incluem na análise das contas prestadas pelo Governador as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Compete ao Tribunal de Contas emitir parecer, opinando pela aprovação ou pela rejeição das contas, com o intuito de subsidiar o julgamento político-administrativo a ser realizado pelo Poder Legislativo.

O parecer prévio poderá conter **ressalvas** ("observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis" -



art. 76, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas), **recomendações** (“medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame de contas” - art. 76, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas), e **determinações** (direcionadas ao Tribunal de Contas para apurar temas relevantes), as quais têm por objetivo, além de buscar o saneamento das situações evidenciadas, orientar o gestor para a correta aplicação do dinheiro público.

Audidores da Diretoria de Controle de Contas de Governo - DCG elaboraram o Relatório nº DCG-9/2017, contendo análise das contas.

O Ministério Público de Contas, na sua missão Constitucional e legal de guarda da lei e fiscal de sua execução, regrada na Constituição, Constituição Estadual e Lei Complementar nº 202/2000, tendo em vista o contido na Prestação de Contas do Governo do Estado e o Relatório nº DCG-9/2017, passa a expor os resultados apurados relativos às contas apresentadas.

2 - ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2016

2.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o planejamento, a transparência e o equilíbrio são pressupostos da gestão fiscal responsável, tendo as leis orçamentárias - PPA, LDO e LOA, como peças essenciais para o controle e o planejamento orçamentário do Estado, o acompanhamento da execução das ações de governo, a verificação do grau de aprimoramento desses orçamentos e o alcance da efetividade desses instrumentos.

2.1.1 Metas de Despesa fixadas no PPA, LDO e LOA's

Considerando que em 2016 se iniciou o novo quadriênio do PPA (2016/2019), auditores da DCG analisaram



os valores inicialmente estimados nas peças de planejamento publicadas pela Secretaria de Estado da Fazenda.

O valor inicial previsto no PPA 2016/2019 foi de R\$ 129,15 bilhões, que dividido por quatro anos resulta no montante médio de R\$ 32,29 bilhões por exercício, em ações de governo.

Segundo auditores da DCG, estes valores estariam superestimados, haja vista que as despesas fixadas nas LOA's dos exercícios de 2016 e 2017, quando somadas, totalizaram R\$ 51,83 bilhões.

No que tange à compatibilidade entre a LDO e a LOA, verificou-se que, em 2016, a despesa executada foi inferior à prevista na LDO e, em relação à LOA, a despesa realizada foi de R\$ 1,57 bilhão menor do que o previsto.

Em exercícios anteriores, as despesas executadas foram superiores às previstas nas leis orçamentárias, ensejando a necessidade de aporte financeiro além do planejado.

Em 2016, conforme visto, a execução das despesas foi inferior às projeções fixadas.

O ideal seria que a execução das despesas chegasse o mais próximo possível dos valores fixados; contudo, diante do cenário de crise, a contenção de gastos pode ter ensejado uma execução inferior à projeção. Além disso, há de se considerar o receio de queda de arrecadação do Estado.

Não há ressalva a ser feita quanto a este ponto.

2.1.2 Execução Financeira dos Programas

Os programas de governo estão divididos em dois grandes grupos: - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são aqueles voltados aos serviços típicos de Estado; - Programas Temáticos, os quais



correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade.

De acordo com auditores da DCG, denota-se a preponderância do valor dos programas de gestão em relação aos programas temáticos.

Em 2016, observa-se uma ampliação dos gastos com programas temáticos em relação a 2015, visto que o percentual de despesa orçamentária atingiu 29% (R\$ 7,1 bilhões), enquanto que em 2015 os valores corresponderam a 14,79% (R\$ 3,40 bilhões) do orçamento executado.

No que tange aos programas de gestão, manutenção e serviços, os programas *Gestão de Pessoas*, *Gestão Previdenciária*, *Gestão Administrativa do Poder Executivo* e *Gestão Administrativa do Poder Judiciário*, corresponderam juntos a R\$ 14,56 bilhões, ou seja, 60,23% da despesa orçamentária realizada no exercício.

A execução orçamentária dos programas de gestão, manutenção e serviços foi superior ao planejado em 1% (previsão de R\$ 16,98 bilhões x realização de R\$ 17,15 bilhões).

Com relação aos programas temáticos, todos eles tiveram execução abaixo da previsão orçamentária, com exceção do programa *De olho no Crime*, que apresentou uma execução de 109,88% do valor fixado.

De forma consolidada, a execução orçamentária dos programas temáticos foi inferior em 19,81% ao planejado.

Dessa forma, há que se fazer ressalva a respeito.

2.1.3 Prioridades escolhidas em Audiências Públicas Regionais

De acordo com a avaliação de auditores da DCG, as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC foram divididas em dois blocos: a) prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2015, as quais tiveram continuidade



ou que foram iniciadas no exercício de 2016; e b) prioridades definidas nas audiências realizadas exclusivamente no ano de 2015 e incluídas para início de execução no orçamento de 2016.

Quanto às prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2015, as quais tiveram continuidade ou que foram iniciadas no exercício de 2016, do valor total orçado para as 31 subações remanescentes de exercícios anteriores, foram executados 77,65% (R\$ 116,35 milhões) em 2016.

Em comparação ao exercício de 2015, houve um decréscimo de 200,28%.

No que tange às prioridades definidas nas audiências realizadas exclusivamente no ano de 2015 e incluídas para início de execução no orçamento de 2016, foram selecionadas 108 prioridades, das quais 13 foram executadas em todo o Estado.

Dessas prioridades, foram executados 95,57% (R\$ 139,44 milhões) do valor orçado (R\$ 145,90 milhões).

Observou-se que a execução das prioridades escolhidas pela comunidade, em 2016, teve uma queda em relação ao exercício anterior, em que foram realizadas 24 subações, totalizando R\$ 245,84 milhões.

Para melhorar os resultados desse instrumento importante de participação popular, deve-se envidar esforços para que as prioridades escolhidas sejam executadas a contento.

Dessa forma, há que se fazer ressalva a respeito.¹

2.1.4 Verificação da Execução das Metas Físicas e Financeiras de Ações previstas na LOA - 2016

¹ Nas contas de 2013 e 2014 essa questão foi objeto de ressalva, e nas contas de 2015 foi objeto de recomendação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

A análise dos auditores da DCG restou concentrada em algumas ações, com destaque na Função *Transporte* e na Função *Segurança*, a partir de dados extraídos do Módulo *Acompanhamento Meta Física* no SIGEF.

Na Função *Transporte* foram colhidas 6 subações, integrantes dos Programas 101 - *Acelera Santa Catarina* e 100 - *Caminho do Desenvolvimento*, contidos no PPA 2016/2019 e LOA 2016, de execução do DEINFRA.

A partir da verificação da compatibilidade das metas previstas com as realizadas, apurou-se que nenhuma das subações apresentou execução orçamentária similar ao valor orçado.

Quanto às unidades de medidas, as informações constantes do SIGEF são distintas das metas alocadas na LOA, prejudicando a avaliação das metas realizadas.

Por essa razão, auditores da DCG sugeriram que o DEINFRA revise suas subações de modo que, por ocasião do preenchimento das ações junto ao módulo de execução de metas físicas, atente-se para o previsto na planificação das metas contida na LOA.

No que se refere à Função *Segurança*, foram colhidos dados dos programas *Segurança Cidadã*, *Suporte Institucional Integrado* e *Valorização do servidor da Segurança Pública*, de execução da Secretaria de Segurança Pública.

A partir da verificação da compatibilidade das metas previstas com as realizadas, apurou-se que a mencionada Secretaria procurou cumprir a meta orçada, bem como seguiu a aferição das metas conforme as unidades de medidas contidas na LOA.

Auditores da DCG concluíram que o módulo de acompanhamento da execução das metas físico-financeiras do orçamento do SIGEF apresenta necessidade de ajustes com



relação às metas projetadas no orçamento, no que tange ao orçamento fiscal e de investimento.

Por isso, sugeriram que a Secretaria de Estado da Fazenda adote providências no sentido de que o referido módulo seja atualizado e adequado tempestivamente, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução e medição de todas as subações previstas no orçamento estadual.

Dessa forma, há que se fazer recomendação a respeito.²

2.1.5 Alterações Orçamentárias

Pelo relatório extraído do SIGEF, as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo totalizaram R\$ 3.339.289.695,77 no decorrer de 2016.

Preconiza o art. 43 da Lei nº 4.320/64 que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis.

Audidores da DCG analisaram, por amostragem, algumas alterações orçamentárias realizadas por fonte de recursos provenientes, sobretudo, do superávit financeiro do balanço patrimonial do exercício de 2015 e do excesso de arrecadação supostamente auferido no exercício de 2016.

Para a abertura de créditos por meio do superávit financeiro do balanço patrimonial do exercício anterior, o saldo financeiro deve se dar em pelo menos uma das contas originárias, no mínimo, igual ao valor do crédito aberto por ocasião da alteração orçamentária, ou no caso de conversão de fontes, deve ser autorizada em lei e com identificação clara da origem do recurso.

Na análise dos decretos autorizativos, anotou-se abertura de créditos suplementares sem saldo suficiente

² Nas contas de 2014 e 2015 essa questão foi objeto de recomendação.



para cobertura, resultando em saldo negativo, como ocorreu nas fontes 309, 321, 324, 326 e 392.

Outra situação, mais delicada, foi a abertura de créditos suplementares sem saldo para cobertura, como ocorreu com a fonte 397.

No tocante à abertura de créditos por excesso de arrecadação, deve-se observar dois requisitos cumulativos: - saldo positivo da diferença acumulada entre a arrecadação prevista e a realizada; - tendência arrecadatória do exercício.

As fontes de recursos analisadas por auditores da DCG evidenciaram um saldo anual negativo, ou seja, não havia condição de excesso de arrecadação.

