

Parecer: MPC/DRR/1051/2021
Processo: @PCG 21/00057779
Origem: Governo do Estado
Assunto: Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina relativas ao exercício de 2020.

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2021.1020

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referente ao exercício financeiro de 2020, correspondente ao segundo ano de mandato do Sr. Carlos Moisés da Silva, encaminhada ao TCE/SC para fins de cumprimento à determinação prevista na Constituição Estadual (art. 59, inciso I).

As contas são constituídas pelo Balanço Geral do Estado e pelo relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, sobre a execução dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, à luz da disposição contida no art. 47, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

Somado às contas encaminhadas pelo Governador do Estado, estão inseridas nos presentes autos as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, para uma análise conjunta, mediante a emissão de parecer prévio, nos termos do art. 47, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

Na análise efetuada pela Diretoria de Contas de Governo, sob o relatório de nº 86/2021, abordaram-se, dentre outros pontos, as gestões orçamentária, financeira e patrimonial e os registros contábeis resultantes dessas gestões, com abrangência sobre as administrações direta e indireta. Examinou-se, também, o cumprimento das determinações estatuídas na Constituição da República.

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

Devidamente analisada a documentação acostada aos autos bem como o relatório técnico, este representante ministerial passa a exarar a presente manifestação sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 2020, tendo por base a sistematização adotada pela Diretoria de Contas de Governo, no intuito de facilitar a instrução dos autos e para a melhor compreensão da posição ministerial.

1. DADOS E INDICADORES

A Diretoria de Contas de Governo iniciou a sua análise trazendo à baila informações e indicadores do Estado de Santa Catarina, com base em dados oficiais. Abordaram-se a conjuntura econômica e indicadores relativos à ranking dos estados, emprego, balança comercial e dados do comércio.

Em relação à situação econômica, aponta-se uma recessão desencadeada a partir de março/2020, em virtude do isolamento social para conter os avanços da pandemia causada pelo Covid-19. Ainda assim, a queda (variação) do PIB de Santa Catarina registrada em 2020 foi de -1,6%, cujo dado foi menor quando comparado à recessão ocorrida em 2015 (-4,2%) e em 2016 (-2,2%).

O Índice de Atividade Econômica, por sua vez, apresentou índice negativo de 4,04% para o Brasil, 2,20% para a Região Sul e 1,60% para o Estado de Santa Catarina. Em relação aos demais estados da Região Sul, os auditores comentam que Paraná apresentou índice de 0,10% e o Rio Grande do Sul fechou em -4,59%, superando o indicador apurado no Brasil.

No tocante ao ranking de competitividade dos estados, Santa Catarina permanece na segunda colocação do ranking geral, mantendo-se em primeiro em sustentabilidade social, segurança pública, eficiência da máquina pública e em terceiro em inovação. Além disso, no exercício de 2020, passou da terceira para a segunda posição em infraestrutura e educação.

Por seu turno, no que toca ao comércio exterior, Santa Catarina em 2020 exportou US\$ 8,13 bilhões - representando um recuo de 9,20% em relação a 2019 - e importou US\$ 16,10 bilhões - diminuindo 4,8% em relação ao ano de 2019. Em comparação aos demais estados, Santa Catarina ficou em nono no ranking das

exportações e em terceiro no ranking das importações, apresentando um déficit de US\$ 7,96 bilhões no saldo da balança comercial.

Quanto ao mercado de trabalho, salienta-se que Santa Catarina possui a menor taxa de desemprego do país, com índice de 5,3%, contra 8,2% da Região Sul e 13,9% do Brasil. Mesmo diante da crise econômica causada pela pandemia, o estado catarinense possui o mesmo índice do ano de 2019. Somado a isso, vale comentar que Santa Catarina possui o quinto maior salário médio real registrado no Brasil¹.

Ainda sob esse aspecto, registra-se que o saldo líquido do confronto das admissões de empregos celetistas (1.058.715) deduzidas as demissões (1.008.336) foi positivo, atingindo o total de 50.379 novos empregos para o ano de 2020. Contudo, se comparado ao ano de 2019, onde o saldo positivo foi de 71.406 novos empregos, houve uma redução de 29,45%.

Por fim, no que diz respeito aos dados do comércio, ressalta-se que houve saldo negativo de 8.989, pois foram constituídas 38.814 empresas, mas foram extintas 47.803. Segundo a diretoria técnica, essa situação também ocorreu nos anos de 2018 e 2019.

2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

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

As peças que compõem o sistema orçamentário brasileiro e que constituem instrumentos fundamentais para o controle e planejamento orçamentário do Estado, o acompanhamento da execução das ações de governo,

¹ O primeiro maior salário médio é pago pelo Distrito Federal, o segundo pelo Rio de Janeiro, o terceiro por São Paulo e o quarto pelo Paraná.

a verificação do grau de aprimoramento desses orçamentos e o alcance da efetividade desses instrumentos são: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Nesse sentido, a Diretoria de Contas de Governo analisou as ferramentas de planejamento - PPA, LDO e LOA - e apontou o que segue.

2.1 Metas de despesa previstas no PPA, LDO e LOA

O exercício de 2020 refere-se ao primeiro exercício do Plano Plurianual (PPA) elaborado pelo atual governo para o novo quadriênio. Aprovado através da Lei Estadual nº 17.874/2019, o PPA define as prioridades do governo para o período de 2020 a 2023.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo, previu-se para o PPA relativo ao período de 2020-2023 o montante de R\$ 140,22 bilhões. Assim sendo, as leis orçamentárias relativas ao orçamento fiscal e da seguridade social devem conter ações de governo no valor médio de R\$ 35,06 bilhões por exercício.

Verifica-se que para o exercício de 2020 a despesa fixada na Lei Orçamentária Anual foi de R\$ 28,92 bilhões, o que representa 82,49% do montante inicialmente planejado. A conclusão à que se chega, portanto, é que o Plano Plurianual se encontra superestimado já no seu primeiro ano.

Além disso, comparando as metas estipuladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2020, a Diretoria de Contas de Governo evidenciou uma variação na previsão de receitas e nas despesas fixadas.

Enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias projetou receitas e despesas na ordem de R\$ 28,99 bilhões, a Lei Orçamentária Anual previu a receita de R\$ 28,92 bilhões e fixou a despesa em R\$ 29,72 bilhões, havendo um déficit orçamentário de R\$ 804,24 milhões.

Explicando esse ponto, a Diretoria de Contas de Governo assinala que o déficit avistado diz respeito às despesas com inativos do Fundo Financeiro do IPREV. Para cobrir esse déficit, a LOA previu que o Estado deveria envidar esforços para viabilizar a obtenção de receitas suficientes para equacioná-lo com

recursos decorrentes das reduções dos benefícios fiscais concedidos (art. 4º, § 3º, da Lei nº 17.875/2019).

Oportuno comentar, também, que o valor da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual difere do valor lançado no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), pois enquanto a LOA apresenta a despesa orçamentária de R\$ 29,72 bilhões o SIGEF traz o valor de R\$ 28,92 bilhões.

Em outras palavras, no sistema não consta o déficit observado na LOA, podendo-se inferir que o registro contábil da despesa não está de acordo com as especificações constantes da Lei Orçamentária Anual, em afronta ao art. 91 da Lei nº 4.320/1964².

As discrepâncias mencionadas acima devem ser evitadas. Ainda que se reconheçam as dificuldades que envolvem o planejamento do orçamento público - sobretudo em um período tão atípico em decorrência da pandemia causada pelo Covid-19 -, vale lembrar que os gestores devem agir com responsabilidade na elaboração das peças orçamentárias, prevendo despesas compatíveis com possíveis contingências que possam advir do quadro econômico.

Oportuno assentar que as incongruências observadas no exercício de 2020 também foram apontadas em exercícios anteriores. Na análise das contas do exercício de 2019, por exemplo, o Tribunal Pleno apontou ressalva e fez recomendação nos autos do processo nº PCG 20/00143150, conforme se depreende abaixo:

6.1 RESSALVAS

6.1.1. Planejamento Orçamentário

6.1.1.1. Fixação de despesas em valores não exequíveis, caracterizando um planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado;

6.2. RECOMENDAÇÕES

6.2.1. Planejamento Orçamentário

6.2.1.1. Realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, contendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa,

² O art. 91 da Lei nº 4.320/1964 dispõe: “O registro contábil da receita e da despesa far-se-á de acordo com as especificações constantes da Lei de Orçamento e dos créditos adicionais”.

em valores compatíveis com os necessários para a realização dos projetos e atividades;

Tendo em vista que o cenário se repete novamente no exercício de 2020, entende-se necessário apontar tal ressalva e expedir recomendação ao Governo do Estado de Santa Catarina, nos moldes realizados no parecer prévio exarado nos autos nº PCG 20/00143150.

2.2 Execução Financeira dos Programas

Os programas de governo estão divididos em dois grandes grupos:

a) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, voltados aos serviços típicos de Estado, ofertando produtos e serviços destinados ao próprio Ente; e b) Programas Temáticos, que correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo, 56% são Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, sendo que a maior despesa executada foi no “Programa 0860 - Gestão Previdenciária”, que alcançou R\$ 7,02 bilhões, cujo valor representa 119,64% dos valores contidos inicialmente na LOA (R\$ 5,86 bilhões).

A segunda maior despesa em relação ao Programa de Gestão diz respeito ao “Programa 0850 - Gestão de Pessoas”, no montante de R\$ 2,74 bilhões, equivalentes a 93,29% do orçado (R\$ 2,93 bilhões), seguido do “Programa 0990 - Encargos Sociais”, que alcançou a importância de R\$ 2,06 bilhões, ou seja, 72,44% do montante fixado no orçamento.

Os auditores citam, também, o “Programa 0930 - Gestão Administrativa - Poder Judiciário”, cuja despesa contraída foi de R\$ 2,01 bilhões, representando 99,45% da dotação fixada inicialmente, e o “Programa 0900 - Gestão Administrativa - Poder Executivo”, com despesa na ordem de R\$ 1,14 bilhão, equivalente a 87,73% do estipulado.

Os cinco programas citados acima, juntos, somam R\$ 14,96 bilhões, correspondente a 53,25% da despesa orçamentária realizada no exercício de 2020 e 95,15% da execução dos Programas de Gestão (R\$ 15,72 bilhões). A

execução orçamentária dos Programas de Gestão foi inferior ao planejado em 2,05%, já que a previsão era de R\$ 16,05 bilhões, mas foram executados R\$ 15,72 bilhões.

Sob o enfoque dos Programas Temáticos, que correspondem a 44%, destacou-se que o “Programa 0704 – Melhoria Estrutural da Segurança Pública” apresentou a maior despesa, no valor de R\$ 2,34 bilhões, representando 87,73% do valor orçado. Em segundo lugar, tem-se o “Programa 0625 - Valorização dos Profissionais da Educação”, com despesa de R\$ 2,24 bilhões, equivalente a 94,61% da previsão inicial.

Comenta-se, ainda, sobre o “Programa 0430 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar”, com o valor de R\$ 1,83 bilhão (126,75% do montante orçado) e sobre o “Programa 0750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo”, com execução de despesas no montante de R\$ 1,04 bilhão (99,95% da dotação inicial).

Os Programas Temáticos supracitados totalizaram R\$ 7,44 bilhões, equivalente a 26,49% da execução orçamentária do exercício de 2020, correspondendo ainda a 60,16% do montante previsto para os Programas Temáticos. Em uma análise consolidada de todos os programas, a execução orçamentária foi inferior à planejada em 3,89%, tendo em vista que fora previsto o valor de R\$ 12,87 bilhões, mas foi executado R\$ 12,37 bilhões.

Especificamente em relação aos Programas Temáticos, que são aqueles que correspondem a bens e serviços fornecidos diretamente à população catarinense, verifica-se uma melhora no percentual de programas executados em 2020 em comparação ao exercício de 2019. Em 2019, a execução orçamentária de Programas Temáticos foi inferior à planejada em 8,66%, enquanto que no exercício de 2020 foi em 3,89%.

Não obstante a melhora avistada, mostra-se pertinente formular recomendação para que o Estado procure executar inteiramente o orçamento dos Programas Temáticos, já que esses programas são os de maior interesse da sociedade catarinense. Demandam, portanto, uma atenção maior por parte dos gestores públicos.

Antes de encerrar este ponto, convém mencionar que no parecer ministerial de nº MPC/886/2020 exarado nos autos do processo nº PCG 20/00143150, de lavra da Procuradora de Contas Cibelly Farias, foi sublinhado que a Diretoria de Contas de Governo não analisou no exercício de 2019 as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC por ocasião das audiências públicas.

No parecer, a Procuradora Cibelly Farias sugeriu formular determinação nos seguintes moldes:

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;

De igual modo ao exercício anterior, a Diretoria de Contas de Governo não apresentou, na análise das contas do exercício de 2020, os dados concernentes às ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC nas audiências públicas.

Dada à pertinência dessa temática, já que envolve a participação da sociedade no processo de elaboração do orçamento participativo, perfilho a sugestão já efetuada por este órgão ministerial anteriormente, de modo a determinar que a diretoria competente avalie a possibilidade de retomar a análise das ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC através das audiências públicas.

2.3 Execução das Metas Físicas – Financeiras de Ações previstas na LOA 2020

A Diretoria de Contas de Governo, com base no Módulo Acompanhamento Meta Física desenvolvido pelo Estado no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF), realizou a análise de ações relacionadas ao orçamento fiscal e ao orçamento da seguridade

social, com destaque, no exercício de 2020, às inseridas nas funções Transporte e Segurança.

Em relação à função Transporte, observaram-se doze subações, integrantes dos seguintes programas: 0100 - Caminhos do Desenvolvimento, 0101 – Acelera Santa Catarina, 0105 – Mobilidade Urbana, 0110 – Construção de Rodovias, 0120 – Integração Logística, 0130 – Conservação e Segurança Rodoviária e 0140 – Reabilitação e Aumento de Capacidade de Rodovias.

