

Parecer: MPC/886/2020
Processo: @PCG 20/00143150
Unidade Gestora: Governo do Estado de Santa Catarina
Assunto: Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2019

Número Unificado: MPC-SC 2.2/2020.791

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2019, correspondente ao primeiro ano de mandato Sr. Carlos Moisés da Silva.

As contas foram apresentadas a esse Tribunal de Contas por meio da documentação de fls. 2-1860, recebida no dia 04.04.2020¹, ou seja, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (04.02.2020), 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 apreciá-las em conjunto com as contas encaminhadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo próprio Tribunal de Contas.

Destaca-se que as contas devem ser apresentadas de acordo com as diretrizes do art. 70 da Resolução n. TC-06/2001 e da

¹ De acordo com o extrato de fls. 1861-1863.

Instrução Normativa n. TC-0020/2015, ao passo que a tramitação interna do processo é descrita nos arts. 71 e seguintes da Resolução n. TC-06/2001, incluindo a elaboração de relatório pela diretoria técnica competente, a formulação de parecer por parte deste Ministério Público de Contas e a apresentação de relatório e projeto 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 (art. 76, § 1º, da Resolução n. TC-06/2001) e recomendações (art. 76, § 2º, da Resolução n. TC-06/2001) ao Poder Executivo, bem como determinações às diretorias técnicas competentes desse Tribunal de Contas, sugestões as quais também farão parte do presente parecer.

Neste contexto, após a juntada da documentação complementar remetida pelo Estado às fls. 1864-2574, a Diretoria de Contas de Governo elaborou sua análise por meio do Relatório DGO n. 95/2020 (fls. 2575-2831), tendo o Relator, na sequência (fl. 2832), encaminhado 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 do referido relatório técnico, 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.

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 os extremos atravessados no último decênio, que apresentou alta histórica no PIB em 2010 (positivo de 5,4%), seguida de forte recessão nos anos de 2015 e 2016 (negativo de 3,3% e negativo de 2%, respectivamente) para, no ora analisado exercício de 2019, voltar a crescer com um PIB positivo de 3,8%.

Quanto ao chamado Ranking de Competitividade dos Estados, pautado em dez pilares temáticos de grande relevância social – infraestrutura, sustentabilidade social, segurança pública, educação, solidez fiscal, eficiência da máquina pública, capital humano, sustentabilidade ambiental, potencial de mercado, e inovação –, o Estado permaneceu na segunda colocação durante o exercício de 2019.

Por sua vez, no que diz respeito ao comércio exterior, o Estado apresentou novamente saldo deficitário na balança comercial – o que ocorre desde 2009 –, fechando o exercício de 2019 com um déficit de U\$ 7.97 bilhões (U\$ 8.95 bilhões em exportações e U\$ 16.92 bilhões em importações).

Já no que tange ao mercado de trabalho, observou-se um cenário de 5,3% de taxa de desocupação do emprego e um salário médio registrado de R\$ 2.502,00, indicadores que se revelam maiores que as médias nacionais.

Por fim, no que se refere aos dados do comércio, as informações da Junta Comercial demonstram que no exercício de 2019 houve a constituição de 34.064 e a extinção de 47.793 (sendo 51 casos de falência) 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 2019.

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, e dos resultados da renúncia de receita, conforme observado adiante.

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

O ora analisado exercício de 2019 correspondeu ao último ano do PPA apresentado para o quadriênio 2016-2019, por meio da Lei Estadual n. 16.859/15, ou seja, ainda durante o período de gestão do Governo anterior.

Assim, a Diretoria de Contas de Governo destacou que fora inicialmente previsto no PPA 2016/2019 o montante de R\$ 129,15 bilhões², sendo que o somatório das despesas fixadas na LOA de cada um dos exercícios de 2016 a 2019 atingiu a quantia de R\$ 106,52 bilhões, correspondente a 82,48% do valor previsto, ou seja, o PPA 2016/2019 restou superestimado.

Por sua vez, quanto à LDO de 2019 (Lei Estadual n. 17.566/18, promulgada ainda na gestão anterior) e à LOA de 2019 (Lei Estadual n. 17.698/19, já subscrita pelo novo Governo), a área técnica apontou que a despesa realizada foi inferior à prevista na LDO e à fixada na LOA, sendo que, quanto aos demais exercícios do PPA vigente, somente em 2018 a despesa realizada foi maior que a prevista na LDO e que a fixada na LOA.

Já no que se refere às metas estipuladas na LDO e na LOA para o exercício de 2019, a instrução observou uma variação de 0,61% entre elas, isto é, a LDO partiu de uma projeção de R\$ 28,10 bilhões e a LOA fixou inicialmente a despesa em R\$ 28,27 bilhões.

Na linha do que ponderado pela Diretoria de Contas de Governo, não se desconhece as dificuldades que envolvem o planejamento orçamentário do Estado. Contudo, as discrepâncias observadas notadamente no PPA 2016/2019 devem ser evitadas, prevendo-se a realização de despesas compatíveis com possíveis

² 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.

cenários de crise que acarretem a contenção de gastos e a queda de arrecadação, o que se mostra bastante pertinente nos dias de hoje, conforme será salientado na parte final deste parecer.

Assim, não obstante o PPA tenha sido realizado por gestão anterior à atual, entendo salutar, pela importância do tema, a expedição de recomendação nos moldes realizados no parecer prévio exarado no processo PCG n. 18/00200720, no que diz respeito ao planejamento orçamentário do ente³.

2.2. Execução financeira dos programas

De acordo com o PPA 2016/2019, 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 59% da execução orçamentária, cabendo os outros 41% 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\$ 6.72 bilhões, correspondente a 125,17% do montante que lhe havia sido inicialmente fixado na LOA (R\$ 5.37 bilhões). Em seguida, destaca-se a execução do *Programa 0850 Gestão de Pessoas*, do *Programa 0900 Gestão Administrativa - Poder Executivo*, do *Programa 0930 Gestão Administrativa - Poder Judiciário*, e do *Programa 0990 - Encargos*

³ **Exercício de 2017:** 5.1.3. RECOMENDAÇÕES: 5.1.3.1. Sistema de Planejamento Orçamentário 5.1.3.1.1. Realizar o planejamento orçamentário que contemple possíveis contingências advindas da realidade econômica existente, para que as diferenças entre as metas pré-fixadas e o que for efetivamente executado, especialmente no plano plurianual, não extrapole os recursos financeiros colocados à disposição pela peça orçamentária.

Especiais. Com relação aos cinco programas em questão - que representam 95,12% dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado -, foram realizadas despesas no montante total de R\$ 15.71 bilhões, o que corresponde a 56,03% de toda a despesa orçamentária realizada no exercício de 2019 (R\$ 28.04 bilhões).

A área técnica salientou, ainda, que a execução orçamentária dos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado foi superior à planejada em 5,48%, isto é, houve a previsão de gastos da ordem de R\$ 15.66 bilhões ao passo que foram realizadas despesas no montante de R\$ 16.52 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\$ 2.23 bilhões, correspondente a 98,81% do valor que lhe havia sido inicialmente fixado na LOA (R\$ 2.26 bilhões). Em seguida, vislumbra-se a execução do *Programa 0706 - De Olho no Crime*, do *Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*, do *Programa 0740 - Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo*, e do *Programa 0610 - Educação Básica com Qualidade e Equidade*. Quanto aos cinco programas em questão - que representam 66,15% dos Programas Temáticos -, foram realizadas despesas no montante total de R\$ 7.62 bilhões, o que corresponde a 27,18% de toda a despesa orçamentária realizada no exercício de 2019 (R\$ 28.04 bilhões).

A Diretoria de Contas de Governo destacou, ainda, que a execução orçamentária dos Programas Temáticos foi inferior à planejada em 8,66%, ou seja, foram previstas despesas no montante de R\$ 12.61 bilhões e houve a realização de gastos da ordem de R\$ 11.52 bilhões, notadamente no que concerne ao *Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*, no qual fora executada a

despesa de R\$ 1.51 bilhão, correspondente a apenas 88,26% dos valores fixados na LOA para o exercício de 2019 (R\$ 1.71 bilhão).

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 últimos três exercícios, 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: [...]

5.1.1.2. 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;

Exercício de 2017:

5.1.2. RESSALVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

5.1.2.1. Execução de programas temáticos abaixo da previsão orçamentária (14,33% inferior ao planejado), com exceção do programa De olho no Crime, que apresentou uma execução de 100,13% do valor fixado.

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES

1.2.1. Planejamento Orçamentário [...]

1.2.1.2. Envide esforços para executar o orçamento fixado para os programas temáticos, em especial, Valorização dos Profissionais da Educação e Educação Básica.

Logo, considerando os valores observados no presente exercício em cotejo ao que vem sendo decidido pelo Tribunal Pleno, entendo suficiente a expedição de recomendação para que o Estado procure executar fielmente o orçamento fixado para os Programas Temáticos, notadamente no que se refere ao *Programa 0430 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*.

Acrescenta-se, ainda, que, nos 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 anteriores (processos PCG n. 17/00171094 e PCG n. 18/00200720)⁴.

Contudo, com relação ao exercício de 2019 ora analisado, a área técnica deixou de fazer tal análise. Nesse sentido, entendo oportuna a inclusão de determinação no parecer prévio deste exercício 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 determinadas ações relacionadas ao orçamento fiscal e da seguridade social, com destaque, no exercício de 2019, às inseridas nas Funções Transporte e Segurança.

Quanto à Função Transporte, foram avaliadas doze subações integrantes do *Programa 100 - Caminhos do Desenvolvimento*, do *Programa 101 - Acelera Santa Catarina*, do *Programa 105 - Mobilidade Urbana*, do *Programa 110 - Construção de Rodovias*, do *Programa 120 - Integração Logística*, e do *Programa 140 - Reabilitação e Aumento de Capacidade de Rodovias*.

Conforme pormenorizadamente pontado pela área técnica, as disposições da LOA e do PPA apresentaram uma série de

4 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.

inconsistências com relação às metas físicas inerentes a cada subação, o que já fora inclusive destacado com relação aos demais exercícios do PPA 2016/2019, significando a execução de metas destoantes do que expressamente previsto na LOA (fls. 2616-2617):

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. Assim não é razoável que os Órgãos ou Entidades 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 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.

Por seu turno, no que se refere à Função Segurança, foram avaliadas seis subações integrantes do *Programa 705 - Segurança Cidadã* e do *Programa 706 - De Olho no Crime*.

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 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 ressalvas e recomendações nos últimos três exercícios, conforme 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:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES:

5.1.2.1. 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;

5.1.2.2. Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas nos moldes do orçamento estadual;

Exercício de 2017:

5.1.3. RECOMENDAÇÕES:

5.1.3.1. Sistema de Planejamento Orçamentário [...]

5.1.3.1.3. Proceder aos ajustes no módulo de acompanhamento físico e financeiro do SIGEF, especialmente com relação às metas físicas, no que tange ao orçamento fiscal e de investimentos, adote medidas junto às setoriais e administração indireta para que este módulo seja preenchido de forma adequada, tempestiva e escorreita, em consonância com LOA, no decorrer da execução orçamentária, considerando a execução e medição de todas as subações previstas, nos moldes do orçamento estadual. [...]

5.1.4. RECOMENDAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

5.1.4.1. 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.

Exercício de 2018:

1.1. DAS RESSALVAS

1.1.1. Planejamento Orçamentário [...]

1.1.1.2. Módulo de execução das metas Físicas-Financeiras do orçamento com deficiências. O módulo deve ser preenchido de forma adequada, tempestiva e escorreita, em consonância com a LOA, devendo considerar toda execução e medição das subações previstas, nos moldes do Orçamento.

Portanto, na linha do que vem sendo decidido pelo Tribunal Pleno e diante da permanência das inconsistências ora abordadas, entendo que a questão enseja a inclusão de ressalva no parecer prévio referente ao exercício de 2019, sem prejuízo da 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. Não se desconhece que a matéria avançou nos últimos anos, mas o efetivo controle externo exercido por essa Corte de Contas sobre os valores bilionários renunciados pelo Estado ainda se encontra tolhido.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo destacou que o Poder Executivo estimou na LDO de 2019 a renúncia de receita no montante de R\$ 5.92 bilhões, o que corresponde a 21,14% das despesas que vieram a ser realizadas no exercício de 2019 (R\$ 28.03 bilhões).

Quanto ao controle de tais renúncias no que se refere ao exercício de 2019, a área técnica pontuou que o Poder Executivo remeteu, junto ao Balanço Geral do Estado, relatório informando a renúncia de receita identificada por natureza e benefício, com os valores previstos na LDO e o que acabou se efetivando durante o exercício, de

acordo com metodologia que poderia ser aceita no sentido de demonstrar que a Secretaria de Estado da Fazenda possui controle e acompanhamento das renúncias de receita realizadas – que culminaram no montante total de R\$ 6.42 bilhões no exercício de 2019⁵ -, acrescentando a área técnica que houve uma significativa melhora nas informações prestadas pela SEF em comparação às contas do exercício de 2018.

Por outro lado, no que tange ao acesso da Diretoria de Contas de Governo às informações pormenorizadas sobre a renúncia de receita que possibilitassem o efetivo exercício do controle externo sobre essa relevantíssima questão, a área técnica assinalou que não houve tempo hábil para tanto, diante das dificuldades de operacionalização do Acordo de Cooperação Técnica n. 03/2019, consoante será salientado adiante.

Com efeito, apesar dos avanços sobre o tema, recorda-se que a presente questão se constituiu 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:

13. Deficiências graves nos registros contábeis da renúncia de receitas, estimadas em 2016 em R\$ 5,45 bilhões, contrariando o artigo 85 da Lei federal 4.320/64 não permitindo conhecer o efetivo montante das renúncias fiscais, prejudicando o planejamento fiscal preconizado no artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como o controle externo, agravado pelas recorrentes restrições impostas pela Secretaria de Estado da Fazenda ao acesso de informações sobre valores devidos pelos contribuintes que obtiveram benefícios fiscais, em afronta ao princípio da transparência em relação às receitas públicas e aos atos administrativos;

Entretanto, o Tribunal Pleno seguiu o voto divergente emitido pelo Conselheiro Wilson Wan-Dall (Relatório e Voto GAC/WWD-308/2017), deliberando por recomendar a aprovação das contas,

⁵ Convém registrar que a SEF encaminhou, inicialmente, apenas o valor correspondente ao período de janeiro a novembro de 2019 (R\$ 6,07 bilhões), sendo que somente após o final do exercício a Diretoria de Administração Tributária informou o montante relativo ao mês de dezembro (R\$ 352 milhões), chegando-se, assim, à quantia total de R\$ 6,42 bilhões.

todavia, incluindo-se no Parecer Prévio n. 0001/2017 as seguintes recomendação e determinação relacionadas ao assunto:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.2.3. Adote providências para que sejam efetivados registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado; [...]

5.1.3. DETERMINAÇÕES:

5.1.3.1. Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo deste Tribunal, por meio da Diretoria de Controle a ela vinculada, que: [...]

5.1.3.1.3. promova auditoria visando apurar a regularidade das renúncias de receitas, estimadas em 2016 em R\$ 5,45 bilhões, com enfoque nos registros contábeis correspondentes e sobre os valores devidos pelos contribuintes que obtiveram benefícios fiscais, de forma a verificar o cumprimento ao disposto nos arts. 85 da Lei n. 4.320/64 e 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em observância a tal determinação, fora autuado⁶ o processo @RLA n. 17/00478904 - ainda em tramitação - no qual finalmente a matéria fora tratada com a profundidade necessária no âmbito dessa Corte de Contas, consoante bem ilustra o teor das determinações sugeridas à SEF na conclusão do Relatório n. DCE-232/2018⁷:

3.1 Conhecer do Relatório da Auditoria referente a regularidade das renúncias de receitas de 2016, analisando os registros que dão suporte à contabilidade, os registros contábeis e os processos que geram renúncia de receita para auferir a sua legalidade. [...]

3.3 Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do seu Secretário, para que doravante passem a observar e aplicar as normas legais relacionadas, com alerta de que o não cumprimento implicará na cominação das sanções previstas no inciso VI e § 1º do artigo 70 da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual), conforme o caso, e no julgamento irregular das contas, na hipótese de reincidência no descumprimento de determinações, nos termos do

6 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 constou no parecer prévio referente às contas do exercício anterior determinação à área técnica para que fosse *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*. No caso específico do @PMO n. 16/00488266, o processo ainda se encontra em fase inicial de instrução, corroborando, portanto, com a citada determinação.

7 Também fora sugerida a aplicação de multas e o encaminhamento de informações ao MP/SC na conclusão do relatório técnico em comento.

disposto do § 1º do artigo 18 da mesma Lei Complementar, ficando responsável pela:

3.3.1. Divulgação do valor total de renúncia de receita efetiva de 2016 e posteriores, em conformidade com: art. 58 da Lei Complementar 381/2007 (estadual), §º1, do art. 1º e o art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (federal) e incisos I e III do art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.1 deste Relatório);

3.3.2. Realização despesas e receitas no âmbito do TTD 331 por dentro do orçamento fiscal, conforme o artigo 165 da CF/88, os artigos 3º e 4º da Lei 4.320/1964 (federal), art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual), art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.2 deste Relatório);

3.3.3. Avaliação formal e sistemática e estudos acerca dos resultados de todos os benefícios fiscais, contendo análises individuais referentes acerca de cada um deles nos termos do artigo 18 do Decreto nº 2762/2009 (estadual), art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal), art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual) e art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.3 deste Relatório);

3.3.4. Repasse da cota-parte municipal, inclusive a parcela do FUNDEB sobre as receitas de natureza tributária de ICMS que montaram R\$ 114.578.168,66 em 2016 e que não foram repartidas com os municípios, em conformidade com os arts. 165 e 158 da CF/88, arts. 3º e 4º da Lei nº 4320/1964 (federal), art. 133 da Constituição Estadual/1989, art. 3º da Lei Complementar nº 63/1990 (federal), item 4.25 "a" da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1374/2011, item 3.6.6 do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - 6ª edição, art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual) e art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.4 deste Relatório).

3.3.5. Disponibilização e acesso ao S@T relacionado a todas as demandas dos servidores e deste Tribunal de Contas em máxima atenção e conformidade com o artigo 71, IV da CF/88, artigo 59, IV da CE/89 artigos 1º, inciso V, 3º e 4º da Lei Complementar nº 202/2000 (estadual), artigos 4º e 51 da Resolução TC N. 06/2001 e NAGs, itens 1117, 1123 e 4300 (item 2.5 deste Relatório).

3.3.6 Realização, continuamente, e avaliação sistemática além de estudos acerca dos resultados de todos os benefícios fiscais, contendo análises individuais referentes acerca de cada um deles nos termos do artigo 18 do Decreto nº 2762/2009 (estadual), art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal), art. 58 da Lei Complementar nº 381/2007 (estadual) e art. 74 da Constituição Estadual/1989 (item 2.3 deste Relatório); [...]

No ano seguinte, frente à perpetuação do apontamento, este Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. MPC/AF/55.681/2018, entendeu que a questão também ensejaria a recomendação pela rejeição das contas do exercício de 2017 (processo PCG n. 18/00200720), o que não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, que

novamente emitiu parecer recomendando a aprovação das contas do Estado⁸. Veja-se os principais excertos da manifestação ministerial:

É cediço que o equilíbrio das contas públicas pressupõe transparência nos registros que permita o controle social, ainda que certos dados específicos possam estar acobertados por sigilo fiscal.

Nesse sentido, o grande montante estimado da renúncia de receita demanda mecanismos de controle efetivo dos benefícios fiscais concedidos, com vistas a ensejar avaliação adequada do retorno auferido pela sociedade e o registro dos incentivos, promovendo efetiva transparência da renúncia concedida pelo Estado.

Por meio da Informação nº DIAT-12/2018, o Governo sustenta que parte dos benefícios fiscais não caracterizaria renúncia fiscal propriamente dita, no sentido de gasto tributário, tratando-se somente de renúncias técnicas destinadas à atração de investimentos e manutenção de indústrias existentes.

Contudo, mesmo essa alegação só é passível de ser avaliada caso sejam implementados e evidenciados mecanismos de registro e estimativa detalhados da renúncia no Estado, que não constam no Balanço Geral.

Conforme bem ponderado por auditores da DCG no item 2.5 do relatório técnico, “independentemente de se conceituar a renúncia como técnica ou fiscal, e de seus valores serem passíveis de mensuração confiável ou somente estimativas, faz-se imprescindível que a Diretoria de Administração Tributária controle, avalie e divulgue para a sociedade estes benefícios fiscais sob a forma de renúncias, pois somente assim estarão cumpridos os pressupostos de controle e transparência estabelecidos pela LRF.”

Vale dizer, não é admissível que a Secretaria da Fazenda possua o controle de apenas 5,67% da renúncia de receita estimada, cujo total representa mais de 20% da receita arrecadada em 2017, ao mesmo tempo em que o Estado não consegue cumprir o mínimo constitucional em educação e saúde, ou mesmo o atendimento da Lei Estadual nº 16.159/2013, referente ao repasse de incentivos financeiros aos Municípios destinados a consultas e exames de média e alta complexidade. [...]

Independentemente disso, tramita também no Tribunal o processo nº @RLA-17/00411150, destinado a verificar o regular cumprimento dos normativos legais vigentes para concessão de benefícios fiscais/tratamentos tributários diferenciados - TTD, analisando e confrontando a legislação em vigor com as concessões de benefícios realizadas.

8 Foram incluídas as seguintes ressalva e recomendação no parecer prévio: 5.1.1. RESSALVAS: [...] 5.1.1.1. Sistema de Planejamento Orçamentário [...] 5.1.1.1.3. Ausência de controle, avaliação e divulgação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncias, sendo extremamente preocupante que somente 5,67% de um total de R\$5.58 bilhões estimado como renúncia de receita, seja efetivamente controlado pela Secretaria de Estado da Fazenda. [...] 5.1.3. RECOMENDAÇÕES: [...] 5.1.3.2. Controle da Renúncia Fiscal [...] 5.1.3.2.1. Que a Diretoria de Administração Tributária da SEF desenvolva mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia.

Conforme bem colocado por auditores da DCE na mencionada auditoria,⁷⁰ não havendo “controle legislativo ao Poder Executivo nas renúncias de receitas, [...] parte importante do sistema de pesos e contrapesos previstos em uma democracia se perde, ou seja, a devida discussão acerca dessas desonerações fiscais não acontece e, conseqüentemente, se esvazia a possibilidade de se inibir ou mitigar possível arbítrio ou benesse das autoridades instituidoras dos benefícios”. [...]