Dessa forma, há que se fazer ressalva a respeito.³

Ademais, diante da necessidade de uma análise mais acurada de outras fontes, na esteira do que foi sugerido por auditores da DCG, justifica-se a necessidade de auditoria nas alterações orçamentárias do Estado referentes aos últimos exercícios.

2.1.6 Controle de Renúncia de Receita

Para o exercício de 2016 estimou-se uma renúncia de receita na ordem de R\$ 5,45 bilhões.

Apenas 3,1% do valor estimado como renúncia de receita foi contabilizado pela SEF (R\$ 169,06 milhões), os quais tratam da renúncia oriunda de remissão (R\$ 53,11 milhões), concessão de isenção de caráter não geral (90,92 milhões) e outros benefícios diferenciados (R\$ 25,03 milhões).

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que

³ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de ressalva.



espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na LOA (art. 1º, § 1º).

Esse mandamento também deve ser aplicado à renúncia da receita, pois, com o controle de tais valores, possibilita-se uma gestão planejada, proporcionando maior equilíbrio das contas públicas.

Deste modo, imprescindível que os registros contábeis evidenciem benefícios fiscais, que atingem diretamente o patrimônio estadual, de forma a atender o disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64, bem como os pressupostos de controle estabelecidos pela LRF.

Por fim, auditores da DCG alertam que tais políticas de benefícios fiscais, sem o devido controle e avaliação dos resultados, provocam uma redução na receita arrecadada pelo Estado, afetando significativamente seu patrimônio, sobretudo sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver ações demandadas pela sociedade.

Dessa feita, há que se fazer recomendação a respeito.⁴

2.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.2.1 Receitas Orçamentárias

A LOA estimou a receita orçamentária do Estado para o exercício de 2016 no valor de R\$ 25,75 bilhões.

Verificou-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado no exercício de 2016 totalizou R\$ 32,77 bilhões.

Após as deduções da receita corrente bruta, que importaram em R\$ 8,48 bilhões, chegou-se a uma receita orçamentária arrecadada de R\$ 24,28 bilhões.

⁴ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de recomendação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

Diante do comparativo entre a receita prevista e a arrecadada, a receita bruta arrecadada foi 6,33% inferior à prevista, e a receita orçamentária arrecadada foi 5,70% inferior à prevista.

Logo, verificou-se um déficit de arrecadação no valor de R\$ 1,47 bilhão.

Da receita orçamentária arrecadada (R\$ 24,28 bilhões), R\$ 22,91 bilhões foram receitas correntes (94,33%), e R\$ 1,38 bilhão foram receitas de capital (5,67%).

Conforme auditores da DCG, a análise dos ingressos revela que as receitas correntes efetivamente arrecadadas, incluídas as intraorçamentárias, foram 6,20% inferiores às previstas, e as receitas de capital arrecadadas foram 9,28% inferiores à previsão.

Dessa forma, o déficit de arrecadação verificado foi gerado tanto pelas receitas correntes como pelas receitas de capital.

Do total das receitas correntes, que totalizaram R\$ 22,91 bilhões, R\$ 13,26 bilhões (54,62% da receita orçamentária) foram obtidos por intermédio de tributos (Receita Tributária).

Destaca-se um aumento em relação ao exercício de 2015, da ordem de 5,21%.

O segundo maior valor, por origem, foi observado nas Transferências Correntes, que alcançaram o montante de R\$ 5,02 bilhões (20,66% da receita orçamentária total).

As demais receitas correntes atingiram o montante de R\$ 3,07 bilhões, equivalente a 12,63% do total da receita orçamentária realizada pelo Estado no exercício de 2016.

Com relação às receitas de capital, no exercício de 2016, totalizaram 1,38 bilhão, representando 5,67% da



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

receita orçamentária realizada pelo Estado (R\$ 24,28 bilhões).

Destaca-se um pequeno aumento em relação ao exercício de 2015, quando totalizou R\$ 1,35 bilhão.

2.2.2 Despesas Orçamentárias

A LOA fixou a despesa orçamentária do Estado para o exercício de 2016 no valor de R\$ 25,75 bilhões.

Após as alterações orçamentárias no decorrer do exercício, o montante da despesa autorizada para o exercício foi de R\$ 29,54 bilhões.

A despesa executada atingiu o valor de R\$ 24,18 bilhões, equivalendo a 81,86% da despesa autorizada (R\$ 29,54 bilhões).

2.2.2.1 Despesas por Categoria Econômica

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2016 (R\$ 24,18 bilhões), R\$ 21,70 bilhões se referem a despesas correntes (89,74%) e R\$ 2,48 bilhões se referem a despesas de capital (10,26%).

As despesas correntes empenhadas no exercício de 2016 importam em R\$ 21,70 bilhões e representam 89,74% do total da despesa executada (R\$ 24,18 bilhões).

O maior gasto ocorreu com despesas de pessoal e encargos sociais, na ordem de R\$ 14,70 bilhões, representando 60,79% da despesa total e um aumento de 4,11% em relação ao ano anterior (R\$ 14,12 bilhões).

Os gastos com juros e encargos da dívida totalizaram R\$ 671,25 milhões (2,78% do total da despesa orçamentária do Estado).

As outras despesas correntes (gastos com custeio que não dizem respeito à folha de pagamento e nem à dívida pública), que constituem o segundo maior volume de recursos em nível de grupo de natureza de despesa, totalizaram R\$



6,33 bilhões, representando 26,18% do total da despesa e um crescimento de 4,60% em relação ao exercício de 2015.

No que tange às despesas de capital, no exercício de 2016, totalizaram 2,48 bilhões, representando 10,26% da despesa executada pelo Estado (R\$ 24,18 bilhões) e uma queda de 14,66% em relação ao ano anterior (R\$ 2,91 bilhões).

Das Despesas de Capital, o grupo Investimentos corresponde ao percentual mais significativo, e apresentou queda em relação a 2015, de R\$ 1,90 bilhão para R\$ 1,82 bilhão.

As inversões financeiras totalizaram o montante de R\$ 52,71 milhões, apresentando, em relação ao exercício anterior (R\$ 128,92 milhões), uma queda de 59,12%.

A amortização da dívida pública importou em R\$ 610,79 milhões, representando 2,53% da despesa orçamentária total e um decréscimo de 30,19% em relação ao exercício de 2015.

2.2.2.2 Despesas por Poder e Órgão Constitucional

Do total de despesas realizadas pelo Estado em 2016 (R\$ 24,18 bilhões), 85,79% foram realizadas pelo Poder Executivo, na ordem de R\$ 20,74 bilhões.

No grupo por natureza da despesa de pessoal e encargos sociais, o Poder Executivo compreende 83,36%, contra 9,24% do Judiciário, 2,78% do Poder Legislativo, 3,24% do Ministério Público e 1,37% do Tribunal de Contas do Estado.

Com relação às outras despesas correntes, o Poder Executivo reúne 86,05% da despesa do Estado, seguido, na ordem, pelo Judiciário (8,22%), Legislativo (2,56%), Ministério Público (2,50%) e TCE/SC (0,67%).

2.2.2.3 Despesas por Funções de Governo



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

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

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2016 (R\$ 24,18 bilhões), o maior gasto ocorreu com a Previdência Social, com R\$ 5,68 bilhões (23,48% do total).

Na Educação, foram aplicados R\$ 3,35 bilhões, o que representa 13,84% dos gastos do Estado. Em relação ao exercício anterior, houve uma queda de 3,87%.

Com a Saúde, as despesas importaram em R\$ 3,01 bilhões (12,45% do total). Este valor representou um crescimento da aplicação de recursos no setor de 2,05% em relação ao ano anterior.

A Segurança Pública aplicou R\$ 2,61 bilhões (10,81% do total), 5,34% maior do que os gastos em 2015.

Com os Encargos Especiais, foi aplicado R\$ 1,40 bilhão (5,77%), representando uma redução de 27,94% em relação ao exercício anterior.

Essas cinco funções de governo representaram 66,36% dos gastos do Estado contra 33,64% das demais.

2.2.2.4 Despesas das Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs⁵

O total dos gastos realizados pelo Estado com as Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs, em 2016, foi da ordem de R\$ 623,90 milhões, que representam 2,58% do total das despesas realizadas pelo Estado (R\$ 24,18 bilhões).

Desse valor, as 4 (quatro) ADRs que apresentaram os maiores gastos foram: - ADR de Chapecó, representando

⁵ Por intermédio da Lei Estadual nº 16.795/2015, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional - SDRs foram transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

6,78%; - ADR de Criciúma com 6,73%; - ADR de Lages com 6,35%; - ADR de Joinville representando 6,15%.

As demais ADRs representam entre 1,00% e 5,57% dos gastos realizados.

Analisando as despesas das ADRs por Funções de Governo, o maior gasto ocorreu com *Educação*, no montante de R\$ 286,26 milhões (45,88% do total dos gastos), seguido da função *Transporte*, que importou em R\$ 141,29 milhões (22,65% dos gastos das ADRs); e função *Administração*, com o valor de R\$ 119,59 milhões (19,17%).

2.3 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.3.1 Gestão Orçamentária

No exercício de 2016, o valor da receita orçamentária arrecadada correspondeu ao montante de R\$ 24,28 bilhões (5,70% abaixo da previsão orçamentária) e a despesa realizada totalizou R\$ 24,18 bilhões.

Portanto, apurou-se um superávit de execução orçamentária de R\$ 104,69 milhões.

Em comparação com o exercício anterior, verifica-se um acréscimo no resultado da execução orçamentária, haja vista que naquele ano apurou-se um déficit de R\$ 249,25 milhões (valores atualizados pelo IGP-DI médio).

Considerando o resultado obtido em 2016, houve uma variação positiva de 142%, o que evidencia um acréscimo no resultado orçamentário do Estado (passou de déficit para superávit de execução orçamentária).

Contudo, o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina registrou no Passivo, especificamente na conta contábil 2.8.9.1.28.00.00 - *Créditos sem execução orçamentária*, o montante de R\$ 231.633.896,91, referente à realização de despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho, em inobservância às fases da despesa pública.