Consoante apontado pela diretoria técnica, há diversas inconsistências entre as metas previstas no PPA e na LOA relativas às subações, demonstrando, assim, a execução de metas que não estão em consonância com a previsão constante na Lei Orçamentária Anual (fl. 3.909):

Em relação a coluna Metas Previstas no PPA e na LOA, cabe registrar que a LOA relativa ao exercício de 2020, em oito das doze subações elencadas na tabela anterior, traz como Meta Física estipulada exatamente os mesmos valores descritos em quilometragem no PPA quadriênio 2020/2023, demonstrando com isso total descompasso entre essas peças orçamentárias (PPA e respectiva LOA do período). A título de exemplificação podemos citar a subação 014444 do Programa 0110 – Construção de Rodovias, a qual versa sobre a pavimentação da SC-390, trecho BR 116 (Lages), mais especificamente na localidade de São Jorge, acesso Bodegão para a Usina Pai-Querê/Coxilha Rica, onde tanto na LOA 2020, quanto no PPA quadriênio 2020/2023 tal subação tem como meta física “50 Km”.

Desse modo, pode-se inferir que todo o trabalho previsto para ser executado no período de quatro anos (PPA – quadriênio 2020/2023) será concluído no primeiro exercício (2020), não tendo mais o que ser realizado nos três anos subsequentes (2021 a 2023). Fato este que, no mínimo denota um planejamento mal dimensionado em se tratando do prazo de conclusão da referida obra.

Por sua vez, das quatro subações restantes (as que apresentam como unidade de medida o termo “unidade”) três possuem a mesma previsão no PPA e na LOA (014300, 005697 e 014319) e apenas uma difere entre PPA e LOA (005693). Ressalta-se que essas quatro subações são inerentes a obras em aeroportos e nas pontes de Florianópolis (Colombo Machado Salles, Pedro Ivo Campos e Hercílio Luz).

Também é importante registrar que algumas subações (exemplo 014444) são divididas em mais de um registro no Relatório de Realização Física, o que impede a consolidação da execução dessas subações. Supracitada subação possui 2 (dois) registros vinculados à Função Transporte (26) e ao Programa (0110) Construção de Rodovias, com indicação de percentuais de execução diferentes (88,63% e 97%); porém não há identificação efetiva de quantos quilômetros de rodovia foram realmente concluídos em cada trecho inerente a esta supracitada subação/programa.

Outro ponto a ser analisado é quanto ao fato de não se ter certeza se os dados percentuais de execução das obras são relativos ao ano (LOA) ou ao quadriênio (PPA). Por exemplo, a subação 014444, em janeiro de 2020, apresenta 85,34% de realização no mês e no total e em dezembro do mesmo exercício, 88,63% de realização no mês e no total. Em outras palavras, indica o mesmo percentual de

execução tanto em parâmetros mensais, como totais, situação esta que, por si só, já gera dúvidas na análise do relatório.

No tocante à função Segurança, a diretoria técnica procedeu à análise do “Programa 0704 - Melhoria Estrutural da Segurança Pública, no âmbito dos Fundos de Melhorias do Corpo de Bombeiros Militar, da Segurança Pública e da Polícia Militar”. Ao final, os auditores concluíram (fls. 3.913):

Isto posto, no que concerne à Meta Realizada, conforme pode-se deduzir analisando-se os números expostos, tem-se que a subação 013115 foi a única, entre as 6 (seis) subações dispostas acima, a superar a Meta Prevista na LOA, (de 400.000 ações previstas a serem executadas no decorrer do exercício de 2020 para 463.224 ações efetivamente realizadas). Todas as demais subações ficaram aquém à Meta Prevista.

Relativo a subação 014076 com previsão de realização de 175.000 atendimentos, foram executados 146.739. Por sua vez, a subação 011918 apresentou Meta Realizada de 3.069 pontos monitorados, sendo que o número estipulado na LOA se constitui em 3.500 unidades (pontos a serem monitorados). No que tange à subação 011837 a Meta Realizada ficou em 50,00%, logo infere-se que do total previsto na LOA de 6.000 m² de área construída, 3.000 m² foram executados, apesar da Despesa Realizada ter representado somente 4,32% do Valor Orçado (da ordem de R\$ 14,09 mil para R\$ 325,74mil). Com isso, subtende-se que pelo menos um desses dois parâmetros foi estipulado/informado imprecisamente. Dito de outra maneira, ou o Valor Orçado ou o percentual da Meta Realizada foi superestimado.

A subação 013128 apresentou como Meta na LOA 2020 a execução de 31.000 atividades de inteligência pela Polícia Militar de Santa Catarina, entretanto foram realizadas na prática 2.219 dessas atividades no decorrer do exercício de 2020. Por último, tratando-se da subação 013221, tem-se que a Meta Prevista (LOA 2020) foi de 52 unidades (número de sistemas a serem mantidos), todavia tendo sido mantidos de maneira efetiva 42 sistemas, ou seja, 10 a menos do que o estabelecido inicialmente.

Por derradeiro, considera-se que houve uma grande evolução inerente ao módulo de acompanhamento da execução das metas físicas-financeiras do orçamento do SIGEF, contudo o mesmo ainda carece de melhorias/ajustes, notadamente em relação as metas projetadas no orçamento e as contidas no Sistema, sobretudo, em relação as metas físicas dos orçamentos Fiscal e de Investimento, apontamento reiterado em exercícios anteriores por este Tribunal de Contas.

Apesar das melhorias promovidas no módulo de acompanhamento da execução das metas físicas-financeiras do orçamento do SIGEF, a Diretoria de Contas de Governo pontua que ainda é necessária a realização de melhorias e ajustes, sobretudo em relação às metas projetadas no orçamento e as contidas no sistema e às metas físicas dos orçamentos fiscal e de investimento.

Por essa razão, o corpo técnico sugere “recomendar à SEF que defina critérios padrões para que as informações a serem inseridas no referido módulo seja preenchido de forma adequada, tempestiva e escoreita 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” (fl. 3.914).

Vale comentar que a questão em tela é debatida de forma reiterada nos últimos anos. Nos processos de análise das Contas do Governo dos exercícios de 2016³, 2017⁴ e 2018⁵ foram realizadas recomendações para que o Estado adotasse providências no sentido de promover ajustes no módulo de acompanhamento físico e financeiro do SIGEF, visando à sua melhoria. No exercício de 2018, tal apontamento foi objeto de ressalva, inclusive.

No exame das Contas de Governo do exercício de 2019, embora a questão não tenha sido levada à conclusão da proposta de voto, formulou-se recomendação no corpo do texto, conforme se vislumbra no processo nº PCG 20/00143150:

Consequentemente, cabe 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 escoreita 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. Peço atenção ao Poder Executivo para a recomendação, não obstante considere desnecessário levá-la à conclusão de minha proposta de voto.

Considerando que não foram adotadas as providências recomendadas e que a situação se repete há anos, entendo necessário apor ressalva no parecer prévio relativo ao exercício de 2020 e, ainda, formular recomendação, nos moldes sugeridos pela Diretoria de Contas de Governo.

³ PCG 17/00171094.

⁴ PCG 18/00200720.

⁵ PCG 19/00311744.

2.4 Controle e Avaliação dos Resultados da Renúncia de Receita no escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal

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

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

Para o exercício de 2020, o Poder Executivo estimou na Lei de Diretrizes Orçamentárias a renúncia de receitas no montante de R\$ 5,54 bilhões, o que corresponde a 19,71% das despesas que foram efetuadas no decorrer do referido exercício (R\$ 28,09 bilhões). Os auditores alertam, neste ponto, que se trata apenas de uma estimativa.

Na prática, percebe-se que o valor da renúncia de receitas, no exercício de 2020, chegou ao montante de R\$ 7.566.198.849,59, conforme se extrai do quadro abaixo:

Renúncia de receitas no exercício de 2020

Natureza	Valor da renúncia em 2020	%
Anistia	59.942.506,94	0,79
Subsídio	13.848.674,91	0,18
Crédito presumido	6.003.804.312,15	79,35
Isenção	659.476.645,84	8,72
Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo	650.326.851,79	8,60
Outros benefícios	178.799.857,96	2,36
Total	7.566.198.849,59	100,00

Fonte: Relatório nº 86/2021 da Diretoria de Contas de Governo.

Tendo por base esses dados, observa-se que o maior volume da renúncia de receita ocorreu sob a forma de crédito presumido, no montante de R\$ 6.003.804.312,15 (79,35%). O maior benefício concedido foi nas saídas de artigos têxteis, de vestuário, de artefatos de couro e de seus acessórios (R\$ 1.755.447.414,90).

Em relação ao total da renúncia de receitas (R\$ 7,57 bilhões), a Diretoria de Contas de Governo explica que no exercício de 2020 foi contabilizado o montante de R\$ 6,96 bilhões referente aos meses de janeiro a novembro. O mês de dezembro, no valor de R\$ 609.021.645,17, foi contabilizado apenas em janeiro de 2021.

Comentando acerca da metodologia adotada para chegar ao valor da renúncia de receita em 2020, a Secretaria de Estado da Fazenda esclarece (fl. 3.917):

A coluna “RENÚNCIA EFETIVA” (Renúncia Técnica) corresponde à diferença entre a arrecadação das empresas sem o benefício e a arrecadação com o benefício. Não se trata, portanto, de uma receita potencial que o Estado deixa de arrecadar, mas de um valor obtido matematicamente sem levar em consideração a influência de fatores externos determinantes na arrecadação do setor. Em outras palavras, quer dizer que eventual revogação do benefício não traz necessariamente um aumento no ingresso de recursos, mas, em grande parte, o efeito diametralmente oposto: uma queda na receita tributária. Esse fenômeno ocorre principalmente nos tratamentos tributários diferenciados concedidos com vistas a atrair investimentos privados ou para a manutenção de grandes empresas ou clusters originalmente catarinenses em nosso território, visto que a tendência é que a atual arrecadação das empresas deixe de existir em virtude da migração das empresas para outros Estados que oferecem uma carga tributária mais vantajosa para seus negócios. (Grifos no original)

Após analisar as informações e os dados apresentados pela administração, a diretoria técnica assevera que a metodologia empregada pode ser aceita e que a Secretaria de Estado da Fazenda demonstra possuir controle das renúncias efetuadas. Segundo a diretoria, houve uma melhora significativa neste quesito, fato esse já constatado na análise das contas do exercício de 2019.

Por outro lado, a problemática relacionada ao acesso às informações sobre as renúncias de receitas pelos órgãos de controle externo se mantém. Como é sabido, o Tribunal de Contas catarinense e o Poder Executivo

Estadual firmaram, em 08.04.2019, acordo de cooperação técnica, tendo por objeto “a adoção de medidas que possam contribuir para o aperfeiçoamento do controle e da gestão pública e de mecanismos para facilitação do acesso a dados e informações”.

De igual modo, o Ministério Público de Contas de Santa Catarina, também no ano de 2019, firmou acordo de cooperação técnica com o Poder Executivo Estadual, tendo por escopo o acesso a dados e informações, de forma a possibilitar que o órgão ministerial possa exercer as suas competências e atribuições de controle externo.

Apesar dos acordos firmados, os órgãos de controle não puderam ter acesso efetivo aos dados e informações concernentes à renúncia de receitas. Tal situação demandou, então, a propositura de dois mandados de segurança junto ao Poder Judiciário, sendo um impetrado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina (5009323-31.2020.8.24.0023) e o outro pelo Ministério Público de Contas de Santa Catarina (5009157-96.2020.8.24.0023).

Em sede liminar, concedeu-se a segurança em ambos os mandados para determinar que as autoridades coatoras liberassem o acesso integral aos dados e informações descritos nos acordos de cooperação. Contudo, a liminar foi descumprida, tendo sido noticiado este fato nos autos pelos impetrantes.

Recentemente, disponibilizou-se aos órgãos de controle acesso a algumas aplicações do Sistema de Automatização Tributária da Secretaria de Estado da Fazenda; no entanto, ainda não houve tempo hábil para que o TCE/SC e o MPC/SC conseguissem avaliar se os acordos de cooperação restaram devidamente cumpridos, uma vez que o sistema é complexo e demanda uma avaliação pormenorizada.

Conforme bem destacado pela Procuradora de Contas Cibelly Farias na análise das Contas do Governo do exercício de 2019 (PCG 20/00143150), não se questiona a renúncia de receitas em si, mas sim a falta de avaliação sobre a sua pertinência. Seguindo esse raciocínio, a Procuradora de Contas aduz:

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. (Grifos no original)

Em tempo, cumpre registrar que no âmbito do Tribunal de Contas tramitam os autos do processo nº RLA 19/00352443⁶, que versa sobre auditoria operacional para analisar a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno fiscal.

A auditoria buscou responder aos seguintes questionamentos: a) As renúncias fiscais trazem retorno, em termos socioeconômicos, para a população catarinense? b) Os benefícios superam os custos decorrentes de tal política? c) A transparência na forma como são divulgadas as informações acerca das renúncias fiscais e das empresas beneficiadas é plena?

Apesar de o referido processo ainda estar em tramitação, citam-se os principais resultados encontrados pela Diretoria de Atividades Especiais, colhidos do relatório técnico de nº 18/2020:

- i. Com dados de 2017, no melhor cenário, as renúncias fiscais impulsionaram a geração de renda em Santa Catarina em R\$ 2,5 bilhões. No entanto, a renúncia fiscal em programas específicos foi mais que o dobro, cerca de R\$ 5,3 bilhões. Portanto, estima-se que para cada 100 reais gastos em benefícios fiscais, R\$ 47 são retornados à sociedade;
- ii. A redução de impostos gerou empregos. As empresas beneficiadas pela renúncia fiscal têm entre 13,4 e 16,3 mais trabalhadores em relação ao cenário contrafactual, de que não possuísem os benefícios tributários. Além disso, a massa salarial é de 11,9% a 20% maior;

⁶ Além do processo nº RLA 19/00352443 que trata do assunto, há no âmbito do TCE/SC também o processo nº RLA 17/00478904, ainda em tramitação, que tem por escopo verificar a regularidade das renúncias de receitas do exercício 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.