Destarte, permanece para o exercício de 2017 a inexistência de controle adequado sobre a renúncia de receitas bilionária estimada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que prejudica sobremaneira a transparência fiscal demandada pela Lei Complementar nº 101/2000, bem como a qualidade das finanças públicas estaduais, em virtude de possíveis benefícios anacrônicos mantidos sem avaliação atualizada de sua pertinência, ou mesmo sem o preenchimento dos requisitos legais, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

E na análise das contas do exercício de 2018 (processo @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 Pleno⁹:

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

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

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

9 Foram incluídas as seguintes ressalva e recomendação no parecer prévio: 1.1. DAS RESSALVAS 1.1.1. Planejamento Orçamentário [...] 1.1.1.3. Renúncia de Receita com ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos, bem como 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 1.2.1.1. Recomendar ao Estado que envide esforços no sentido de contabilizar em tempo hábil os valores da renúncia de receita ou que evidencie em notas explicativas os valores não registrados em momento próprio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De fato, a questão é grave, reiterando-se nessa oportunidade, a preocupação externada por este órgão ministerial especialmente na análise das contas dos últimos dois exercícios.

Por outro lado, a par dos recentes avanços sobre o tema – como visto, a área técnica reconhece que *hoje* a SEF possui controle sobre a renúncia de receita –, destaca-se que as contas do Estado relacionadas ao exercício de 2019 correspondem ao primeiro ano de mandato do atual Governo, cuja agenda representou um novo momento político desconectado da gestão anterior, que deteve o controle do Poder Executivo pelos últimos 8 exercícios, consoante será registrado em outros momentos deste parecer.

Exemplo de ação diretamente relacionada à problemática em comento foi o fato de o novo Governador ter subscrito¹⁰, já no início de seu mandato, 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”. Veja-se, a propósito, o teor da Cláusula Segunda, inciso V, do Acordo:

V – disponibilização pelo PODER EXECUTIVO de acesso a informações detalhadas dos benefícios fiscais concedidos, em especial a identificação dos beneficiários e dos benefícios, o enquadramento legal, o prazo de fruição, o valor mensal da renúncia e, quando for o caso, as obrigações dos beneficiários;

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. 5009323-31.2020.8.24.0023¹¹), já tendo obtido inclusive a concessão liminar da segurança, que determinou às autoridades coatoras – o Diretor de Administração Tributária da SEF e o Gerente de Sistemas e Informações

10 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.

11 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.

Tributárias da Diretoria de Administração Tributária da SEF -, no prazo de 10 dias, a disponibilização das informações sonegadas. Entretanto, considerando que a decisão fora publicada no dia 28.02.2020, não houve tempo hábil para que surtisse efeito já nas contas ora analisadas, devendo-se aguardar o desenrolar da questão no exercício seguinte.

Enfim, reitera-se que o ponto central da questão não é a renúncia de receita em si, mas sim a falta de avaliação sobre sua pertinência, mormente diante da notada escassez de recursos observada atualmente. 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 por isso pode ser omitida. Nas palavras da Diretoria de Contas de Governo (fls. 2619):

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.

Diante de todo o exposto¹², entendo que - ao contrário do que restou registrado por este órgão ministerial nos últimos dois exercícios¹³ - o apontamento sob debate não deva ensejar a

12 Principalmente, repita-se, frente às ações da nova gestão no sentido de solucionar a questão, tais como a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica n. 03/2019 e a edição do Decreto Estadual n. 15/2019.

13 Salienta-se que, conforme será visto adiante, esta não foi a principal causa de rejeição dos exercícios anteriores. Dessa maneira, em outros momentos deste parecer restarão mais acentuadas as diferenças entre as últimas contas da gestão anterior - pelas quais este órgão ministerial sugeriu a recomendação pela rejeição - e o que restou observado no exercício de 2019, cuja nítida melhora (de uma maneira geral e, também, individual em pontos críticos), será decisiva para a sugestão final desta representante ministerial.

recomendação pela rejeição das contas referentes ao exercício de 2019, mostrando-se pertinente, por outro lado, a inclusão de ressalva e a expedição de recomendação para que se registre também neste processo a necessidade de saneamento definitivo da questão, devendo ser detidamente acompanhado, ainda, o desenrolar do processo @RLA n. 17/00478904.

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 2019, 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. 17.698/19 (LOA).

3.1. Receita Orçamentária

Observa-se que a LOA estimou a receita orçamentária do Estado para o exercício financeiro de 2019 em R\$ 28.271.478.166,00.

Por sua vez, verificou-se que a receita bruta arrecadada em 2019 alcançou o montante de R\$ 39.43 bilhões, sendo que, após as devidas deduções (R\$ 11.23 bilhões), concluiu-se que a receita líquida arrecadada atingiu a quantia de R\$ 28.20 bilhões.

Dessa maneira, ao se comparar a receita estimada na LOA e a receita efetivamente arrecadada no exercício de 2019, nota-se que a receita líquida foi 0,26% inferior à prevista, caracterizando, assim, um sutil déficit arrecadatário no período, demonstrando uma situação mais adequada do que a observada nos três últimos exercícios, quando houve déficit arrecadatário superior em cada um deles¹⁴.

Desmembrando-se a receita orçamentária líquida arrecadada, observa-se que R\$ 27.98 bilhões (99,21%) representaram 14 Déficit de 2,55% em 2018, de 2,68% em 2017 e de 5,70% em 2016.

receitas correntes enquanto R\$ 224 milhões (0,79%) corresponderam a receitas de capital.

Especificamente quanto às receitas correntes, destaca-se o montante de R\$ 18.18 bilhões (64,48% da receita arrecadada), proveniente de impostos, taxas e contribuições de melhoria, representando um aumento de R\$ 1.23 bilhão (7,26%) com relação ao exercício anterior (R\$ 16.32 bilhões)¹⁵. Além disso, as transferências correntes corresponderam à quantia de R\$ 5.11 bilhões (18.12% da receita arrecadada), significando um aumento de R\$ 142 milhões (2,87%) em comparação ao exercício anterior (R\$ 4.78 bilhões)¹⁶. Por seu turno, as demais receitas correntes atingiram o montante de R\$ 4.68 bilhões.

Por fim, as receitas de capital - aquelas que decorrem da constituição de dívidas, alienação de ativos permanentes, amortizações de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros - no exercício de 2019 atingiram o valor de R\$ 224 milhões, o que corresponde a 0,79% 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\$ 296 milhões em receitas de capital¹⁷.

3.2. Despesa Orçamentária

Já no que se refere à despesa orçamentária para o exercício de 2019, observa-se que a LOA fixou o montante de R\$ 28.271.478.166,00. Entretanto, considerando as alterações

¹⁵ Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 15.06 bilhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 13.73 bilhões.

¹⁶ Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 4.82 bilhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 5.19 bilhões.

¹⁷ Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 1.72 bilhão, enquanto que em 2016 representou R\$ 1.42 bilhão.

orçamentárias¹⁸ ocorridas no decorrer do exercício, o valor da despesa autorizada para o período correspondeu a R\$ 32.024.127.690,18.

Por sua vez, a despesa efetivamente executada em 2019 atingiu o valor de R\$ 28.037.308.824,71, correspondendo a 87,55% da despesa autorizada. Destaca-se que tal quantia representou aumento em relação ao exercício anterior (R\$ 26.943.046.391,50), significando um montante também superior quando em comparação aos exercícios de 2017 (R\$ 25.595.103.379,18) e 2016 (R\$ 24.179.579.471,50).

Desmembrando-se a despesa orçamentária realizada no exercício de 2019 por *categoria econômica*, observa-se que R\$ 25.80 bilhões (92,02%) representaram despesas correntes enquanto R\$ 2.24 bilhões (7,98%) 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\$ 15.57 bilhões (60,35% da despesa corrente) realizado com despesas de pessoal e encargos sociais, representando um aumento de 1,39% com relação ao exercício anterior (R\$ 14.79 bilhões)¹⁹. Além disso, os gastos com juros e encargos da dívida corresponderam à quantia de R\$ 1.02 bilhão (3,95% da despesa corrente). Por seu turno, as demais despesas correntes atingiram o montante de R\$ 9.21 bilhões, significando um aumento em relação ao exercício anterior (R\$ 7.06 bilhões)²⁰.

18 Salienta-se que tal aspecto era tratado em item específico nos relatórios técnicos até a análise do exercício de 2017, indicando a existência de irregularidades graves que ensejaram a inclusão de ressalvas, recomendação e determinações para a abertura de auditoria específica sobre o assunto nos pareceres prévios exarados nos processos PCG-17/00171094 e PCG-18/00200720. Ainda que no presente exercício não tenha se observado a existência daquelas irregularidades, entendo que a matéria ainda se revela bastante relevante, mostrando-se salutar o retorno da questão em item específico para o próximo exercício, consoante será sugerido como determinação ao final do presente parecer.

19 Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 15.58 bilhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 14.70 bilhões.

20 Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 6.72 bilhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 6.33 bilhões.

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\$ 1.13 bilhão realizado em investimentos, apresentando uma queda de 24,55% em comparação ao exercício anterior (R\$ 1.45 bilhão)²¹. Já as inversões financeiras totalizaram o montante de R\$ 154 milhões, o que significou um aumento de 73,66% em relação ao exercício anterior (R\$ 85 milhões)²². Finalmente, a amortização da dívida pública representou o dispêndio de R\$ 950 milhões, apresentando um aumento de 13,14% quando comparado ao exercício anterior (R\$ 808 milhões)²³.

Sob um outro aspecto, desmembrando-se a despesa orçamentária realizada no exercício de 2019 por Poder e Órgãos Constitucionais, observam-se os seguintes gastos:

. R\$ 23.86 bilhões pelo Poder Executivo (85,12% da despesa realizada)²⁴;

. R\$ 2.37 bilhões pelo Poder Judiciário (8,46% da despesa realizada)²⁵;

. R\$ 844 milhões pelo Ministério Público (3,01 % da despesa realizada)²⁶;

. R\$ 667 milhões pelo Poder Legislativo (2,38% da despesa realizada)²⁷;

21 Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 1.91 bilhão, enquanto que em 2016 representou R\$ 1.82 bilhão.

22 Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 69 milhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 52 milhões.

23 Em 2017, tal quantia correspondeu a R\$ 535 milhões, enquanto que em 2016 representou R\$ 610 milhões.

24 Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 22.80 bilhões (2018), R\$ 21.61 bilhões (2017) e R\$ 20.74 bilhões (2016).

25 Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 2.38 bilhões (2018), R\$ 2.36 bilhões (2017) e R\$ 1.96 bilhão (2016).

26 Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 808 milhões (2018), R\$ 712 milhões (2017) e R\$ 644 milhões (2016).

27 Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 674 milhões (2018), R\$ 636 milhões (2017) e R\$ 575 milhões (2016).

. R\$ 285 milhões pelo Tribunal de Contas (1,02% da despesa realizada)²⁸.

Por outro lado, ao se desmembrar as despesas por Funções de Governo, destacam-se os seguintes gastos – que representaram 69,81% do total da despesa realizada:

. R\$ 6.82 bilhões com a Previdência Social – aumento de 2,26% com relação ao exercício anterior (R\$ 6.43 bilhões)²⁹;

. R\$ 4.20 bilhões com a Educação – aumento de 8,55% com relação ao exercício anterior (R\$ 3.73 bilhões)³⁰;

. R\$ 3.51 bilhões com a Saúde – queda de 8,72% com relação ao exercício anterior (R\$ 3.70 bilhões)³¹;

. R\$ 2.84 bilhões com a Segurança Pública – queda de 2,09% com relação ao exercício anterior (R\$ 2.79 bilhões)³²;

. R\$ 2.20 bilhões com Encargos Especiais – aumento de 14,48% com relação ao exercício anterior (R\$ 1.85 bilhão)³³.

Por fim, no que se refere às *despesas das Agências de Desenvolvimento Regional* – analisada neste momento em exercícios anteriores –, destaca-se a extinção de tais órgãos com o advento da

28 Nos três últimos exercícios, notaram-se gastos de R\$ 271 milhões (2018), R\$ 262 milhões (2017) e R\$ 249 milhões (2016).

29 Em 2017 foram gastos R\$ 6.08 bilhões, enquanto que em 2016 foram gastos R\$ 5.68 bilhões.

30 Em 2017 foram gastos R\$ 3.43 bilhões, enquanto que em 2016 foram gastos R\$ 3.35 bilhões.

31 Em 2017 foram gastos R\$ 3.13 bilhões, enquanto que em 2016 foram gastos R\$ 3.01 bilhões.

32 Em 2017 foram gastos R\$ 2.69 bilhões, enquanto que em 2016 foram gastos R\$ 2.61 bilhões.

33 Em 2017 foram gastos R\$ 1.47 bilhão, enquanto que em 2016 foram gastos R\$ 1.40 bilhão.

reforma administrativa implementada a partir da Lei Complementar Estadual n. 741/2019³⁴.

Não se pode deixar de registrar, assim, a economia gerada aos cofres públicos com tal medida, que somente nos últimos 3 exercícios gerou despesas de R\$ 623 milhões (2016), de R\$ 644 milhões (2017) e de R\$ 577 milhões (2018). No exercício de 2019, apesar de a Diretoria de Contas de Governo não ter mencionado em seu relatório, ainda foram efetuadas despesas de R\$ 78 milhões (fls. 128-131 da documentação encaminhada pelo Estado), durante o processo de desativação dos órgãos em comento.

3.3. Emendas Impositivas

Encerrando o presente ponto da execução orçamentária, a Diretoria de Contas de Governo trouxe como novidade 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/88³⁵, 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

34 Art. 48. Ficam extintas as Agências de Desenvolvimento Regional previstas na Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015.

35 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.

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 e financeira”³⁶, 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 CE³⁷.

Em face de tal emenda, porém, o então Governador do Estado de Santa Catarina ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade

36 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.

37 Art. 120-A. Recebidos os projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual e constatado não haverem sido integralmente contempladas as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, a Assembleia Legislativa as incluirá como emenda da competente comissão técnica permanente, no texto legislativo a ser submetido à deliberação do Plenário.

Art. 120-B. É de execução impositiva a programação constante da Lei Orçamentária Anual relativa às prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, nos termos da lei complementar. § 1º A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará, anualmente, o valor destinado às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais, com base na receita corrente líquida efetivamente realizada no exercício anterior. § 2º A comissão técnica permanente a que se refere o art. 122 estabelecerá o indicador que será utilizado na distribuição regional dos recursos de que trata o § 1º deste artigo. § 3º As dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal. ADI n. 5274 (arts. 120-A e 120-B, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 70/14) – aguardando julgamento.

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.

A ação ainda aguarda julgamento; entretanto, em 18.09.2015, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela improcedência do pedido, sustentando, em síntese:

A determinação ao governador de execução da programação da LOA relativa a prioridades estabelecidas em audiências públicas regionais não vulnera o princípio da divisão funcional de poder. Consoante destaca ADILSON DALLARI, 'de nada vale assegurar a participação popular no momento de elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado, mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas'. Ademais, a vinculação do Executivo às leis orçamentárias não afasta a necessidade de ajustes no orçamento e a utilização de instrumentos como contingenciamento de despesas, para adequar as previsões orçamentárias à realidade financeira da administração pública.

Vinculação de receitas e imposição de execução financeira também estão presentes na ordem constitucional federal. A Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015, promoveu significativas alterações nos arts. 165, 166 e 198 da CR. Estabeleceu vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais no projeto de lei orçamentária anual enviado pela União, com destinação parcial a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, §9º, da CR). Fixou até obrigatoriedade de execução financeira dessas despesas provenientes de emendas parlamentares individuais (art. 166, §11, da CR).[...]

As normas catarinenses não consubstanciam concreta destinação de parcelas de receita tributária a finalidades preestabelecidas e entidades específicas. Apenas indicam que deverão ser contempladas com parcela financeira as prioridades eleitas em audiências públicas regionais. Não há, portanto, percentuais e finalidades predefinidos, tampouco entidades beneficiadas. Esses aspectos serão definidos pelas leis orçamentárias, de acordo com as audiências públicas e a disponibilidade orçamentária³⁸.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5274. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5274&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipojulgamento=M>>. Acesso em: 05.052020.

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 CE³⁹, 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, de acordo com a versão original do Projeto de Lei n. 0245.0/2018 (LOA para o exercício de 2019), e em atenção ao art. 120, §§ 9º e 10, da Constituição Estadual, foram destinados R\$ 222 milhões para atender às emendas individuais de parlamentares ao Projeto de LOA, correspondendo a 0,91% da receita corrente líquida, subdivididos em três subações: *Subação 014240* - emenda parlamentar impositiva da saúde, com R\$ 87 milhões; *Subação 014227* - emenda

³⁹ 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 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, independará da adimplência do ente federativo destinatário.

parlamentar impositiva da educação, com R\$ 60 milhões; e *Subação 014203* – provisão para emendas parlamentares, com R\$ 70 milhões.

A Diretoria de Contas de Governo, com relação ao presente exercício de 2019, assinalou que dotação atualizada do valor das emendas correspondeu a R\$ 236 milhões, sendo que, deste valor, apenas R\$ 82 milhões foram empenhados no exercício e, desta quantia, somente R\$ 39 milhões foram efetivamente liquidados e pagos.

Assim, foram efetivamente pagos no exercício de 2019 somente 16,59% da dotação total atualizada. Em números de emendas que receberam execução, de um total de 1.104 emendas, apenas 145 foram totalmente empenhadas e liquidadas.

Diante do descumprimento, portanto, dos dispositivos constitucionais em questão, a área técnica diligenciou à Secretaria de Estado da Fazenda, cujas justificativas se deram no sentido de que, em síntese, problemas de ordem técnica e procedimental junto à Secretaria de Estado da Saúde impossibilitaram a execução das emendas.

Nesse sentido, a Diretoria de Contas de Governo ponderou que (fl. 2646):

Diante das informações prestadas, destaca-se inicialmente a busca tardia por parte da Secretaria de Estado da Saúde para soluções de ordem legal para a execução das emendas impositivas, posto que as Informações da CGE data do início de dezembro de 2019.

Outro aspecto a ser observado é que as Informações versam sobre orientações de ordem operacional quanto a melhor alternativa para a SES executar orçamentária e financeiramente as emendas impositivas. Porém em momento algum trata de indicar, objetivamente, quais os impedimento de ordem técnica que impossibilitaram a execução de número expressivo de emendas, em descumprimento do Parágrafo 10 do art. 120 da Constituição Estadual.

Face ao exposto, conclui-se que pelo descumprimento, por parte do Poder Executivo Estadual, dos Parágrafos 10 e 12 do art. 120 da Constituição Estadual, posto que 816 emendas impositivas, equivalentes a 74% de um total de 1.104, deixaram de ter execução orçamentária e financeira no exercício de 2019, sem justificativa de ordem técnica.

De fato, as singelas justificativas apresentadas não tiveram o condão de esclarecer o descumprimento dos preceitos constitucionais em questão, o que se demonstra bastante grave.

Assim, entendo que a questão, neste primeiro ano de análise, enseja a inclusão de ressalva no parecer prévio do exercício, sem prejuízo da expedição de recomendação ao Poder Executivo para que passe a cumprir fielmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11, da CE.

4. GESTÃO CONTÁBIL

No presente item, a Diretoria de Contas de Governo procedeu à análise do Balanço Geral do Estado no exercício de 2019 - 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. Ao final, também foram apreciados o teto dos gastos públicos - consoante a avaliação iniciada no exercício anterior - e o resultado da auditoria financeira realizada pela primeira vez nas contas do Estado.

4.1. Gestão Orçamentária

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.

No exercício de 2019, quanto ao **resultado orçamentário**, a Diretoria de Contas de Governo apontou que, do confronto do total de receita realizada (R\$ 28.199.067.587,00) com as despesas empenhadas (R\$ 28.037.308.825,00) apurou-se um superávit orçamentário de R\$ 161.758.762,00, representando 0,57% da receita arrecadada no período.

Registra-se que tal resultado orçamentário fora consideravelmente superior ao observado nos exercícios anteriores: superávit de R\$ 104 milhões (2016), déficit de R\$ 221 milhões (2017) e déficit de R\$ 1.18 bilhão (2018)⁴⁰.

A área técnica também esclareceu que das despesas realizadas em 2019, o montante de R\$ 1.70 bilhão acabou sendo financiado com sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais. Nos exercícios anteriores tal fato também fora observado: 1.76 bilhão (2016), 1.98 bilhão (2017) e 2.17 bilhões (2018). O pagamento de despesas com recursos de exercícios anteriores, portanto, diminuiu consideravelmente no presente exercício.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo destacou a questão das despesas de exercícios anteriores, cujo procedimento,

40 Não se desconhece que os resultados anteriores foram ainda piores se considerando as diversas inconsistências contábeis verificadas em tais exercícios. Entretanto, no presente exercício também foram apontadas incongruências que refletiram no resultado orçamentário, mas sem implicar na caracterização de superávit, o que demonstra a pertinência da comparação efetuada a partir de tais numerários.

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. 2653).

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

Exercício de 2016:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.2.4. Adote medidas para evitar nos exercícios subsequentes a ocorrência de Déficit Orçamentário, como o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes, bem como a ocorrência de distorções;

Exercício de 2017:

5.1.3. RECOMENDAÇÕES:

5.1.3.3. Resultado orçamentário

5.1.3.3.1. Adote medidas para evitar nos exercícios subsequentes, a ocorrência de déficit orçamentário, dentre as quais a promoção do efetivo reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deverias ser registradas e executadas, evitando onerar e distorcer a execução orçamentária dos exercício seguintes.

Exercício de 2018:

1.1. DAS RESSALVAS

1.1.2. Gestão Orçamentária

1.1.2.3. Excesso de Despesas empenhadas em Exercícios Anteriores no montante de **R\$ 582,51 milhões**, em contrariedade ao caráter excepcional de tais dispêndios, conforme dispõe o art. 37 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, no ora analisado exercício de 2019, a área técnica registrou que o Estado diminuiu aproximadamente 50% dos valores executados a esse título, 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\$ 274

milhões⁴¹ em despesas de exercícios anteriores realizadas no exercício de 2019, ao passo que tal prática atingiu os valores de R\$ 589 milhões em 2016, de R\$ 554 milhões em 2017, e de R\$ 582 milhões em 2018.