Segundo auditores da DCG, o resultado orçamentário apresentado no exercício de 2016 não reflete a realidade, pois foi demonstrado um superávit orçamentário de R\$ 104.686.772,00, contudo, considerando-se o saldo registrado na conta "*Créditos sem execução orçamentária*", o resultado orçamentário apresentaria um déficit no valor de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outros valores liquidados sem prévio empenho, conforme informações fornecidas pela Secretaria de Estado da Saúde.

Há que se ressaltar o ponto.

Conforme auditores da DCG, parte das despesas empenhadas em 2016 teve suporte em sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais.

Desta feita, do total das despesas realizadas em 2016, R\$ 1,76 bilhão foi custeado por recursos de exercícios anteriores.

Ao longo dos exercícios de 2013 a 2016, foi possível observar o volume expressivo de despesas de exercícios anteriores executadas nos orçamentos dos últimos exercícios, empenhadas no elemento de despesa 92 - *Despesas de Exercícios Anteriores*.

Tais despesas passaram a onerar os exercícios subsequentes, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período.

A questão deve ser objeto de recomendação.⁶

2.3.2 Cancelamento de despesas liquidadas

Em 2016, o Estado cancelou o montante de R\$ 993,88 milhões.

⁶ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de recomendação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

O cancelamento de despesas liquidadas é objeto de sucessivas ressalvas e recomendações na apreciação das contas dos exercícios de 2011 a 2015.

Nas contas do exercício de 2015, foi informado que na maioria dos casos não se trata de cancelamento efetivo de despesa liquidada ou de infração à legislação, mas de correção de lançamentos indevidos após a despesa passar pelo estágio da liquidação, o que em parte foi acatado pelo Tribunal.

No exercício de 2016, o Governo do Estado novamente informa que implementou alterações no SIGEF e que dois novos relatórios foram criados no SIGEF para permitir a efetiva distinção dos cancelamentos de despesas liquidadas das retificações efetuadas na liquidação.

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

Não foi possível identificar quando ocorreram os reempenhamentos das despesas canceladas e em que situações ocorreram.

Segundo auditores da DCG, é necessária a realização de ajustes nos relatórios por parte da Contabilidade Geral do Estado, para evidenciar a correção dos cancelamentos de despesas realizadas.

Ainda, observou-se divergência entre o valor dos cancelamentos registrados na contabilidade, R\$ 993,88 milhões, e o valor apresentado nos relatórios disponibilizados no SIGEF, R\$ 997,92 milhões, gerando uma diferença de R\$ 4,04 milhões.



Frise-se que o cancelamento de despesas liquidadas deve ser uma medida extraordinária.

Dessa forma, o procedimento adotado pela Administração, consistente no cancelamento de despesas liquidadas, prejudica a confiabilidade dos dados contábeis apresentados, contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Portanto, há que se fazer recomendação a respeito.⁷

2.3.3 Gestão Financeira

O Estado, em 31 de dezembro de 2016, apresentou uma disponibilidade de R\$ 9,22 bilhões, ao passo que, em 31 de dezembro de 2015, o saldo das disponibilidades era de R\$ 8 bilhões.

A demonstração evidenciou que, durante o exercício, as entradas de recursos foram superiores às saídas, restando um saldo em disponibilidades superior ao de 2015, em R\$ 1,22 bilhão.

2.3.4 Gestão Patrimonial

Com base nos números do Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina, auditores da DCG apuraram resultado patrimonial líquido positivo de R\$ 9,15 bilhões, mediante o confronto entre os Ativos e Passivos, Circulante e Não-Circulante do Estado, tendo contribuído para o aumento do patrimônio líquido o procedimento de avaliação inicial das rodovias estaduais pavimentadas.

No que diz respeito ao resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial, confrontando-se o Ativo Financeiro (R\$ 11,86 bilhões) com o Passivo Financeiro (R\$ 8,6 bilhões), verifica-se que o Estado, no encerramento de 2016, apresentou capacidade para cobrir toda a sua dívida

⁷ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de recomendação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

flutuante, evidenciando um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de R\$ 3,26 bilhões.

A análise do Balanço Patrimonial aponta ainda que o Ativo Permanente alcançou o montante de R\$ 31,06 bilhões, ao passo que o Passivo Permanente importou em 25,71 bilhões.

Conjugando-se os resultados apresentados nos dois parágrafos antecedentes, tem-se que o Estado apresentou situação patrimonial líquida positiva, ostentando um Ativo Real Líquido de R\$ 8,6 bilhões, advindo da diferença entre o Ativo Real⁸ e o Passivo Real apurado.⁹

Importante destacar, quanto à Dívida Pública consolidada ou fundada, as operações de crédito internas decorrentes do Contrato n° 12/98/STN/COAFI, firmado em face da Lei n° 9.496/97, que reestruturou as dívidas do Estado com a União.

Segundo o relatório de captação de recursos e dívida pública do Governo do Estado, o montante contratado foi de R\$ 5,42 bilhões, e os pagamentos realizados até dezembro de 2016 alcançaram o valor de R\$ 13,26 bilhões, com um saldo devedor de R\$ 10,22 bilhões.

O Governo do Estado impetrou mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal, em face da discordância quanto ao cálculo de atualização da dívida, surgida a partir das novas regras estabelecidas pela Lei Complementar n° 148/2014.

Foi firmado um acordo entre os representantes do Ministério da Fazenda e os Governadores dos Estados, cujas condições constam do novo Projeto de Lei n° 257/2016, aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado para apreciação do Senado.

⁸ Ativo financeiro + Ativo permanente.

⁹ Passivo financeiro + Passivo permanente.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

De acordo com o relatório de captação de recursos e dívida pública do Governo do Estado do 3º Quadrimestre/2016, no mês de dezembro, o Estado desembolsou R\$ 11,50 milhões para o pagamento da dívida com a União, decorrente do parcelamento em 24 meses das parcelas não pagas em razão do mandado de segurança.

A parcela normal do contrato sem os efeitos da Lei Complementar nº 148/2014 e sem as renegociações realizadas, importaria em R\$ 93,95 milhões no mês de dezembro de 2016.

Portanto, as negociações geraram um fluxo de caixa positivo no mês de dezembro de 2016 no montante de R\$ 82.448.437,15, e de janeiro a dezembro de 2016, R\$ 779.658.056,79.

No que se refere ao estoque de precatórios judiciais do Estado, o passivo concernente ao exercício de 2016 alcançou, de acordo com o Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do 3º Quadrimestre, a cifra de R\$ 2.294.499.889,72, representando aumento de 11,44% em relação ao exercício anterior.

Desse total, 80,30% correspondem a dívidas da Administração Direta, 10,30% do Fundo Financeiro, 7,89% do DEINFRA, e 1,51% das demais entidades.

De acordo com a Tabela 41 do Relatório nº DCG-9/2017, a composição do estoque evidencia a preponderância dos créditos de fornecedores (R\$ 1.807.824.960,61), secundados pela dívida com pessoal (R\$ 250.130.201,91) e benefícios previdenciários (R\$ 236.544.727,20).

Cabe destacar que R\$ 1.481.830.862,48 do valor da dívida com precatórios é referente aos processos judiciais das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina - LFTSC, o que equivale a aproximadamente 64,58% da dívida total com precatórios.



Conforme auditores da DCG, não foram feitos repasses ao Tribunal de Justiça referentes ao valor devido para pagamento de precatórios do exercício de 2016 (R\$ 303.595.295,76), fato inclusive confirmado pelo TJSC (fl. 918).

A ausência de pagamentos de precatórios ao longo do exercício contraria o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 3061/2010,¹⁰ com redação dada pelo Decreto Estadual nº 2057/2014, devendo ser objeto de ressalva.

2.3.5 Dívida Ativa

O Estado apresentou o montante de R\$ 13,65 bilhões inscritos em Dívida Ativa Tributária (97,63%), e R\$ 331,18 milhões em Dívida Ativa Não Tributária (2,37%), totalizando uma Dívida Ativa Inscrita de R\$ 13,99 bilhões.

O total da Dívida Ativa (R\$ 13,99 bilhões), subtraído do total de provisões de perdas (R\$ 13,96 bilhões), resulta em uma Dívida Ativa Líquida de R\$ 29,04 milhões.

De acordo com gráfico elaborado por auditores da DCG, verifica-se uma evolução crescente do estoque de Dívida Ativa do Estado, e, por outro lado, uma arrecadação ainda em patamares ínfimos em relação a estes créditos, em que pese o crescimento anual dos recebimentos.

Destaca-se, ainda, que o volume de provisões com perdas e o volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstram baixa eficiência por parte do Estado na cobrança dos referidos créditos.

¹⁰ Art. 1º. [...] § 2º O montante anual devido será repassado em uma ou mais parcelas, até o mês de outubro do respectivo exercício, ou em parcelas mensais de 1/12 avos.



Dessa feita, há de se fazer ressalva a respeito.¹¹

2.4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

2.4.1 Despesas com Pessoal versus Receita Corrente Líquida

Primeiramente, cumpre observar que, em 2016, a Receita Corrente Líquida - RCL do Estado alcançou o montante de R\$ 20,49 bilhões.

Com relação aos gastos com pessoal, a Lei Complementar n° 101/2000 estabelece os seguintes limites com base no montante da RCL: - consolidado (60%); - Executivo (49%); - Judiciário (6%); - Legislativo (3% incluindo Tribunal de Contas); - MP (2%).

Audidores da DCG divergiram dos valores quanto à despesa com pessoal do Poder Executivo, bem como da despesa com pessoal constante do Demonstrativo Consolidado da despesa com pessoal (que inclui todos os Poderes e Órgãos), relativos ao 3° quadrimestre de 2016, em razão de duas decisões proferidas pelo Tribunal Pleno quando do julgamento dos processos n°s LRF-13/00370600 e LRF-15/00220261.