- iii. Empresas que tenham doado recursos a campanhas eleitorais entre os pleitos eleitorais de 2002 a 2014 apresentam maior probabilidade de serem contempladas pelos benefícios de renúncia fiscal;
- iv. Os benefícios concedidos contribuíram para a desigualdade entre as regiões do estado, haja vista que estão concentrados em Blumenau, Joinville, Florianópolis, Itajaí e municípios adjacentes. Todos são locais de maior desenvolvimento econômico e regional do que os municípios serranos e os bolsões de pobreza existentes no planalto norte catarinense, por exemplo;
- v. A concessão das renúncias fiscais é destinado a grandes empresas. No comércio, 54,7% dos alívios tributários foram dados a grandes estabelecimentos. Na indústria, 49,7%; de 2004 a 2017, foi decretado, em média, 414 incentivos fiscais novos por ano. Ou seja, mais de um por dia.
- vi. As renúncias fiscais causam injustiça tributária. Empresas dentro do mesmo possuem tratamentos distintos, ferindo os princípios tributários da equidade e da neutralidade dos impostos. Uma pequena parcela de cada setor da atividade empresarial possui de benefícios. Na indústria como um todo, 5,8% das empresas recebem, o que onera as 94,2% não contempladas com renúncia fiscal;
- vii. A modalidade de renúncia fiscal 'isenção' apresenta o maior efeito sobre o emprego. O resultado é condizente com o tipo do benefício, haja vista que a empresa beneficiada é dispensada integralmente de pagar o imposto;
- viii. Setores com maior incidência de ICMS possuem melhores resultados. Na indústria, a participação de uma empresa no programa causa um aumento do emprego entre 21,2 e 22,3 postos de trabalho e uma elevação de 13,4% e 23,3% na massa de salários, em relação ao cenário em que não há renúncia fiscal. Por sua vez; no comércio o efeito varia entre 6,0 e 7,9 postos de trabalho a mais e em expansão da massa salarial entre 8,0% e 11,7%;
- ix. Longo período de concessão das renúncias fiscais acarreta em menor geração de emprego e renda. As estimativas que visam capturar os efeitos em relação ao tempo duração do programa mostram que a geração de emprego é crescente no tempo, mas a massa salarial não. Ela aumenta até o período de 4 a 6 anos de uso do programa de benefícios fiscais, passando depois a decair;
- x. Indicativo de que as renúncias fiscais reduz empregos indiretos. A análise feita sobre os efeitos indiretos (Spillover) e possível má alocação dos recursos (Misallocation) do programa sugere que empresas beneficiadas capturam empregados de empresas não beneficiadas situadas no mesmo município. Estima-se que a concessão de um incentivo fiscal para apenas uma empresa em um determinado município, pode reduzir o número de postos de trabalho entre 4,0 e 5,8 no total das empresas não beneficiadas naquele município;
- xi. Planejamento e transparência insuficientes do governo estadual em relação às renúncias fiscais. Não há informações disponíveis sobre quais empresas são beneficiadas, sua localidade e por região do estado. Tampouco há estimativa do impacto da renúncia fiscal nos dois anos posteriores, obrigatório conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sem adentrar no mérito das conclusões apresentadas acima, convém assinalar que a auditoria reforça, mais uma vez, que o Estado de Santa Catarina não disponibiliza as informações de maneira transparente, tampouco é possível saber os impactos da renúncia fiscal.

Na análise das Contas do Governo do exercício de 2019 (PCG 20/00143150), o Tribunal Pleno apontou ressalva e fez recomendação sobre o assunto:

6.1 RESSALVAS

6.1.1. Planejamento Orçamentário

6.1.1.2. Renúncia de receita com ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos, bem como com ausência de transparência fiscal, revelando grave prejuízo ao controle externo e social na pertinência dos benefícios concedidos.

6.2. RECOMENDAÇÕES

6.2.1. Planejamento Orçamentário

6.2.1.2. Desenvolver mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia, bem como contabilizar em tempo hábil os valores da renúncia de receita, ou evidenciar em notas explicativas os valores não registrados em momento próprio.

Na análise das Contas do Governo do exercício de 2018 (PCG 19/00311744), este representante ministerial manifestou-se pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas daquele exercício. Um dos pontos que levou a essa conclusão foi justamente os aspectos relacionados à renúncia de receitas, à ausência de avaliação dos benefícios concedidos e à ausência de transparência fiscal.

Passados dois anos da emissão do parecer nº MPC/DRR/2192/2019, imperioso reconhecer que o atual governo evoluiu no tocante ao assunto. Contudo, ainda precisa efetivar as medidas de transparência da renúncia fiscal, de modo a dar efetividade aos acordos de cooperação firmados com os órgãos de controle externo, além de avaliar os impactos das renúncias concedidas.

Diante dos avanços observados em relação a essa problemática, entendo que, para o exercício de 2020, a questão não enseja recomendação de rejeição das contas. Todavia, este órgão ministerial propõe que seja formulada ressalva sobre a ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos, com a recomendação ao Estado para que cumpra integralmente os acordos de cooperação técnica firmados com os órgãos de controle, além de desenvolver mecanismos que possibilitem avaliar os resultados advindos dos benefícios concedidos.

3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Diretoria de Contas de Governo analisou, tendo por base o Balanço Geral do Estado, os registros e relatórios emitidos pelo SIGEF/SC e as informações prestadas pela Contabilidade Geral da Secretaria de Estado da Fazenda, examinando a execução do orçamento do governo referente ao exercício de 2020 quanto às receitas arrecadadas e às despesas realizadas em relação àquelas que foram previstas e fixadas na Lei Estadual nº 17.875/2019 (LOA do exercício de 2020).

A seguir, serão registradas as informações apuradas pela equipe técnica.

3.1 Receita Orçamentária

A Lei Estadual nº 17.875/2019 fixou as receitas orçamentárias no montante total de R\$ 28.919.324.198,00 para o exercício de 2020. A receita bruta arrecadada no exercício, por sua vez, somou o valor de R\$ 41.345.906.025,00. Com dedução da receita bruta (R\$ 11.393.320.981,00), chega-se à receita líquida de R\$ 29.952.533.720,00.

Comparando a receita estimada na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 e a efetivamente arrecadada, a Diretoria de Contas de Governo indicou que a receita bruta e a receita líquida foram superiores às previstas nos percentuais de 2,72% e 3,57%, respectivamente. Da receita líquida arrecadada (R\$ 29,95 bilhões), constitui-se como receitas correntes o valor de R\$ 29,58 bilhões e como receitas de capital o montante de R\$ 372,45 milhões.

Em relação à receita corrente, denota-se que a importância de 18,61 bilhões (62,15%) foi arrecadada através da receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, representando uma queda de 6,09% (R\$ 1,21 bilhão) em comparação ao exercício de 2019.

Já as transferências correntes, que correspondem a 23,30% do total da receita arrecadada, atingiram R\$ 6,98 bilhões, o que representa um crescimento de 25,27% (R\$ 1,41 bilhão) em comparação ao exercício anterior. As

receitas intraorçamentárias correntes somaram R\$ 1,65 bilhão - 5,50% do total da receita arrecadada -, apresentando um decréscimo de 20,27% (R\$ 418,70 milhões), enquanto que as demais receitas atingiram R\$ 2,34 bilhões, correspondente a 7,82%.

No que toca às receitas de capital, percebe-se que essas totalizaram R\$ 372,45 milhões no exercício de 2020, o que representa 1,24% do total da receita realizada pelo estado catarinense (R\$ 29,95 bilhões), bem como um aumento de 52,52% em comparação ao exercício de 2019.

3.2 Despesa Orçamentária

No tocante às despesas orçamentárias para o exercício de 2020, a Lei Estadual nº 17.875/2019 fixou em R\$ 29.723.563.952,00, mas durante o exercício ocorreram suplementações e reduções nos valores de R\$ 16,06 bilhões e R\$ 11,09 bilhões, respectivamente. Dessa forma, o montante da despesa autorizada para o exercício de 2020 foi de R\$ 33,90 bilhões. A despesa executada, por seu turno, atingiu R\$ 28,09 bilhões, equivalente a 82,96% da despesa autorizada.

Tratando das despesas por categoria econômica, convém registrar que as despesas correntes representaram 91,70% no exercício de 2020, já as despesas de capital somaram 8,30%, ou seja, enquanto aquelas atingiram R\$ 25,76 bilhões, essas totalizaram R\$ 2,33 bilhões. Em comparação ao exercício de 2019, percebe-se que as despesas correntes sofreram uma queda de 8,42%, enquanto que as despesas de capital diminuíram em 4,50%.

Especificamente em relação às despesas correntes, imperioso sublinhar que o maior valor de recursos foi gasto com despesas de pessoal e encargos sociais, no total de R\$ 16,28 bilhões (63,20% do total da despesa corrente), o que demonstra uma queda de 4,10% em relação ao exercício de 2019.

Os juros e os encargos da dívida totalizaram despesas na ordem de R\$ 375,99 milhões (1,46% do total da despesa corrente). As demais despesas - água, luz, telefone, aluguel, terceirizações, material de consumo, dentre outras - somaram R\$ 7,46 bilhões (28,98% do total da despesa corrente), havendo uma

queda de 5,95% em relação ao exercício anterior. Já as despesas intraorçamentárias totalizaram R\$ 1,64 bilhão, o que equivale a 6,36% do total da despesa corrente, com queda de 22,08% quando comparado ao exercício de 2019.

Adentrando nas despesas de capital (no montante de R\$ 2,33 bilhões), depreende-se que o grupo “investimento” alcançou a maior representatividade, atingindo 59,07%, com despesas em auxílios (R\$ 491,87 milhões - 21,11%), obras e instalações (R\$ 454,00 milhões - 19,48%) e equipamento e material permanente (R\$ 261,78 milhões - 11,23%). As demais despesas desse grupo, incluindo a intraorçamentária, totalizaram R\$ 168,89 milhões, o que representa 7,25% do total da despesa de capital.

Denota-se que em segundo lugar o grupo que mais impactou nas despesas de capital foi a “amortização da dívida”, com dispêndio de R\$ 848,55 milhões, sendo o percentual de 36,22% gasto com o principal da dívida e o percentual de 0,19% com indenizações e restituições. Já as despesas com inversões financeiras representaram 4,52% do total das despesas de capital - 3,21% com restituições ou aumento de capital de empresas e 0,93% com concessão de empréstimos e financiamentos.

Desmembrando as despesas por Poder e Órgão relativas ao exercício de 2020, a Diretoria de Contas de Governo apresentou os seguintes dados (fl. 3.942):

- i) Poder Executivo: R\$ 23.917.051.658,00 (85,15% da despesa realizada);
- ii) Poder Judiciário: R\$ 2.437.691.648,00 (8,68% da despesa realizada);
- iii) Poder Legislativo (ALESC): R\$ 642.520.599,00 (2,29% da despesa realizada);
- iv) Ministério Público do Estado: R\$ 807.064.207,00 (2,87% da despesa realizada);
- v) Tribunal de Contas do Estado: R\$ 284.656.591,00 (1,01% da despesa realizada).

Por fim, no que toca às despesas por Funções de Governo, a Diretoria de Contas de Governo consignou as seguintes informações (fl. 3.946):

- i) Previdência Social: R\$ 7,12 bilhões (25,34% do total da despesa);
- ii) Educação: R\$ 4,05 bilhões (14,43% do total da despesa);
- iii) Saúde: R\$ 4,34 bilhões (15,44% do total da despesa);
- iv) Segurança Pública: R\$ 2,65 bilhões (9,44% do total da despesa);
- v) Encargos Sociais: R\$ 1,67 bilhão (5,94% do total da despesa).

3.3 Emendas Impositivas

Ainda na análise da execução orçamentária, abordaram-se as ementas impositivas, cujo assunto é analisado pela segunda vez nas contas do governo. Por se tratar de um tópico ainda recente na apreciação das contas, faz-se oportuno tecer algumas considerações sobre a matéria.

Com efeito, cumpre destacar que a Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu o orçamento impositivo, tornado obrigatória, assim, a execução da programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares apresentadas e aprovadas na lei orçamentária anual.

De acordo com a EC nº 86/2015, as emendas devem ser aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista, sendo que a metade deste percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CRFB/1988).

Ao tratar das emendas impositivas, a Procuradora de Contas Cibelly Farias, no parecer nº MPC/886/2020 anexado ao processo nº PCG 20/00143150, explicou:

Destaca-se que a ideia original por trás da referida proposta de emenda constitucional compreendia todo o orçamento público, ou seja, tornava impositiva a execução da integralidade do orçamento. Não obstante, durante a tramitação da proposta, diante da forte resistência do Poder Executivo, a redação final do texto acabou por restringir a impositividade somente aos valores inseridos por meio das emendas parlamentares individuais, no percentual antes mencionado. Tais emendas parlamentares ao projeto de LOA ficaram conhecidas, então, como emendas parlamentares individuais de execução obrigatória ou, ainda, emendas impositivas, e passaram a possibilitar o aumento da “importância política do papel do Congresso Nacional na matéria orçamentária e financeira”, impondo limites à discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento.

Interessante mencionar que, antes da promulgação da EC nº 86/2015, o Estado de Santa Catarina, através da Emenda Constitucional nº 70/2014, inseriu na Constituição Estadual dispositivo que tornava impositiva a execução da programação constante na lei orçamentária relativa às prioridades definidas em audiências públicas regionais.

A propósito, colhe-se da Constituição do Estado de Santa Catarina:

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. (Redação incluída pela EC/70, de 2014).

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. (NR) (Redação incluída pela EC/70, de 2014)

Em face dessa emenda constitucional, o então Governador do Estado - João Raimundo Colombo - propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.274, que foi incluída na pauta da Suprema Corte em 31.08.2016, mas até o momento não foi julgada.

Posteriormente, promulgou-se no estado catarinense a Emenda Constitucional nº 74/2017 tratando das emendas individuais de parlamentares, à luz da EC nº 86/2015. Através da referida emenda, incluíram-se os seguintes parágrafos ao art. 120 da Constituição Estadual:

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, independe da adimplência do ente federativo destinatário. (Redação dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120, incluída pela EC/74, de 2017).

Como se pode notar, as emendas individuais de parlamentares devem ser aprovadas no limite de 1% da receita corrente líquida prevista na lei orçamentária anual. As referidas emendas são de execução orçamentária e financeira obrigatórias, excetuados os impedimentos de ordem técnica, consoante disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nos termos da Lei Estadual nº 17.753/2019 (LDO), são considerados impedimentos de ordem técnica os seguintes casos:

Art. 40. As emendas parlamentares impositivas não serão de execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica, quando não retificadas de acordo com o estabelecido no § 2º do art. 36 desta Lei.