Assim, entendo que a questão possa ser objeto de recomendação no presente exercício, para que o Poder Executivo mantenha a tendência de evitar esse tipo de despesa, não se fazendo mais necessário apor ressalva nesse sentido.

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

Nesse aspecto, a Diretoria de Contas de Governo apurou a existência do montante de R\$ 87 milhões em despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho. Todavia, de tal valor, apenas a quantia de R\$ 8 milhões corresponde ao ora analisado exercício de 2019, 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\$ 8 milhões, outros R\$ 64 milhões em despesas não empenhadas no Fundo Estadual de Saúde e, também, no Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos, HEMOSC, CEPON e Hospitais Municipais (neste caso em bem menor escala - aproximadamente R\$ 4 milhões).

Esclareça-se que é exatamente este o principal ponto discutido na auditoria instaurada no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde no processo @RLA n. 17/00850315 - ainda em instrução -, cuja Decisão n. 363/2019 exigiu do órgão a apresentação de plano de ação para o atendimento de diversas determinações e recomendações, dentre as quais se destacam:

⁴¹ Destaca-se que 36,47% desse valor, ou seja, a quantia de R\$ 99 milhões, correspondeu somente à Secretaria de Estado da Saúde.

2.1. Determinações:

2.1.1. Empenhar as despesas em sua totalidade, obedecendo aos estágios da despesa pública, bem como empenhamento global das despesas decorrentes de contratos, banindo assim a prática do reforço de empenho, conforme previsto na Lei n. 4.320/1964 (item 2.1 do Relatório DAE);

2.1.2. Observar rigorosamente todos os estágios da despesa pública, de acordo com o Capítulo III da Lei n. 4.320/1964 (item 2.3 do Relatório DAE);

Enfim, o fato é que se observou que, mais uma vez, o resultado orçamentário apresentado pelo Estado não reflete a realidade para o exercício de 2019, já que o saldo registrado na conta de créditos sem execução orçamentária e as despesas sem prévio empenho (que totalizaram R\$ 72.630.114,92) deveriam refletir diretamente no superávit orçamentário de R\$ 161.758.762,22, isto é, considerando tais montantes, o resultado orçamentário do exercício de 2019 apresentaria um superávit de R\$ 89.128.647,30.

Destaca-se que os montantes apurados na conta de créditos sem execução orçamentária e as despesas sem prévio empenho atingiram o valor de R\$ 53.475.006,36 no exercício de 2018, observando-se, assim, que as contas do exercício de 2019 pioraram em tal aspecto⁴².

Nesse sentido, o tema foi objeto de recomendações e ressalva nos três últimos exercícios, consoante se observa nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094⁴³, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

42 Com relação aos exercícios de 2016 e 2017, não foi possível apurar tal montante, uma vez que a área técnica não discriminou o valor que seria relativo a cada exercício na quantia total encontrada na conta de créditos sem execução orçamentária. Ainda assim, é possível vislumbrar que a situação naqueles exercícios era pior do que no exercício em análise (2019), já que foram assinalados valores totais de R\$ 231.633.896,91, e R\$ 351.824.803,36, em comparação ao montante total de R\$ 87.485.190,47 registrado no presente exercício.

43 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.

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, 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.

Logo, considerando que fora apresentado um valor maior que o observado no exercício anterior com relação a créditos sem execução orçamentária e a despesas sem prévio empenho, entendo que a questão enseja a emissão de nova ressalva, sem prejuízo da expedição de recomendação para que a situação seja evitada no próximo exercício, além do devido acompanhamento da mencionada auditoria realizada na Secretaria de Estado de Saúde que, como visto, é a grande responsável pelas inconsistências observadas no ponto.

Por sua vez, no que se refere ao cancelamento de despesas liquidadas, a Diretoria de Contas de Governo pontuou que,

“apesar dos avanços realizados nos procedimentos de registros das despesas, ainda não foi possível oferecer todos os esclarecimentos necessários que comprovam a regularidade da totalidade dos cancelamentos” (fl. 2657). Nesse contexto, assinalou-se o elevado montante de R\$ 1.77 bilhão no cancelamento de despesas liquidadas no exercício de 2017, o que se mostra ligeiramente inferior ao exercício de 2018, mas ainda superior ao ocorrido nos exercícios de 2016 e 2017⁴⁴.

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

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.

Assim, entendo que a questão enseja a emissão de nova ressalva, sem prejuízo da expedição de recomendação para que a situação seja evitada no próximo exercício.

⁴⁴ Foram registrados os montantes de R\$ 1.06 bilhão (2016), de R\$ 945 milhões (2017) e de R\$ 1.85 bilhão (2018), em valores atualizados pela área técnica neste exercício.

Salienta-se, por fim, que este órgão ministerial tratou exaustivamente das inconsistências relacionadas ao resultado orçamentário dos últimos dois exercícios nos Pareceres n. MPC/AF/55.681/2018 e n. MPC/DRR/2192/2019, as quais motivaram inclusive a sugestão por recomendar a rejeição das contas então sob análise. Entretanto, apesar de esta representante ministerial reiterar a gravidade dos apontamentos, não se pode deixar de considerar o diferente contexto em que se inserem as presentes contas - consoante salientado em vários momentos deste parecer - e, *in casu*, o resultado superavitário ainda alcançado, a demonstrar que a nova gestão caminhou no sentido das recomendações exaradas por essa Corte de Contas, ensejando, assim, as conclusões - menos graves - neste item delineadas.

4.2. Gestão Financeira

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 2019, os ingressos totalizaram R\$ 133.80 bilhões, enquanto que os dispêndios foram da ordem de R\$ 133.00 bilhões, resultando ao final do exercício em saldo financeiro positivo sobre as disponibilidades de R\$ 803 milhões. Assim, as disponibilidades financeiras passaram de R\$ 8.67 bilhões em 2018 para R\$ 9.47 bilhões em 2019.

4.3. Gestão 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 2019, houve um aumento de 7,59% em relação ao exercício anterior, sendo o subgrupo Caixa e Equivalente de Caixa o maior responsável por esta variação, com aumento de R\$ 1.12 bilhão.

Por sua vez, no que tange ao ativo não circulante – realizável a longo prazo – apontou-se que, no exercício de 2019, houve uma redução de 4,27% em relação ao exercício anterior, principalmente diante da queda no subgrupo Imobilizado, da ordem de R\$ 1.43 bilhão.

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 2019 seu montante aumentou ainda mais, atingindo o patamar de R\$ 19.56 bilhões⁴⁵, mantendo-se, assim, a tendência de crescimento do estoque da dívida ao mesmo tempo em que os valores efetivamente cobrados permanecem ínfimos – R\$ 366 milhões no exercício de 2019⁴⁶.

Destaca-se que a questão vem sendo objeto de ressalvas e recomendações nos três últimos exercícios⁴⁷, consoante se observa

45 A dívida ativa atingiu os patamares de R\$ 15.04 bilhões em 2016, de R\$ 16.63 bilhões em 2017 e de R\$ 17.61 bilhões em 2018.

46 Foram efetivamente cobrados os valores de R\$ 123 milhões em 2016, de R\$ 394 milhões em 2017 e de R\$ 301 milhões em 2018.

47 For a instaurado, ainda, o processo @PMO n. 16/00510539, encontrando-se há quase dois anos sem qualquer movimentação processual, a demonstrar a completa falta de efeito prático nesse tipo de procedimento.

nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.4. 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.

Da mesma maneira que no exercício anterior, entendo que deva ser anotada ressalva sobre a questão, sem prejuízo da expedição de recomendação para que o Estado passe a adotar as providências necessárias à solução da questão.

Por outro lado, a Diretoria de Contas de Governo apontou que no exercício de 2019 o **passivo (dívida pública)** do Estado atingiu o montante de R\$ 36.70 bilhões, ou seja, seguiu-se a tendência de aumento anual da dívida pública, conforme registrado pela área técnica (R\$ 35.22 bilhões em 2017 e R\$ 36.09 bilhões em 2018), a ensejar a expedição de recomendação ao atual Governo, nos moldes delineados no exercício anterior (@PCG n. 19/00311744)⁴⁸.

A instrução também destacou as operações de crédito internas decorrentes do Contrato n. 012/98/STN/COAFI, que reestruturou

48 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.

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 2019 alcançaram o valor de R\$ 14.52 bilhões, havendo ainda um saldo devedor de R\$ 9.82 bilhões.

Especificamente no que se refere à dívida flutuante - aquela de curto prazo -, a área técnica registrou o aumento de 17,56% com relação ao exercício anterior, passando-se de um montante de R\$ 10.91 bilhões para uma quantia de R\$ 12.83 bilhões. Destacou-se também o considerável valor de despesas liquidadas e não empenhadas no exercício de 2019 pelo Fundo Estadual de Saúde, conforme já apontado neste parecer, o que impactaria na dívida flutuante.

Com relação à dívida fundada - aquela de longo prazo -, a Diretoria de Contas de Governo destacou que no exercício de 2019 fora registrado seu menor valor nos últimos cinco anos, atingindo o montante de R\$ 23.86 bilhões, em comparação com as quantias de R\$ 24.29 bilhões (2015), R\$ 25.21 bilhões (2016), R\$ 25.69 bilhões (2017) e R\$ 26.14 bilhões (2018).

Quanto aos precatórios, a área técnica 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\$ 238 milhões para o pagamento de precatórios abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2019. Assim, concluiu-se que o repasse pelo Estado para pagamento de precatórios no exercício de 2019 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\$ 2.25 bilhões ao final do exercício de 2019, sendo o valor de R\$ 1.32

bilhão referente aos processos judiciais das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC).

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. 2676):

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 2019, os depósitos judiciais que foram utilizados somavam o montante de R\$ 407 milhões, sendo que, também até o final do exercício de 2019, a quantia de R\$ 102 milhões foi devolvida às partes pelo encerramento de processos litigiosos. Especificamente em 2019, também em decorrência do deslinde de processos judiciais, houve devoluções de recursos às partes na quantia de R\$ 49 milhões. Ainda, os valores transferidos ao Estado para pagamento de precatórios atualizados pela caderneta de poupança representavam o montante de R\$ 282 milhões ao final do exercício de 2019, ao passo que os Fundos de Reserva totalizavam a quantia de R\$ 93 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. Nesse contexto, o saldo inicial de depósitos na data da promulgação da lei era de R\$ 5.657.413.269,00, permitindo, assim, a transferência de R\$ 509.167.194,21. Ao final do exercício de 2019, o valor atualizado da dívida do Estado com o TJ/SC era de R\$ 575

milhões - em comparação ao valor de R\$ 543 milhões no início do exercício. A área técnica ainda projetou o montante final a ser devolvido a partir de 31.01.2021, em um prazo de 10 anos - R\$ 626 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 anterior (processo @PCG n. 19/00311744)⁴⁹.

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 positivo no montante de R\$ 18.31 bilhões, o que representa queda de 5,61% em relação ao patrimônio líquido positivo existente ao final do exercício passado (R\$ 19.39 bilhões).

4.5. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro

A área técnica assinalou que o ativo financeiro do Estado ao final do exercício de 2019 foi de R\$ 12.17 bilhões, o que representou um aumento de 12,62% com relação ao montante encontrado no encerramento do exercício de 2018 (R\$ 10.81 bilhões). Por sua vez, as obrigações registradas no passivo financeiro do Estado ao final do exercício de 2019 foram de R\$ 9.42 bilhões, o que também representou um aumento (11,06%) em comparação ao montante encontrado no encerramento do exercício de 2018 (R\$ 8.49 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

49 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.

patrimonial na ordem de R\$ 2.75 bilhões ao final do exercício de 2019, 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\$ 42.83 bilhões ao final do exercício de 2019, ao passo que o passivo permanente importou na quantia de R\$ 28.06 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 2019, um ativo real líquido – diferença entre o ativo e o passivo (financeiro e permanente) – de R\$ 17.53 bilhões, configurando, assim, situação patrimonial positiva. Significa dizer que os bens e direitos à disposição do Estado cobrem suas obrigações, sendo que, em termos de quociente de análise de balanços, o quociente da situação patrimonial ao final do exercício de 2019 foi de 1,46, isto é, o Estado possui R\$ 1,46 de ativo total para cobrir cada R\$ 1,00 de dívida total. Contudo, a área técnica destacou que tal quociente apresentou piora em relação ao exercício anterior (1,52).

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 o saldo da conta Execução dos Riscos Fiscais

apresentou o valor de R\$ 11.20 bilhões, o que será analisado 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 2019 correspondeu a um resultado patrimonial positivo de R\$ 1.37 bilhão, gerando uma variação positiva de 158% em comparação ao apurado ao final do exercício de 2018 (resultado patrimonial negativo de R\$ 2.38 bilhões).

4.11. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, na análise do demonstrativo dos fluxos de caixa no exercício de 2019, verificou-se que a geração líquida de caixa e equivalente de caixa foi positiva em R\$ 457 milhões, o que representou um aumento de 146,4% em relação ao observado no exercício de 2018 (geração líquida de caixa e equivalente de caixa negativa de R\$ 986 milhões).

4.12. Teto dos Gastos Públicos

A partir da análise das contas do exercício de 2018, a Diretoria de Contas de Governo passou a avaliar o cumprimento do teto dos gastos públicos no contexto da Lei Complementar n. 156/2016.

Com efeito, tal norma federal estabeleceu o *Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal*, significando, assim, relevante artifício para o refinanciamento de dívidas estatais com a União, a partir do alongamento do prazo final de pagamento e da redução dos valores das prestações mensais da dívida. Em contrapartida, o ente devedor deveria se comprometer a limitar o crescimento anual de suas despesas primárias correntes - exceto as transferências constitucionais a Municípios e o PASEP -, à variação da inflação nos dois exercícios subsequentes ao pacto.

Neste contexto, 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.

Assim, nos termos de tal ajuste e à luz do art. 4º da Lei Complementar n. 156/2016⁵⁰, o teto de gastos para o exercício de 2018 correspondeu ao montante de R\$ 22.936.068.668,90 - decorrente do valor das despesas primárias correntes empenhadas no exercício de 2017 (R\$ 22.107.054.138,70) corrigidas pelo IPCA do período (3,75%).

Efetuando-se, então, a análise das contas do exercício de 2018, a área técnica apontou que o Poder Executivo descumpriu o teto de gastos em comento, uma vez que as despesas primárias correntes - considerando as exceções legais - empenhadas no período atingiram a quantia de R\$ 23.405.652.610,76, isto é, 2,05% acima do limite (o que corresponde ao valor de R\$ 469.583.941,86).

Diante do referido descumprimento, a matéria constou como ressalva e determinação no Parecer Prévio n. 1/2019:

Ressalva:

1.1.4.1. Descumprimento do teto de gastos estabelecido no artigo 4º da Lei Complementar (federal) n. 156/2016, que estabeleceu um Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal.

Determinação:

50 Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

1.3.3. Que acompanhe as consequências advindas do descumprimento do teto dos gastos públicos, incluindo o assunto na análise das contas do governo do exercício subsequente;

Por sua vez, com relação ao exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo apurou que o teto de gastos correspondeu ao montante de R\$ 23.924.253.988,90 – decorrente do valor das despesas primárias correntes empenhadas no exercício de 2017 (R\$ 22.107.054.138,70) corrigidas pelo IPCA do período (8,22%).

Efetuando-se, então, a análise das contas do exercício de 2019, a área técnica apontou que o Poder Executivo descumpriu o teto de gastos em comento, uma vez que as despesas primárias correntes – considerando as exceções legais – empenhadas no período atingiram a quantia de R\$ 24.532.862.411,81, isto é, 2,54% acima do limite (o que corresponde ao valor de R\$ 608.608.422,91).

Observa-se que, apesar de a acima transcrita deliberação do Tribunal Pleno ter determinado à área técnica que acompanhasse as consequências advindas do descumprimento em questão, a Diretoria de Contas de Governo reiterou que as eventuais sanções ao Estado seriam de competência da Secretaria do Tesouro Nacional.

Dessa maneira, entendo que o apontamento enseja a inclusão de nova ressalva e determinação⁵¹ à área técnica para que diligencie sobre as eventuais sanções aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, as quais podem instruir procedimento apartado para a apuração das devidas responsabilidades também no âmbito dessa Corte de Contas.

4.13. Auditoria Financeira

Como novidade na análise das presentes contas, a Diretoria de Contas de Governo realizou auditoria financeira no Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina referente ao exercício de 2019,

⁵¹ Salienta-se que a expedição de recomendação se mostra desnecessária, já que avaliação da matéria deve ser procedida nos dois exercícios subsequentes ao pacto, o que se encerrou na presente análise.

constituindo-se item integrante deste processo e procedimento apartado por meio dos autos @RLA n. 20/00103876.

Destacou-se que, a partir das evidências obtidas na auditoria, não foram identificados fatos que representassem distorções relevantes no Balanço Patrimonial do Estado, “exceto pelas ressalvas dispostas nos tópicos seguintes, as quais causaram distorções nos percentuais de 5,08% do Ativo Total e 0,30% do Passivo Total” (fl. 2692).

Cita-se, assim, as referidas ressalvas dispostas pela área técnica (fls. 2692-2693):

- . Subavaliação do ativo não circulante no montante de R\$ 1.540.961.157,52 em razão de bens de uso comum do povo contabilizados por valores abaixo do apontado no “Estudo para sustentabilidade na conservação rodoviária – patrimônio rodoviário do Estado de Santa Catarina/Programa de Infraestrutura Logística de Santa Catarina – Programa BID VI”;
- . Superavaliação do ativo não circulante no montante de R\$ 740.861.511,90, sendo R\$ 730.666.666,67 em decorrência depreciação calculada e lançada em desacordo ao Anexo III da Instrução Normativa Conjunta SEF/DEINFRA nº 1/2015, e R\$ 10.194.845,23 decorrente de registro duplicado de ativos.
- . Superavaliação do Ativo não circulante em decorrência de valores registrados a maior nos bens imóveis do Fundo Patrimonial, no valor de R\$ 163.679.514,93.
- . Subavaliação do ativo não circulante no valor de R\$ 4.504.362,01 resultante de valor registrado indevidamente em conta de participações permanentes avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial.
- . Superavaliação do ativo não circulante em decorrência de registro a maior em participações permanentes avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial no valor de R\$ 136.585.523,00.
- . Subavaliação do ativo não circulante em decorrência de registro a menor em participações permanentes avaliadas pelo Método de Custo no valor de R\$ 22.370,00.
- . Subavaliação do ativo não circulante em decorrência de ausência de reavaliação de imóveis, em valor não estimado.
- . Subavaliação do Ativo não Circulante (sem exclusão das operações intra OFSS) no valor de R\$ 14.125.196,00 em decorrência de valores indevidamente classificados, no montante de R\$ 9.845.943,86, em conta de Adiantamento para Aumento de Capital – MEP – intra OFSS.
- . Obras concluídas e indevidamente registradas como obras em andamento no valor de R\$ 194.128.966,43

. Ausência de registro segregado do valor de juros pro-rata-die, no valor de R\$ 164.090.090,86, referentes aos empréstimos de curto e longo prazos registrados no passivo do Estado.

Registra-se que a análise das contas de financiamentos a curto e longo prazos do Estado de Santa Catarina verificou que os registros da despesa orçamentária referente às parcelas dos financiamentos têm sido realizados em natureza de despesa diferente da indicada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Conquanto esse achado não importe distorção no Balanço Patrimonial, reflete distorção de evidenciação no Balanço Orçamentário, em valor não estimado, a qual se encontra no item 3.3.2 do relatório de auditoria financeira.

Também foram identificadas deficiências de controles internos contábeis, as quais se encontram registradas no item 3.4 do relatório de auditoria financeira e consistem em:

- . Ausência de controle mensal da conclusão de obras em andamento e do registro da depreciação
- . Deficiências no controle dos bens imóveis registrados no Fundo Patrimonial
- . Ausência de registro contábil em contas de controle decorrente de participações permanentes em empresas avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial com Patrimônio Líquido Negativo.

Com efeito, trata-se de iniciativa elogiável da Diretoria de Contas de Governo no sentido de aprofundar ainda mais a análise das contas do Governo, a exemplo da experiência observada nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Assim, a par da tramitação do processo @RLA n. 20/00103876, reputo salutar a expedição de recomendação, na presente prestação de contas, no sentido de que o Poder Executivo proceda à correção, para o próximo exercício, dos apontamentos acima 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 2019.

5.1. Receita Corrente Líquida

A Diretoria de Contas de Governo apontou que a receita corrente líquida do Estado no exercício de 2019 alcançou o montante de R\$ 25.09 bilhões, o que correspondeu a um crescimento de 6,09% com relação ao exercício anterior (R\$ 23.65 bilhões)⁵².

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\$ 25.07 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 2019.

5.2.1. Poder Executivo

A despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou o montante de R\$ 11.47 bilhões, o que corresponde a 45,75%⁵³ da receita

⁵² No exercício de 2016 apontou-se a quantia de R\$ 22.03 bilhões, ao passo que no exercício de 2017 registrou-se o montante de R\$ 23.02 bilhões.

⁵³ Os percentuais anteriores foram de 47,42% (2016), 49,73% (2017) e 48,76 (2018).

corrente líquida ajustada, estando abaixo, portanto, dos limites legal (49%) e prudencial (46,55%), e acima do limite de alerta (44,10%), definidos na LRF, ensejando apenas, assim, a expedição de notificações de alerta por esse Tribunal de Contas.

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.

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 1,77%⁵⁴ 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 0,83%⁵⁵ da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo dos limites legal (0,90%) e prudencial (0,86%), e acima do limite de alerta (0,81%), definidos na LRF, ensejando apenas, assim, a expedição de notificações de alerta por parte desse próprio Tribunal de Contas.

54 Os percentuais anteriores foram de 1,93% (2016), 1,95% (2017) e 1,88 (2018).

55 Os percentuais anteriores foram de 0,83% (2016), 0,833% (2017) e 0,84 (2018).

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 5,37%⁵⁶ 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 1,73%⁵⁷ da receita corrente líquida ajustada, estando abaixo dos limites legal (2,00%), prudencial (1,90%) e de alerta (1,80%), definidos na LRF.

Registra-se apenas que, consoante salientado pela área técnica, no processo LRF n. 18/00056424, por meio da Decisão n. 0910/2018, o Tribunal Pleno considerou regular a exclusão do IRRF do cálculo de despesas com pessoal apresentado pelo órgão ministerial com relação ao exercício de 2017, prática que se manteve, assim, no presente exercício de 2019.