De acordo com as referidas decisões, devem ser agregadas às despesas com pessoal do Poder Executivo as despesas com pessoal da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público de Contas, bem como os proventos e pensões dos serventuários de Justiça, auxiliares e juízes de paz.

No entanto, de acordo com a determinação constante do item 5.2 do Relatório do Relator, do processo n° PCG-16/00145148, que versa sobre o Parecer Prévio das Contas de Governo do Estado do exercício de 2015, enquanto não transitados em julgados os referidos processos, devem

¹¹ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de ressalva.



prevalecer os valores apresentados e publicados pelo Poder Executivo.

De acordo com os valores publicados pelo Poder Executivo, verificou-se que todos os Poderes e Órgãos observaram os percentuais da despesa líquida com pessoal em relação à RCL, da seguinte forma: - consolidado (57,45%); - Executivo (47,42%); - Judiciário (5,16%); - Legislativo (1,93%); - MP (1,88%); - TCE (0,83%).

Cumprir destacar o percentual da despesa total com pessoal desses Poderes e órgãos em relação à receita corrente líquida, bem como a sua comparação com os limites legal, prudencial e de alerta, todos estabelecidos na LRF.

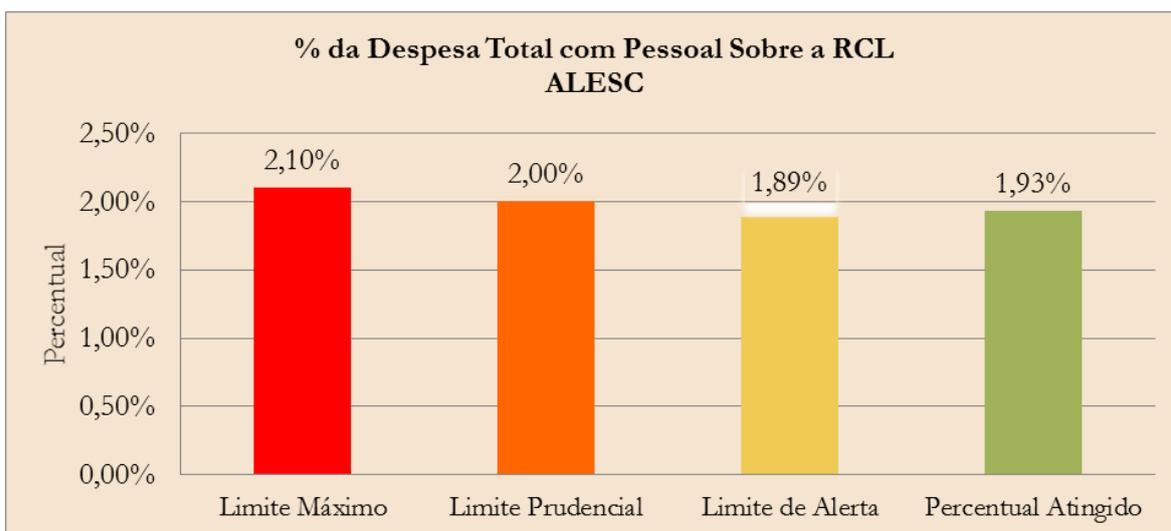
Poder Executivo:



Fonte: Processo LRF 16/80325466 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 do Poder Executivo.

O Poder Executivo ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2016.

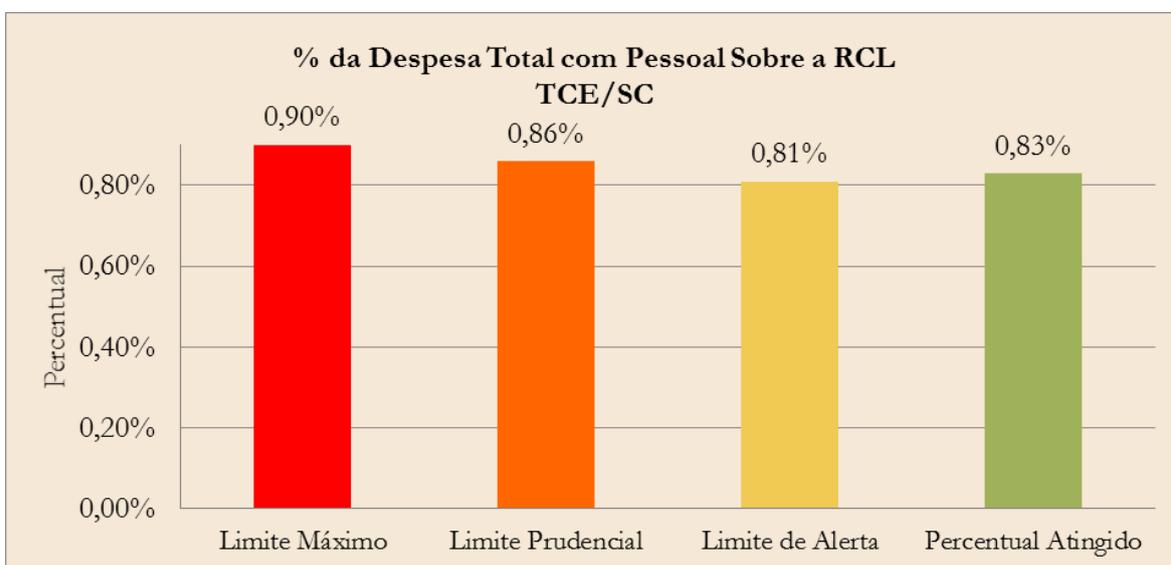
Poder Legislativo:



Fonte: Processo LRF 17/80018050, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre/2016 da ALESC.

A ALESC ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2016.

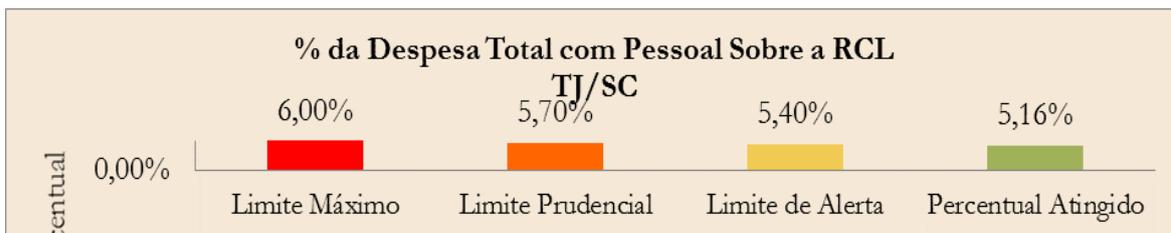
Tribunal de Contas:



Fonte: Processo LRF 17/80012877, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre/2016 do TCE/SC.

O Tribunal de Contas ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2016.

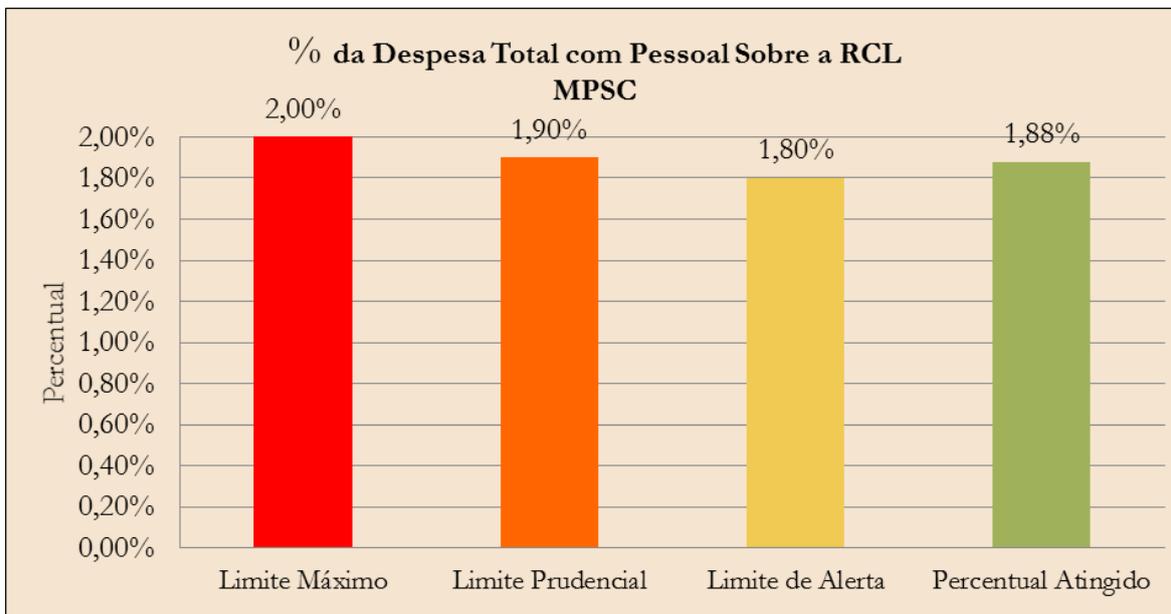
Poder Judiciário:



Fonte: Processo LRF 17/80014225, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre/2016.

O Poder Judiciário situou-se abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, ficando aquém do limite máximo, do limite prudencial e do limite de alerta na apuração do 3º quadrimestre de 2016.

Ministério Público do Estado de Santa Catarina:



Fonte: Processo LRF 17/80013091, referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre/2016 do MPSC.

O MPSC ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2016.

2.4.2 Avaliação das Metas anuais estabelecidas na LDO

As metas constantes do Anexo de Metas Fiscais dizem respeito a metas de receita total, despesa total, resultado primário, resultado nominal e dívida consolidada líquida.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

A receita total importou em R\$ 24,28 bilhões, ficando aquém da meta estabelecida na LDO (R\$ 24,68 bilhões).

A despesa total correspondeu ao montante de R\$ 24,18 bilhões, montante inferior à meta estabelecida na LDO (R\$ 24,46 bilhões).