§ 1º Serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I – a não indicação do beneficiário, no caso de emendas destinadas a transferências voluntárias;

II – a não apresentação da proposta e do plano de trabalho ou a não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho;

III – a desistência da proposta por parte do autor;

IV – a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou a proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto no exercício financeiro;

V – a não aprovação do plano de trabalho; e

VI – outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

§ 2º As emendas parlamentares impositivas serão analisadas pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela sua execução, e os possíveis impedimentos identificados serão centralizados na SCC para comunicação à ALESC, conforme os prazos previstos no art. 36 desta Lei.

Necessário destacar ainda que, no ano de 2020, promulgou-se a Emenda nº 78/2020 na Constituição do Estado de Santa Catarina, dispondo acerca das emendas parlamentares impositivas que não haviam sido pagas nos exercícios anteriores. A título de exemplo, convém mencionar que, no exercício de 2019, o governo executou somente 145 das 1.104 emendas previstas.

A propósito, eis as inovações promovidas através da EC nº 78/2020:

Art. 120-C. [...]

§ 3º As emendas parlamentares impositivas constantes nas Leis Orçamentárias nºs 17.698, de 16 de janeiro de 2019 e 17.875, de 26 de dezembro de 2019, serão pagas até o final do exercício financeiro de 2020.

§ 4º As emendas parlamentares impositivas constantes na Lei Orçamentária nº 17.447, de 28 de dezembro de 2017 serão reinseridas na lei orçamentária a ser executada em 2021 e serão pagas neste exercício financeiro. (NR) (Redação incluída pela EC/78, de 2020).

À luz do exposto, pode-se inferir que as emendas impositivas aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios de 2019 e 2020 deveriam ser pagas até o final do exercício financeiro de 2020.

Feita essa contextualização, registre-se que foi destinado o montante de R\$ 255.756.585,00 na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 para atender as emendas individuais de parlamentares. Contudo, este valor ultrapassou em R\$ 197.758,93 do limite máximo, já que 1% da receita corrente líquida corresponde a R\$ 255.558.826,07.

Em virtude da promulgação da EC nº 78/2020, fez-se necessário re-empenhar as emendas de exercícios passados, com a reformulação orçamentária. A dotação atualizada - dotação inicialmente aprovada na LOA acrescida da abertura de créditos adicionais - foi de R\$ 527,56 milhões.

Com base em dados disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda, pode-se notar que no exercício de 2020 foi executado o valor de R\$ 104.406.001,00 atinente ao exercício de 2018, R\$ 182.409.876,24 relativo ao

exercício de 2019 e ainda o montante de R\$ 159.502.984,74 correspondente às emendas de 2020. No total, a execução de emendas chegou à importância de R\$ 446.318.861,98.

Especificamente em relação às emendas impositivas do exercício de 2020, cabe assinalar que, apesar de ser previsto o valor de R\$ 255.756.585,00 na Lei Orçamentária Anual, houve o pagamento da importância de R\$ 159.502.984,74 a título de emendas, equivalente a 62,37%. Ainda assim, os valores são superiores ao montante efetivamente pago no exercício de 2019.

Conclui-se, assim, que com a promulgação da EC nº 78/2020 o Estado de Santa Catarina aumentou consideravelmente a execução de emendas impositivas, sendo necessário, no entanto, formular recomendação para que o governo catarinense cumpra integralmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11, da Constituição do Estado.

4. GESTÃO CONTÁBIL

Na análise das demonstrações contábeis, a Diretoria de Contas de Governo avaliou o Balanço Geral do Estado no exercício de 2020, a partir das informações extraídas do SIGEF. A seguir serão examinados os pontos concernentes à gestão orçamentária, financeira e patrimonial em confronto com as demonstrações contábeis apresentadas.

4.1. Balanço Orçamentário

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

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

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

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

[...] (Grifou-se)

A partir da edição da LRF, implementou-se no país o chamado “regime de gestão fiscal responsável”, o qual se manifesta mediante duas vertentes: i) o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e; ii) a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas e endividamento público (FURTADO⁷, 2013).

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

A análise do balanço orçamentário constitui-se, portanto, ponto de extrema relevância na apreciação das contas, pois se avaliam se as receitas e as despesas previstas estão em conformidade com as receitas arrecadadas e com as despesas efetuadas, à luz do art. 102, da Lei nº 4.320/1964.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo, o Balanço Orçamentário Consolidado do exercício de 2020 demonstra a previsão inicial de receitas e a dotação inicial de despesas no mesmo valor - R\$ 28.919.324.198,00. Todavia, tal dotação difere das despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual de 2020, vez que esta foi aprovada com um déficit orçamentário previsto de R\$ 804.234.754,99, relativo às despesas com inativos do Fundo Financeiro do IPREV.

O Balanço Orçamentário evidencia também que a arrecadação ficou 3,57% acima da previsão orçamentária atualizada, atingindo o valor de R\$

⁷ FURTADO, Caldas. José de Ribamar. Direito Financeiro. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 103.

29,95 bilhões. Comparando ao valor nominal da receita obtida no exercício de 2019 (R\$ 28,20 bilhões), percebe-se um crescimento nominal de 6,22%.

No tocante ao **resultado orçamentário**, a Diretoria de Contas de Governo assinala que no exercício de 2020 houve um superávit orçamentário de R\$ 1,86 bilhão, representando 6,22% da receita arrecadada no período. Em relação ao exercício de 2019 (R\$ 176,35 milhões), houve um aumento bastante significativo de 956,74%. Já no exercício de 2018, houve um déficit de 1,18 bilhão, enquanto que no exercício de 2017 o déficit foi de R\$ 221 milhões.

Na análise das contas do exercício de 2018, o vultoso déficit orçamentário constatado foi uma das causas, inclusive, que levaram este representante ministerial a sustentar a emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas daquele exercício (Parecer nº MPC/DRR/2192/2019 exarado no processo nº PCG 19/00311744).

Atendo-me ao exercício de 2020, cumpre salientar que parte das despesas empenhadas em 2020 foi financiada com sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores utilizados para abertura de créditos adicionais. Do total das despesas efetuadas no referido exercício, R\$ 1,61 bilhão foi custeado com recursos de exercícios passados.

Explicando os fatores que contribuíram para um superávit financeiro tão expressivo, a Diretoria de Contas de Governo assevera que no exercício de 2020 houve uma redução de R\$ 643,45 milhões (63,12%) nas despesas empenhadas concernentes a juros e encargos da dívida, haja vista que em 2019 houve empenhos que totalizaram R\$ 1,02 bilhão, enquanto que em 2020 os empenhos chegaram a R\$ 375,99 milhões. Além disso, entre os exercícios de 2019 e 2020, houve amortização da dívida em R\$ 101,49 milhões (10,68%).

A diminuição dos empenhos supracitados ocorreu em virtude da suspensão dos pagamentos relacionados à dívida em 2020, com base na Lei Complementar nº 173/2020, que trata do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. No total, suspendeu-se o pagamento do valor de R\$ 1,06 bilhão, sendo R\$ 489,90 milhões de amortização e R\$ 567,78 milhões de juros e encargos.

A Diretoria de Contas de Governo aponta ainda que o superávit também se justifica em razão do aumento das receitas de Transferências

Correntes, pois a previsão atualizada era de R\$ 5,34 bilhões e foi arrecadado o montante de R\$ 6,99 bilhões, representando um acréscimo de R\$ 1,65 bilhão. Ainda de acordo com a diretoria, a origem “Outras Transferências – União” foi a que mais aumentou dentro do grupo “Transferências Correntes”, já que a previsão era de R\$ 6,49 milhões e a arrecadação atingiu R\$ 1,52 bilhão.

No tocante às **despesas de exercícios anteriores**, que são aquelas cujos fatos geradores ocorreram em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento (art. 37, da Lei nº 4.320/1964), os auditores sublinham que o estado catarinense vem apresentando ao longo dos anos expressivos valores executados a esse título, a exceção do exercício de 2019, onde houve uma redução de aproximadamente 50% em comparação aos anos anteriores. No exercício de 2020, no entanto, houve um novo crescimento dessas despesas.

Como é sabido, a despesa pública, em regra, deve ser realizada em consonância com o princípio orçamentário da anualidade, que determina a vigência do orçamento somente para o exercício ao qual se refere, não sendo permitida a sua transferência para o exercício seguinte.

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

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

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

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

Para o exercício de 2020, observou-se que o valor de R\$ 314,33 milhões (1,31%) do total empenhado pelo Poder Executivo do Estado (R\$ 23,92 bilhões) fora realizado no elemento 92 - despesas de exercícios anteriores. Em 2018, o montante fora de R\$ 582,51 milhões, enquanto que em 2019 fora de R\$ 274,16 milhões

Na análise das Contas do Governo dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, o tema foi objeto de recomendações e ressalva. No exercício de 2019, embora a situação também tenha sido constatada, não foi levada à conclusão do parecer prévio, não obstante o órgão ministerial tenha sugerido a realização de recomendação, sem apor ressalva, vez que os dados indicaram à época uma queda expressiva em relação às despesas de exercícios anteriores.

Conforme já citado, no exercício de 2020 não se manteve a tendência de queda, sendo observado, inclusive, um aumento em relação ao exercício anterior. Por essa razão, este representante ministerial entende necessário apontar a devida ressalva no parecer prévio, além de expedir recomendação ao governo do estado para que evite a realização de despesas em exercícios anteriores, observando sempre o seu caráter excepcional.

Em relação às **despesas sem prévio empenho**, a área técnica aponta que o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina registrou no passivo o valor de R\$ 63,91 milhões, concernente às despesas que foram liquidadas sem a realização do prévio empenho, em violação ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Segundo os auditores, o valor mencionado acima não pode ser associado a todo o exercício de 2020. Especificamente em relação ao exercício em análise, apontou-se o valor de R\$ 15,88 milhões referente a despesas liquidadas que não passaram pela fase do empenho. Fora essa importância, a Secretaria de Estado de Saúde informou à área técnica, através de mensagem eletrônica, que no exercício de 2020 houve mais o montante de R\$ 7,15 milhões não empenhado e não reconhecido patrimonialmente.

Tal prática, à toda evidência, distorce o resultado orçamentário e acarreta desequilíbrio nas contas, além de não retratar a realidade patrimonial do Estado de Santa Catarina. Aliás, se tivesse sido realizado o

prévio empenho, consoante determina a legislação, o resultado orçamentário seria diferente, sendo o superávit de R\$ 1,84 bilhão.

A conduta irregular adotada pelo governo vem ocorrendo todos os anos. No entanto, em comparação ao exercício anterior, percebe-se uma queda em valores totais, haja vista que no exercício de 2019 as despesas não empenhadas totalizaram R\$ 72,63 milhões, enquanto que no exercício de 2020 somaram R\$ 23,03 milhões.

No parecer prévio atinente às contas do exercício de 2019, o Tribunal Pleno não apontou a ressalva, mas exarou recomendação no sentido de que o governo evite realizar despesas sem prévio empenho, em obediência aos estágios da despesa disciplinados na Lei nº 4.320/1964.

Ainda que tenha sido constatada a redução de despesas sem prévio empenho, entende-se que a prática adotada é grave e fere as regras da gestão contábil, razão pela qual proponho a inclusão de ressalva no parecer prévio e expedição de recomendação, para que a situação seja evitada no exercício de 2021.

Finalmente, em relação ao cancelamento de despesas liquidadas, a Diretoria de Contas de Governo apurou que foram realizados cancelamentos no exercício da 2020 que totalizaram R\$ 2.434.349.704,03, sendo que, desse valor total, R\$ 179.537.555,81 referem-se a cancelamento de despesas liquidadas em que foi identificada regularização.

Não se pode olvidar que a despesa, quando liquidada, configura a efetiva prestação do serviço ou entrega do bem, devidamente certificada pelo Estado. Mostra-se ilegal, portanto, o cancelamento a *posteriori* dessas despesas, podendo-se concluir que o procedimento adotado pelo estado não se reveste de requisitos válidos para a manutenção do equilíbrio fiscal. A problemática, no entanto, é recorrente.

Nesse sentido, nota-se a evolução do cancelamento de despesas liquidadas ao longo dos últimos exercícios:

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

2016	2017	2018	2019	2020
1.165,36	1.030,32	2.024,07	929,70	2.434,35

Fonte: Relatório técnico nº 86/2021 da Diretoria de Contas de Governo.

Na análise das contas do governo de 2019, o Tribunal Pleno, embora não tenha apontada ressalva quanto a essa questão, formulou recomendação para que o estado adote providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento.

A Diretoria de Contas de Governo destaca que, embora tenham sido observados avanços realizados nos procedimentos de registros das despesas, ainda não se tem todos os esclarecimentos necessários que comprovem a regularidade da totalidade dos cancelamentos.

Assim, seguindo a linha de entendimento adotada nos pareceres prévios de exercícios passados e considerando ainda o aumento no cancelamento das despesas liquidadas no exercício de 2020, entende-se que deve ser aposta ressalva no parecer prévio sobre a questão, com a formulação de recomendação ao governo do estado para que adote providências para implantar mecanismos de controle e transparência no cancelamento de despesas liquidadas.

4.2 Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro tem por objetivo demonstrar a receita e a despesa orçamentárias, além dos recebimentos e dos pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos provenientes de exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte (art. 103, da Lei nº 4.320/1964).

Segundo a Diretoria de Contas de Governo, os ingressos totalizaram R\$ 136,77 bilhões no exercício de 2020, enquanto que os desembolsos somaram R\$ 135,02 bilhões, o que resultou no final do exercício em um saldo financeiro positivo sobre as disponibilidades de R\$ 1,75 bilhão.

Verifica-se, desse modo, que as disponibilidades financeiras passaram de R\$ 9,48 bilhões em 2019 para R\$ 11,23 bilhões em 2020.

4.3. Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial demonstra contabilmente a situação patrimonial do ente público, através de contas representativas do patrimônio público e de contas de compensação.

Iniciando-se pelo **ativo**, denota-se que o ativo circulante - disponíveis para a realização imediata ou em até doze meses - aumentou 26,07% em relação ao exercício anterior, sendo o subgrupo “Caixa e Equivalente de Caixa” o maior responsável por esta variação, com aumento de R\$ 3,36 bilhões.