5.3. Transferências voluntárias e destinação de recursos ao setor privado

A Diretoria de Contas de Governo destacou que no exercício de 2019 o Estado transferiu o montante de R\$ 1.37 bilhão⁵⁸ a Municípios (30,64%), a instituições privadas com (2,55%) e sem (66,81%) fins lucrativos, e a instituições multigovernamentais (0,01%), o que representou o menor montante dos últimos exercícios: R\$ 1.50 bilhão em 2016, R\$ 1.49 bilhão em 2017 e R\$ 1.39 bilhão em 2018.

⁵⁶ Os percentuais anteriores foram de 5,16% (2016), 5,51% (2017) e 5,34 (2018).

⁵⁷ Os percentuais anteriores foram de 1,88% (2016), 1,66% (2017) e 1,65 (2018).

⁵⁸ Nos exercícios anteriores os valores transferidos foram de R\$ 1.50 bilhão (2016), de R\$ 1.49 bilhão (2017) e de R\$ 1.39 bilhão (2018).

5.4. Avaliação das metas anuais estabelecidas na LDO

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.

Com relação à meta de receita total do exercício de 2019, 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\$ 28.20 bilhões, ficando acima, portanto, da meta estabelecida na LDO (R\$ 28.10 bilhões). A área técnica também destacou o expressivo contingenciamento de despesas que houve durante o exercício diante do não atingimento de metas parciais de arrecadação que motivaram a expedição de notificações de alerta por parte desse Tribunal de Contas.

Quanto à meta de despesa total do exercício de 2019, 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\$ 28.04 bilhões, abaixo, portanto, da meta estabelecida na LDO (R\$ 28.10 bilhões).

Por seu turno, quanto à meta de resultado primário do exercício de 2019, a instrução registrou um resultado primário positivo de R\$ 1.99 bilhão, valor este superior ao da meta fixada na LDO (positivo de R\$ 1.38 bilhão), fato que ocorreu pela primeira vez após quatro anos de descumprimento de tal meta.

Já no que se refere à meta de resultado nominal do exercício de 2019, a área técnica assinalou um resultado nominal de R\$ 1.04 bilhão, ao passo que a LDO estabeleceu como meta o valor de R\$ 1.05 bilhão – o que significa o cumprimento da meta, já que o resultado nominal se refere à evolução da dívida fiscal líquida do Estado durante o exercício.

Por fim, no que tange à meta da dívida consolidada líquida do exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo apontou que a dívida consolidada líquida do Estado totalizou R\$ 20.15 bilhões, correspondendo a 80,29% 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. Entretanto, registrou-se que a meta estabelecida pela LDO era de R\$ 10.28 bilhões, valor bastante inferior, portanto, ao total verificado ao final do exercício, do que se conclui que a meta não foi atingida, em descumprimento, portanto, ao disposto no art. 59, inciso I, da LRF.

Destaca-se que nos exercícios anteriores houve o descumprimento de diversas das metas acima delineadas, ensejando a oposição de ressalvas nos pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.1.5. Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável;

Exercício de 2017:

5.1.1.5. Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável;

Exercício de 2018:

1.1.3. Gestão Fiscal

1.1.3.1. Descumprimento das Metas Fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, em especial Metas de Resultado Primário, Receita Total, Despesa Total e Dívida Consolidada Líquida, descumprindo, assim, os princípios e mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, não obstante tenha o Poder Executivo cumprido a grande maioria das metas estabelecidas na LDO, não se pode deixar de considerar o descumprimento da meta da dívida consolidada líquida, motivo pelo qual reputo pertinente o registro de ressalva e a expedição de recomendação sobre o ponto.

5.5. Operações de crédito

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, no exercício de 2019, as operações de crédito - para fins do limite estabelecido pelo art. 7º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal - atingiram o montante de R\$ 154 milhões, equivalente a 0,62% da receita corrente líquida, encontrando-se bastante abaixo do limite estabelecido (16%).

Observa-se uma acentuada retração das operações de crédito nos últimos exercícios, passando de R\$ 1.31 bilhão em 2016, para R\$ 1.15 bilhão em 2017, e para R\$ 176 milhões em 2018, alcançando, finalmente, a quantia de R\$ 154 milhões no presente exercício de em 2019.

5.6. Garantias e contragarantias de valores

A área técnica assinalou que, no exercício 2019, o total de garantias concedidas pelo Estado totalizou R\$ 995 milhões, correspondendo a 3,97% 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 apontada a diminuição de 42,73% do valor das garantias concedidas, em comparação ao apurado no exercício anterior (R\$ 1.74 bilhão), ao passo que não foram identificadas operações de crédito com antecipação de receita orçamentária no exercício de 2019.

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 durante o exercício de 2019, passando a possuir o *rating* estável nas escalas global e nacional para as duas agências contratadas.

5.8. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

A Diretoria de Contas do Governo apontou que os principais riscos fiscais do Estado no exercício de 2019 totalizaram o montante de R\$ 11.19 bilhões, representando, assim, o menor valor dos últimos anos⁵⁹.

Os principais riscos fiscais correspondem aos passivos em processos administrativos e judiciais da INVESC (R\$ 7.18 bilhões), das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina – LFTSC – (R\$ 3.02 bilhões), e do DEINFRA (R\$ 2.35 bilhões em agosto de 2019, não sendo divulgado o valor atualizado ao final do exercício).

Consoante destacado nos últimos exercícios, observa-se que o Anexo de Riscos Fiscais do Estado não apresenta as providências a serem adotadas no caso de concretização destes riscos, ao arrepio do que exige o art. 4º, § 3º, da LRF. Veja-se, assim, as recomendações expedidas nos últimos dois pareceres prévios exarados nos processos PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

⁵⁹ Nos exercícios anteriores, foram registrados riscos fiscais da ordem de R\$ 11.51 bilhões (2016), de R\$ 11.74 bilhões (2017) e de R\$ 12.07 bilhões (2018).

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.

Dessa maneira, apesar de o montante total dos riscos fiscais ter diminuído, entendo pertinente a expedição de recomendação no mesmo sentido, diante do descumprimento do art. 4, § 3º, da LRF.

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 dos arts. 28 e 29 da LDO referente ao exercício de 2019.

Dessa maneira, registrou-se que os repasses efetuados totalizaram R\$ 3.96 bilhões, representando 21,82% das receitas arrecadadas na fonte de recurso 100 – base para a receita corrente líquida disponível (R\$ 18.12 bilhões). Ainda, observou-se que os repasses recebidos representaram montante 9,53% superior que as cotas fixadas inicialmente na LOA (R\$ 3.61 bilhões)⁶⁰.

⁶⁰ Salienta-se que no exercício de 2018 os repasses efetuados totalizaram R\$ 3.57 bilhões, representando 21,84% das receitas arrecadadas nas fontes de recursos 100, 161 e 162 – bases para a receita corrente líquida disponível (R\$ 16.33 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 2019, o montante de R\$ 1.08 bilhão em restos a pagar, sendo o valor de R\$ 502 milhões em restos a pagar processados (liquidados) e a quantia de R\$ 515 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\$ 9.34 bilhões, com obrigações financeiras no de R\$ 6.83 bilhões e restos a pagar não processados de R\$ 779 milhões, o que resulta em uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 1.73 bilhão, 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 2019 revelou que R\$ 461 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\$ 1.44 bilhão, demonstrando, assim, suficiência financeira para garantir tais inscrições. Por seu turno, observou-se que R\$ 318 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\$ 1.07 bilhão, 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 2019.

Por fim, a área técnica salientou que, no exercício de 2019, 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. EDUCAÇÃO

A apreciação das determinações constitucionais – tanto da CRFB/88 quanto da CE – impostas ao Estado representa, talvez, o principal ponto 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.

6.1. 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/88⁶¹:

⁶¹ 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.

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 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 2019, 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\$ 5.38 bilhões, o que corresponde ao percentual de 24,17% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, ou seja, deixou-se de destinar a quantia de R\$ 184 milhões para se atingir o limite mínimo de recursos que deveriam ser empregados no ensino.

Observa-se, assim, que o Estado mais uma vez não cumpriu a determinação constitucional em comento, e outra vez em decorrência da inclusão das despesas com servidores inativos no cômputo do limite, o que é reiteradamente refutado por essa Corte de Contas desde a análise das contas do exercício de 2006, conforme será debatido adiante.

Antes, mostra-se pertinente lembrar que tal prática de incluir gastos com inativos nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino já não mais se discute, sendo patente a

irregularidade do artifício adotado pelo Estado no ponto. Nesse contexto, destaca-se o que fora pormenorizadamente delineado por este Ministério Público de Contas no Parecer n. MPC/DRR/2192/2019, referente às contas do exercício anterior:

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

Notadamente, se o objetivo da Constituição da República foi prestigiar o desenvolvimento e a manutenção do ensino, não faria sentido utilizar recursos vinculados a essa finalidade com profissionais inativos, os quais não contribuem mais para esse fim.

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

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

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

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

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

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

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

[...] Portanto, a partir do exposto acima, e considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, devem-se considerar apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino,

excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência. (Grifou-se) [...]

Oportuno mencionar, também, que o Presidente do Tribunal de Contas de Santa Catarina no exercício de 2001 – Sr. Salomão Ribas Júnior – formulou consulta ao Tribunal de Contas da União, com vistas a questionar a possibilidade do pagamento de professores inativos do ensino fundamental com recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Em resposta, o Tribunal de Contas da União [...] exarou a seguinte manifestação:

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

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

Com efeito, na referida manifestação ministerial, destacou-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria na ACO n. 3.131-SC⁶², proposta pelo próprio Estado de Santa Catarina com o objetivo de suspender sua inscrição no cadastro de inadimplentes de determinados órgãos da União, tendo o Ministro Relator Roberto Barroso negado o pedido liminar e concluído que “a despesa com pessoal inativo e com pensionistas não pode ser considerada para fins de cômputo do percentual de 25% a ser aplicado em educação, conforme determinado pelo art. 212 da Constituição Federal”. Observou-se, ainda, que, muito embora a Ministra Cármen Lúcia tivesse, na condição de então Presidente da Corte, concedido o pleito liminar sob o argumento de que “a restrição ao acesso do ente

⁶² Salienta-se que o mérito ainda não fora definido pelo Pretório Excelso, encontrando-se o processo concluso ao Relator desde o dia 04.03.2020.

federado a recursos essenciais para a concretização de políticas públicas em favor dos cidadãos configura ameaça objetiva e atual de dano irreparável ou de difícil reparação”, registrou, por outro lado, quanto à matéria ora analisada que “no mérito da presente ação, este Supremo Tribunal Federal assente entendimento contrário ao arguido pelo autor quanto ao que se considera como gasto com educação”.

Na verdade, o entendimento desse Tribunal de Contas não deixa dúvidas acerca da questão desde o longínquo ano de 2007, ocasião em que, na análise das contas do exercício de 2006, passou-se a exigir do Estado que tomasse providências para alterar a situação irregular, a partir de recomendação disposta no parecer prévio exarado no processo PCG n. 07/00113037:

2.5. Exclusão das Despesas com Pagamentos de Inativos da Base de Cálculo do Valor Aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, do Ensino Fundamental e na Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos da Saúde

Deverá o Estado elaborar e apresentar ao TCE, até o final do exercício de 2007, um plano de exclusão das despesas com pagamentos de inativos da base de cálculo do valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, do ensino fundamental, e na Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos da Saúde, por não representarem contribuição para a manutenção ou para o desenvolvimento do sistema educacional, em respeito ao objetivo do art. 212 da CF e em atendimento à Sexta Diretriz, Inciso I da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde e à Portaria nº 587/2005 da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, no que tange aos recursos aplicados em Ações e Serviços de Saúde, uma vez que despesas com inativos referem-se à Previdência e não à Função Saúde.

Veja-se que a ideia da recomendação fora razoável naquele momento, oportunizando ao ente a adoção de medidas mediante a elaboração de um plano de ação, ou seja, não se exigiu do gestor a imediata exclusão dos gastos com inativos para o exercício subsequente, mas sim concedeu-lhe a possibilidade de planejar tal modificação orçamentária para o futuro.

Dessa maneira, ainda em 2007, a Secretaria de Estado da Fazenda elaborou o chamado “Plano de Exclusão de despesas com inativos” a partir do Ofício SEF/GABS n. 1292/07, que consistia na

eliminação dos gastos com inativos do cômputo da quantia aplicada em manutenção e desenvolvimento do ensino na ordem de 5% ao ano, do que representaria um prazo total de 20 anos para a regularização da situação.

Resta evidente que um plano de ação que se desenrole por 20 anos para regularizar uma desconformidade não poderia ser aceito, mormente se considerando que tal problemática já implicou em um desvio da casa bilhões para a área da educação, consoante será observado adiante.

Esclareça-se que, ao contrário do que começou a ser sustentado pelo Estado nos exercícios seguintes, em nenhum momento tal plano da Secretaria de Estado da Fazenda fora formalmente aceito por essa Corte de Contas, tendo inclusive o Conselheiro Relator César Filomeno Fontes, nas contas subsequentes, consignado em seu voto (Relatório n. GC-CFF 228/2008) que “o prazo proposto de 20 anos é inaceitável”, passando-se, assim, a presente irregularidade a constar como ressalva e recomendação a partir do Parecer Prévio n. 1/2008, exarado no processo PCG n. 08/00222865, nos seguintes termos:

1. RESSALVAS:

1.1. INATIVOS DA EDUCAÇÃO CONSIDERADOS NO GASTO MÍNIMO

Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito de cálculo do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal; [...]

2. RECOMENDAÇÕES:

2.1. EXCLUSÃO DOS GASTOS COM INATIVOS DO MÍNIMO EXIGIDO EM ENSINO E SAÚDE

Que seja mantida, no exercício de 2008, a redução dos gastos com inativos da Educação e da Saúde, ocorrida em 2007, para efeito de cálculo dos percentuais mínimos de 25% e 12%, respectivamente, das receitas de impostos, a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal e do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais, e em atenção às insistentes recomendações feitas pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas de Governo;

Salienta-se que, apesar de tal prazo infundável de 20 anos não ter sido aceito, não se desconhece que o posicionamento adotado nos julgamentos desse Tribunal Pleno trouxe reflexos quanto às ações do Estado frente à irregularidade até os dias atuais. Isso porque não se cogitara da emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, reiterando-se ressalvas e recomendações exercício após exercício até que, em 2012, autuou-se o processo de monitoramento PMO n. 12/00066348, instaurado especificamente para tentar contornar a irregularidade que expressamente já perdurava por meia década.

Infelizmente, contudo, a matéria não trouxe algum efeito prático, resultando na Decisão n. 0047/2016, *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:

6.1. Conhecer do Relatório de Monitoramento do Plano de Ação decorrente de recomendação constante do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do exercício de 2010 envolvendo a exclusão das despesas com inativos do percentual mínimo em Educação realizada na Secretaria de Estado da Educação.

6.2. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e do Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório de Monitoramento DCG-CAAC n. 0016/2015, ao Sr. Eduardo Deschamps – Secretário de Estado da Educação, aos demais Responsáveis nominados no item 3 desta deliberação e ao procurador constituído nos autos.

Em tal processo, não obstante tenham a área técnica e este órgão ministerial se manifestado no sentido de que o Estado não havia realizado nenhuma ação efetiva para contornar a problemática – o que ensejaria a necessidade de adoção de providências e poderia inclusive justificar a aplicação de multa aos responsáveis –, a referida decisão considerou que o cumprimento do plano de exclusão de 20 anos como uma medida aceitável para sanar a irregularidade, entendimento com o qual este órgão ministerial não pode compactuar.

Traz-se do voto condutor a seguinte fundamentação que conduziu à acima transcrita decisão do Tribunal Pleno:

Ao considerar o apontamento realizado pelo Corpo Instrutivo, apontado, entendo que no presente caso não ficou demonstrada a

inércia do Poder Executivo em buscar soluções para a exclusão das despesas com inativos do cômputo para atendimento ao art. 212 da Constituição Federal, uma vez que às fls. 04, consta uma série de medidas adotadas visando atender ao art. 212 da Constituição Federal, no que tange a aplicação do percentual mínimo de 25% da base legal estabelecida, em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Como exemplo é possível citar

a) às fls. 27 verifica-se o detalhamento do plano de ação com a descrição das medidas a serem adotadas para a resolução das pendências;

b) Relatórios Trimestrais elaborados em: 14 de dezembro de 2011 (fls. 15 e 16), 23 de fevereiro de 2012 (fls. 36 e 37), 24 de maio de 2012, (fls. 38 e 39), informando que existe uma dependência das informações da DIAF/SED;

Embora o Relatório de 15 de julho de 2013, (fls. 52 e 53), aponte uma redução no percentual de diminuição dos gastos com inativos no cômputo do percentual mínimo de 25%, não posso deixar de considerar as manifestações dos diversos Relatores, quando da análise do Processo de Prestação de contas do Governador de exercícios anteriores.

No Processo nº PCG 14/00183445, que analisou a Prestação de contas do Governador - Exercício de 2013, constam os esforços realizados para reduzir a cada exercício o percentual de apropriação de despesas com inativos:

Nesse sentido, é preciso reconhecer que, apesar de todas as dificuldades, o Poder Executivo vem realizando esforços para reduzir a cada exercício o percentual de apropriação de despesas com inativos para o atingimento do limite constitucional. Ademais, tenho como relevante o fato de o Estado vir seguindo o Plano de Exclusão de despesas com inativos, proposto em 2007 (Ofício SEF/GABS n.º 1292/07), com percentual de exclusão de 5% ao ano. E, nesse aspecto, aponto que em 2012, ano no qual fui relator das Contas de Governo, foram retirados 30% da folha total dos inativos em Educação.

Já no relatório das Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, do exercício 2014, analisada no processo nº PCG-15/00169800, foi consignado o seguinte:

A esse respeito, cabe considerar que a exclusão das despesas com os inativos do percentual a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino é um projeto de longo prazo, a ser implementado gradativamente. Tanto é assim que houve melhora em relação às contas do Governo do exercício de 2013, nas quais o percentual aplicado em Educação, excluindo os inativos, foi de 22,86%, e, em 2014, 23,21%.

Nas contas do exercício de 2014, a inclusão das despesas com os inativos da educação representou 60% do total das despesas dessa monta (R\$ 1,30 bilhão), enquanto que nas contas do exercício de 2013, a inclusão representou 65% do total das despesas dessa monta (R\$ 1,12 bilhão), apresentando, portanto, as contas do exercício de 2014 apresentaram uma melhora em relação às do exercício anterior.

Diante deste quadro, entendo que foram adotadas medidas que estão conduzindo a depuração das despesas com os inativos do percentual a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, que visam reduzir o percentual de inativos no percentual da Educação, não cabendo a aplicação de sanção pecuniária aos Responsáveis.

Ainda em 2016, destaca-se que fora instaurado novo processo de monitoramento (@PMO n. 16/00488185) com o objetivo de apurar a “inclusão dos gastos com inativos da Educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% no art. 212 da Constituição Federal”, o que por si só demonstra a falta de efetividade do monitoramento anterior⁶³. Todavia, quase 4 anos após sua autuação, o processo ainda se encontra em tramitação, já se podendo vislumbrar que sua existência também não trará maiores transformações no sentido de solucionar o problema.

Por sua vez, salienta-se que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina levou a matéria à apreciação do Poder Judiciário no início de 2019, a partir da Ação Civil Pública n. 0900040-68.2019.8.24.0091, buscando o reconhecimento da inconstitucionalidade da prática de inclusão pelo Estado de Santa Catarina das despesas com pagamento de inativos do setor da educação para fins de cálculo do limite constitucional estabelecido no art. 212 da CRFB/88. No entanto, observa-se que o processo ainda não teve sua instrução iniciada de fato, tendo o órgão ministerial interposto o Agravo de Instrumento n. 8000037-81.2019.8.24.0000 em face da decisão que declinou a competência e determinou a redistribuição dos autos à Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital. Assim, inevitável concluir que a questão demorará a ser solucionada pelo Poder Judiciário, já que o referido recurso apresentado fora cadastrado no dia 18.02.2019, sendo distribuído para a Desembargadora Relatora em

⁶³ Há, aliás, falta de efetividade na quase totalidade dos processos de monitoramento instaurados em decorrência de ressalvas, recomendações e determinações das contas do Estado, o que será destacado por esta representante ministerial na parte final deste parecer.

19.02.2019 e estando, desde então, concluso em gabinete, sem qualquer nova movimentação.

Por outro lado, vislumbra-se que a situação finalmente passou a ser tratada de uma maneira mais séria no âmbito dessa Corte de Contas a partir da tramitação do processo PCG n. 17/00171094, referente às contas do exercício de 2016. Isso porque o Conselheiro Relator Luiz Roberto Herbst, em seu Relatório e Voto n. GAC/LRH-251/2017, trouxe o seguinte posicionamento sobre o assunto:

Registro que este é um dos pontos mais relevantes da análise de contas de governo. O artigo 73 da LDB determina aos órgãos de fiscalização o exame prioritário do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente. Assim, cabe ao Tribunal de Contas examinar os atos e sua conformidade com a lei e apontar os resultados. Se a Constituição da República estabelece uma determinada regra, o Tribunal de Contas tem o dever de mostrar os resultados e eventuais desconformidades, sob pena de descumprir suas obrigações, impostas pela Constituição e pelas leis. Isto se mostra ainda mais relevante e indispensável quando se trata de prioridades como a educação e a saúde, com aplicação obrigatória de volume mínimo de recursos, pela sua importância na busca da erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades e da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, fundamentos da nossa Constituição, que, não por acaso colocou o seu descumprimento dentre as excepcionais possibilidades de intervenção federal nos Estados. Portanto, não se pode transigir nesse particular.

No que pertine à questão central acerca da divergência sobre o resultado da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (inclusão de despesas previdenciárias com inativos), depois de vinte anos em que este Tribunal questiona esse fato, parece-me que a questão já extrapolou o limite da razoabilidade e não vejo mais condições de contemporização.

Ressalto que em momento algum este Tribunal emitiu decisão afirmando que concordava com o cronograma para exclusão de despesas com inativos proposta pelo Executivo. Nem havia condições para tanto, porque não havia amparo legal, já que infundado o argumento de que a LDB é omissa quanto à sua inclusão ou exclusão no referido cômputo de gastos. [...]