O resultado primário restou negativo em R\$ 769,58 milhões, valor este inferior ao da meta estabelecida na LDO, que era de R\$ 687,11 milhões positivo, ficando aquém da meta em R\$ 1.456,69 milhões (R\$ 687,11 milhões + R\$ 769,58 milhões).

Portanto, o Estado não conseguiu cumprir a meta de resultado primário.

No que tange à meta de resultado nominal, os números apresentados para o exercício de 2016 foram de R\$ 284,35 milhões negativos, enquanto a meta prevista na LDO para o período era de R\$ 130,86 milhões, também negativo.

De acordo com o Demonstrativo do Resultado Nominal, em 31 de dezembro de 2016, a Dívida Fiscal Líquida atingiu R\$ 7,61 bilhões, enquanto em 31 de dezembro de 2015 totalizava o montante de R\$ 7,89 bilhões, confirmando a sua redução de R\$ 284,35 milhões, portanto, cumprindo a meta de resultado nominal.

Dos números apresentados pelo Poder Executivo, verificou-se que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, no 3º quadrimestre de 2016, apresentou um montante de R\$ 10,29 bilhões, correspondendo a 50,21% da RCL, ficando abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal, que é de até 200% da RCL, bem como abaixo do limite estabelecido pela LDO, de R\$ 11,60 bilhões, restando atingida a meta.

Portanto, restaram cumpridas as metas de despesa total, de resultado nominal e da dívida consolidada



líquida, e descumpridas as metas de receita total e de resultado primário.

As metas são importantes por ser o planejamento orçamentário um dos pressupostos da gestão fiscal responsável.

Dessa feita, o descumprimento das metas de receita total e de resultado primário merece ser ressalvado.¹²

2.4.3 Operações de crédito

No exercício de 2016, a realização de operações de crédito observou o limite máximo estabelecido pela LRF, de 16% da RCL.

2.4.4 Garantias e contragarantias de valores

No exercício 2016, o total de garantias concedidas pelo Estado foi de 3,21% da RCL apurada para o período, portanto, ficando abaixo do limite estabelecido pela Resolução n° 43/2001 do Senado Federal, que é de até 22%.

2.4.5 Disponibilidade de caixa e restos a pagar

Observada a consolidação geral de todos os Poderes e órgãos do 3° quadrimestre de 2016, R\$ 266,05 milhões foram inscritos em restos a pagar não processados relativos às fontes de recursos vinculadas, para os quais existia uma disponibilidade de caixa no montante de R\$ 2,39 bilhões.

Logo, havia suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Quanto aos restos a pagar não processados das fontes de recursos não vinculadas, verifica-se que foram

¹² Nas contas de 2015, o descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário foi objeto de ressalva.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

inscritos R\$ 276,02 milhões, diante de uma disponibilidade de caixa de R\$ 1,29 bilhão, havendo suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Dessa forma, as inscrições em restos a pagar do exercício se revelaram regulares.

2.4.6 Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Projeções Atuariais

A operação de extinção do Fundo Previdenciário, que abarcava 16,90% dos servidores ativos do Estado,¹³ e sua concomitante incorporação ao Fundo Financeiro, foi estabelecida pela Lei Complementar nº 662/2015, tendo sido objeto de análise nas contas de Governo do exercício de 2015.

No Relatório nº DCG-9/2017, auditores do Tribunal novamente ressaltaram que a alteração imposta ao RPPS catarinense teria contrariado a normatização federal sobre a matéria (Portaria nº MPS-403/2008), ocasionando dificuldades na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária, cuja emissão se encontra provisoriamente garantida por meio de medida cautelar concedida pelo Ministro Luiz Fux, na Ação Cível Originária nº 2829, intentada pelo Estado de Santa Catarina em face União, contra sua inclusão no CADPREV.¹⁴

A unificação dos fundos também se encontra judicializada no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 9158395-69.2015.8.24.0000 e ADI nº 4000010-74.2016.8.24.0000), que indeferiu pedido liminar formulado pelos autores para que fosse reestabelecida a

¹³ Conforme dado referenciado na fl. 140 do Voto nº GAC/WWD-397/2016, referente às Contas de Governo do exercício de 2015.

¹⁴ Em despacho exarado no dia 2 de maio do corrente ano, o relator da matéria, Ministro Luis Fux, declarou saneado o feito, abrindo prazo às partes para razões finais, voltando os autos conclusos para julgamento.



segregação de massas, estando os autos pendentes de julgamento do mérito.

Neste cenário, cabe acompanhar os desdobramentos advindos da orientação a ser traçada pelo Judiciário quanto à obrigatoriedade, ou não, da segregação de massas no âmbito do Regime Próprio de Previdência de Santa Catarina, para que, a partir da situação que se configurar, possa-se avaliar adequadamente a questão à luz do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Especificamente em relação ao objeto desses autos, tem-se que a unificação dos fundos promovida em 2015 surtiu efeitos financeiros no exercício de 2016, constatando-se a utilização de recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário no montante de R\$ 518.761.476,89, com vistas ao pagamento de inativos e pensionistas vinculados, em sua maioria, ao Fundo Previdenciário.

A utilização desses recursos, somados aos R\$ 70.000.000,00 já utilizados no exercício de 2015, conforme Tabela 80 do Relatório n° DCG-9/2017,¹⁵ representou redução significativa das reservas financeiras até então acumuladas (R\$ 588.761.476,89 = R\$ 518.761.476,89 + R\$ 70.000.000,00), considerando que o saldo ativo circulante do Fundo Previdenciário, em 31-12-2015, alcançava R\$ 685.795.392,06, contra um passivo circulante de apenas R\$ 8.064,00.¹⁶

Ainda, verificou-se que o resgate de parte das aplicações do extinto Fundo Previdenciário, realizada junto aos fundos de investimento do Banco do Brasil em 27-1-2016, e creditada no dia 28-1-2016, ocasionou variação negativa no montante de R\$ 182.043,74, sem contar os resgates de

¹⁵ Fl. 971.

¹⁶ Conforme Balanço Patrimonial do Fundo Previdenciário, constante na Tabela 97 do Voto n° GAC/WWD-397/2016, referente às Contas de Governo do exercício de 2015.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

menor monta realizados posteriormente, nos meses de fevereiro, novembro e dezembro de 2016, consoante Tabela 80 do Relatório nº DCG-9/2017 (fl. 971).

Com relação à movimentação financeira do IPREV, no exercício de 2016, o Fundo Financeiro efetuou repasse ao instituto previdenciário no valor de R\$ 111,70 milhões; as Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras totalizaram R\$ 119,46 milhões; a Variação Patrimonial Diminutiva totalizou R\$ 100,09 milhões, sendo que desta, 41,76% correspondem à despesa com Pessoal e Encargos, conforme informações coletadas no Balanço Financeiro do IPREV constante no SIGEF.

As despesas orçamentárias realizadas pelo Fundo Financeiro no exercício de 2016 importaram em R\$ 5,13 bilhões.

Considerando que a LOA/2016 fixou como dotação inicial R\$ 3,92 bilhões, constata-se que o Fundo Financeiro gastou R\$ 1,21 bilhão a mais do que o orçado inicialmente para o exercício.

A contabilidade do fundo registrou dotação atualizada de R\$ 5,62 bilhões, e segundo auditores da DCG, esse valor evidencia uma fixação de despesa não condizente com a realidade da situação previdenciária do Estado.

Ficou constatada a realização de despesa no montante de R\$ 4,67 milhões na unidade gestora Fundo Financeiro, em desacordo com o art. 8º da Lei nº 412/2008, o qual preceitua que os pagamentos do Fundo devem ser destinados a benefícios previdenciários, o que não ficou caracterizado, por exemplo, com o pagamento de professores substitutos.

De todo modo, a impropriedade contábil perde em relevo pelo fato de que os recursos não destinados a benefícios previdenciários transitaram pela Fonte 100 -



Recursos do Tesouro, sendo que o próprio cofre geral do Estado vem arcando com o déficit previdenciário verificado no Fundo Financeiro.

Quanto à dívida consolidada líquida previdenciária, esta atingiu o montante de R\$ 134,03 bilhões, sendo esse valor composto pelo passivo atuarial (R\$ 134,14 bilhões), e pelas dívidas relacionadas às obrigações legais e tributárias e aos precatórios (R\$ 233,93 milhões), excluindo-se do valor total as deduções autorizadas (R\$ 337,07 milhões).

O passivo atuarial calculado para o exercício de 2016 foi 13,40% maior que o valor apurado em 2015 (R\$ 118,29 bilhões).

Audidores da DCG reiteram a necessidade de o Estado adotar providências urgentes para diminuição do Passivo Atuarial, visando evitar problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias dos servidores, bem como em relação ao equilíbrio das finanças públicas estaduais.

Segundo o Balanço Geral do Estado, o déficit previdenciário do ano chegou a R\$ 3,5 bilhões, relativo a diferença entre a receita previdenciária de R\$ 2,17 bilhões e a despesa previdenciária de R\$ 5,68 bilhões.

Observa-se um constante crescimento do déficit nos últimos três anos: tem-se 2014 com 17,21%, 2015 com 20,62% e 2016 com 11,89%.

Dessa forma, a questão deve ser objeto de recomendação.¹⁷

2.5 DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÕES DE RECURSOS

2.5.1 Educação

¹⁷ Nas contas de 2015 essa questão foi objeto de recomendação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

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

Feitas as devidas compensações, verifica-se que o Estado aplicou em manutenção e desenvolvimento da educação, no exercício de 2016, a importância de R\$ 3,90 bilhões, equivalente ao percentual de 22,87% da receita líquida de impostos e transferências.

Para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 362,78 milhões.