Já o ativo não circulante - composto pelo ativo realizável a longo prazo, investimentos, imobilizado e intangível - apresentou aumento de 0,67%. A Diretoria de Contas de Governo consignou ainda a variação do Ativo Realizável a Longo Prazo de R\$ 205,47 milhões, influenciado pelo aumento de Crédito Tributários a Receber a Longo Prazo (R\$ 190,22 milhões).

No tocante à dívida ativa - tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem -, evidenciou-se que no exercício de 2020 o seu montante aumentou ainda mais, atingindo o vultoso valor de R\$ 21,52 bilhões. Subtraindo desse montante o total de provisões de perdas (R\$ 21,07 bilhões), chega-se a uma Dívida Ativa Líquida de R\$ 448,63 milhões.

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

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

Exercício	Estoque de Dívida Ativa	Receita Arrecadada
2016	16.400,36	134,74
2017	18.129,95	427,97
2018	19.203,67	328,48
2019	21.329,58	399,26
2020	21.523,16	352,44

Fonte: Relatório técnico nº 86/2021 da Diretoria de Contas de Governo.

Na análise das contas do exercício de 2019, o Tribunal Pleno fez constar no parecer prévio a seguinte recomendação ao Poder Executivo estadual:

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

Considerando que não se percebe nenhuma providência efetiva por parte do Estado para reverter a situação ora relatada e tendo em vista ainda que no exercício em análise a receita arrecadada apresentou uma diminuição em comparação ao exercício anterior, entende-se necessária fazer ressalva em relação a esse ponto no parecer prévio, mantendo-se ainda a recomendação acima.

No tocante ao **passivo (dívida pública)** do Estado de Santa Catarina, observa-se que no exercício de 2020 atingiu o valor de R\$ 256,73 bilhões, composto de R\$ 14,68 bilhões como passivo circulante e R\$ 242,05 bilhões como passivo não circulante.

Afigura-se pertinente comentar que o exercício de 2020 seguiu a tendência dos exercícios anteriores, mas com um aumento muito expressivo:

Evolução da Dívida Pública

Exercício	Valor da Dívida Pública
2017	R\$ 35,22 bilhões
2018	R\$ 36,09 bilhões
2019	R\$ 36,70 bilhões
2020	R\$ 256,73 bilhões

Fonte: Relatórios da Diretoria de Contas de Governo dos exercícios de 2019 e 2020.

A Diretoria de Contas de Governo comenta que o valor da Dívida Pública no exercício de 2020 (R\$ 256,73 bilhões) é composto por 84,14% de

operações de créditos interna (R\$ 17.523.528.520,29) e 15,86% externa (R\$ 3.303.130.239,11), cujo valor soma R\$ 20.826.658.759,40.

Diante do cenário apresentado, faz-se necessário expedir recomendação ao atual Governo para que adote providências com o intuito de contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos últimos anos no tocante ao crescimento do passivo, com risco de comprometer o equilíbrio das finanças públicas.

Ainda de acordo com a Diretoria de Contas do Governo, a dívida flutuante passou de R\$ 12,83 bilhões no exercício de 2019 para R\$ 14,67 bilhões no exercício de 2020, o que corresponde a um aumento de R\$ 14,33%. A dívida fundada, por sua vez, apresentou um aumento de R\$ 218,19 bilhões no exercício de 2020 (830,37%), chegando a R\$ 242,05 bilhões.

A diretoria explica que o aumento está diretamente atrelado à alteração de evidenciação das Provisões Matemáticas Previdenciárias em 2020 no valor de R\$ 217,83 bilhões, sendo R\$ 115,51 bilhões na conta Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios Concedidos e R\$ 102,32 bilhões na conta Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder.

Seguindo a explicação, os auditores comentam que outro importante componente da dívida fundada diz respeito aos Empréstimos a Longo Prazo, onde são contabilizadas as operações de créditos internas e externas. Ressaltou-se, contudo, que o pagamento da dívida pública de Santa Catarina diminuiu consideravelmente em relação ao exercício de 2019, em virtude da Lei Complementar nº 173/2020, que postergou o pagamento de R\$ 1,06 bilhão entre amortização, juros e encargos.

Com efeito, vale abrir parênteses neste ponto para tratar dos efeitos da Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus – SARS –CoV-2” e promoveu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal.

À vista do disposto na Lei Complementar nº 173/2020, pode-se notar que o Programa é composto pelas seguintes iniciativas:

Art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001;

b) de um lado, a União, e, de outro, os Municípios, com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017;

II - reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito nos termos previstos no art. 4º desta Lei Complementar; e

III - entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

§ 2º As medidas previstas no inciso I do § 1º são de emprego imediato, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes. (Grifou-se)

Especificamente em relação à suspensão das dívidas, a LC nº 173/2020 dispõe que a União fica impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento e dos contratos de abertura de crédito. Além disso, a lei prescreve que, no caso de suspensão dos pagamentos, o valor não pago deve ser incorporado ao saldo devedor em 1º de janeiro de 2022.

A propósito, colhe-se da LC nº 173/2020:

Art. 2º De 1º de março a 31 de dezembro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e com o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e dos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, as garantias das dívidas decorrentes dos contratos de refinanciamento celebrados com os Municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e o parcelamento dos débitos previdenciários de que trata a Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

§ 1º Caso, no período, o Estado, o Distrito Federal ou o Município suspenda o pagamento das dívidas de que trata o caput, os valores não pagos:

I - serão apartados e incorporados aos respectivos saldos devedores em 1º de janeiro de 2022, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos; e

II - deverão ser aplicados preferencialmente em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

§ 2º Enquanto perdurar a suspensão de pagamento referida no § 1º deste artigo, fica afastado o registro do nome do Estado, do Distrito Federal e do Município em cadastros restritivos em decorrência, exclusivamente, dessa suspensão.

§ 3º Os efeitos financeiros do disposto no caput retroagem a 1º de março de 2020.

§ 4º Os valores eventualmente pagos entre 1º de março de 2020 e o término do período a que se refere o caput deste artigo serão apartados do saldo devedor e devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, com destinação exclusiva para o pagamento das parcelas vincendas a partir de 1º de janeiro de 2021.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão demonstrar e dar publicidade à aplicação dos recursos de que trata o inciso II do § 1º deste artigo, evidenciando a correlação entre as ações desenvolvidas e os recursos não pagos à União, sem prejuízo da supervisão dos órgãos de controle competentes.

§ 6º Os valores anteriores a 1º de março de 2020 não pagos em razão de liminar em ação judicial poderão, desde que o respectivo ente renuncie ao direito sobre o qual se funda a ação, receber o mesmo tratamento previsto no inciso I do § 1º deste artigo, devidamente atualizados pelos encargos financeiros contratuais de adimplência.

§ 7º Os termos aditivos necessários à implementação do disposto neste artigo poderão ser celebrados até 31 de dezembro de 2021. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

Somado a isso, a norma também previu a possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios realizarem aditamento contratual a fim de suspender os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020, incluindo principal e encargos, de operações de crédito interno e externo celebradas com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (art. 4º).

Assim, com supedâneo na LC nº 173/2020, o Estado de Santa Catarina suspendeu os pagamentos dos empréstimos realizadas com a União e, ainda, assinou aditivos contratuais de suspensão de pagamentos do principal e dos demais encargos dos contratos de empréstimo firmados com o Banco do Brasil e o BNDES.

No tocante aos contratos pactuados com o Banco do Brasil, ajustou-se que os valores não pagos devem ser incorporados ao principal da dívida e recalculadas as prestações a serem pagas, mantendo as condições contratuais até então vigentes.

Por sua vez, no que toca aos empréstimos efetuados junto ao BNDES, acordou-se a prorrogação do prazo final de amortização por igual período ao prazo de suspensão, ficando o valor que deixar de ser pago nesse período capitalizado e incorporado ao principal da dívida, sendo as prestações, então, recalculadas.

Os valores que deixaram de ser pagos nesse período à União, ao Banco do Brasil e ao BNDES somam R\$ 1,06 bilhão, o que contribuiu sobremaneira para o resultado orçamentário positivo de 1,86 bilhão, vez que as despesas decorrentes dos contratos não foram empenhadas no exercício de 2020.

Adicionalmente à suspensão das dívidas, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus também previu a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios durante o exercício de 2020, para a execução de ações de enfrentamento ao Coronavírus (art. 5º). Com base nisso, o Estado de Santa Catarina foi contemplado com o valor total de R\$ 1,36 bilhão.

Registradas essas informações, convém tratar no momento sobre os precatórios. Em análise ao assunto, a Diretoria de Contas de Governo comenta que, com fulcro na Emenda Constitucional nº 94 e na Lei Complementar Estadual nº 706/2017, o estado recebeu autorização para transferir até 10% do saldo de depósitos judiciais para pagamento de débitos de precatórios. Contudo, tais valores devem ser devolvidos ao Poder Judiciário, acrescidos da recomposição das perdas financeiras.

Seguindo a sistemática adotada em anos anteriores, o Estado de Santa Catarina efetuou novas transferências no exercício de 2020, possuindo a obrigação de devolver, segundo dados de dezembro de 2020, a importância de R\$ 738,13 milhões. Em janeiro de 2020, o valor a ser devolvido perfazia a importância de R\$ 575,38 milhões.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 99/2017, o débito de precatórios deve ser pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida. Os recursos dos depósitos judiciais e outros meios de pagamento devem ser adotados somente como fontes suplementares.

Ao tratar da EC nº 99/2017, a Diretoria de Contas de Governo aduz (fls. 3.997-3.998):

Referida EC permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitem, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que

vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial estabelecido pela nova redação dada por esta EC ao art. 101 do ADCT, em conformidade com o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

É imprescindível frisar que a forma de pagamento dos precatórios sofreu alterações com a EC 99/2017, uma vez que a redação adotada é mais enfática quanto à realização dos pagamentos com recursos orçamentários próprios, e os recursos dos depósitos judiciais e outros meios de pagamento devem ser adotados como fontes suplementares [...]

Os auditores comentam ainda que para o período de janeiro a dezembro de 2020 o Estado de Santa Catarina disponibilizou o montante de R\$ 362,97 milhões para o pagamento de precatórios, cumprindo, assim, o repasse anual obrigatório.

No tocante à utilização de depósitos judiciais para pagamentos de precatórios, a Diretoria de Contas de Governo pontua que a prática adotada pelo Estado encontra amparo constitucional, apresentando ainda o procedimento previsto na legislação (fl. 4.002):

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%), assim como no caso anterior), 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%).

Ainda de acordo com o relatório técnico, os depósitos judiciais utilizados, em valores atualizados, somaram R\$ 407,95 milhões no final de 2020. Com o encerramento de alguns processos litigiosos, R\$ 108,52 milhões foram devolvidos às partes até o final de 2020.

Especificamente em relação ao exercício em análise, houve devolução de recursos às partes no valor de R\$ 6,27 milhões. Ainda, os valores transferidos ao Estado para pagamento de precatórios atualizados pela caderneta

de poupança totalizaram R\$ 284,96 milhões em 2020, ao passo que os Fundos de Reserva alcançaram a importância de R\$ 94,85 milhões.

Em acréscimo, a Diretoria de Contas de Governo salienta que a Lei Complementar Estadual nº 706/2017 autorizou o Estado a levantar recursos de depósitos judiciais vinculados aos demais processos sob jurisdição do TJ/SC, inclusive daqueles que o Estado não seja parte.

O saldo de depósitos judiciais existentes na data que a referida lei entrou em vigor somava R\$ 5,66 bilhões, sendo possível, assim, a transferência de R\$ 509,17 milhões. Ao final do exercício de 2020, o valor atualizado da dívida do Estado com o Tribunal de Justiça era de R\$ 738,13 milhões, frente a R\$ 575,38 milhões em 01.01.2020.

Por se tratar de questão sensível e complexa, cabe efetuar recomendação no parecer prévio para que o Poder Executivo cumpra integralmente os compromissos relacionados aos precatórios, além de acompanhar a tramitação dos processos em que o Estado esteja arrolado como parte.

4.4. Patrimônio líquido

Confrontando os Ativos e Passivos, Circulante e Não-Circulante, o Balanço Geral apresenta no exercício de 2020 um patrimônio líquido negativo de R\$ 196,99 bilhões, valor que representa queda de 1.176,09% em relação ao exercício de 2019 (R\$ 18,31 milhões).

A Diretoria de Contas de Governo explica que o principal fator que levou a esse patrimônio líquido negativo está diretamente relacionado à constituição de Provisões Matemáticas Previdenciárias, no valor de R\$ 217,83 bilhões, cujo assunto será abordado neste parecer em item próprio.

4.5. Ativo Financeiro e Passivo Financeiro

O ativo financeiro do estado catarinense, na data de 31.12.2020, foi de R\$ 15,60 bilhões, enquanto que o passivo financeiro, nessa mesma data, totalizou o valor de R\$ 10,74 bilhões. Considerando valores históricos, percebe-se,

em comparação ao exercício de 2019, um aumento de 28,19% e 13,96%, respectivamente.

4.6. Resultado Financeiro apurado no Balanço Patrimonial

A partir do confronto entre os valores citados acima, a Diretoria de Contas de Governo constatou que o Estado de Santa Catarina, no encerramento do exercício de 2020, apresentou um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de R\$ 4,86 bilhões.

Com base nessa informação, os auditores discorrem que o Estado possui uma situação financeira positiva, eis que, em 31.12.2020, o ativo financeiro do Estado cobria toda a sua dívida flutuante e ainda sobravam recursos no valor de R\$ 4,86 bilhões.

4.7. Ativo Permanente e Passivo Permanente

O Balanço Patrimonial demonstrou que na data de 31.12.2020 o Estado de Santa Catarina possuía um ativo não financeiro (permanente) de R\$ 44,13 bilhões, enquanto que o passivo permanente do Estado era de R\$ 246,68 bilhões. Os auditores salientam que tal valor foi impactado pela constituição de Provisões Matemáticas Previdenciárias no exercício de 2020, no valor de R\$ 217,83 bilhões.

4.8. Saldo Patrimonial

Ao final do exercício de 2020, o saldo patrimonial líquido do Estado, que corresponde, contabilmente, à diferença entre a soma do ativo financeiro e ativo permanente e o passivo financeiro e o passivo permanente, importou em um passivo real descoberto de R\$ 197,68 bilhões, configurando, portanto, uma situação patrimonial negativa, gerada principalmente em virtude da alteração da evidenciação das Provisões Matemáticas Previdenciárias.