Ademais, não se trata de opção do Corpo Técnico desta Casa, da STN ou do Grupo Técnico de trabalho que precede à aprovação dos manuais da STN, do qual este Tribunal participou ativamente até o exercício de 2016, mas de determinação legal. [...]

Assim, reitero mais uma vez. Não se trata de entendimento isolado e de uma novidade. Esse Plenário adota esse entendimento na análise de contas de todos os municípios catarinenses, como é sabido. Porém, por sucessivos exercícios este Tribunal vem ressaltando e

recomendando que o Poder Executivo Estadual deixe de inserir as despesas com o pagamento dos inativos da Educação no cômputo dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). [...]

Sem a inclusão dos inativos, em valores históricos, ter-se-ia aplicado mais R\$ 2,87 bilhões nos últimos 10 anos, o que certamente poderia ter resultado maior evolução do ensino público em Santa Catarina, que poderia impactar positivamente no ensino, tanto nas questões pedagógicas quanto de infraestrutura. Veja-se que as informações preambulares do Parecer Prévio mostram que houve queda expressiva no desempenho nos últimos anos no IDEB do ensino médio. [...]

Dessa maneira, a presente irregularidade constituiu-se em um dos principais fundamentos para o Conselheiro Relator decidir por recomendar a rejeição das contas então analisadas. Entretanto, o Tribunal Pleno seguiu o voto divergente no sentido de recomendar a aprovação das contas do Estado, mesmo diante da manutenção da grave irregularidade ora abordada.

No ano seguinte, frente à perpetuação do apontamento, este Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. MPC/AF/55.681/2018, sugeriu a rejeição das contas do exercício de 2017 (processo PCG n. 18/00200720), o que não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, que novamente emitiu parecer recomendando a aprovação das contas do Estado.

Além de todo o arcabouço normativo-jurisprudencial já mencionado no sentido da existência da presente irregularidade, em tal manifestação ministerial também fora explicitado o fato de que mesmo com a redução do *percentual* de despesas com inativos incluídas no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, o *montante* real do descumprimento permanece elevado, porquanto o volume daquelas despesas com inativos cresce ano a ano, ao passo que a importância de gastos efetivamente realizados no ensino permanecia estagnado nos últimos anos. Além disso, destacou-se que a quantia que deixa de ser aplicada na determinação constitucional sob debate mostra-se irrisória quando em comparação ao que o Estado deixa de arrecadar anualmente frente às renúncias fiscais. Veja-se:

De toda sorte, mesmo tomando como base o pretense compromisso sugerido pelo Governo Estadual para redução paulatina do cômputo dos gastos com inativos para fins de cumprimento da regra constitucional (5% ao ano), os números demonstram a ineficácia da medida no curto e médio prazo, já que a redução do percentual é aplicada sobre o total de despesas com inativos da educação, que aumenta ano a ano (principalmente com o salto dado no exercício de 2012), resultando, em verdade, no *aumento* dos gastos com inativos levados em conta pelo Governo no cômputo do mínimo constitucional, ao longo dos últimos exercícios: [...]

A partir desses dados, vê-se que, além de terem permanecido elevados os níveis de gastos com inativos computados pelo Poder Executivo (nada obstante a redução do percentual ano a ano), também não houve incremento do percentual de gastos efetivamente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, que permaneceu estacionário durante os últimos exercícios, conforme visto mais acima.

Diante disso, fica claro que as sucessivas recomendações e ressalvas feitas pelo Tribunal de Contas não surtiram o efeito desejado, tendo o Governo Estadual se omitido no enfrentamento adequado do problema, inclusive com nova piora dos dados no exercício de 2017.

Paralelamente a isso, é significativo o fato de que os recursos faltantes para o implemento do preceito constitucional representam montante comparativamente baixo frente à renúncia fiscal estimada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas nos últimos exercícios: [...]

O fato ganha em destaque diante da ausência de controle efetivo do Estado sobre tais renúncias, conforme observado por auditores da DCG no relatório referente às contas anuais do exercício de 2016: [...]

Da análise do gráfico anterior, percebe-se que somente 3,1% do valor total estimado como Renúncia de Receita é controlado pela SEF. [...]

Diante disso, não se pode aceitar que a SEF tenha apenas o controle com “relativa certeza” de apenas R\$ 169,06 milhões, enquanto a renúncia projetada atinja mais de 5,4 bilhões no exercício em análise. [...]

Embora a concessão de benefícios fiscais seja medida que contribua para a atração de investimentos e geração de emprego e renda, tais estímulos devem encontrar seu limite na própria capacidade das finanças públicas estaduais em fazer frente aos seus compromissos, mormente aqueles de estatura constitucional, a exemplo do desenvolvimento do ensino, cujo implemento reflete política de estado estratégica e fundamental para a sociedade. [...]

Independentemente disso, o Estado mais uma vez descumpriu o art. 212 da Constituição, com aplicação de somente 22,70% da receita líquida de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (distante R\$ 425,59 milhões do piso constitucional), com piora em relação ao percentual do exercício de 2016, elevação das despesas com inativos computadas, diminuição histórica dos níveis de investimento e tendência estacionária do percentual nos últimos exercícios, sem perspectivas concretas de melhora, evidenciando restrição constitucional de ordem gravíssima que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

E na análise das contas do exercício de 2018 (processo @PCG n. 19/00311744), este órgão ministerial novamente destacou a matéria no Parecer n. MPC/DRR/2192/2019, sendo o descumprimento do limite em questão talvez o principal motivo que fundamentou a sugestão pela rejeição das contas, o que também não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, ao recomendar nova aprovação das contas do Estado. Reitera-se aqui os principais pontos de tal posicionamento deste órgão ministerial, com destaque para o gigantesco montante – mais de R\$ 7 bilhões em valores atualizados – que deixou de ser aplicado no ensino ao longo dos anos por conta da irregularidade em questão:

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

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

A situação retratada neste parecer repete-se ao longo dos últimos vinte anos; a postura do Tribunal de Contas, de igual forma, mantém-se a mesma. Exaram-se meras recomendações, as quais são inúteis e não surtem qualquer efeito prático.

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

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

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

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

Por todo o exposto, na linha do que defendido por este Ministério Público de Contas nos últimos dois exercícios, resta evidente que a reincidência do descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino é fundamento passível de ensejar a rejeição das contas do Estado.

Contudo, esta representante ministerial não pode deixar de ponderar as especificidades que permeiam a análise das contas do Estado com relação ao exercício de 2019⁶⁴.

Neste contexto, destaca-se novamente que se trata 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 últimos 8 exercícios.

Dessa maneira, destaca-se que o Poder Executivo ao longo desses 8 anos não contornou a situação sob debate, conforme bem ilustra o quadro abaixo⁶⁵:

Exercícios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quantia aplicada	R\$ 2.49 bilhões	R\$ 2.83 bilhões	R\$ 3.09 bilhões	R\$ 3.53 bilhões	R\$ 3.67 bilhões	R\$ 3.90 bilhões	R\$ 4.19 bilhões	R\$ 4.70 bilhões
Percentual	22,35 %	23,14 %	22,86 %	23,21 %	22,23 %	22,87 %	22,70 %	23,41%
Quantia abaixo do limite mín.	R\$ 295 milhões	R\$ 228 milhões	R\$ 289 milhões	R\$ 271 milhões	R\$ 456 milhões	R\$ 362 milhões	R\$ 425 milhões	R\$ 320 milhões

⁶⁴ Salienta-se que tais especificidades serão destacadas na parte final deste parecer.

⁶⁵ Dados extraídos dos relatórios elaborados pela área técnica nas análises das contas de cada exercício sob a direção do ex-Governador do Estado (processos PCG n. 12/00175554, PCG n. 13/00172050, PCG n. 14/00183445, PCG n. 15/00169800, PCG n. 16/00145148, PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744).

Assim, observa-se que as contas das gestões anteriores poderiam ter sido objeto de recomendação pela rejeição em *todos* os exercícios diante do descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos estabelecido no art. 212 da CRFB/88. Todavia, não houve no período parecer prévio nesse sentido, nem mesmo nos últimos três exercícios, nos quais o Conselheiro Relator (2016) e este Ministério Público de Contas (2017 e 2018) destacaram a irregularidade como fundamento principal para recomendar a rejeição.

Logo, não se mostra pertinente utilizar a presente restrição para *agora* recomendar a rejeição das contas do novo Governo, que, inclusive, apresentou melhora significativa nos números que envolvem a matéria, atingindo pela primeira vez a aplicação do percentual de 24,17%, significando um montante de R\$ 5.38 bilhões destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, deixou-se de aplicar no ensino um valor menor de R\$ 184 milhões, ao contrário da quantia média de R\$ 330 milhões⁶⁶ que se deixou de aplicar anualmente na gestão anterior.

Isso não significa, porém, que essa Corte de Contas deva conceder outros 8 - ou 4 - anos a mais para o novo Governo solucionar de vez a questão, tampouco se deve esperar o termo do plano de exclusão apresentado pela Secretaria de Estado da Fazenda há quase uma década e meia; muito pelo contrário, a situação é urgente e reclama a adoção imediata de medidas concretas para que seja superada.

Nesse sentido, reputo premente - para que não se permaneça à espera da conclusão do processo de monitoramento em trâmite nessa Corte de Contas, ou do desenrolar da questão no Poder Judiciário - a autuação de auditoria específica com o objetivo de

66 Trata-se da média aritmética dos valores que anualmente deixaram de ser aplicados no ensino, conforme as quantias dispostas na tabela acima.

dissecar todas as nuances que envolvem o ponto e indicar as medidas efetivas que possam ser adotadas no menor espaço de tempo possível.

Enfim, com relação ao limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2019, seu não atingimento pelo Estado deve ensejar ressalva, recomendação ao gestor para sua adequação e determinação a esse Tribunal de Contas para a autuação de auditoria específica, não representando, *excepcionalmente para este exercício*, pelas razões aqui delineadas neste tópico, causa suficiente a acarretar a rejeição das presentes contas.

6.1.1. 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 2019, as quais atingiram o montante de R\$ 3.71 bilhões, ao qual fora adicionado o valor de R\$ 1.55 bilhão, relativo ao resultado líquido das transferências do FUNDEB⁶⁷, para fins de cálculo do limite constitucional debatido no subitem anterior, sem prejuízo dos ajustes efetuados conforme a legislação que rege a matéria.

6.2. FUNDEB

Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído e regulamentado por meio da Lei n. 11.494/07, na forma do art. 60 do ADCT.

Em linhas gerais, no âmbito do Estado, o fundo é composto pela destinação de 20% da arrecadação com impostos, além de eventual complementação por parte da União, na forma delineada no

⁶⁷ Ainda que tal resultado tenha sido deficitário, conforme será pontuado no subitem seguinte deste parecer.

art. 3º da Lei n. 11.494/07. Seu objetivo é distribuir recursos na proporção do número de alunos matriculados na rede de educação básica pública presencial, consoante a disciplina do art. 8º e Anexo da Lei n. 11.494/07.

Analisando-se os dados do FUNDEB relacionados ao exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Estado contribuiu com a quantia de R\$ 4.12 bilhões para a formação do fundo, recebendo, em retorno, o montante de R\$ 2.57 bilhões, ou seja, a sistemática de funcionamento do fundo gerou ao Estado uma perda financeira - resultado deficitário - de R\$ 1.60 bilhão, o que corresponde a 37,68% do total de recursos repassados⁶⁸, mas é, em contrapartida, considerado como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de cumprimento do art. 212 da CRFB/88, conforme visto acima.

A área técnica também registrou, como nos três exercícios anteriores, o embate entre a Secretaria de Estado da Fazenda e o Ministério da Educação acerca dos valores que deixaram de ser recolhidos ao FUNDEB nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 por conta, basicamente, da conversão de valores provenientes de ICMS ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei Estadual n. 13.334/05.

Salientou-se que a situação fora resolvida a partir do exercício de 2016, sendo que, com relação aos valores em discussão (exercícios de 2013 a 2015), a proposta de recolhimento do que a SEF entende devido⁶⁹ ainda não fora expressamente analisada pelo Ministério da Educação, tampouco fora finalizado o Procedimento Administrativo n. 09.2015.0006356-5 instaurado no âmbito do MP/SC para apurar a questão.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Proposta na qual também foram incluídos valores que deixaram de compor o fundo em razão das doações realizadas pela CELESC ao FUNDOSOCIAL em 2015 e 2016.

Dessa maneira, a área técnica entendeu necessário aguardar o desenrolar de tais procedimentos – junto ao MEC e ao MP/SC – para emitir o juízo dessa Corte de Contas sobre a matéria, o que se mostra pertinente, de acordo com as nuances que envolvem a presente problemática⁷⁰.

6.2.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - recursos do FUNDEB

A partir da leitura do art. 21, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei n. 11.494/07 – e consoante será observado no item seguinte deste parecer –, conclui-se que o Estado deve aplicar no mínimo 95% 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 2019 (R\$ 2.58 bilhões), o Estado aplicou na manutenção e desenvolvimento da educação básica o montante de R\$ 2.53 bilhões, o que corresponde a 98,14% dos recursos do fundo, restando atendida, assim, a legislação que rege a matéria.

A área técnica destacou, ainda, que o Conselho Estadual do FUNDEB deliberou pela aprovação com ressalvas das contas relacionadas aos recursos do fundo, ressaltando-se, por outro lado, que os dados mencionados no parecer do órgão não corresponderam às informações apuradas por essa Corte de Contas a partir dos dados extraídos do SIGEF.

⁷⁰ Acrescenta-se que a questão demonstra mais uma vez a falta de efetividade dos processos de monitoramento no âmbito dessa Corte de Contas, porquanto o processo @PMO n. 16/00509794 – último monitoramento instaurado para avaliar a matéria – encontra-se desde o dia 19.12.2016 sem qualquer movimentação.

6.2.2. Aplicação do saldo remanescente - recursos do FUNDEB

Diz a Lei n. 11.494/07:

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\$ 57 milhões) mediante a abertura de crédito adicional no 1º trimestre de 2019, cumprindo, portanto, o mandamento estipulado no acima transcrito art. 21, § 2º, da Lei n. 11.494/07.

6.2.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica - recursos do FUNDEB

Na forma do art. 22 da Lei n. 11.494/07 - em obediência ao disposto no art. 60, inciso XII, do ADCT -, ao menos 60% dos recursos do FUNDEB devem ser *destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública*.

Analisando o cumprimento do limite mínimo em questão, a área técnica verificou que foram empregados R\$ 1.97 bilhão na remuneração dos profissionais da educação básica no exercício de 2019, o que corresponde ao percentual de 73,87% dos recursos do FUNDEB, restando atendida, assim, a determinação insculpida no art. 22 da Lei n. 11.494/07.

6.3. 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 releva ainda mais a necessidade de cumprimento

dessas obrigações de aplicação mínima de recursos na assistência financeira ao ensino superior por parte do Estado.

Entretanto, a partir da análise realizada pela Diretoria de Contas de Governo, vislumbra-se que, no exercício de 2019, mais uma vez o limite mínimo de 5% (R\$ 278 milhões, no caso) – do que deveria ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (25% da receita líquida de impostos e transferências) – não fora alcançado pelo Estado, porquanto fora repassado às instituições de ensino superior legalmente habilitadas o montante total de **R\$ 137 milhões**, o que corresponde ao percentual de **2,47%**, ou seja, deixou-se de destinar a quantia de R\$ 140 milhões para se atingir o limite mínimo de recursos que deveriam ser empregados no ensino superior. Consequentemente, também não foram 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 Balanço Geral do Estado apresentado nas presentes contas do exercício de 2019, o Poder Executivo apresentou valores diferentes dos acima delineados, tendo em vista que computou no cálculo as bolsas concedidas a partir do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES⁷¹), defendendo, assim, que teria sido repassado o montante total de R\$ 192 milhões, o que corresponderia ao percentual de 3,45%, ainda abaixo, portanto, do percentual mínimo de 5% do que deveria ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, deixando-se, assim, de destinar a quantia de R\$ 85 milhões para se atingir o limite mínimo de recursos que deveriam ser destinados ao ensino superior.

Dessa maneira, a Diretoria de Contas de Governo esclareceu que o FUMDES, criado em obediência ao disposto no art. 171

⁷¹ Salienta-se que os recursos do FUMDES serão objeto de análise em subitem específico deste parecer.

da CE⁷², trata de matéria diversa da assistência ao ensino superior prevista no art. 170 da CE, razão pela qual os valores custeados pelo fundo jamais foram computados para fins de aplicação do percentual de 5% ora analisado. A área técnica, porém, reconheceu a conexão entre os assuntos, defendendo que a nova interpretação não deveria ser aceita no presente exercício, mas poderia ser apreciada pelo Plenário.

De fato, reputo que a análise da nova interpretação proposta pelo Poder Executivo deva ser objeto de apreciação em processo específico a ser autuado para tratar de todas as nuances que envolvem a matéria, conforme será abordado ao final do presente subitem.

Isso porque, de qualquer maneira, mesmo com essa nova proposta de análise, a conclusão não muda, permanecendo incólume o descumprimento do presente preceito do constituinte estadual.

Nesse sentido, a exemplo do que ocorre com o desrespeito ao limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino visto acima, o Estado vem reiteradamente deixando de destinar os valores sob debate ao ensino superior.

Com efeito, destaca-se que a gestão anterior não cumpriu o regramento em comento, situação que resultou na seguinte deliberação do Tribunal Pleno, no julgamento do processo de monitoramento PMO n. 12/00062270, em 13.07.2015 (Decisão n. 0885/2015):

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 os Planos de Ação apresentados pela Secretaria de Estado da Educação, nos termos e prazos propostos.

72 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.

6.2. 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, tendo em vista que boa parte da demanda de solicitações deixou de ser atendida por falta de recursos.

6.3. Dar ciência desta Decisão ao Responsável nominado no item 3 desta deliberação e à Secretaria de Estado da Educação.

6.4. Determinar o arquivamento deste Processo de Monitoramento.

Veja-se, assim, que a situação é similar à tratada no descumprimento do art. 212 da CRFB/88, isto é, não houve, em nenhum exercício onde figurou tal irregularidade, manifestação concreta nos julgados dessa Corte de Contas que pudessem apontar para a solução da questão.

Posteriormente, autuou-se novo processo de monitoramento (@PMO n. 16/00510881) para acompanhamento da irregularidade. No caso, a Secretaria de Estado da Educação não encaminhou nem mesmo o plano de ação que daria início ao procedimento, ensejando a aplicação de multa ao gestor por meio do Acórdão n. 18/2019, exarado em 06.02.2019, da seguinte forma:

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. Aplicar a multa de R\$ 1.136,52 (mil, cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), prevista § 1º do art. 70 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, c/c o incisos I e II do artigo 26 da Resolução nº 0122/2015, ao Sr. Eduardo Deschamps, Secretário de Estado da Educação em 2012 a 2018, CPF nº 561.317.049-53, fixando-lhes o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação da Decisão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal (DOTC-e), para comprovar a esta Corte de Contas o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que, fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial (art. 43, II e 71 do mesmo diploma legal), por deixar de cumprir determinação do Tribunal Pleno desta Corte de Contas no seguinte sentido:

1.1. Não encaminhamento do plano de ação e dos relatórios trimestrais de acompanhamento, na forma e periodicidade estabelecidas nas Resoluções do Grupo Gestor de Governo, conforme apontado no Relatório nº DCG – 08/2017.

2. Determinar à Secretaria de Estado da Educação para que no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta deliberação encaminhe a este Tribunal de Contas Plano de Ação visando ao cumprimento da Ressalva nº 6.1.7.3 e Recomendação 6.2.10.3 do Parecer Prévio nº 01/2016, bem como encaminhe os respectivos

relatórios trimestrais, até a completa implementação do plano de ação.

3. Determinar à Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG) a autuação de novo processo de monitoramento, a ser constituído a partir do plano de ação e relatórios de monitoramento a serem encaminhados pela Secretaria de Estado de Educação.

4. Dar ciência ao Ministério Público Estadual, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Resolução nº TC-0122/2015, sobre a não apresentação pela Secretaria de Estado da Educação do plano de ação e de relatórios de acompanhamento, destinados ao saneamento do descumprimento do art. 170, parágrafo único da Constituição Estadual, com aplicação de 1,40% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%.

5. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório nº DCG - 08/2017, à Secretaria de Estado da Educação, à Sra. Simone Schramm - atual Secretária Estadual de Educação, e ao Sr. Eduardo Deschamps - ex-Secretário Estadual de Educação.

6. Determinar o arquivamento do presente processo após procedimentos de cobrança da multa, pela Secretaria-Geral deste Tribunal de Contas.

E compulsando-se tais autos, observa-se que nenhuma outra providência fora adotada no processo, estando ainda pendente de recebimento o plano de ação a ser elaborado pela Secretaria de Estado da Educação, o que aponta para a pouca - ou nenhuma - efetividade desse tipo de processo.

Por outro lado, assim como pontuado com relação ao cumprimento do art. 212 da CRFB/88, vislumbra-se que a presente situação também passou a ser tratada com mais seriedade a partir da tramitação do processo PCG n. 17/00171094, referente às contas do exercício de 2016, quando - apesar da aprovação das contas em questão -, o Conselheiro Relator Luiz Roberto Herbst, em seu Relatório e Voto n. GAC/LRH-251/2017, utilizou a presente irregularidade também como fundamento para decidir por recomendar a rejeição das contas então analisadas.

No ano seguinte, frente à perpetuação do apontamento, este Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. MPC/AF/55.681/2018, sugeriu a recomendação pela rejeição das contas

do exercício de 2017 (processo PCG n. 18/00200720), o que não fora acolhido pelo Tribunal Pleno, que emitiu parecer recomendando a aprovação das contas do Estado. Destacam-se os seguintes pontos da referida manifestação ministerial:

Todavia, conforme referenciado na parte final do item 2.5.1 deste parecer, não bastasse o descumprimento histórico do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, constatou-se não ter sido atingida a meta do art. 170 da Constituição Estadual, uma vez que foi aplicado somente o valor de R\$ 65,69 milhões nas áreas disciplinadas pela LCE n° 281/2005, correspondente a 1,42% contra os 5% necessários.

Portanto, houve insuficiência de recursos na importância de R\$ 165.241.763,54 quanto ao exercício de 2017.

O descumprimento da Constituição Estadual é recorrente, tendo sido objeto de seguidas ressalvas e recomendações nos pareceres prévios referentes aos exercícios financeiros precedentes.