Audidores da DCG não consideraram no cômputo dos gastos o montante correspondente ao pagamento com inativos da educação, posto que a proposta apresentada pela SEF no ano de 2007 de redução gradativa das despesas com inativos num período de 20 anos não foi aceita por ferir frontalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Nesse sentido, eis o que preceitua o Anexo X do Manual aprovado pelas Portarias n°s STN/MF 462 e 757, de 2009:

Considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei n° 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, a componente "remuneração" deve se restringir às despesas correspondentes ao pagamento do pessoal efetivo, que se encontra exercendo cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como previdência.
(Grifo meu)



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

Nas contas do exercício anterior, entendeu-se que a exclusão das despesas com os inativos do percentual a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino é um procedimento que o Governo do Estado vem implementando gradativamente; que os Pareceres Prévios dos exercícios anteriores mantêm a ressalva relativa à inclusão de gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional; houve recomendação para constituição de comissão mista, constituída por representantes do TCE e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação para formalização de nova proposta de exclusão das despesas com os inativos do percentual a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado - exercício 2015, fl. 156).

A situação é recorrente.

Somente no período de 2009 a 2016, os valores que deixaram de ser aplicados no desenvolvimento da educação catarinense totalizaram R\$ 4,7 bilhões.

Audidores também excluíram do cálculo do percentual os cancelamentos no exercício de 2016 de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira do exercício anterior, cujo montante foi de R\$ 3.918.437,87.

Quanto ao FUNDEB, foi apurado que o Estado repassou o montante de R\$ 3,13 bilhões, tendo recebido, em contrapartida, a quantia de R\$ 2,08 bilhões, do que se conclui que a perda financeira foi de R\$ 1,04 bilhão (33,38% do total de recursos repassados como contribuição).

Essa perda é considerada para fins de apuração do índice mínimo constitucional.

Audidores apontaram divergências sobre as contribuições do Estado ao FUNDEB.

A primeira decorre do ajuste de contas anual do FUNDEB relativo aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, onde



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

foram apuradas diferenças entre os valores repassados pelo Estado ao Fundo, nos valores de R\$ 35,38 milhões, R\$ 56,06 milhões e R\$ 96,62 milhões, respectivamente.

Essas diferenças foram reclamadas pelo Ministério da Educação e consubstanciam-se, precipuamente, no percentual não repassado ao FUNDEB em razão da arrecadação do ICMS vertida ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei estadual nº 13.334/2005.

A SEF esclareceu que, em virtude do Acórdão nº 892/2010 proferido pelo Tribunal de Contas, a partir do exercício de 2013, passou a considerar as receitas do FUNDOSOCIAL como de origem tributária na base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional em educação básica, resultando na aplicação de R\$ 85,17 milhões na fonte 0261 na função educação em 2013 (25,68%), e R\$ 85,77 milhões (27,04%) em 2014.

Defendeu-se que, com relação à cota estadual, a observância da vinculação constitucional à educação básica foi integralmente cumprida.

Já no que tange à cota municipal, reconheceu-se como devida, propondo a devolução a partir de 2016, pelo prazo máximo de 36 meses, de forma a não comprometer o fluxo de caixa do Estado.

Audidores da DCG constataram que, a partir do exercício de 2016, passou-se a realizar as referidas contribuições.

Com relação ao passivo dos exercícios de 2013, 2014 e 2015, a SEF continua em discussão com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Quanto aos recursos do FUNDEB aplicados na educação básica, destaca-se que, do montante de recursos disponibilizados em 2016 (R\$ 2,10 bilhões), foram



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

utilizados pelo Estado R\$ 2,06 bilhões, alcançando-se o percentual de 97,95%.

Os recursos não utilizados no exercício de 2016 (2,05%), deverão ser aplicados no primeiro trimestre de 2017.

No que tange à aplicação dos recursos não utilizados no exercício de 2015, que foram de R\$ 2,95 milhões (0,15% da receita do FUNDEB), verificou-se que não houve despesas realizadas, fato pelo qual o Governo do Estado não cumpriu a legislação no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB, remanescentes do exercício anterior.

Registrou-se ter sido destinado o total de R\$ 1,74 bilhão à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, alcançando o equivalente a 82,38% das receitas do FUNDEB.

No que diz respeito à aplicação de recursos no Ensino Superior, constatou-se que não foi atingida a meta do art. 170 da Constituição do Estado, uma vez que foi aplicado o valor de R\$ 54,72 milhões, correspondente a 1,28%.

Não foram atingidos os índices do art. 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 281/2005, os quais estabelecem os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas fundações educacionais de Ensino Superior instituídas por lei municipal e os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas demais Instituições de Ensino Superior.

De acordo com auditores da DCG, o Estado não vem aplicando anualmente em ensino superior o mínimo exigido pelo art. 170 da Constituição Estadual.

Quanto aos repasses às APAEs, segundo auditores da DCG, no exercício de 2016, o FUNDOSOCIAL deveria



destinar às APAEs o montante de R\$ 26,31 milhões, mas foram repassados R\$ 23,94 milhões, descumprindo o disposto no art. 8º, § 1º, da Lei Estadual 16.297/2013.

Com relação à aplicação dos recursos do salário-educação, o Governo do Estado cumpriu com as exigências da legislação, visto que do total de recursos arrecadados, foram comprometidos orçamentariamente, no exercício de 2016, o valor de R\$ 211,56 milhões, equivalente a 99,10% das receitas da contribuição.

O Estado aplicou na educação superior, em 2016, visando ao cumprimento do disposto no art. 171 da Constituição Estadual, a importância de R\$ 45,76 milhões, equivalente a 98,99% do valor recolhido ao Fundo de Educação Superior (R\$ 46,23 milhões), portanto, deixando de aplicar 1,01% da arrecadação.

O descumprimento de limites constitucionais em Manutenção e Desenvolvimento da Educação ensejaria a reprovação das contas.

Todavia, na esteira do que vem sendo decidido pelo Tribunal de Contas em anos anteriores, as questões devem ser objeto de ressalvas e recomendações, e alerta para correção a partir do exercício de 2017.

2.5.2 Acompanhamento do Plano Nacional de Educação

Em atenção ao cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), o qual determina que os Estados elaborem seus correspondentes planos, foi editada a Lei Estadual nº 16.794/2015, que aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024.

Entre as metas estabelecidas, auditores da DCG destacaram duas (Meta 1 e Meta 3), cuja execução deveria ser concluída em parte no exercício de 2016.



Contudo, como a Lei estadual nº 16.794/2015 prevê avaliação do plano a cada 2 anos, o que se daria no final do exercício de 2017, este item deverá ser analisado nas Contas do Governo do exercício de 2017.

2.5.3 SIOPE

O SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) é um sistema eletrônico que tem por objetivo a transparência de quanto é investido em educação, nas esferas federal, estadual e municipal.

Segundo auditores da DCG, o Estado não divulgou os dados no referido sistema com relação ao exercício de 2016; contudo, ressaltou que o prazo final para os Estados encaminharem as informações é 31 de maio.

Com relação ao exercício de 2015, os dados divulgados pelo Estado no SIOPE apresentaram informações divergentes daquelas apuradas no processo nº PCG-16/00145148 (Contas do Governo do exercício de 2015).

Dessa forma, a questão deve ser objeto de recomendação para que a SEF proceda à retificação dos dados relativos ao exercício de 2015.

2.5.4 Saúde

De acordo com a Constituição e a legislação complementar, os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos, acrescido das transferências de recursos provenientes da União, deduzidos os valores transferidos aos municípios, relativos à participação destes nas receitas dos Estados.

Segundo auditores da DCG, no exercício de 2016, aplicou-se em ações e serviços públicos de saúde a importância de R\$ 2,18 bilhões, equivalente a 12,82% das



receitas líquidas de impostos e transferências, cumprido o mandamento constitucional.

Com relação ao cumprimento da Lei estadual nº 16.159/2013, por meio da qual o Estado está autorizado a repassar aos municípios catarinenses incentivos financeiros destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, auditores da DCG constataram, em consulta aos sistemas SIGEF e e-Sfinge, não terem sido realizados pagamentos.

O descumprimento da Lei estadual nº 16.159/2013 merece ser objeto de ressalva.

2.5.5 SIOPS

O SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde) é um sistema que tem por objetivo a transparência de quanto é investido em ações e serviços públicos de saúde, nas esferas federal, estadual e municipal.

Segundo auditores da DCG, o Estado informou dados somente no 6º bimestre de 2016, e essas informações apresentam divergências de valores em relação aos apresentados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo do Estado, referentes ao mesmo período e apurados pelo TCE.

Dessa forma, a questão deve ser objeto de recomendação para que a SEF proceda à retificação dos dados relativos ao 6º bimestre de 2016.

Em relação aos demais bimestres de 2016 não informados no SIOPS, a questão deve ser objeto de ressalva e recomendação para correção a partir do exercício de 2017.

2.5.6 Pesquisa Científica e Tecnológica

Segundo o art. 193 da Constituição Estadual, cabe ao Estado destinar, por meio de duodécimos, pelo menos 2%



de suas Receitas Correntes¹⁸ à pesquisa científica e tecnológica, sendo que a metade desses recursos deve ser destinada à pesquisa agropecuária.

Os recursos destinados à aplicação em pesquisa científica e tecnológica, no exercício de 2016, somaram R\$ 366,45 milhões, correspondendo a 1,60% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 91,69 milhões aquém do mínimo a ser aplicado, restando descumprido o exigido pelo art. 193 da Constituição Estadual.

Dessa feita, deve ser feita ressalva a respeito.¹⁹

2.6 SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

No exercício de 2016, a administração indireta era composta por 21 entidades, com maioria das ações com direito a voto pertencente ao Estado.

De acordo com análise efetuada nos Balanços Patrimoniais e nas Demonstrações do Resultado do Exercício consolidadas, identificou-se preliminarmente que o total do Ativo e Passivo consolidado das empresas estatais no final do exercício de 2016 correspondeu a R\$ 17,17 bilhões.

O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante no exercício de 2016, revela que há uma diferença significativa entre os recursos existentes para fazer frente aos valores a serem liquidados.

No curto prazo, há uma diferença de R\$ 5,91 bilhões a maior nas obrigações com vencimento em curto prazo, vislumbrando-se, com isso, dificuldade de liquidez corrente, uma vez que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existe apenas R\$ 0,47 para quitá-la.