A Diretoria de Contas de Governo pontua que a informação supracitada demonstra, em termos de quociente de análise de balanços, que o quociente é de apenas R\$ 0,23, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida total, o Estado possui apenas R\$ 0,23. No exercício de 2019, para cada R\$ 1,00 de dívida total, o Estado possuía R\$ 1,47 de ativo total para cobri-la.

4.9 Contas de Controle

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo, o controle de riscos fiscais e passivos contingentes está registrado nas contas de controle do grupo “8” e, por consequência, os passivos contingentes não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas tão somente registrados em contas de controle, seguindo, assim, o Plano de Contas Aplicadas ao Setor Público (PCASP).

Ainda segundo os auditores, o saldo da conta Execução dos Riscos Fiscais apresentou o valor de R\$ 12,06 bilhões, sendo a análise de riscos fiscais analisada mais detalhadamente quando examinados os riscos fiscais e passivos contingentes.

4.10 Demonstração das Variações Patrimoniais

Na esteira do art. 104 da Lei nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais tem por escopo evidenciar as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, além de indicar o resultado patrimonial do exercício.

Em 2020, constatou-se que o Estado de Santa Catarina apresentou um resultado patrimonial negativo, com déficit de R\$ 215,20 bilhões. Em comparação ao exercício anterior, quando foi obtido um resultado positivo de R\$ 1,38 bilhões, houve uma variação negativa de 15.704,03%, tendo como principal motivo a constituição de Provisões Matemáticas Previdenciárias no valor de R\$ 217,83 bilhões.

Tendo por base a Nota Explicativa 35, relativa ao Resultado Patrimonial do Balanço Geral do Estado, a Diretoria de Contas de Governo

esclarece que o registro do Passivo Atuarial incorporado ao Balanço Patrimonial era anulado pelo lançamento da cobertura da insuficiência financeira projetada no cálculo atuarial.

Contudo, no exercício de 2020, os lançamentos passaram a ser feitos de acordo com a Nota Técnica de Procedimento Contábil nº 001/2020 e, com a implantação de novos procedimentos, a provisão de 2020 não foi anulada pela cobertura da insuficiência financeira, resultando, assim, em um elevado déficit patrimonial. Importante registrar, neste ponto, que a projeção realizada pelo cálculo atuarial considera os dispêndios que serão realizados até o exercício de 2095.

4.11 Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Diretoria de Contas de Governo esclarece que a Demonstração dos Fluxos de Caixa tem o objetivo de demonstrar a origem e a aplicação de todo o dinheiro que transitou pelo Caixa em um determinado período e o resultado desse fluxo.

Analisando o exercício de 2020, os auditores ressaltam que o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa apresentou o montante de R\$ 5,62 bilhões, estando divergente dos valores observados no Balanço Financeiro e no Balanço Patrimonial.

Em complemento, a área técnica aduz que a geração líquida de caixa e equivalente de caixa foi positiva em R\$ 1,84 bilhão, o que representa um aumento na ordem de 301,83% em relação ao exercício de 2019 (R\$ 457,49 milhões).

Observou-se que as “Atividades Operacionais” foram as que mais influenciaram no aumento da geração líquida de caixa e equivalente de caixa (47,30%), seguidas das “Atividades de Financiamento” (28,43%) e das “Atividades de Investimentos” (10,69%).

Não se apresentou nota explicativa no Balanço Geral do Estado para esclarecer a causa da geração líquida de caixa positiva.

4.12 Auditoria Financeira

A Diretoria de Contas de Governo realizou auditoria financeira nas Contas do Governo, a fim de examinar o Balanço Patrimonial, o Balanço Orçamentário, a Demonstração das Variações Patrimoniais e a Demonstração de Fluxo de Caixa do Estado de Santa Catarina no que toca ao exercício de 2020. Os saldos auditados corresponderam a 62,90% do montante que compõe o grupo do Ativo e 37,53% do grupo do Passivo, totalizando 50,22% do total do Balanço Patrimonial Consolidado.

Após realizar o trabalho de fiscalização, a Diretoria de Contas de Governo afirmou que, à exceção das ressalvas abaixo, as quais causaram distorções nos percentuais de 0,24% do Ativo Total e 0,01% do Passivo Total, não foi identificado nenhum fato que demonstre que o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina do exercício de 2020 apresenta distorções relevantes que possam alterar a informação divulgada sobre a situação patrimonial, financeira e orçamentária em 31.12.2020.

A propósito, eis as ressalvas apontadas pela auditoria (fls. 4.019-4.020):

- Subavaliação do passivo, em R\$ 4,52 milhões, em razão da contabilização equivocada do saldo devedor de operações de créditos realizadas junto ao Banco do Brasil;
- Subavaliação do ativo não circulante em decorrência de ausência de reavaliação de imóveis, em valor não estimado (Reincidência de distorção identificada no Relatório DGO nº 227/2020);
- Superavaliação do Ativo Circulante em decorrência de valores registrados a maior na conta Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional – Consolidação, no valor de R\$ 9,74 milhões;
- Subavaliação do ativo não circulante no valor de R\$ 101,59 milhões resultante de utilização de demonstrativos defasados e utilização indevida da conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital em conta de participações permanentes avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (Reincidência de distorção identificada no Relatório DGO nº 227/2020);
- Superavaliação do Ativo não Circulante (sem exclusão das operações intra OFSS) no valor de R\$ 5,28 milhões em decorrência de valores indevidamente classificados em conta de Participações em Empresas – MEP – intra OFSS;
- Superavaliação do Ativo Circulante no montante de R\$ 28,50 milhões em decorrência de ausência de documentos de suporte que deram amparo ao registro de créditos a receber e classificação parcial indevida no nível de consolidação (Subtítulo) da conta 1.1.2.2.1.01.02 Faturas / Duplicatas a Receber sobre Prestação de Serviços OFSS;
- Valores devidos a título de Precatórios registrados sem identificação do 5º nível correspondente aos credores, em valor não estimado;

- Superavaliação do ativo circulante e subavaliação do ativo não circulante no valor de R\$ 2,14 milhões decorrente de classificação indevida da expectativa de realização de créditos no curto prazo;
- Superavaliação do ativo financeiro do Balanço Patrimonial da Lei n. 4.320/1964 (Quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes – Anexo 14) no valor de R\$ 1,50 milhão apurada entre a variação do saldo patrimonial financeiro (R\$ 2,12 bilhões) e o resultado da execução orçamentária – Superavit (R\$ 2,12 bilhões) considerando o cancelamento de restos a pagar de R\$ 253,85 milhões e recebimentos e pagamentos extraorçamentários no Balanço Financeiro (R\$ 2,58 milhões);
- Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC apresentando valor divergente na composição dos saldos inicial e final do Subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa em relação ao Balanço Patrimonial e Balanço Financeiro;
- Balanço Orçamentário apresentando valor de dotação inicial (despesa) divergente do valor fixado na Lei Orçamentária Anual de 2020 (Lei nº 17.875/2019), em razão da não evidenciação do déficit orçamentário de R\$ 804,24 milhões;
- Deficiências no controle dos bens imóveis registrados no Fundo Patrimonial (Reincidência de deficiência identificada no Relatório DGO nº 227/2020).

Diante das inconsistências transcritas acima, convém realizar recomendação ao Poder Executivo Estadual no sentido de que proceda à correção dos apontamentos e se atente quanto às ressalvas, a fim de evitá-las nos próximos exercícios.

5. GESTÃO FISCAL

A análise da gestão fiscal tem por objetivo apurar se os Poderes e Órgãos do Estado estão seguindo os ditames estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o que compreende o cumprimento de diversos limites legais e metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020.

5.1 Receita Corrente Líquida - RCL

A Diretoria de Contas de Governo destaca que a Receita Corrente Líquida é a base de cálculo para diversos limites percentuais a serem observados pela administração pública, tais como os gastos com pessoal e o montante da dívida. No exercício de 2020, a Receita Corrente Líquida do Estado alcançou o montante de R\$ 26,86 bilhões.

5.2 Despesa com Pessoal versus Receita Corrente Líquida Ajustada

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites em relação à Receita Corrente Líquida para os gastos com pessoal, sendo 60% para os Estados (art. 19). Na esfera estadual, a referida lei, em seu art. 20, determina que a repartição dos limites não pode exceder o percentual de 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público do Estado.

A seguir, eis a análise das despesas com pessoal relativas ao exercício de 2020, segregadas por Poderes e Órgãos, tendo por base a Receita Corrente Líquida Ajustada⁸, no valor de R\$ 26,82 bilhões.

5.2.1 Poder Executivo

A Diretoria de Contas do Governo assinala que, no 3º quadrimestre de 2020, a despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou o montante de R\$ 12,05 bilhões, perfazendo, em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada, um percentual de 44,92%. Percebe-se, assim, que a despesa com pessoal ficou abaixo do limite máximo legal (49%) e prudencial (46,55%), mas acima do limite de alerta (44,10%), definidos na Lei Complementar nº 101/2000.

5.2.2 Poder Legislativo

Conforme citado acima, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, não poderá ultrapassar 3,00% da Receita Corrente Líquida Ajustada.

⁸ A Diretoria de Contas de Governo explica que a Receita Corrente Líquida Ajustada é obtida a partir da RCL após a dedução das transferências obrigatórias da União, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, nos termos da EC nº 86/2015.

Assim sendo, cabe à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina o percentual de 2,10% e ao Tribunal de Contas do Estado o percentual de 0,90%.

5.2.2.1 Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal da ALESC no exercício de 2020 foi de R\$ 455,69 milhões, o que representa o percentual de 1,70% da Receita Corrente Líquida Ajustada, estando, portanto, abaixo dos limites legal (2,10%), prudencial (2,00%) e de alerta (1,89%).

5.2.2.2 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal do Tribunal de Contas catarinense atingiu o valor de R\$ 216,35 milhões, o que corresponde ao percentual de 0,81% da Receita Corrente Líquida Ajustada, estando abaixo dos limites legal (0,90%) e prudencial (0,86%), mas alcançando o limite de alerta (0,81%)⁹.

5.2.3 Poder Judiciário

A despesa com pessoal do Poder Judiciário alcançou o valor de R\$ 1,38 bilhão, o que representa, em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada, um percentual de 5,16%, estando abaixo, portanto, dos limites legal (6,00%), prudencial (5,70%) e de alerta (5,40%).

5.2.4. Ministério Público do Estado de Santa Catarina

A despesa com pessoal do Ministério Público Estadual atingiu o montante de R\$ 443,21 milhões, perfazendo o percentual de 1,65% em relação à

⁹ No processo nº LRF 21/00072140, que analisou o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2020 do TCE/SC, nota-se que limite de alerta ficou em 0,8066%.

Receita Corrente Líquida Ajustada, estando abaixo dos limites legal (2,00%), prudencial (1,90%) e de alerta (1,80%).

A Diretoria de Contas de Governo aponta que a despesa líquida de pessoal, publicada pelo Ministério Público do Estado, exclui dos cálculos o Imposto de Renda Retido na Fonte. Não foram incluídos no cálculo, portanto, os valores do IRRF do pessoal ativo, no montante de R\$ 77.775.354,06.

Ainda de acordo com os auditores, o Tribunal de Contas de Santa Catarina considerou regular o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2017, publicado com a exclusão do IRRF do cálculo de pessoal. Vale comentar, neste ponto, que a forma de cálculo efetuada pelo MP/SC, excluindo o IRRF, já ocorreu nos últimos exercícios.

Ainda que o assunto seja controvertido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, entendo pertinente tecer algumas considerações sobre a matéria. De início, cumpre mencionar que apenas o Ministério Público do Estado excluiu o IRRF do cálculo com limite de gastos com pessoal; os demais Órgãos e Poderes, ao que sabe, nunca adotaram essa prática.

A Corte de Contas catarinense possui o seguinte prejulgado acerca do assunto:

Prejulgado:1606

A exclusão dos valores resultantes da retenção do imposto de renda dos servidores públicos da apuração da Despesa Total com Pessoal de que trata o art. 18 da Lei Complementar nº 101/00, não expressamente prevista no § 1º do art. 19 daquela Lei Complementar ou nos modelos de relatórios de gestão fiscal estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional, pode ser admitida, em caráter excepcional, considerando que os conceitos de receita e despesa que integram a Lei de Responsabilidade Fiscal possuem caráter eminentemente financeiro e não propriamente orçamentário e contábil, e desde que haja entendimento convergente dos Poderes e órgãos mencionados no art. 20 do referido diploma legal, alertando-se para eventuais divergências quando da consolidação das contas nacionais a cargo da União (art. 51 da LRF).

Como se pode notar, o Prejulgado nº 1606 do TCE/SC possibilita a exclusão dos valores atinentes ao IRRF do limite com gastos com pessoal somente de forma excepcional e desde que haja entendimento convergentes dos demais Órgãos e Poderes.

No ano de 2018, o Conselheiro Luiz Eduardo Cherem - então Presidente do TCE/SC - formulou consulta à Corte de Contas estadual com vistas a discutir a necessidade de convergência entre os Órgãos e Poderes para se considerar válida a exclusão dos valores concernentes ao IRRF.

Através do processo nº CON 18/00110496 discutiu-se tal questão. Ao final, prevaleceu o entendimento, por maioria, de que “é possível, nos termos do Prejulgado n. 1606, a exclusão dos valores relativos ao imposto de renda dos servidores públicos do cálculo da despesa total com pessoal, independentemente da convergência de entendimentos entre os Órgãos e Poderes Estaduais” (Decisão nº 826/2018, do TCE/SC).

Vale registrar, no entanto, que o posicionamento acima não teve o condão de reformar o Prejulgado nº 1606 do TCE/SC, pois a decisão não contou com a aprovação de dois terços dos Conselheiros¹⁰. Na ocasião do julgamento, o Conselheiro Luiz Roberto Herbst apresentou voto divergente, que foi acompanhado pelos Conselheiros Heneus de Nadal e César Filomeno Fontes.