Analisando os números do descumprimento histórico, evidencia-se que o Governo rebaixou o patamar do percentual desde o exercício de 2011, tendo deixado de aplicar, entre 2010 e 2017, recursos no ensino superior catarinense equivalentes a R\$ 979,31 milhões, em valores não atualizados: [...]

O Governo do Estado vem sustentando dificuldades na implementação do mandamento constitucional, sob a alegação de que a aplicação dos recursos depende também do interesse dos alunos em solicitar os benefícios, bem como do preenchimento de requisitos pelas instituições de ensino.

Nada obstante, cumpre ao Governo promover políticas de divulgação e fomento eficazes destinadas ao incremento da demanda pela concessão de bolsas de ensino.

A propósito, veja-se que por conta de ressalva feito sobre o tema na análise das contas de governo do exercício de 2010, houve a instauração do processo de monitoramento n° PMO-12/00062270, arquivado por meio da Decisão n° 885/2015, com a seguinte recomendação: [...]

Como se vê, o Tribunal Pleno elaborou recomendação sobre o tema em 2015, dirigida à Secretaria de Estado da Educação, apontando que “boa parte da demanda de solicitações deixou de ser atendida por falta de recursos”.

O fato é que a irregularidade atravessa os exercícios, não tendo o Estado apresentado medidas eficazes para o incremento dos gastos em ensino superior até o nível exigido, importando no seguido descumprimento da norma constitucional.

E veja-se que após a Decisão n° 885/2015, o Tribunal de Contas, por ocasião da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2015, fez outra ressalva sobre o tema, dando ensejo à instauração de novo monitoramento em 31-10-2016, autuado sob o n° @PMO-16/00510881.

Contudo, até este momento, não houve a devida apresentação de

plano de ação destinado ao saneamento definitivo da questão, razão pela qual auditores do Tribunal elaboraram o Relatório nº DCG-8/2017 no aludido processo (ainda pendente de análise), sugerindo aplicação de multa ao secretário estadual da educação, pela não apresentação do plano de ação e respectivos relatórios trimestrais de acompanhamento.

Diante desse quadro, fica claro que as sucessivas recomendações e ressalvas feitas pelo Tribunal de Contas não surtiram o efeito desejado, tendo o Governo Estadual se omitido no enfrentamento adequado do problema, culminando com a desconsideração do último processo de monitoramento instaurado sobre o tema.

A exemplo do que foi constatado quanto ao descumprimento do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino, tem-se que a questão “extrapolou o limite da razoabilidade”, em razão das circunstâncias expostas.

Por tais considerações, evidencia-se restrição constitucional de ordem grave, que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

Por sua vez, no processo @PCG n. 19/00311744, referente às contas do exercício de 2018, este Ministério Público de Contas, mediante o Parecer n. MPC/DRR/2.192/2019, seguiu na mesma linha, destacando que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por todo o exposto, na linha do que defendido por este Ministério Público de Contas nos últimos dois exercícios, resta evidente que a reincidência do descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos no ensino superior também seria fundamento passível de ensejar a recomendação pela rejeição das contas do Estado.

Todavia, a mesma ponderação realizada na análise do cumprimento do art. 212 da CRFB/88 deve ser destacada no presente ponto, não se podendo deixar de considerar que se trata do primeiro ano de mandato da nova gestão, ao passo que o ex-Governador do Estado possuiu 8 anos para contornar a situação sob debate, mas não o fez, conforme bem ilustra o quadro abaixo⁷³:

Exercícios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quantia aplicada	R\$ 45 milhão	R\$ 59 milhão	R\$ 62 milhão	R\$ 51 milhão	R\$ 55 milhão	R\$ 54 milhão	R\$ 65 milhão	R\$ 65 milhão

⁷³ Dados extraídos dos relatórios elaborados pela área técnica nas análises das contas de cada exercício sob a direção do ex-Governador do Estado (processos PCG n. 12/00175554, PCG n. 13/00172050, PCG n. 14/00183445, PCG n. 15/00169800, PCG n. 16/00145148, PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744).

	S	S	S	S	S	S	S	S
Percentual	1,64%	1,95%	1,86%	1,36%	1,27%	1,28%	1,42%	1,30%
Quantia abaixo do limite mín.	R\$ 93 milhões	R\$ 93 milhões	R\$ 106 milhões	R\$ 138 milhões	R\$ 153 milhões	R\$ 158 milhões	R\$ 165 milhões	R\$ 186 milhões

Assim, observa-se que as contas da gestão anterior poderiam ter sido objeto de recomendação pela rejeição em *todos* os exercícios também diante do descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos estabelecido no art. 170 da CE, o que, como visto, jamais aconteceu. Logo, seria desproporcional utilizar a presente restrição para *agora* recomendar a rejeição das contas do novo Governo, que, inclusive, apresentou melhora significativa nos números que envolvem a matéria, atingindo pela primeira vez a aplicação do percentual de 2,47%, significando um montante de R\$ 137 milhões repassado às instituições de ensino superior legalmente habilitadas, ou seja, passou-se a aplicar no ensino superior aproximadamente 50% do que deveria ter sido aplicado, ao contrário do que ocorreu anualmente na gestão anterior, quando se aplicou somente por volta de 40% do que deveria ser repassado - percentual este que é ainda menor se considerado somente o segundo mandato do ex-Governador (aproximadamente 35%).

Nesse sentido, reputo premente - independentemente da sorte do processo de monitoramento ainda em trâmite nessa Corte de Contas - a autuação de auditoria específica com o objetivo de dissecar todas as nuances que envolvem o ponto e indicar as medidas efetivas que possam ser adotadas no menor espaço de tempo possível, inclusive para que também se proceda à devida análise da nova interpretação proposta pelo Poder Executivo com relação à fonte de receita dos recursos destinados ao ensino superior.

Logo, com relação ao limite mínimo de destinação de recursos ao ensino superior no exercício de 2019, seu não atingimento pelo Estado deve ensejar ressalva, recomendação ao gestor para sua adequação e determinação a esse Tribunal de Contas para a autuação de auditoria específica, não representando, *excepcionalmente para este exercício*, causa suficiente a acarretar a rejeição das presentes contas.

6.4. 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 (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 2019, o montante de R\$ 30.124.157,59 proveniente do FUNDOSOCIAL, sendo que, entretanto, fora repassada apenas a quantia de R\$ 28.865.663,57, ou seja, deixou-se de encaminhar o valor de R\$ 1.258.494,02 às APAEs.

Salienta-se que tal irregularidade não ocorreu nos dois exercícios anteriores, sendo observada pela última vez nas contas do exercício de 2016, constando como ressalva no Parecer Prévio n. 0001/2017, exarado no processo PCG n. 17/00171094:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.11. Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs -, no valor de R\$ 2,36 milhões, em desacordo com o disposto no art. 8º, §1º, da Lei (estadual) n. 16.297/2013⁷⁴;

74 Tal lei, na verdade, apenas atualizou a Lei Estadual n. n. 13.334/05, cujo art. 8º, § 1º, inciso II, e § 6º, fora descumprido.

Encontra-se em tramitação, ainda, o processo PMO n. 16/00180563, referente à irregularidade em questão quando observada na análise das contas de 2010.

Considerando todas as nuances que envolvem a matéria, e tendo em vista que, diante da maneira como é estruturado o procedimento de análise das contas do Estado, este órgão ministerial não tem acesso, neste momento, ao contraditório no qual o gestor poderá destacar o porquê da ocorrência da irregularidade – se decorrente de uma nova interpretação do Estado sobre a matéria, ou mesmo por conta de erro contábil, por exemplo –, entendo pertinente nesse momento a inclusão de ressalva ao parecer prévio e a expedição de recomendação ao gestor para a correção do apontamento se mostraram suficientes.

6.5. 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 2019, o montante de R\$ 230 milhões em receitas do salário-educação, tendo comprometido orçamentariamente somente a quantia de R\$ 164 milhões, correspondente ao percentual de 71,23% 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 Estado deve comprometer orçamentariamente a totalidade dos recursos arrecadados.

Nesse sentido, na análise das contas do exercício de 2017, foram expedidas as seguintes ressalva e recomendação no Parecer Prévio n. 0001/2018, exarado no processo PCG n. 18/00200720:

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.

De qualquer forma, observa-se que o percentual comprometido dos recursos arrecadados no exercício de 2019 se mostrou o mais baixo dos últimos três exercícios⁷⁵, motivo pelo qual 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.

6.6. 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.

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

⁷⁵ 99,10% em 2016, 95,39% em 2017, e 93,06% em 2018, comparados ao percentual de 71,23% no presente exercício de 2019.

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 2019, o montante de R\$ 80 milhões por meio do FUMDES, tendo realizado despesas, no contexto do art. 171 da CE, somente na ordem de R\$ 64 milhões, correspondente ao percentual de 80,71% 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 nos últimos três exercícios, 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, de 13.07.2015:

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 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 2019 pode ser considerado baixo⁷⁶, 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.

6.7. 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 entre as informações divulgadas no SIOPE e os dados apresentados pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do exercício de 2019.

Salienta-se que a presente questão fora objeto de ressalva e recomendação nos exercícios de 2016 e 2017, consoante se observa nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094 e PCG n. 18/00200720:

Exercício de 2016:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES:

⁷⁶ Nos exercícios anteriores, foram realizadas despesas nos percentuais dos recursos arrecadados de 98,99% em 2016, 70,56% em 2017, e 62,70% em 2018, comparados ao percentual de 80,71% no presente exercício de 2019.

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.

Assim, seguindo a linha do que vem sendo decidido por essa Corte de Contas, reputo ser desnecessária a inclusão de ressalva sobre o assunto - afinal, os dados foram divulgados pelo Estado, ao contrário do ocorrido no exercício de 2017 -, mostrando-se suficiente a expedição de recomendação para que as informações relacionadas ao SIOPE sejam apresentadas de maneira correta.

6.8. 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 2019 sob análise, as seguintes metas deveriam ser cumpridas⁷⁷:

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 (dezessete) 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
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. [...]

⁷⁷ Com relação à meta 7 abaixo transcrita, será analisado o cumprimento referente aos anos de 2015 e 2017, já que os dados do IDEB de 2019 em diante ainda não foram divulgados, consoante apontado adiante.

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 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. [...]

A Diretoria de Contas de Governo, em sua análise, apreciou os dados encaminhados pelo Estado no “4º Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina – 2015/2024” (fls. 1113-1140), 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, recomendando-se, todavia, que o controle fosse realizado totalmente por programas, da maneira como é realizado no planejamento das despesas públicas.

Por fim, a instrução apontou que o Estado desembolsou o montante de R\$ 3.12 bilhões para a execução de ações no atingimento das metas do Plano Estadual de Educação, o que corresponde somente a 81,06% 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 ser cumpridas até o final do ora debatido exercício de 2019. Nesse sentido, a partir das informações disponibilizadas pelo Estado (fls. 1115-1133), 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 [...]	92,8% (descumpriu)
Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade [...]	93,1% (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 e 6,0 em 2017); anos finais do ensino fundamental (5,5 em 2015 e 5,7 em 2017); e ensino médio (4,7 em 2015 e 5,2 em 2017)	Anos iniciais EF: 6,3 em 2015 e 6,5 em 2017 (cumpriu) Anos finais EF: 5,1 em 2015 e 5,2 em 2017 (descumpriu) Ensino médio: 3,8 em 2015 e 4,1 em 2017 (descumpriu)
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 [...]	97,4% (descumpriu)

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

Pontuou-se apenas o percentual de professores com formação superior adequada à área que lecionam:

Educação infantil: 49,3%

Anos iniciais do EF: 77,9%

Anos finais do EF: 64,7%

Ensino médio: 68,5%

conhecimento em que atuam, bem como a oportunidade, pelo Poder Público, de periódica participação em cursos de formação continuada.	
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,	Pontuou-se apenas que desde 2013 a rede estadual de ensino possui processo democrático de escolha dos gestores escolares, com avaliação anual de sua atuação desde 2016.

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.	
--	--

Nota-se, assim, que as metas que deveriam ser cumpridas até o final do exercício de 2019 ainda não foram totalmente cumpridas, o que se revela grave frente a um tema tão sensível na conjuntura pátria como a educação, consoante já exaustivamente destacado no presente parecer.

Com efeito, os últimos dados divulgados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷⁸, referentes ao exercício de 2017, revelam que mesmo as “amigáveis” metas estipuladas seguem longe de serem atingidas no que toca aos anos finais do Ensino Fundamental – 8ª série e 9º ano – e à totalidade do Ensino Médio no Brasil⁷⁹, sendo que inclusive o Estado de Santa Catarina não destoa de tamanha decepção⁸⁰, como visto na tabela acima: nota 5,2 nos anos finais do Ensino Fundamental (sendo que a meta era nota 5,7) e nota 4,1 no Ensino Médio (sendo que a meta era nota 5,2).

Tais resultados vão ao encontro do que historicamente é demonstrado pelos relatórios da UNESCO sobre o tema, os “*Education*

78 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. Acesso em 05.05.2020, às 16h.

79 Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=4135334>. Acesso em 05.05.2020, às 16h.

80 Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=4137916>. Acesso em 05.05.2020, às 16h.

for All Global Monitoring Report”⁸¹ 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, falhou-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 conta com três edições⁸² (2016⁸³, 2017-2018⁸⁴ e 2019⁸⁵), nas quais fora enfocada a ainda precária situação da educação em uma escala mundial⁸⁶, 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

81 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.

82 As próximas duas edições já foram noticiadas – *Inclusion* e *Non-state actors* – e continuarão com o enfoque dos problemas da educação em escala mundial. Disponíveis em: <https://en.unesco.org/gem-report/allreports>. Acesso em 14.11.2019, às 15h.

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

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

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

86 Pode-se considerar que a realidade nacional ainda se insere neste contexto de precariedade, 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, os referidos resultados do IDEB.

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”*⁸⁷.

Especificamente quanto ao Estado de Santa Catarina, a precariedade na qualidade da educação pode ser demonstrada a partir das seguintes informações organizadas⁸⁸ a partir dos resultados da Prova Brasil 2017 no âmbito do INEP:

INDICADOR	RESULTADO
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 5º ano na rede pública de ensino.	71%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede pública de ensino.	59%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 9º ano na rede pública de ensino.	46%
Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 9º ano na rede pública de ensino.	24%

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 2017⁸⁹: 95% para o 5º ano e 92,8% para o 9º ano. 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

87 Extraído do relatório de 2017-2018 (p. 296, *in fine*).

88 Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/compare>. Acesso em 05.05.2020, às 19h.

89 Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em 05.05.2020, às 20h.

matemática, implicando no aumento do número de analfabetos funcionais na idade adulta.

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 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 nos últimos dois 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.

Enfim, o fato de que as metas ora analisadas já deveriam ter sido cumpridas durante a gestão anterior do Executivo estadual ameniza, por um lado, a responsabilidade do atual Governo pela presente questão, mas não a elide, porquanto o cumprimento das

metas segue sendo necessário, do que entendo ser pertinente a inclusão de nova 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 exaustivamente pontuado no presente item deste parecer.

7. SAÚDE

Mostra-se realmente delicado – para se dizer o mínimo – abordar a questão da saúde pública nos dias pandêmicos de hoje.

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. Nesse sentido, inclusive, foi incluída ressalva e expedida recomendação no parecer prévio exarado no processo PCG n. 18/00200720⁹⁰:

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 valores sequestrados judicialmente e relacionados a ações e serviços públicos de saúde, especialmente

⁹⁰ Salienta-se que para o presente exercício entendo suficiente a inclusão da ressalva e a expedição da recomendação já sugeridas quando da análise das despesas sem prévio empenho na gestão orçamentária do Estado, bem como do acompanhamento atento do processo @RLA n. 17/00850315.

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.

Já fora citada, também, a auditoria operacional realizada para levantar a dívida do Estado na saúde (@RLA n. 17/00850315), podendo-se registrar também as inúmeras outras auditorias relacionadas à Secretaria de Estado da Saúde que passaram pelo Gabinete desta representante ministerial somente no último ano - @RLA 17/00767507; @RLA 18/00305157; @RLA 16/00496447; @RLA 18/00269096; @RLA 19/00217560; @RLA 18/00189572; @RLA 16/00531455; RLA 15/00279746; @RLA 17/00767507 -, todas elas trazendo problemas graves que envolvem tão sensível setor do Estado.

Retornando-se ao processo PCG n. 18/00200720, destaca-se a manifestação deste Ministério Público de Contas (Parecer n. MPC/AF/55.681/2018) 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 n° 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 n° 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.

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 Parecer n. MPC/DRR/2192/2019:

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 17/00850315⁸¹) que, até setembro/2017, a dívida na área da saúde estava estimada em **R\$ 1.083.958.642,18**⁸². 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, o quadro é muito grave, mormente se considerando tudo o que vem ocorrendo no atual ano de 2020, devendo ser acompanhado com atenção o desenvolvimento do processo @RLA n. 17/00850315, que traz o aprofundamento que a questão merece.

7.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Dizem a CRFB/88 e o ADCT, respectivamente:

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 (grifei).

No caso do Estado, 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 julgamento⁹¹ da ADI n. 5897-SC proposta pelo ex-Governador do Estado.

Assim, no exercício de 2019 cabe verificar a aplicação em ações e serviços públicos de saúde no percentual de 12% da receita proveniente de impostos, incluindo transferências, a qual, como visto na análise do limite do ensino, correspondeu ao montante exato de R\$ 22.247.248,541,96.

Dessa maneira, a Diretoria de Contas de Governo apurou que o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2019 o montante de R\$ 2.889.547.147,72, o que correspondeu a 12,99% da receita líquida de impostos e transferências, restando cumprido, portanto, o mandamento constitucional em questão.

Registra-se, entretanto, que o percentual aplicado fora menor que o observado no exercício anterior (14,10%), sendo maior, contudo, que os percentuais referentes aos exercícios de 2016 (12,82%) e 2017 (12,73%).

7.2. Despesa realizada em ações de saúde por programas

Como visto, o Estado empenhou em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2019 o montante de R\$ 2.871.032.061,99 - desconsiderando os restos a pagar não processados inscritos sem disponibilidade financeira (R\$ 76.700.663,31).

A área técnica destacou que 87,76% de tais despesas foram executadas nos seguintes programas: *Programa 0850 - Gestão*

91 Publicado em 02.08.2019, com trânsito em julgado no dia 15.08.2019.

de Pessoas (42,96%), Programa 0430 - Média e Alta Complexidade (34,29%) e Programa 0400 - Gestão do SUS (10,51%).

7.3. Despesa realizada em ações de saúde por modalidade de aplicação

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 67,74% por meio de transferências diretas a Municípios, de 20,06% mediante transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, de 7,08% por intermédio de aplicações diretas decorrentes de operação entre órgãos, de 5,10% por meio de transferências a Municípios Fundo a Fundo, e de 0,2% por outras transferências a Municípios.

7.4. 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 2019, o montante de R\$ 316.859.783,72 foi empenhado em cumprimento a sentenças judiciais, o que representou o percentual de 8,29% do orçamento da área, seguindo o crescimento notado nos últimos exercícios, consoante demonstra a tabela a seguir:

Exercício	Orçamento	Sentenças Judiciais	Percentua l
2016	R\$ 3.419.792.957,76	R\$ 118.155.053,45	3,46%
2017	R\$ 3.235.247.173,23	R\$ 3.235.247.173,23	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%

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) autuada justamente para avaliar essa chamada *judicialização* da saúde no Estado de Santa Catarina.

7.5. 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. (NR) (Redação do inciso II dada pela Lei 17.056, de 2016)

§ 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. (NR) (Redação do §§ 1º e 2º, incluída pela Lei 17.931, de 2020)

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo verificou que, no exercício de 2019, o fundo em questão recebeu recursos no montante de R\$ 30.632.918,35 e empenhou valores na proporção de 2,33% ao HEMOSC e ao CEPON, e de 97,67% aos Hospitais Municipais e entidades de caráter assistencial sem fins, restando cumprido, portanto, o disposto no art. 2º da Lei Estadual 16.968/16⁹².

7.6. 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.

Nesse contexto, a área técnica apontou a existência de divergências entre as informações divulgadas no SIOPS e os dados

⁹² 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 19/00311744.

apresentados pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do exercício de 2019.

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 19/00311744⁹³:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.18. 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. [...]

5.1.2. RECOMENDAÇÕES: [...]

5.1.2.10. 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;

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES [...]

1.2.5. Saúde [...]

1.2.5.4. Recomendar ao Estado que adote providências para inserção das informações faltantes no SIOPS (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde), de modo a assegurar a transparência quanto aos investimentos efetuados nas esferas federal, estadual e municipal.

Assim, para o presente exercício, reputo ser desnecessária a inclusão de ressalva sobre o assunto – afinal, os dados foram divulgados pelo Estado, ao contrário do ocorrido no exercício de 2016 –, mostrando-se suficiente a expedição de recomendação para que as informações relacionadas ao SIOPS sejam apresentadas de maneira correta.

93 Salienta-se que houve a autuação dos processos @PMO n. 16/00510610 n. 16/00509360 sobre a questão, os quais ainda se encontram em fase inicial de instrução, demonstrando mais uma vez a completa falta de efeito prático em tal tipo de procedimento.

7.7. Apuração da aplicação mínima em hospitais filantrópicos

A LOA do exercício de 2019 estabeleceu a destinação do percentual de 10% dos recursos financeiros do Fundo Estadual da Saúde para o custeio de hospitais filantrópicos. Veja-se⁹⁴:

Art. 6º O Estado aplicará em ações e serviços públicos de saúde a importância de R\$ 3.232.400.900,00 (três bilhões, duzentos e trinta e dois milhões, quatrocentos mil e novecentos reais), que corresponde a 15,08% (quinze inteiros e oito centésimos por cento) das receitas provenientes de impostos e das transferências da União ao Estado, conforme detalhamento a seguir:

§ 1º (Vetado)

§ 1º O Estado aplicará, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos financeiros destinados a outras despesas correntes do item 5.1.2.2 - Recursos ordinários - recursos do tesouro - RLD - (Fonte 0.100) do Fundo Estadual de Saúde (48091) no custeio administrativo e operacional, inclusive de pessoal e encargos sociais, dos hospitais filantrópicos de Santa Catarina. (Veto Parcial - Rejeitado MSV 041/2019)

Ao verificar o cumprimento de tal obrigação, a Diretoria de Contas de Governo observou que foram destinados 12,45% (R\$ 180.854.078,27) dos recursos do Fundo Estadual da Saúde no custeio de hospitais filantrópicos, restando plenamente observado, portanto, o limite mínimo estabelecido pela LOA de 2019.