¹⁸ Delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios.

¹⁹ Nas contas de 2015 a questão foi objeto de ressalva.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

O Ativo Não Circulante equivale a 2,48 vezes o valor do Passivo Não Circulante.

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

Com relação à Demonstração de Resultado do Exercício, os destaques negativos ficam por conta das empresas CELESC DISTRIBUIÇÃO, INVESC, EPAGRI e BADESC, que apresentaram os prejuízos mais significativos, de R\$ 52,53 milhões, R\$ 37,80 milhões, R\$ 32,03 milhões e R\$ 14,93 milhões, respectivamente.

A projeção do resultado efetivo do Estado com a atuação das empresas estatais representa um lucro de R\$ 13,59 milhões, no exercício de 2016.

Auditores da DCG sugeriram atenção quanto à redução de capital da SCPAR em R\$ 120 milhões, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de Acionistas, reduzindo o capital integralizado para R\$ 488,50 milhões.

Essa situação não foi localizada por auditores do Tribunal no Balanço Geral do Estado, bem como os motivos alegados pelo Governo, conforme registrado na assembleia geral, não se enquadram nas hipóteses previstas no art. 173 da Lei nº 6404/76, razão pela qual sugeriram que a matéria seja incluída na programação de auditoria do TCE, para verificação da legalidade do ato.

Na esteira do sugerido por auditores da DCG, a questão deve ser objeto de auditoria.

2.7 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

O Tribunal de Contas aborda o tema desde a análise das contas de 2010, destacando a questão da segregação de funções como um problema referente à execução do controle interno dos órgãos.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

De acordo com auditores da DCG, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo apresentou avanços com a alteração introduzida pelo Decreto nº 1.670/2013, porém, permanece o entendimento de que não pode ser considerado, do ponto de vista da subordinação hierárquica, completamente autônomo, posto não gozar de status de Secretaria de Estado e, por consequência, não se subordinar diretamente ao Chefe do Poder Executivo.

Há que se ressaltar a questão.

No que tange ao cumprimento do art. 70 do Regimento Interno do TCE/SC, o relatório do órgão central do sistema de controle interno não atendeu a todos os requisitos constantes no referido dispositivo.

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

O ponto também deve ser objeto de ressalva.

2.8 DEMAIS ASSUNTOS RELEVANTES

2.8.1 Publicidade

A análise consolidada das despesas com serviços de publicidade e propaganda, incluindo as empresas não dependentes, demonstra que o Estado, no exercício de 2016, aplicou R\$ 80,82 milhões, sendo a administração direta responsável por 72,59% desse valor.

Em relação ao exercício anterior, as despesas com publicidade e propaganda aumentaram em R\$ 11,88 milhões, o que corresponde a 17,22%.

Cabe destacar os gastos realizados pelos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social - administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que totalizaram



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

R\$ 66,89 milhões (82,77% do montante geral), R\$ 16,73 milhões a mais do que o total do ano anterior (R\$ 50,17 milhões), o que equivale a um aumento de 33,35%.

As despesas com publicidade legal do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2016, incluindo as Empresas Não Dependentes, totalizaram R\$ 46,02 milhões.

2.8.2 Fundo para Infância e Adolescência - FIA

O FIA é um fundo especial, controlado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/SC), constituído por recursos que, por lei, estão destinados às ações de atendimento à criança e ao adolescente, sendo supervisionado pela Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST).

A LOA de 2016 previu aplicação de recursos do FIA no montante de R\$ 896.220,00; a receita auferida no decorrer do exercício de 2016 atingiu o montante de R\$ 1,59 milhão, havendo execução de R\$ 133.932,96.

Portanto, foram gastos 14,94% do valor planejado e 8,44% do valor arrecadado.

Os valores gastos são muito inferiores aos arrecadados, acumulando-se recursos na conta do FIA para serem aplicados em exercícios seguintes.

O Estado vem deixando de ofertar às crianças e aos adolescentes a proteção e defesa de que são legitimamente credores.

Segundo auditores da DCG, cabe à SST tomar as medidas administrativas cabíveis e envidar esforços para que os recursos arrecadados sejam aplicados de maneira adequada, cumprindo as metas planejadas.

Dessa feita, deve ser feita ressalva a respeito.

2.8.3 Apuração de custos pelo Estado



No exercício de 2015 iniciou-se o desenvolvimento de um sistema para apuração e controle de custos, com a pretensão de calcular custos em tempo real, oferecendo agilidade e interação ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

Segundo o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina (BGE), no exercício de 2016, as ações concentraram-se na criação de uma ferramenta tecnológica capaz de integrar, em uma única base de dados, diversas informações constantes nos sistemas utilizados para a gestão do Estado.

Audidores da DCG sugeriram que o Estado de Santa Catarina permaneça com a implantação de apuração de custos dos serviços públicos e que sua conclusão seja o mais breve possível, para o cumprimento do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

Dessa feita, deve ser feita recomendação à Diretoria de Contabilidade-Geral da Secretaria do Estado da Fazenda, a respeito.

2.8.4 Transparência da Gestão Fiscal (art. 48 da LRF)

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

Segundo auditores da DCG, no exercício de 2016, ocorreram ações para a melhoria da transparência da arrecadação e dos gastos públicos do Governo.

Essas ações culminaram com a inauguração, já no início do exercício de 2017, do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, cuja qualidade de visualização merece elogio, no sentido de permitir maior



interatividade com o cidadão, contribuindo para o incremento do controle social sobre a gestão pública do Estado.

Destaque para os módulos de consulta da receita detalhada e da despesa detalhada, os quais permitem ao consulente montar de forma rápida sua própria base de informações, inclusive com recursos gráficos, selecionando o período desejado, órgão, item de despesa, além de diversos outros detalhamentos específicos.

Contudo, tomando por base os dispositivos aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Decreto nº 7185/2010 e da Lei de Acesso à Informação, auditores da DCG identificaram alguns dados ainda não disponíveis, tais como informações de todos os convênios celebrados pelo Estado, informações de todos os cargos criados, providos e vagos, relação dos contatos de todas as unidades estaduais, entre outros.

Apenas em relação ao último ponto mencionado (contatos de todas as unidades), cabe destacar que, muito embora a relação dos contatos não esteja disponível na própria página do portal, há direcionamento específico para os sítios eletrônicos oficiais de todas as unidades estaduais, por meio de consulta na opção "Gestão Estadual > Estrutura Organizacional do Governo".

De qualquer forma, necessária recomendação para que sejam adotadas providências quanto às deficiências verificadas, e para que se dê total cumprimento às exigências legais.

2.9 MONITORAMENTO, RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DAS CONTAS DE 2015 E DE ANOS ANTERIORES

Na forma prevista no art. 59, I, da Constituição Estadual, quando da elaboração do Parecer Prévio, o



Tribunal de Contas levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros.

Neste passo, no que se refere ao acompanhamento das ressalvas e recomendações exaradas pelo Tribunal, a partir do exercício de 2010, passou-se a acompanhá-las por meio de processo de monitoramento, exigindo-se do Poder Executivo a apresentação de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras.

Do monitoramento dessas ressalvas e recomendações, tem-se que 38 delas já foram atendidas;²⁰ 1 processo foi desautuado em virtude de atuação indevida; e 40 processos de monitoramento ainda se encontram em tramitação, dos quais 21 são processos eletrônicos, autuados em face das contas relativas ao exercício de 2015.

2.10 OUTRAS QUESTÕES

2.10.1 Extinção da BESCOR

A questão envolvendo a extinção da BESCOR foi tratada no Parecer n° MPTC-41775/2016, referente às contas de Governo do exercício de 2015, por meio do qual ressaltei a necessidade de efetivo encaminhamento de solução final para a estatal catarinense.

O ponto decorre da análise das contas de Governo do exercício de 2011, em que o Tribunal de Contas recomendou ao Poder Executivo catarinense que promovesse a extinção da BESCOR ou que apresentasse estudos fundamentados que demonstrassem a necessidade de manter a estrutura da corretora.

Assim, instaurou-se o processo n° PMO-12/00490158, destinado a verificar o cumprimento da decisão proferida pela Corte de Contas no tocante ao assunto.

²⁰ Ressalvas e/ou recomendações cujo respectivo processo de monitoramento já foi julgado pelo Tribunal Pleno, com Plano de Ação considerado cumprido e com determinação pelo arquivamento.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

No referido processo de monitoramento, opinei da seguinte forma:

O plano de demissão voluntária (PDVI) promovido pelo Conselho de Política Financeira, com vistas à consecução das diretrizes do Decreto Estadual nº 1341/2013, denota esforço no sentido de ajustar a situação da BESCOR, relativamente à recomendação em comento.

No entanto, conforme salientado pelo Exmo. Relator, a medida não representa o cumprimento da recomendação, não obstante a intenção de solução por parte do governo estadual (fl. 110).

Consoante as informações fornecidas pelo secretário da fazenda, os estudos realizados no âmbito do programa governamental PROEFI sugerem que não haja recontração do pessoal que vier a ser desligado da BESCOR através do PDVI [...].

As análises da Consultoria Roland Berger, contratada pelo governo estadual, apontam para que haja o encerramento das atividades da BESCOR, por não exercer uma atividade finalística de Estado [...].

No último relatório trimestral remetido pelo secretário da fazenda, salientou-se a necessidade de espera por uma posição formal da Secretaria de Estado da Casa Civil sobre a questão em discussão [...].

Em consulta ao processo nº SEF-13.336/2012, observa-se que os autos já foram devolvidos pela consultoria jurídica da Secretaria da Casa Civil, estando pendentes de recebimento pela SEF (conforme documento anexo).

Tais fatos, aliados à manifestação positiva do governo estadual que seja solucionada a questão da BESCOR, tornam necessária e oportuna determinação ao secretário da fazenda que encaminhe estudo final conclusivo acerca da situação da empresa estatal, em atenção à segunda ação prevista no plano inicialmente proposto [...].