Em seu voto divergente, o Conselheiro Luiz Roberto Herbst tratou do assunto de forma aprofundada. Ainda que o voto tenha sido vencido, mostram-se extremamente válidas as conclusões apresentadas pelo magistrado de contas:

1. O Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, divulgado pela STN/MF em 29.12.2017, e válido a partir do exercício financeiro de 2018, estabelece expressamente que não poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que a despesa com a remuneração bruta do servidor engloba o valor, sendo despesa com pessoal, e que somente em um momento posterior será receita tributária.
2. O Supremo Tribunal Federal, na Ação Civil Originária nº 1023, considerou correta a inclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte na apuração da Despesa Total com Pessoal. A decisão foi exarada em 10.08.2017 e confirmada em 24.11.2017 pelo Pleno do STF no Agravo Regimental na Ação Civil Originária nº 1023.
3. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, por meio da Instrução Normativa nº TC.02/2001, adotou os modelos indicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda - STN/MF, determinando ao Estado

¹⁰ O Regimento Interno do TCE/SC (Resolução nº 006/2001) prevê: Art. 154. [...] § 2º. Para constituir prejulgado, a decisão tomada pelo Tribunal Pleno deve ser aprovada por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõe, computado o Voto do Presidente.

e aos Municípios que os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal sejam elaborados de acordo com os modelos expedidos pela STN/MF.

4. De acordo com o § 2º do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/2000, enquanto não implementado o Conselho de Gestão Fiscal, “a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União”, que é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, conforme a Lei nº 10.180/2001 e o Decreto nº 6.976/2009.

5. Os tribunais de contas discutiram por diversos anos com o Ministério da Fazenda sobre o tema da inclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte na apuração da Despesa Total com Pessoal, sendo que a maioria entende pela inviabilidade legal da exclusão. As hipóteses de dedução de despesas para fins de apuração da Despesa Total com Pessoal estão expressas de forma taxativa/exaustiva (numerus clausus), sendo princípio de hermenêutica que as exceções devem ser interpretadas de forma restritiva.

6. A exclusão do montante do Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores na apuração da Despesa Total com Pessoal distorce os resultados para fins de consolidação das contas nacionais.

7. A exclusão do IRRF da apuração da despesa com pessoal resultará em Relatórios de Gestão Fiscal dissonantes com as normas padronizadas pela União para a consolidação das contas nacionais, ou seja, não haveria convergência.

8. Não seria admissível permitir que no âmbito de um mesmo ente da federação haja critérios distintos de apuração de Despesa Total com Pessoal entre seus Poderes e Órgãos.

9. A utilização de critérios distintos na elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, ao alvedrio de cada Poder e Órgão, causaria resultados inconsistentes no Relatório de Gestão Fiscal Consolidado do Estado (elaborado pelo Poder Executivo).

10. A exclusão do IRRF reduzirá o percentual de comprometimento da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, propiciando condições de elevação das despesas com pessoal, que são despesas de caráter permanente, também com impacto no ultra deficitário regime próprio de previdência.

11. A modificação proposta do Prejulgado nº 1606, por iniciativa deste Tribunal de Contas, permitirá (ou mesmo estimulará) o aumento das despesas, em dissonância com a gestão fiscal responsável.

12. A alteração na metodologia de apuração da despesa total com pessoal para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal teria aplicação tanto para o Estado quanto para os Municípios, que ante a redução do índice de comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida estariam com maior margem para elevar os gastos com pessoal, com alto potencial de comprometimento do equilíbrio fiscal.

13. O aumento das despesas com pessoal, em face da margem nos índices, poderá resultar em extrapolação dos limites da LRF segundo o cálculo da União – ante a divergência de metodologia entre o Estado e os municípios e o Ministério da Fazenda - acarretando restrições para receber transferências voluntárias, para obter garantias da União e para contratação de operações de crédito (empréstimos/financiamentos), em prejuízo da coletividade.

14. O risco é real e iminente, pois no último quadrimestre de 2017 a Despesa Total com Pessoal do Estado foi de 59,95%, quando o limite máximo é de 60,0%. Na verdade, extrapolou o limite de 60%, pois o Poder Executivo não considerou as despesas com pessoal da Defensoria Pública e do Ministério Público junto ao

Tribunal de Contas. Se admitida modificação de critério que não possui respaldo do Ministério da Fazenda¹¹.

Não obstante o atual entendimento do Tribunal Pleno, com posicionamento contrário de alguns Conselheiros, o Ministério Público de Contas, em alguns processos, manifestou-se por realizar determinação ao gestor do MP/SC para que republique o Relatório de Gestão Fiscal, de forma que sejam computadas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo as despesas com o IRRF (LRF 19/00871537 e LRF 19/00623045).

Entretanto, a determinação proposta pelo Ministério Público de Contas de Santa Catarina não foi acolhida, conforme se observa no processo nº LRF 19/00871537. Nos referidos autos, o Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca fez a ressalva do seu entendimento pessoal, mas seguiu os precedentes do Plenário:

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. LIMITE DAS DESPESAS DE PESSOAL. VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE DOS SERVIDORES - IRRF. EXCLUSÃO PARA EFEITO DE CÁLCULO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO PLENÁRIO EM SENTIDO CONTRÁRIO. RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL. REGULARIDADE.

A exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores públicos, para fins de apuração dos limites das despesas de pessoal, não se encontra entre as hipóteses de exclusão referenciadas no art. 19, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, o Plenário desta Corte de Contas vem adotando entendimento em sentido contrário, conforme pode ser observado no julgamento dos processos nºs LRF 18/00056424 (3º Quadrimestre de 2017), LRF 18/00946373 (2º Quadrimestre de 2018) e LRF 19/00074602 (3º Quadrimestre de 2018).

Contudo, o atual entendimento de alguns Conselheiros do TCE/SC deve ser revisto, de modo a considerar o IRRF para fins de cálculo dos limites legais das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos. Em janeiro de 2021, publicou-se a Lei Complementar nº 178, que, dentre outros pontos, promoveu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹¹ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. CON 18/00110496 (Proposta de voto nº GAC/LRH 122/2018). Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Em 18 mar. 2018.

Uma dessas alterações dispõe expressamente que deve ser observada a remuneração bruta do servidor para fins de apuração da despesa total com pessoal, sem qualquer dedução ou retenção, senão vejamos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
(Grifou-se)

Desse modo, pode-se concluir que a exclusão do IRRF dos servidores ativos do MP/SC para fins de apuração do limite com gastos de pessoal não pode ser considerada irregular nas contas do exercício de 2020, em virtude da posição que vinha sendo adotada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Entretanto, para a análise das contas do exercício de 2021, deve-se aplicar a disposição constante no § 3º, do art. 18, da LRF.

Vale mencionar, neste ponto, que a Lei Complementar nº 101/2000, em maio de 2021, completa 21 anos de vigência. Apesar do tempo transcorrido, percebe-se que a referida norma é ignorada por muitos gestores públicos, sendo possível observar uma contabilidade criativa para driblar as regras impostas pela LRF.

Notadamente, compete aos Tribunais de Contas fiscalizarem a sua aplicação, mas não é isso que se evidencia, muitas vezes, na prática. Encampando teses esdrúxulas, as Cortes acabam aqui escendo com interpretações que podem agravar ainda mais a crise fiscal enfrentada pelos entes públicos.

A economista Selene Peres Peres Nunes (2018), uma das autoras responsáveis pela elaboração do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, destaca que os Tribunais de Contas não podem alterar a LRF pela via legislativa, mas possuem grande flexibilidade para interpretá-la.

A partir disso, segundo a economista, alteram-se os conceitos definidos na LRF - principalmente em relação às despesas com pessoal - para que sejam atendidos interesse próprio ou interesses políticos. A interpretação das regras fiscais passa, desse modo, a instrumentalizar alterações na LRF na prática.

Nesse sentido, Selene Peres Peres Nunes¹² (2018), ao apresentar os resultados da sua tese de Doutorado, comenta:

O trabalho mostra que a mudança institucional não se esgotou na criação da regra fiscal. Diante da dificuldade em promover alterações legislativas, as alterações passaram a ocorrer pela via interpretativa, porém de modo não uniforme, dando origem a uma espécie de mutação genética da LRF. No modelo federativo brasileiro, os tribunais de contas têm autonomia para julgar contas, aplicar sanções e interpretar a lei, o que dá origem a uma jurisprudência local. As regras que definem a composição e funcionamento dos tribunais de contas e, em particular, os critérios de indicação política, contribuem para explicar as diferenças na interpretação da LRF. O principal conceito interpretado de forma flexível é a despesa com pessoal, seja para atender a interesse próprio e evitar cortes de pessoal, seja para atender interesses políticos dos governantes que os indicaram para os cargos, ou das outras instâncias de poder locais.

Seguindo essa linha, convém registrar que os tribunais de contas possuem interpretações divergentes sobre diversos pontos relacionados à LRF, o que acaba culminando na adoção de práticas diferentes em cada estado. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal é apenas uma, cabendo aos gestores e aos tribunais aplicá-la de maneira uniforme.

A situação acima narrada dá margem a críticas à atuação dos Tribunais de Contas, a exemplo das formuladas pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, que defende inclusive a vinculação entre as decisões do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados relacionadas à

¹² NUNES, Selene Peres Peres. A dinâmica institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise na perspectiva institucionalista (Tese de Doutorado, 2018). Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35149>. Acesso em: 11 maio 2021.

contabilidade de gastos, pois na visão do Ministro a crise financeira dos Estados e dos municípios tem como pano de fundo justamente a contabilidade criativa que maquiou gastos e permitiu a elevação de despesas¹³.

Ainda de acordo com o Ministro Paulo Guedes¹⁴, os governos estaduais estouraram as contas em razão da falta de controle dos Tribunais de Contas dos Estados, os quais, de acordo com o Ministro, mostraram-se pouco eficientes ao longo dos anos e não exerceram realmente a fiscalização dos gastos públicos.

Sem adentrar no mérito dessas declarações, este órgão ministerial julga válido formular recomendação ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina para que considere, no limite com gastos de pessoal, os valores concernentes ao IRRF dos servidores, à luz da disposição introduzida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.3 Transferências voluntárias e destinação de recursos ao setor privado

O Estado de Santa Catarina transferiu no exercício de 2020 o valor de R\$ 1,75 bilhão a municípios e a instituições privadas com e sem fins lucrativos. Desse montante, 44,91% foram destinados a municípios, 54,46% foram transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, 0,61% foi alocado a instituições privadas com fins lucrativos e 0,02% foi alocado a instituições multigovernamentais.

Em comparação ao exercício de 2019, verifica-se que houve um aumento de transferência de recursos para os municípios em 235,08%. Por outro lado, houve uma queda de 72,06% na transferência de recursos às instituições privadas com fins lucrativos.

¹³ Nesse sentido: <https://www.istoedinheiro.com.br/tribunais-de-contas-veem-nas-criticas-de-guedes-interesses-pouco-ortodoxos/> Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁴ Nesse sentido: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/13/guedes-critica-tribunais-de-contas-dos-estados-e-cobra-mais-rigor.htm>. Acesso em: 11 maio 2021.

Oportuno mencionar ainda que as funções que mais receberam recursos foram saúde (R\$ 1.063.033.685,09), educação (R\$ 392.130.952,57) e administração (R\$ 109.879.663,36).

5.4 Avaliação das Metas Fiscais

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve apresentar o Anexo de Metas Fiscais. O referido anexo deve conter, dentre outros aspectos, as metas de receita e despesa e expectativa do resultado fiscal para o exercício. São estabelecidas, então, metas anuais relativas à receita total, à despesa total, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública.

Tratando de cada um desses pontos, a Diretoria de Contas de Governo consignou que a Receita Total, referente ao exercício de 2020, foi no valor de R\$ 29,95 bilhões, compreendendo todos os ingressos provenientes das receitas que possam ser previstas e realizadas no orçamento, ficando acima, portanto, da meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que foi de R\$ 28,99 bilhões.

No tocante à Despesa Total do exercício de 2020, observou-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizaram o montante de R\$ 28,09 bilhões, valor inferior à meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para esse mesmo exercício, de R\$ 28,99 bilhões.

Em relação à meta de Resultado Primário, que consiste na diferença entre as receitas e as despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida, averiguou-se um resultado “acima da linha¹⁵” de R\$ 2,68 bilhões para o exercício de 2020, cujo montante é superior à meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (R\$ 1,68 bilhão).

Já o Resultado Nominal no exercício de 2020, que tem o objetivo de medir a evolução da dívida fiscal líquida, apresentou valor “acima da linha” de

¹⁵ A Diretoria de Contas de Governo esclarece que a metodologia “acima da linha” baseia-se no comportamento das receitas primárias e despesas primárias pagas (incluiu restos a pagar pagos).

R\$ 1,54 bilhão, sendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu como meta o valor de R\$ 868,15 milhões.

A Dívida Consolidada Líquida, por sua vez, totalizou R\$ 19,02 bilhões, enquanto que a Lei de Diretrizes Orçamentárias previu para o exercício de 2020 a meta de R\$18,50 bilhões. Conclui-se, portanto, que o endividamento estabelecido como limite para o final do exercício de 2020 foi ultrapassado, em descumprimento ao disposto no art. 59, inciso I, da LRF.

Embora se reconheça que a maioria das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias foram cumpridas, não pode passar despercebido que a meta da dívida consolidada líquida não seguiu a previsão constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por essa razão, propõe-se a aposição de ressalva no parecer prévio, com a recomendação ao Governo do Estado para que busque cumprir as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, notadamente a meta da dívida consolidada líquida.

5.5 Operações de crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que operações de crédito correspondem ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivados financeiros.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo, as operações de crédito no exercício de 2020, para fins do limite estatuído no art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, totalizaram a importância de R\$ 131,34 milhões, montante equivalente a 0,49% da Receita Corrente Líquida, estando abaixo do limite legal (16%). Comparado ao exercício anterior, denota-se uma retração, já que as operações de crédito passaram de R\$ 168,81 milhões para R\$ 131,34 milhões.

Cabe mencionar, neste ponto, a informação trazida à baila pelos auditores de que o Governo de Santa Catarina realizou Operações de Crédito no

exercício de 2020, no montante de R\$ 14,30 milhões, que não se sujeitam ao limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, apontou-se que o governo catarinense não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária ou operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF.