7.8. 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

94 Observa-se que o Governador do Estado havia vetado o dispositivo em questão, mas a Assembleia Legislativa posteriormente derrubou tal veto, razão pela qual a obrigação fora plenamente aplicável no exercício de 2019.

relacionados aos processos PCG n. 17/00171094 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.1. RESSALVAS: [...]

5.1.1.13. Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidades, em descumprimento à Lei (estadual) n. 16.159/2013;

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES

1.2.5. Saúde

1.2.5.1. Recomendar ao Estado que envide esforços para assegurar o repasse aos municípios dos valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, conforme determina a Lei (estadual) n. 16.159, de 07/11/2013.

Ainda, na análise das contas do exercício anterior, verificou-se que não foram realizados pagamentos aos Municípios com relação a débitos assumidos de 2015 a 2018, para a realização de procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade. Dessa maneira, a questão foi levada ao Poder Judiciário, consoante relatado pela área técnica (fl. 2753):

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\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais); 2) o valor supra descrito será disponibilizado pelo Estado aos Municípios em parcelas mensais de R\$ 583.333,33 (quinhentos e oitenta e três mil, trezentos e trinta e três reais e trinta e três centavos), no período de 1 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\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) 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\$ 2.500.000,00 no programa de realização de cirurgias eletivas; 6) considera-se embutido no valor descrito no item 5 o montante mensal de aproximadamente R\$ 1.904.985,80, pactuado na Ata da CIB 160/2018 que o Estado deve aplicar mensalmente no programa de realização de cirurgias eletivas.

A Diretoria de Contas de Governo verificou que, no exercício de 2019, houve o devido cumprimento do mencionado acordo, sendo repassada a importância de R\$ 28.496.013,84 aos Municípios, restando em aberto apenas a parcela referente ao mês de dezembro – diante de trâmites contábeis anteriores ao pagamento –, razão pela qual entendo que a questão enseja apenas o monitoramento dos pagamentos efetuados pelo Estado na análise das contas do exercício seguinte.

7.9. Avaliação do Plano Estadual de Saúde

O Plano Estadual de Saúde do quadriênio 2016/2019, aprovado por meio da Resolução n. 001/CES/2016, 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.

Nesse contexto, a fim de melhor instrumentalizar tais objetivos, foram incorporados, no Plano Estadual de Saúde, os eixos orientadores do PPA para o setor: Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica.

Dentro de cada eixo foram apresentadas ações de enfrentamento, sendo 135 ações para a Atenção Básica, 144 para a Gestão do SUS, 8 para a Assistência Farmacêutica, 45 para a Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, 167 para a Vigilância em Saúde, e 85 para problemas que se encaixaram em mais de um eixo.

Dentro da documentação encaminhada pelo Estado na presente prestação de contas, a Secretaria de Estado da Saúde

apresentou o monitoramento das referidas ações por meio do Relatório Anual de Gestão 2019 (fls. 2085-2345).

A par do Plano Estadual de Saúde, observa-se também a relevância do Plano Nacional de Saúde (Pactuação Interfederativa 2017-2021 - Lei n. 8.080/90), elaborado de maneira conjunta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o período 2017-2021, sendo que a chamada Comissão Intergestores Tripartite definiu, a partir da Resolução n. 8/2016 do Ministério da Saúde, as diretrizes, os objetivos e as metas da saúde por meio de 23 indicadores.

No âmbito do Estado, os indicadores pactuados nesse contexto foram aprovados pela Comissão Intergestores Bipartite (Estado e Municípios) por meio da Deliberação n. 087/CIB/2017, sendo estes indicadores, na verdade, o objeto de análise da Diretoria de Contas de Governo no presente item, por meio da tabela de fls. 2755-2756.

Assim, observou-se que, diante de problemas nos dados apresentados, foi possível apenas a análise de 11 dos 23 indicadores pactuados, sendo que houve o atingimento da meta em 8 destes 11 indicadores.

Na análise do exercício anterior, fora expedida a seguinte recomendação no parecer prévio exarado no processo @PCG 19/00311744:

1.2 RECOMENDAÇÕES

1.2.5. Saúde

1.2.5.3. Recomendar ao Estado que adote providências para sanar as inconsistências verificadas na divulgação dos dados do Plano Nacional de Saúde, bem como envie esforços para alcançar as metas estipuladas.

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

8. PREVIDÊNCIA

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 2015⁹⁵, 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. 403/2008⁹⁶ do Ministério da Previdência Social (atual Secretaria da Previdência, vinculada ao Ministério da Economia), vedava qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário⁹⁷.

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 Financeiro⁹⁸.

A incorporação da massa de segurados do Fundo Previdenciário – que abarcava 16,90% dos servidores ativos do Estado⁹⁹ –, 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.

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

96 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.

97 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.

98 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.

99 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.

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;

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 Previdenciária¹⁰⁰ (CRP), cuja emissão¹⁰¹ 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 18.11.2017¹⁰².

100 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.

101 CRP registrada sob n. 962001-182005, emitida em 02.01.2020 e válida até 30.06.2020.

102 Ação Cível Originária n. 2829, Rel. Min. Luiz Fux, publicado em 20.10.2017.

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. 4000010-74.2016.8.24.0000¹⁰³, que tiveram o pedido liminar indeferido em 05.10.2016 e se encontram sobrestados para aguardar o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 875.958-GO, com repercussão geral no Pretório Excelso.

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)¹⁰⁴ demonstram que esta não é a situação vivenciada pelo Regime Próprio do Governo Estadual, a partir da análise da evolução do déficit atuarial¹⁰⁵:

2014	R\$ 153.98 bilhões
2015	R\$ 118.29 bilhões
2016	R\$ 134.10 bilhões
2017	R\$ 145.51 bilhões
2018	R\$ 152 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 já quase

103 Nestes autos o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (SINJUSC) e a Associação Catarinense do Ministério Público – ACMCP 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.

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

105 Valores obtidos nos 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 e @PCG n. 19/00311744).

retornou ao patamar anterior à unificação, com a agravante de agora possuir menos reserva patrimonial do que no período da segregação das massas.

Desta forma, a utilização de recursos do extinto Fundo Previdenciário para o pagamento de benefícios de segurados vinculados ao Fundo Financeiro acabou por reduzir significativamente as reservas financeiras até então acumuladas e, 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. 2758):

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 nas contas do Governo do exercício de 2015 (PCG n. 16/00145148)¹⁰⁶, fora autuado o processo @RLA n.

¹⁰⁶ 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

16/00542490, 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.

Não obstante tal deliberação, o fato é que, passados quatro anos da efetiva unificação dos fundos, o valor investido do Fundo Financeiro (Fundo único) do RPPS é de R\$ 564.926.475,50¹⁰⁷, ou seja, 20,86% inferior ao valor apurado a época da Lei Complementar n. 662/2015.

Nesse sentido, com relação à movimentação financeira do IPREV, no exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo destacou que o Fundo Financeiro efetuou repasse ao instituto previdenciário no valor de R\$ 104 milhões, que as Variações Patrimoniais Aumentativas totalizaram R\$ 106,58 milhões, e que a Variação Patrimonial Diminutiva totalizou R\$ 98 milhões, sendo que, desta, o percentual de 34,59% corresponde à despesa com Pessoal e Encargos, conforme informações coletadas no Balanço Financeiro do IPREV constante no SIGEF. Além disso, a Diretoria de Contas de Governo analisou detalhadamente outros itens referentes ao Fundo Financeiro, ponderando que (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 constitui-se de Valorização e Ganhos com Ativos e

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.

107 Disponível em: <http://www.iprev.sc.gov.br/gestao-previdenciaria/>. Acesso em 08.05.2020, às 9h.

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,

Ainda quanto a este ponto, as despesas orçamentárias realizadas pelo Fundo Financeiro no exercício de 2019 importaram em R\$ 6.09 bilhões. Considerando que a LOA do exercício de 2019 fixou como dotação inicial o montante de R\$ 5.37 bilhões, constata-se que o Fundo Financeiro gastou R\$ 716 milhões a mais do que o orçado inicialmente para o exercício.

A contabilidade do fundo, por sua vez, registrou dotação atualizada de R\$ 6.67 bilhões, sendo que a movimentação financeira do Fundo Financeiro no decorrer do ano de 2019 foi resumida pela área técnica à fl. 2761.

Já à fl. 2762, a Diretoria de Contas de Governo indicou um Passivo total de R\$ 659 milhões e apontou que o Passivo Atuarial calculado para o exercício de 2019 foi de R\$ 158.88 bilhões, sendo este valor composto pelo déficit 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) e pelo total do ativo registrado no Fundo Financeiro apurado no exercício de 2018.

Em caso de déficit atuarial, como na situação ora analisada, a Portaria n. 464/2018 do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria n. MPS-403/2008¹⁰⁸, impõe, entre outras opções, a

108 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/>. Acesso em 08.05.2020, às 12h.

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.

§ 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, às fls. 2558-2568 o IPREV informou que a nova gestão técnica, iniciada no exercício de 2019, estaria realizando

um diagnóstico da situação previdenciária, com estudos de alternativas para reduzir o saldo do déficit atuarial, em três frentes de trabalho: proposta de reforma da Previdência Estadual; monetização de Ativos Imobiliários; e plano de Migração para o Sistema de Previdência Complementar.

Entretanto, conforme delineado pela Diretoria de Contas de Governo à fl. 2764, as informações apresentadas não configuram um efetivo plano de amortização do déficit atuarial existente:

Em que pese às iniciativas apresentadas, é importante reiterar que a regularização das restrições atualmente existentes junto ao Ministério da Previdência exige o restabelecimento do Fundo Previdenciário, com a recomposição do saldo das aplicações do mesmo antes da incorporação ao Fundo Financeiro, acrescido dos rendimentos do período e das contribuições relativas aos segurados, devidas desde então.

Mas, admitindo-se, em tese, que o Fundo Financeiro permaneça como está atualmente, sem a recomposição do Fundo Previdenciário, é imperioso que o Estado apresente um plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial inexistente, nos moldes do que preconiza a Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403, de 10 dezembro de 2008.

Ante à ausência de um plano de amortização, nos termos dos arts. 18 e 19 supracitados, mister que se determine ao Governo do Estado a adoção de algum dos métodos previstos pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência.

Por fim, cumpre mencionar que a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, que implementou a Reforma da Previdência, 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 gestão¹⁰⁹.

109 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;

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 em Santa Catarina, ficam vedadas as transferências voluntárias de recursos, concessão de avais, garantias e subvenções ao Estado pela União¹¹⁰. 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

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.

¹¹⁰ 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.

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 já é objeto de ressalvas e recomendações nos três últimos exercícios, como se nota nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

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 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 o a Portaria do Ministério da Previdência Social n. 403, de 10 dezembro de 2008.

Portanto, diante da grave situação apresentada, e considerando, inclusive, o entendimento da Diretoria de Contas de Governo no presente processo, o ponto enseja a oposição de ressalva no parecer prévio do presente exercício, 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 para que se analise de maneira aprofundada o crescente déficit atuarial sob debate.

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 Herbst¹¹¹, até que, finalmente – após novo descumprimento no exercício de 2017 –, o limite mínimo em questão fora atingido pelo Estado no exercício de 2018.

Colhe-se, assim, que nos três exercícios anteriores (2016 a 2018) as despesas sob análise alcançaram, respectivamente, os valores de R\$ 366 milhões, R\$ 400 milhões e R\$ 388 milhões, equivalendo aos percentuais de 1,60%, 1,70% e 2,18% das receitas correntes do Estado em tais períodos.

¹¹¹ Como visto, o Tribunal Pleno seguiu o voto divergente do Conselheiro Wilson Wandall pela recomendação de aprovação das contas.

Por sua vez, consoante apurado pela Diretoria de Contas de Governo, vislumbra-se que no exercício de 2019 a nova gestão incrementou - proporcionalmente - os investimentos em pesquisa científica e tecnológica, representando gastos na ordem de R\$ 374 milhões, o que corresponde ao percentual de 2,49% das receitas correntes do Estado, restando devidamente cumprindo, portanto, o limite mínimo exigido pelo art. 193 da CE¹¹².

10. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

A Diretoria de Contas de Governo apontou que, no exercício de 2019, a administração indireta do Estado foi composta por vinte e duas empresas nas quais a maioria das ações com direito a voto pertenciam ao Governo, sendo que cinco das empresas se encontravam em fase de liquidação (BESCOR, CODESC, COHAB, CODISC e SANTUR).

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 2019 correspondeu a R\$ 18.11 bilhões, destacando-se que as empresas BADESC, CASAN, CELESC S.A. (Holding) e CELESC Distribuição S.A. representam 79,69% do total do balanço consolidado das catarinenses; acrescentando-se, ainda, que a CELESC Distribuição S.A. representa o percentual de 46,45% de todo o ativo consolidado, ao passo que a INVESC representa 67,02% de todo o passivo circulante das estatais.

Em uma análise da situação geral, a Diretoria de Contas de Governo destacou que (fls. 2772-2773):

O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante, referente ao exercício de 2019, revela que há uma diferença significativa entre os recursos existentes para fazer frente aos valores a serem liquidados

112 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\$ 344 milhões na Função Agricultura pela EPAGRI.

No curto prazo, temos o Ativo Circulante com saldo de R\$ 4,08 bilhões e o Passivo Circulante que totaliza R\$ 10,73 bilhões, havendo diferença de R\$ 6,65 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 1 real de dívida de curto prazo existe apenas R\$ 0,38 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\$ 14,02 bilhões enquanto o Passivo Não Circulante apresenta o saldo de R\$ 8,38 bilhões.

Ou seja, o Ativo Não Circulante equivale a 1,67 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, CASAN e SCGÁS, que apresentaram, respectivamente, lucros de R\$ 283 milhões, R\$ 198 milhões, R\$ 119 milhões e R\$ 81 milhões, o que suplantou o resultado do exercício anterior no caso da CELESC Holding e da CELESC Distribuição, e reverteu a apresentação de prejuízo no exercício anterior no caso da CASAN e da SCGÁS.

Por seu turno, destacou-se negativamente as empresas INVESC, SAPIENS PARQUE, CIDASC e EPAGRI, que apresentaram, respectivamente, prejuízos de R\$ 803 milhões, R\$ 10 milhões, R\$ 9 milhões e R\$ 7 milhões.

Assim, observou-se que em 2019 as empresas apresentaram um resultado operacional positivo de 12,84%, 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\$ 43 milhões 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 fls. 2774-

2775, por meio da qual concluiu que “o resultado nominal de lucro R\$ 43,83 milhões nas estatais onde o Estado participa diretamente, se traduz em uma projeção negativa ao Estado com um prejuízo de R\$ 481,43 milhões” (fl. 2775), diretamente relacionado ao expressivo resultado negativo da INVESC.

Com efeito, das informações apresentadas pela área técnica deve-se destacar os problemas de liquidez de menor prazo, o desastroso desempenho 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 e @PCG n. 19/00311744:

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;

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. 14/00343400n. 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, destacou os seguintes Órgãos Superiores da Administração Pública Estadual Direta: a Secretaria de

Estado da Segurança 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 incrementou os gastos em Segurança Pública no exercício de 2019, tendo aplicado o montante de R\$ 3.97 bilhões¹¹³, na proporção de 72,66% à SSP (R\$ 2.88 bilhões), de 26,72% à SAP (R\$ 1.06 bilhão) e de 0,62% à DC (R\$ 24 milhões). Foram destacados, ainda, os principais programas executados por cada um destes órgãos: “0706 - De olho no crime” por parte da SSP (R\$ 2.17 bilhões); “0740 - Gestão do Sistema Prisional e Socioeducativo” pela SAP (R\$ 978 milhões); e “0900 - Gestão Administrativa - Poder Executivo” na DC (R\$ 6 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 os crimes violentos intencionais legais como indicadores da segurança pública nos últimos exercícios. De uma maneira geral, concluiu-se que tais crimes¹¹⁴ apresentaram queda com relação ao exercício anterior, à exceção do crime de feminicídio, que cresceu em 38% com relação ao exercício de 2018, 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 51 unidades prisionais do Estado de Santa Catarina – cuja gestão é de

¹¹³ Registra-se que nos últimos 2 exercícios foram aplicados os valores de R\$ 3.60 bilhões (2017) e R\$ 3.88 bilhões (2018).

¹¹⁴ Homicídio, feminicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, e os resultantes de confronto com as polícias Civil e Militar.

responsabilidade da SAP -, concluiu-se haver um déficit total de 6.028 vagas¹¹⁵, com destaque para o Presídio Regional de Joinville (déficit de 700 vagas), inserido na Regional 03 - Norte Catarinense - que, ao lado da Regional 05 - Região Serrana e Meio Oeste Catarinense -, apresentaram os maiores déficits do Estado.

Também fora ponderada a qualidade das unidades prisionais, assinalando-se a existência de 2 excelentes, 19 boas, 17 regulares, 3 ruins e 10 péssimas¹¹⁶, incluindo-se nesta última - e alarmante - categoria o acima mencionado Presídio Regional de Joinville, ao lado da Penitenciária Industrial de Blumenau, do Presídio Feminino de Itajaí, das Unidades Prisionais Avançadas de Canoinhas e São Francisco do Sul, e dos Presídios Regionais de Biguaçu, Araranguá, Caçador, Xanxerê e Blumenau.

Salienta-se que tais situações foram objeto de recomendação nos pareceres prévios dos dois últimos exercícios:

Parecer Prévio n. 0001/2018:

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

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.

Parecer Prévio n. 1/2019:

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, mormente se considerando que o quadro piorou

¹¹⁵ 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).

¹¹⁶ Nos exercícios anteriores, houve 9 (2017) e 8 (2018) unidades avaliadas como péssimas, ou seja, o quadro piorou no exercício de 2019.

mesmo que diante de um maior investimento aplicado em segurança pública pelo Estado.

Finalmente, quanto à Defesa Civil, a área técnica pontuou as principais ações realizadas no órgão, a saber, a criação de diretoria específica de educação e capacitação com o objetivo fomentar a formação continuada de gestores, profissionais, organizações e a população em geral; a emissão de alertas sobre eventos climáticos via SMS; a aquisição de estações de monitoramento nas barragens de Taió e Ituporanga; a realização de ações conjuntas com os demais órgãos de segurança pública para vistorias no transporte de produtos perigosos; e o auxílio a Municípios na elaboração e implantação dos chamados Planos de Contingência, para o enfrentamento de desastres por parte da população de áreas de risco.

Por sua vez, dos pontos acima destacados, entendo ser primordial o aprofundamento de uma das questões mais sensíveis sobre a temática da segurança pública: a violência contra a mulher.

Como observado nos dados apontados pela área técnica, o presente exercício de 2019 apresentou um crescimento de 38% no número de feminicídios com relação ao exercício anterior (58 *versus* 42). Trata-se de resultado alarmante, representando, por exemplo, o dobro do número de latrocínios ocorridos em 2019 (58 *versus* 29)

Nesse contexto, destaca-se que durante o exercício sob análise, 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.

Logo, a par do acompanhamento atento da tramitação de referida auditoria relacionada ao alarmante 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 2019, 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\$ 47.592.327,00, valor este que superou o que se observou de forma consolidada no exercício de 2018 (R\$ 42.069.376,00), mas ainda fora bastante inferior ao observado nos exercícios de 2016 (R\$ 117.959.181,00) e 2017 (R\$ 119.290.958,00).

Por sua vez, destaca-se que o Poder Executivo praticamente zerou os gastos com publicidade e propaganda no exercício de 2019, efetuando despesas no montante de R\$ 155.336,00, o que representa apenas 1,04% do valor realizado no exercício anterior (R\$ 15.002.084,00), sendo infinitamente menor, ainda, que o observado nos exercícios de 2016 (R\$ 71.947,183,00) e de 2017 (R\$ 67.848.566,00).

Por outro lado, registra-se que o Poder Legislativo, durante o exercício de 2019, mais que dobrou seus gastos com publicidade e propaganda, atingindo o elevado montante de R\$ 44.836.517,00, o que representa incríveis 94,21% da totalidade de gastos do Estado com publicidade e propaganda no exercício. Com efeito, nos exercícios anteriores, os gastos do Poder Legislativo foram da ordem de R\$ 30.374.626,00 (2016), de R\$ 35.284.150,00 (2017) e de R\$ 18.191.648 (2018), representando os percentuais de 25,75%, de 29,58% e de 42,90%, respectivamente, dos gastos totais do Estado.

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\$ 56 milhões, destacando-se os valores de R\$ 24 milhões pelo Poder Executivo e de R\$ 26 milhões pelo Poder Judiciário.

Dessa maneira, observou-se que, ao longo do exercício de 2019, 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\$ 104 milhões, sendo que o Poder Legislativo efetuou o maior gasto, no valor de R\$ 45 milhões, enquanto que o Poder Judiciário e o Poder Executivo realizaram, respectivamente, despesas totais de R\$ 26 milhões e R\$ 24 milhões.

Portanto, ao contrário do observado nos 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, 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 no ente durante o exercício de 2019.

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 e @PCG n. 19/00311744¹¹⁷:

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 [...]

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.

No exercício de 2019, a Diretoria de Contas de Governo apurou que a previsão orçamentária de recursos para o FIA, na LOA, era de R\$ 1.209.762,00, sendo registrada a realização de despesas no valor irrisório de R\$ 14.466,09, o que representa somente 2% das despesas realizadas no exercício anterior e corresponde a apenas 0,26% da dotação atualizada para o fundo.

Conforme pontuado pela área técnica, ao confrontar-se as receitas arrecadadas com as despesas realizadas pelo FIA no período 2016 a 2019, chega-se ao montante de R\$ 3.614.697,01 de valores que deixaram de ser aplicados em ações voltadas aos interesses de crianças e adolescentes.

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 e, ainda, da determinação para a realização de auditoria específica no

¹¹⁷ 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 encontra-se desde novembro de 2017 sem qualquer movimentação.

Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente para que se avalie com profundidade as inconsistências ora observadas sobre a questão.

14. TRANSPARÊNCIA

Seguindo a tendência cada vez mais inexorável de produção e divulgação sistemática de informações da administração pública, a Lei Complementar n. 131/2009 incrementou 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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [...]

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 [...]