Pertinente sublinhar que a recomendação objeto deste monitoramento fala em "promover a extinção da referida empresa", objetivo este que não será cumprido apenas com o envio do relatório conclusivo.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

As medidas descritas no plano inicial não se revelam suficientes ao pleno cumprimento da recomendação, pois estão circunscritas à demonstração de (in) viabilidade operacional da empresa [...].

Dessarte, caso seja constatada a efetiva necessidade de extinção da BESCOR, imprescindível a elaboração de plano de ação complementar, com estipulação de novas medidas capazes de promover a efetiva extinção da empresa estatal. (Grifos meus)

Como se vê, análises da Consultoria *Roland Berger*, contratada pelo governo estadual, apontaram para o encerramento das atividades da BESCOR.

A Decisão n° 2014/2015, tomada pelo Tribunal Pleno no referido processo de monitoramento, foi no sentido de determinar ao secretário da fazenda e presidente do Conselho de Política Financeira, o encaminhamento das demandas impostas pelo Governador, com apresentação das conclusões das determinações de extinção, ou estudo de viabilidade ou não da manutenção da BESCOR.

Salvo melhor juízo, a questão da inviabilidade da empresa está demonstrada nos autos do monitoramento (fl. 170), sendo que já existe autorizativo legal para que o Chefe do Poder Executivo promova a dissolução, liquidação e extinção da *Besc S.A Corretora de Seguros e Administradora de Bens - BESCOR*, nos termos da Lei Complementar Estadual n° 534/2011.

No decorrer do exercício de 2016, o Conselho de Política Financeira editou a Resolução n° CPF-19/2016, de 2-8-2016, determinando à BESCOR a adoção de medidas para proceder à extinção da empresa (Processo n° SEF-13336/2012).

Entretanto, não foram identificadas providências concretas tomadas posteriormente no sentido da efetiva extinção da empresa estatal.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

Destarte, considerando a relevância da matéria no sentido do aperfeiçoamento da estrutura administrativa estadual, reitero a necessidade que se dê efetivo encaminhamento à extinção da BESCOR, na forma preconizada na decisão das contas do Governo do exercício de 2011, tendo em vista estudos já efetivados pelo Estado.

2.10.2 Recolhimentos e repartição constitucional de recursos do FUNDOSOCIAL

Em decorrência de auditoria de regularidade concernente ao processo n° RLA-16/00022577, constatou-se que, por conta de classificação contábil inapropriada de doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, o Poder Executivo deixou de repassar recursos constitucionalmente devidos aos municípios catarinenses, poderes e órgãos estaduais, impactando também na Receita Líquida de Impostos e Transferências, para efeito de aplicação mínima em Saúde e Educação.

A questão foi abordada durante análise das Contas de Governo do exercício de 2015 (PCG-16/00145148), com evidenciação dos valores doados pela CELESC ao longo do período, resultando em determinação do Tribunal Pleno para instauração de processo de monitoramento quanto à ressalva feita sobre o tema.

Nos termos do Relatório n° DCG-38/2016, confeccionado por auditores do Tribunal nos autos do Processo n° PMO-16/00319669, foram identificadas, durante o exercício de 2016, doações efetuadas pela CELESC nas mesmas condições daquelas tratadas na auditoria de regularidade durante o exercício de 2015, perfazendo, de janeiro a setembro de 2016, o montante de R\$ 440.632.751,02.

Em consulta ao Portal de Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina, verifica-se que os



recolhimentos a título de doações pela CELESC ao Governo do Estado, por meio do FUNDOSOCIAL, somaram o valor de R\$ 23.986.367,04, no período compreendido entre outubro e dezembro de 2016, depositados na conta 1.7.3.0.01.01.25-3662.

No intuito de proceder aos ajustes necessários em virtude das transferências efetivamente realizadas, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e o Governador sancionou, ainda no final do exercício em referência, a Lei nº 17.053/2016 (Projeto de Lei nº 325/2016), de iniciativa do chefe do Poder Executivo Estadual, dispondo sobre os efeitos das operações de doação efetuadas ao FUNDOSOCIAL pelos contribuintes do ICMS, em contrapartida à fruição de benefícios fiscais.

A norma sobredita teve como desígnio precípua ratificar operações contábeis e fiscais de responsabilidade da Secretaria da Fazenda quando da operacionalização das transferências feitas junto ao FUNDOSOCIAL, com base em convênio aprovado pelo CONFAZ.

Além de convalidar as operações contábeis e fiscais a cargo da SEF, a Lei Estadual nº 17.053/2016 trouxe em seu bojo comandos que versam sobre o modo de compensação, a partir do exercício de 2017, dos valores que deveriam, nos respectivos exercícios anteriores, ter composto o montante reservado à repartição constitucional dos municípios, poderes e órgãos estaduais,²¹ lançando-os a créditos das Unidades Gestoras beneficiárias no Balanço Geral do Estado, a teor do que dispõe o art. 1º, parágrafo 1º, da mencionada lei.²²

²¹ Consoante dispõem os parágrafos 2º a 6º do art. 1º da Lei Estadual nº 17.053/2016.

²² Art. 1º [...]. § 1º Os valores apurados nas condições previstas no caput deste artigo serão lançados a crédito dos beneficiários no Balanço Geral do Estado. (Grifo acrescido)



Diante desse quadro, e consoante já opinei no Parecer n° MPTC-47156/2017, exarado nos autos do processo n° RLA-16/00022577 (pendente de julgamento até a data deste parecer), o caso é para acompanhamento dos desdobramentos atinentes ao cumprimento da Lei n° 17.053/2016, especialmente no tocante às medidas de compensação previstas para o exercício de 2017 em diante.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei Complementar n° 202/2000, manifesta-se pela emissão de parecer prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a APROVAÇÃO das CONTAS do GOVERNO do ESTADO de SANTA CATARINA, referente ao exercício de 2016, com as seguintes RESSALVAS, recomendações e determinações:

- RESSALVAS:
 - Realização de alterações orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), em virtude de superávit financeiro e excesso de arrecadação, sem saldo suficiente para sua cobertura.
 - Execução de programas temáticos abaixo da previsão orçamentária (19,81% inferior ao planejado), com exceção do programa *De olho no Crime*, que apresentou uma execução de 109,88% do valor fixado.
 - 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.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

- Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos.
- Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável.
- 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, 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.
- Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1°, § 2°, do Decreto Estadual n° 3061/2010, com redação dada pelo Decreto Estadual n° 2057/2014.
- Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição.
- Ausência de aplicação dos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício de 2015, da ordem de R\$ 2,95 milhões (0,15% da receita do FUNDEB).
- Aplicação de 1,28% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, descumprimento o art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual.
- Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs, no valor de R\$ 23,94 milhões, em desacordo com o disposto no art. 8°, § 1°, da Lei Estadual n° 16.297/2013.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

- Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior - FUMDES, descumprimento o art. 171 da Constituição Estadual.
- Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, descumprimento a Lei Estadual nº 16.159/2013.
- Aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, no patamar de R\$ 366,45 milhões, correspondendo a 1,60% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 91,69 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual.
- Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contendo todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa nº TC-20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico.
- Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central do sistema (Secretaria da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder Executivo Estadual, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria-Geral da União), vinculado à Presidência da República, com *status* próprio de ministério.
- Descumprimentos das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência - FIA.
- Ausência de divulgação no SIOPS das informações relativas ao 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2016, impossibilitando a transparência de ações e serviços públicos de saúde.



- RECOMENDAÇÕES ao gestor:
 - Adote providências para que o DEINFRA revise suas subações de modo que, por ocasião do preenchimento das ações junto ao módulo de execução de metas físicas, atente para o previsto na planificação das metas contida na Lei Orçamentária Anual - LOA.
 - Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas no orçamento estadual.
 - Adote providências para que sejam efetivados registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado.
 - Adote providências para o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que estas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes e a ocorrência de distorções.
 - Adote providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas.
 - 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.
 - Adote providências para regularizar junto ao Ministério da Educação valores relativos ao percentual não repassado ao FUNDEB em razão da arrecadação do ICMS vertida ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei estadual nº 13.334/2005.
 - Adote providências para aplicar no ensino superior o percentual determinado no art. 170 da Constituição Estadual e no art. 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 281/2005.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

- 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.
- Adote providências para manter informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS atualizadas e com dados corretos, bem como proceda à retificação dos dados relativos ao 6º bimestre de 2016.
- Adote providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo.
- Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade Geral da Secretaria do Estado da Fazenda implante a apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.
- Adote providências para a disponibilização das informações ainda não constantes do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, descritas no Relatório Técnico, ressalvada a lista de contatos dos órgãos e entidades estaduais, haja vista a existência de direcionamento próprio, no portal, para os sítios eletrônicos oficiais de todas as unidades estaduais.
- 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.
- DETERMINAÇÕES às Diretorias competentes do Tribunal:
 - Realização de auditoria relativa às alterações orçamentárias do Estado nos últimos exercícios, realizadas por fonte de recursos provenientes do superávit financeiro do balanço patrimonial e do excesso de arrecadação.



ESTADO DE SANTA CATARINA
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Gabinete do Procurador Aderson Flores

- Realização de auditoria quanto à redução de capital da SCPAR em R\$ 120 milhões, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de Acionistas, reduzindo o capital integralizado para R\$ 488,50 milhões.
- Quanto às ressalvas e recomendações remanescentes dos exercícios anteriores, seja mantida a sistemática de acompanhá-las por processo de monitoramento, mediante apresentação pelo Poder Executivo de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras.
- Quanto às ressalvas e recomendações relativas à análise das Contas do exercício de 2016, cuja matéria não seja objeto de processo de monitoramento já em tramitação, sejam autuados autos específicos, sendo propostos os respectivos planos de ação por parte do Poder Executivo.

Florianópolis, 8 de maio de 2017.

Aderson Flores

Procurador