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.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo avaliou o desempenho do Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado, trazendo a seguinte análise (fl. 2797):

[...] nota-se, o dinamismo dos dados atualizados diariamente, relativas as importações dos sistemas de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), de Recursos Humanos (SIGRH), Obras Públicas (SICOP) e Gestão Patrimonial (SIGEP), sendo possível, ainda, montar ou filtrar a própria pesquisa da Receita e Despesa detalhada, inclusive permitindo analisar os dados por recursos gráficos, visualizar ou baixar o documento de um determinado contrato efetivado ou edital de licitação.

Além disso, no item Dados Abertos existe a facilidade de consultar e baixar as informações em formato aberto, processáveis por máquina e disponibilizados em formato de armazenamento que agrupa informações de arquivos de texto em planilhas.

A análise realizada utiliza como base o atendimento à Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Lei Complementar 131/2009, Decreto Federal 7.185/2010 e a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso às Informações.

Por fim, recomenda-se a continuidade do aperfeiçoamento quanto disponibilização das informações presentes no portal.

Conclui-se, assim, que a questão da transparência no exercício de 2019 pode ser considerada adequada de acordo com os ditames normativos pertinentes 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 2019 (fl. 2799):

Segundo o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina (BGE), no exercício de 2019, finalizou o processo de estruturação de dados e consolidação um modelo metodológico de apuração de custos. Além disso, informa que devido a necessidade de o Estado disponibilizar os custos públicos dos sistemas prisional e socioeducativo, estabeleceu que o SICSC atenderia inicialmente à Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP), sendo considerada a entidade objeto do projeto-piloto. Assim chegou a um software básico de apuração de custos baseado em uma ampla gama de dados de execução de gastos públicos. Para o ano de 2020, dentre outras, pretendem desenvolver melhorias sistêmicas no projeto-piloto e ampliação do sistema de apuração de custos de outros serviços e entidades estaduais.

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.

Veja-se, a propósito, o que restou assinalado sobre a matéria nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744:

Exercício de 2016:

5.1.2. RECOMENDAÇÕES:

5.1.2.12. Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade Geral da Secretaria do Estado da Fazenda conclua a implantação do sistema para apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, §3º, da Lei Complementar n. 101/2000;

Exercício de 2017:

5.1.3. RECOMENDAÇÕES:

5.1.3.10. Apuração de custas pelo Estado

5.1.3.10.1. Continue implementando a apuração de custas dos serviços públicos e que a conclusão dos trabalhos seja célere, para dar cumprimento ao art. 50, §3º da Lei Complementar n. 101/2000.

Exercício de 2018:

1.2 RECOMENDAÇÕES

1.2.11. Apuração de Custos pelo Estado

1.2.11.1. Recomendar ao Estado que 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.

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.

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 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.

As seguintes ressalvas e recomendações emitidas nos três últimos pareceres prévios exarados por essa Corte de Contas nos processos PCG n. 17/00171094, PCG n. 18/00200720 e @PCG n. 19/00311744, bem ilustram a questão¹¹⁸:

Exercício de 2016:

5.1.1.15. Ausência no Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, de todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução n. TC-6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa n. 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;

5.1.1.16. Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central do sistema (Secretária da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder 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;

Exercício de 2017:

5.1.1.14.1. O relatório que acompanha o Balanço Geral do Estado em 2017, produzido pela Diretoria de Auditoria Geral - DIAG, não apresenta qualquer manifestação acerca das demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias que acompanham o Balanço

118 Foram instruídos três processos de monitoramento para acompanhar a matéria: @PMO n. 12/00062865 (arquivado), PMO n. 12/00066267 (ainda em instrução) e @PMO n. 18/01058765 (em fase inicial de instrução). Como se percebe, também com relação à questão em comento tais procedimentos se mostraram sem qualquer efeito prático.

Geral do Estado em descumprimento ao Regimento Interno deste Tribunal (art. 70). No mesmo sentido, assevera-se que a DIAG não atendeu nenhuma das determinações contidas na IN-20. Enfatiza-se que a ausência de remessa de informações é fato reincidente nas Contas de Governo.

Exercício de 2018:

1.2.7.1. Recomendar ao Estado que adote providências para que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo obedeça ao princípio da segregação das funções, segundo o qual a execução e o controle devem ficar a cargo de órgãos distintos, bem como ao princípio da autonomia e da subordinação hierárquica direta ao Chefe do Poder Executivo.

1.2.7.2. Recomendar ao Estado que encaminhe o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as Contas Anuais do Governador, com todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-06/2001, bem como na Instrução Normativa nº TC-20/2015.

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 (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.

Assim, com relação ao exercício de 2019, a documentação encaminhada pelo Estado tratou da Corregedoria-Geral do Estado às 349-355, apresentando sua missão no assessoramento ao Governo do Estado quanto à defesa do patrimônio, ao controle interno, à auditoria pública, à prevenção e combate à corrupção, e à transparência da administração pública estadual.

Nesse sentido, a Diretoria de Contas de Governo pontuou (fls. 2801-2803) as principais ações do órgão na sua função de controle interno do ente, sob o aspecto da Auditoria-Geral do Estado, da Ouvidoria-Geral do Estado e da própria Corregedoria-Geral do Estado.

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 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.

A instrução também destacou o relatório de atividades do órgão, além de registrar que, segundo dados do próprio ente, houve benefícios financeiros e potenciais no exercício de 2019, com a atuação da Corregedoria-Geral do Estado.

Logo, na linha do que pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, entendo que as irregularidades relacionadas ao controle interno do Poder Executivo foram sanadas no presente exercício de 2019.

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, a área técnica destacou 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.

Frente a tal determinação, a Diretoria de Contas de Governo, no presente momento, aduziu apenas que “diante desta determinação a área técnica está realizando análise sobre o assunto”, para na sequência descrever as regulamentações que envolvem a matéria e pontuar, um a um, os 82 processos de monitoramento constituídos entre 2010 e 2018.

De acordo com o que já restou exhaustivamente ponderado - e inclusive demonstrado - no presente parecer, os processos de monitoramento, atualmente, não tem 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, a exemplo do que fora pormenorizadamente delineado na análise do cumprimento do limite mínimo de gastos em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

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. 2814-2825) um resumo de tudo o que fora analisado no presente processo, emitindo (fl. 2826), em seguida, ilustração com os resultados alcançados pelo Estado, a qual se reproduz na seguinte tabela:

INDICADOR	PARÂMETRO	VERIFICADO	SIM/NÃO O
Receita Total	Mín. R\$ 28.27 bi	R\$ 28.20 bi	NÃO
Despesa Total	Máx. R\$ 28.27 bi	R\$ 28.04 bi	SIM
Resultado Primário	Mín. R\$ 1.38 bi	R\$ 1.99 bi	SIM
Resultado Nominal	R\$ 1.05 bi	R\$ 1.04 bi	NÃO
Dívida Consolidada Líquida	Máx. 200% RCL	80,29% RCL	SIM
Passivo Atuarial	-	R\$ 158.88 bi	SIM
Operações de Crédito Intralimite	Máx. 16% RCL	0.62% RCL	SIM
Despesa Pessoal Consolidada	Máx. 60% RCL	55,45% RCL	SIM
Despesa Pessoal Executivo	Máx. 54% RCL	45,75% RCL	SIM
Despesa Pessoal Legislativo	Máx. 2,10% RCL	1,77% RCL	SIM

Despesa Pessoal TCE	Máx. 0,90 RCL	0,83% RCL	SIM
Despesa Pessoal Judiciário	Máx. 6% RCL	5,37% RCL	SIM
Despesa Pessoal MP	Máx. 2% RCL	1,73% RCL	SIM
Aplicação em Man. e Des. Ensino	Mín. 25% RLIT	24,17% RLIT	NÃO
Aplicação Mín. Ensino Superior	Mín. 5% MDE	2,47% MDE	NÃO
Aplicação em Saúde	Mín. 12% RLIT	12,99% RLIT	SIM
Pesquisa Científica e Tecnológica	Mín. 2% RC	2,49% RC	SIM
Teto dos Gastos Públicos	Máx. 8,22%	10,76%	NÃO

Passa-se, assim, às considerações finais deste órgão ministerial para, na sequência, apresentar a conclusão deste parecer.

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, necessário registrar que, já há bastante tempo, o prazo estipulado no art. 59, inciso I, da CE - 60 dias -, para a tramitação completa do processo de Prestação de Contas do Governo do Estado nesse Tribunal de Contas mostra-se bastante exíguo diante do gigantesco volume de informações que devem ser analisadas e da própria relevância da matéria, já que se trata possivelmente da análise de contas públicas mais relevante de cada exercício.

Nesse sentido, o prazo de 5 dias corridos estipulado no art. 74 da Resolução n. TC-06/2001 para a análise deste órgão ministerial se mostra absolutamente inadequado para uma tarefa hercúlea que se mostra mais complexa a cada ano frente ao paulatino aumento de informações apreciadas.

A situação se revela ainda mais crítica quando o prazo deste Ministério Público de Contas é concedido imediatamente após a conclusão do relatório técnico, antes mesmo da concessão do contraditório ao Governo do Estado, o que dificulta a atividade ministerial. Nesse sentido, o deslocamento do momento de análise do órgão ministerial para, por exemplo, depois do exercício do contraditório pelo Estado, já se mostraria suficiente para contornar a situação e aprimorar a manifestação ministerial, o que pode ser feito mais facilmente que a alteração do prazo total de tramitação do processo nessa Corte de Contas, que se encontra previsto na Constituição Estadual.

De toda forma, fica a sugestão para a criação de grupo de estudo específico para buscar novas alternativas na tramitação do presente processo, a fim de otimizar a atividade de todos os envolvidos.

Superado tal ponto, reitero, neste momento, as especificidades que permeiam a análise das presentes contas do exercício de 2019.

Neste contexto, não se pode deixar de considerar que se trata 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 últimos 8 exercícios, consoante já foi registrado em outros momentos deste parecer.

Conforme fora exaustivamente delineado principalmente no que se refere ao limite mínimo de aplicação de recursos estabelecido no art. 212 da CRFB/88, observa-se que as contas da gestão anterior poderiam ter sido objeto de recomendação pela rejeição em *todos* os exercícios diante desta irregularidade, muitas vezes em conjunto com outras restrições também gravíssimas.

Todavia, como visto, no presente século, emissão de parecer prévio nesse sentido no que se refere às contas do Estado, nem mesmo nos últimos três exercícios, nos quais o Conselheiro Relator (2016) e este Ministério Público de Contas (2017 e 2018) destacaram diversas irregularidades gravíssimas como fundamento para recomendar a rejeição.

Logo, não se mostra coerente utilizar as restrições *antes* ressalvadas para *agora* recomendar a rejeição das contas do novo Governo, que, inclusive, apresentou melhora significativa em muitos dos números analisados no presente processo, consoante observado ao longo do relatório da Diretoria de Contas de Governo e desta manifestação ministerial.

Salienta-se, contudo, que estas nuances envolvem apenas este primeiro ano de mandato, não devendo essa Corte de Contas, assim, conceder outros 8 - ou 4 - anos à nova gestão governamental para solucionar de vez as questões ainda não sanadas.

Por outro lado, também não há como simplesmente fechar os olhos para a presente realidade que nos tomou de assalto. Embora a análise do presente processo se refira ao já findo exercício de 2019, estamos todos, hoje, vivenciando um momento sem precedentes.

Nesse sentido, quando esta representante ministerial soube da incumbência de exarar o presente parecer, surgiram diversas ideias no sentido de acrescentar, aqui, orientações voltadas à melhoria na execução de políticas públicas para o próximo - agora atual - exercício. Todavia, uma grande parte desse intuito teve que ser suspenso em face da atual situação de pandemia. Nesse sentido, seríamos ingênuos se simplesmente orientássemos diretrizes para as próximas contas como se estivéssemos em um cenário de normalidade quando já presenciemos a atual realidade, e não fazemos ideia do porvir. O momento, pode-se dizer, é de sobrevivência - que incluirá a

sobrevivência também das contas de governo deste e possivelmente de alguns próximos exercícios.

Tal cenário de excepcionalidade, entretanto, não significa agir ao arrepio da lei. Procedimentos podem ser simplificados, formas de ação podem ser reinventadas, mas tudo dentro do arcabouço normativo que nos cerca, não se esquecendo jamais que em momentos críticos o cuidado com o dinheiro público deve ser redobrado.

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 2019;

2. pela inclusão das seguintes ressalvas:

2.1. Módulo de acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras do orçamento do SIGEF ainda apresenta deficiências, sendo preenchido de forma inadequada, em afronta à LOA, não considerando toda execução e medição das subações previstas, nos moldes do orçamento;

2.2. 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;

2.3. Descumprimento do art. 120, §§ 9º a 11, da CE, na medida em que 816 emendas impositivas, equivalentes a 74% de um total de 1.104, deixaram de ter execução orçamentária e financeira no exercício de 2019, sem justificativa de ordem técnica para tanto;

2.4. 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;

2.5. Cancelamento de despesas liquidadas, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, afetando a credibilidade e a confiabilidade dos resultados do Balanço Geral do Estado;

2.6. Evolução constante do estoque da dívida ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos;

2.7. Descumprimento do teto de gastos estabelecido no art. 4º da Lei Complementar n. 156/2016;

2.8. Descumprimento da meta da dívida consolidada líquida, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal;

2.9. Descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino disposto no art. 212 da CRFB/88, diante da insistência em considerar indevidamente os gastos com inativos na apuração do limite;

2.10. Descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas do Estado, em afronta ao art. 170, *caput* e parágrafo único, da CE;

2.11. Retenção de recursos destinados às APAEs, em afronta ao art. 8º, § 1º, inciso II, e § 6º, da Lei Estadual n. 13.334/05;

2.12. Descumprimento do art. 212, § 5º, da CRFB/88, relacionado à aplicação dos recursos do salário-educação;

2.13. Descumprimento do art. 171 da CE e da Lei Complementar Estadual n. 407/2008, relacionados à aplicação de recursos do FUMDES;

2.14. Não atingimento da totalidade das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação para o exercício de 2019;

2.15. Ausência de adoção de providências para o equacionamento do expressivo e crescente déficit atuarial existente no regime próprio de previdência social;

2.16. Aplicação irrisória 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. Realizar o planejamento orçamentário que contemple possíveis contingências advindas da realidade econômica existente, para que as diferenças entre as metas pré-fixadas e o que for efetivamente executado, especialmente no plano plurianual, não extrapole os recursos financeiros colocados à disposição pela peça orçamentária;

3.2. Executar fielmente o orçamento fixado para os Programas Temáticos, notadamente no que se refere ao *Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar*;

3.3. 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 esmerada 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;

3.4. 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;

3.5. Cumprir fielmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11, da CE;

3.6. 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;

3.7. Evitar a realização de despesas sem prévio empenho, em obediência aos estágios da despesa disciplinados na Lei n. 4.320/64;

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

3.9. Adotar mecanismos que melhorem a eficiência por parte do Estado na cobrança dos créditos relativos à dívida ativa;

3.10. 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;

3.11. Observar o cumprimento dos compromissos relacionados aos precatórios, bem como acompanhar de maneira diligente a tramitação dos processos em que o Estado seja parte;

3.12. Buscar corrigir as inconsistências assinaladas na auditoria financeira realizada no balanço patrimonial do Estado;

3.13. Buscar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, em especial a meta da dívida consolidada líquida;

3.14. Adotar providências quantos aos riscos fiscais e passivos contingentes, na forma do art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

3.15. Observar o limite mínimo de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino disposto no art. 212 da CRFB/88, excluindo os gastos com inativos da apuração do limite;

3.16. Observar o limite mínimo de aplicação de recursos na assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas do Estado, na forma do art. 170, *caput* e parágrafo único, da CE;

3.17. Observar fielmente o disposto no art. 8º, § 1º, inciso II, e § 6º, da Lei Estadual n. 13.334/05;

3.18. 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;

3.19. 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;

3.20. 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 2019;

3.21. Adotar providências no sentido de alcançar as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação;

3.22. Adotar providências para manter as informações relativas ao SIOPS atualizadas e com dados corretos, bem como proceder à retificação dos dados relativos ao exercício de 2019;

3.23. Adotar providências para sanar as inconsistências verificadas na divulgação dos dados do Plano Estadual de Saúde, bem como envidar esforços para alcançar as metas estipuladas;

3.24. Adotar providências no sentido de buscar o reequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência;

3.25. Adotar providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo;

3.26. Adotar providências para a efetiva extinção das estatais em processo de liquidação;

3.27. Adotar providências para evitar o déficit de vagas nos presídios e para melhorar a condição das unidades prisionais, priorizando aquelas qualificadas como “péssimos”;

3.28. Adotar providências a fim de combater o alarmante quadro de violência contra a mulher no Estado;

3.29. Adotar providências para a aplicação integral dos recursos disponíveis no FIA;

3.30. 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. Avaliar a possibilidade de retomar a análise das alterações orçamentárias em item específico do relatório técnico, diante da importância da matéria;

4.3. Diligenciar sobre as eventuais sanções aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional em razão do descumprimento do teto de gastos estabelecido no art. 4º da Lei Complementar n. 156/2016, as quais podem instruir procedimento apartado para a apuração das devidas responsabilidades também no âmbito dessa Corte de Contas;

4.4. Autuar auditoria para avaliar definitivamente a questão da aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino na forma do art. 212 da CRFB/88, com a exclusão definitiva dos gastos com inativos da apuração do limite;

4.5. Autuar auditoria para avaliar definitivamente a questão da aplicação de recursos na assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas do Estado, na forma do art. 170, *caput* e parágrafo único, da CE;

4.6. Autuar auditoria para avaliar o equacionamento do expressivo e crescente déficit atuarial do regime próprio de previdência social do Estado;

4.7. 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;

4.8. Autuar auditoria para se averiguar os exorbitantes gastos em publicidade e propaganda realizados durante o exercício de 2019 pela Assembleia Legislativa;

4.9. Autuar auditoria para averiguar a utilização irrisória dos recursos do FIA nos últimos exercícios;

4.10. Avaliar a criação de grupo de estudo para buscar novas alternativas com o intuito de otimizar a tramitação do processo de Prestação de Contas do Governo do Estado, revendo fluxos e prazos, considerando-se, por exemplo, o exíguo lapso de 5 dias para a manifestação ministerial imediatamente após a conclusão do relatório técnico¹¹⁹ e antes do contraditório, o que se mostra incompatível frente ao volume de informações e à importância da matéria.

¹¹⁹ Uma alternativa seria o deslocamento da análise deste órgão ministerial para momento posterior, como por exemplo após o exercício do contraditório pelo Governador do Estado.

Florianópolis, 12 de maio de 2020.

Cibelly Farias
Procuradora

ANEXO - ÍNDICE

<u>1. O ESTADO DE SANTA CATARINA - DADOS E INDICADORES</u>	3
<u>2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO</u>	4
<u>2.1. Metas de despesa previstas no PPA, na LDO e na LOA</u>	4

2.2. Execução financeira dos programas	6
2.3. Execução das metas físicas e financeiras de ações previstas na LOA	9
2.4. Controle e avaliação dos resultados da renúncia de receita no escopo da LRF	11
3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	20
3.1. Receita Orçamentária	20
3.2. Despesa Orçamentária	21
3.3. Emendas Impositivas	25
4. GESTÃO CONTÁBIL	29
4.1. Gestão Orçamentária	30
4.2. Gestão Financeira	36
4.3. Gestão Patrimonial	37
4.4. Patrimônio Líquido	41
4.5. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro	41
4.6. Resultado Financeiro apurado no Balanço Patrimonial	41
4.7. Ativo Permanente e Passivo Permanente	41
4.8. Saldo Patrimonial	42
4.9. Contas de Controle	42
4.10. Demonstrações das Variações Patrimoniais	42
4.11. Demonstração dos Fluxos de Caixa	43
4.12. Teto dos Gastos Públicos	43
4.13. Auditoria Financeira	45
5. GESTÃO FISCAL	47
5.1. Receita Corrente Líquida	47
5.2. Despesa com Pessoal versus Receita Corrente Líquida Ajustada	47

5.2.1. Poder Executivo	48
5.2.2. Poder Legislativo	48
5.2.2.1. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	49
5.2.2.2. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	49
5.2.3. Poder Judiciário	49
5.2.4. Ministério Público do Estado de Santa Catarina	49
5.3. Transferências voluntárias e destinação de recursos ao setor privado	50
5.4. Avaliação das metas anuais estabelecidas na LDO	50
5.5. Operações de crédito	52
5.6. Garantias e contragarantias de valores	52
5.7. Avaliação do grau de risco de crédito (<i>rating</i>)	53
5.8. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes	53
5.9. Receita Líquida Disponível e participação dos Poderes e Órgãos	54
5.10. Execução de Restos a Pagar	55
5.11. Disponibilidade de Caixa	55
6. EDUCAÇÃO	56
6.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	57
6.1.1. Despesas realizadas em Ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	70
6.2. FUNDEB	70
6.2.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - recursos do FUNDEB	72
6.2.2. Aplicação do saldo remanescente - recursos do FUNDEB	72
Diz a Lei n. 11.494/07:	72

6.2.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica - recursos do FUNDEB	73
6.3. Ensino Superior	73
6.4. Educação Especial	82
6.5. Salário-Educação	83
6.6. FUMDES	84
6.7. SIOPE	87
6.8. Plano Estadual da Educação	88
7. SAÚDE	95
7.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	98
7.2. Despesa realizada em ações de saúde por programas	99
7.3. Despesa realizada em ações de saúde por modalidade de aplicação	100
7.4. Sentenças judiciais	100
7.5. Avaliação do cumprimento da Lei Estadual n. 16.968/16	101
7.6. SIOPS	102
7.7. Apuração da aplicação mínima em hospitais filantrópicos	103
7.8. Repasse de recursos aos Municípios para procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade	104
7.9. Avaliação do Plano Estadual de Saúde	105
8. PREVIDÊNCIA	107
9. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA	117
10. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS	118
11. SEGURANÇA PÚBLICA	121
12. PUBLICIDADE	125
13. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	127

14. TRANSPARÊNCIA	130
15. SISTEMA DE CUSTOS	131
16. CONTROLE INTERNO	133
17. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	135
18. CONSIDERAÇÕES FINAIS DA DIRETORIA DE CONTAS DE GOVERNO	137
19. CONSIDERAÇÕES FINAIS DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS	138
20. CONCLUSÃO	140