5.6 Garantias e Contragarantias de Valores

A Diretoria de Contas de Governo assinalou que o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2020 foi de R\$ 1,31 bilhão, representando 4,87% da Receita Corrente Líquida. Tal valor está abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de até 22%. Em relação às contragarantias, constatou-se um aumento de 31,30% em comparação ao exercício anterior (R\$ 995,61 milhões).

Apontou-se, ainda, que não foram identificadas operações de crédito com antecipação da receita orçamentária pelo estado catarinense no exercício de 2020.

5.7 Avaliação do Grau de Risco de Crédito (*Rating*)

A Diretoria de Contas de Governo salienta que o governo catarinense contratou, em decorrência de exigência prevista no contrato para a realização de operação de crédito junto ao *Bank of America Merrill Lynch* (BAML) no exercício de 2012, as agências *Fitch Ratings* Brasil Ltda. e *Standard & Poor's Rating Services* para avaliar, atribuir, publicar e acompanhar o grau de risco do Estado.

Tendo por base o Relatório da Dívida Pública, os auditores comentaram acerca das avaliações realizadas pelas agências (fls. 4.041-4.042):

- **Standard & Poor's Ratings:** Em 02 de julho de 2020, a Standard & Poor's Ratings rebaixou o rating de emissor de longo prazo do ESC para 'B+' na escala global e para 'brAA-' na escala nacional. Também afirmou a perspectiva negativa que reflete a probabilidade de ao menos uma em três chances de um

rebaixamento dos ratings se o desempenho fiscal do estado piorar mais do que projetado pela agência para os 12 meses subsequentes.

Segundo a agência, o Estado de Santa Catarina enfrentou severas pressões de fluxos de caixa devido à pandemia da COVID-19 em meio à sua fraca posição de liquidez. Além disso, o desempenho orçamentário do estado, na avaliação da agência, se enfraqueceria no ano fiscal de 2020, enquanto as recentes ações judiciais para suspender os pagamentos da dívida levantavam preocupações quanto ao pagamento tempestivo do serviço da dívida em um período de estresse.

- **Fitch Ratings:** Em 1º de setembro de 2020, a Fitch Ratings afirmou os IDRs (Issuer Default Ratings - Ratings de Inadimplência do Emissor) de Longo Prazo em Moedas Estrangeira e Local 'BB-' (BB menos) do Estado de Santa Catarina, com Perspectiva Negativa, e seus IDRs de Curto Prazo em Moedas Estrangeira e Local 'B'. A Fitch também afirmou o Rating Nacional de Longo Prazo 'AA(bra)' de Santa Catarina, revisando a Perspectiva de Negativa para Estável. A agência ainda afirmou o perfil de crédito individual do estado em 'b+' (b mais).

No geral, percebe-se que a situação do Estado piorou durante o exercício de 2020, passando a possuir *rating* negativo na escala global, conforme avaliação de ambas as agências. No tocante à escala nacional, a Agência *Fitch Ratings* avaliou como estável e a Agência *Standard & Poor's* avaliou como negativa.

5.8 Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, com o objetivo de analisar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio financeiro das contas públicas. Além disso, o referido Anexo dispõe sobre as providências a serem adotadas, caso os riscos se concretizem.

Abordando o assunto, a Diretoria de Contas de Governo aduz que, conforme Relatório da Dívida Pública - 3º quadrimestre de 2020, os principais riscos fiscais do Estado somam R\$ 12,06 bilhões, com um crescimento de 7,71% em relação ao exercício anterior.

É possível observar que os principais riscos fiscais correspondem aos passivos da INVESC (R\$ 7,98 bilhões), das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina - LFTSC (R\$ 3,10 bilhões) e do ESC - Débitos Diversos (R\$ 945,27 milhões)

Vale destacar, neste ponto, que o Anexo de Riscos Fiscais do Estado não apresenta as providências que devem ser adotadas caso se concretizem esses riscos, limitando-se a descrever que, em se tratando de litígio judicial, a decisão cabe ao Poder Judiciário, competindo ao Estado apenas o acompanhamento das demandas.

Na análise das Contas do Governo dos exercícios de 2017, 2018 e 2019, essa situação já foi observada, o que ensejou recomendações ao Estado nos exercícios de 2017 e 2018, no sentido de que o governo adotasse providências quanto aos riscos fiscais e passivos contingentes.

A situação se repete no exercício de 2020, com o agravante de que o valor dos riscos aumentou em relação ao exercício anterior, o que demanda a formulação de nova recomendação no parecer prévio, objetivando que o Estado dê cumprimento integral às disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 3º).

5.9 Receita Líquida Disponível - RLD e Participação dos Poderes e Órgãos

Os repasses efetuados pelo tesouro do Estado de Santa Catarina aos demais Poderes e Órgãos totalizaram o valor de R\$ 3,99 bilhões, representando 21,67% das receitas arrecadadas na fonte de recurso 100 – base para a receita corrente líquida disponível (R\$ 18,41 bilhões). Constatou-se, ainda, que os valores repassados foram superiores em 4,63% em relação às cotas fixadas inicialmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.10 Execução de Restos a Pagar

A Diretoria de Contas do Governo esclarece que a análise dos restos a pagar refere-se aos exercícios de 2019 e anteriores, executados no exercício de 2020. Observou-se, então, o valor de R\$ 1,25 bilhão executado no exercício de 2020 como restos a pagar de exercícios passados. Do referido

montante, R\$ 466,06 milhões dizem respeito a restos a pagar processados (liquidados) e R\$ 779,41 milhões a restos a pagar não processados.

5.11 Disponibilidade de Caixa

Tendo por base o Demonstrativo Consolidado, a Diretoria de Contas de Governo aponta que o Estado exibiu disponibilidade de caixa bruta de R\$ 11,07 bilhões, com obrigações financeiras de R\$ 6,55 bilhões, levando em consideração também as obrigações com os restos a pagar não processados no valor de R\$ 692,06 milhões. Assim sendo, denota-se uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 3,83 bilhões, o que evidencia a existência de valor suficiente para cobrir as despesas assumidas.

Analisando por fonte de recursos, a diretoria sublinha que foi constatado o valor de R\$ 442,42 milhões inscritos em restos a pagar não processados relativos às fontes de recursos vinculados de todos os Poderes e Órgãos, para os quais havia disponibilidade de caixa no valor de R\$ 2,39 bilhões. Constatou-se, portanto, suficiência financeira para garantir as inscrições.

No que tange aos restos a pagar não processados das fontes de recursos não vinculadas, verificou-se que houve a inscrição do montante de R\$ 149,64 milhões, diante de uma disponibilidade de caixa de R\$ 2,14 bilhões. Logo, também havia suficiência financeira para garantir essa inscrição.

Conclui-se, desse modo, que as inscrições em restos a pagar do exercício de 2020 mostraram-se regulares.

6. PREVIDÊNCIA

A Lei Complementar Estadual nº 412/2008, que criou o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina, instituiu o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário, os quais possuíam a seguinte destinação:

- 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.

Como se pode notar, a forma de organização dos fundos indicava que os servidores que tomaram posse a partir da publicação da Lei Complementar Estadual nº 412/2008 - 27.06.2008 - estariam vinculados ao Fundo Previdenciário; já os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da referida norma permaneceriam no Fundo Financeiro.

No entanto, em 11 de dezembro de 2015, publicou-se a Lei Complementar nº 662, a qual extinguiu o Fundo Previdenciário, incorporando-o ao Fundo Financeiro, nos seguintes moldes:

Art. 11. Fica extinto o Fundo Previdenciário, criado pela Lei Complementar nº 412, de 2008.

§ 1º Ficam vinculados ao Fundo Financeiro os atuais segurados e beneficiários vinculados ao extinto Fundo Previdenciário, aplicando-se-lhes a alíquota prevista no art. 6º desta Lei Complementar, observado o disposto nos arts. 8º, 9º e 10 também desta Lei Complementar.

§ 2º O total de recursos existentes no extinto Fundo Previdenciário, apurado na data de publicação desta Lei Complementar, reverterá ao Fundo Financeiro.

§ 3º Consideram-se como total dos recursos existentes na forma do *caput* deste artigo todos os valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, incluídos os créditos que o Fundo Previdenciário possui junto ao Estado de Santa Catarina e às suas autarquias e fundações, considerados até a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º A aplicação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo observará o disposto no inciso XI do art. 167 da Constituição da República e no inciso III do art. 1º da Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

A alteração imposta pela Lei Complementar Estadual nº 662/2015 implicou a reunião das massas de segurados, anteriormente segregadas por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 412/2008. É importante ressaltar que a segregação das massas seguia os mandamentos contidos na Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social¹⁶, cujo texto, vigente à época, previa:

¹⁶ A Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social “dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa

Da Segregação da Massa

Art. 20. Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18 e 19 para o equacionamento do deficit atuarial do RPPS, será admitida a segregação da massa de seus segurados, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

[...]

§ 2º O Plano Financeiro deve ser constituído por um grupo fechado em extinção sendo vedado o ingresso de novos segurados, os quais serão alocados no Plano Previdenciário. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

[...]

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

[...] (Grifou-se)

Nessa toada, forçoso concluir que, uma vez implementada a segregação da massa, ficava vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário.

Entende-se, desse modo, que a incorporação da massa de segurados do Fundo Previdenciário ao Fundo Financeiro realizada pelo estado catarinense foi de encontro aos mandamentos exarados pelo Ministério da Previdência Social.

Oportuno destacar também que, segundo a Diretoria de Contas de Governo, a reunião dos Fundos Financeiro e Previdenciário não se limitou à unificação das massas segregadas, pois houve a utilização dos recursos do extinto Fundo Previdenciário para o pagamento de benefícios de segurados vinculados ao Fundo Financeiro, o que acabou reduzindo significativamente as reservas financeiras até então acumuladas.

e dá outras providências”. A Portaria nº 403/2008 foi revogada pela Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda.

A extinção do Fundo Previdenciário é objeto de questionamento junto ao Poder Judiciário, através dos processos nºs ADI 9158395-69.2015.8.24.0000 e ADI 400010-74.2016.8.24.0000¹⁷, que tiveram o pedido liminar indeferido em 05.10.2016 e se encontram sobrestados aguardando o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo nº 875.958-GO, com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal.

Conforme bem mencionado pela Procuradora Cibelly Farias na análise das Contas do Governo do exercício de 2019 (PCG 20/00143150), a ideia de um único fundo tinha por objetivo reduzir a necessidade de aportes financeiros, mas o que se vislumbrou na prática foi que, diante da não realização de qualquer aporte financeiro ou de um plano de amortização, o déficit quase retornou ao patamar anterior à unificação.

Ainda de acordo com dados colhidos pela Procuradora de Contas Cibelly Farias nos autos retromencionados, o déficit atuarial no exercício de 2014 era de R\$ 153,98 bilhões. Com o advento da Lei Complementar nº 662/2015, o valor do déficit atuarial passou a ser de R\$ 118,29 bilhões, mas já no exercício de 2018 o déficit evoluiu para R\$ 152 bilhões, com o agravante de possuir menos reserva patrimonial do que no período da segregação das massas.

Para a Diretoria de Contas de Governo, a regularização das restrições exige o restabelecimento do Fundo Previdenciário, conforme raciocínio exposto abaixo (fl. 4.058):

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.

¹⁷ Nestes autos o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina (SINJUSC) e a Associação Catarinense do Ministério Público – ACMP questionam (a) o aumento graduado da alíquota de contribuição previdenciária, de 11% para 14%, no patamar de 1% ao ano; e (b) a extinção do Fundo Previdenciário, criado pela Lei Complementar Estadual n. 412/2008, vinculando todos os seus beneficiários e recursos ao Fundo Financeiro.

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.

Oportuno comentar que, diante de determinação exarada nas Contas do Governo do exercício de 2015 (PCG 16/00145148), instaurou-se processo de auditoria no âmbito do TCE/SC (RLA 16/00542490), com o objetivo de apurar 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.

Ressalte-se neste ponto que o processo não discutiu a legalidade da unificação dos fundos, mas tão somente a existência de prejuízos decorrentes dos resgastes efetuados. Ao final da instrução, o Tribunal Pleno, sob a Decisão nº 200/2019, considerou regulares os resgates efetuados pelo IPREV durante o período de dezembro de 2015 a setembro de 2016.

Feito esse registro, convém mencionar que a Diretoria de Contas de Governo salienta que, no exercício de 2020, o Fundo Financeiro efetuou repasse ao IPREV no valor de R\$ 106,32 milhões. Além disso, evidenciou-se que as Variações Patrimoniais Aumentativas totalizaram R\$ 107,69 milhões, sendo que R\$ 369,66 mil são concernentes às Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras.

Em adição, os auditores assinalam que a Variação Patrimonial Diminutiva somou R\$ 103,69 milhões. Desse valor, percebe-se que 28,91% correspondem à despesa com Pessoal e Encargos, consoante informações extraídas do Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais do IPREV.

Tratando especificamente do Fundo Financeiro, a Diretoria de Contas de Governo destaca (fls. 4.059-4.060)

Em 2020 a Variação Patrimonial Aumentativa do Fundo Financeiro importou em R\$ 40,25 bilhões, dos quais R\$ 32,97 bilhões (81,91%) 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\$ 30,45 milhões; Transferências e Delegações Recebidas totalizaram R\$ 4,82 bilhões e Contribuições importaram em R\$ 2,33 bilhões. O restante do valor constitui-se de Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos na quantia de R\$ 41,45 milhões, Exploração e Venda de Bens Serviços e Direitos em 13,63 milhões, Resultado Positivo de Participações no valor de R\$ 5,89 mil e Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas no montante de R\$ 43,41 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 redução expressiva de 394,36% (passou-se de 162,99 bilhões para 32,97).

Dos dados acima apresentados, chama-se a atenção para o valor registrado na conta contábil “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, que teve uma redução de 394,26% em comparação ao exercício de 2019, passando de R\$ 162,99 bilhões para R\$ 32,97 bilhões.

No tocante à movimentação orçamentária das despesas do Fundo Financeiro no exercício de 2020, que totalizou R\$ 6,33 bilhões, observa-se que o gasto foi superior ao previsto, pois a Lei Orçamentária Anual fixou como dotação inicial o valor de R\$ 5,86 bilhões. Portanto, as despesas ficaram R\$ 469,15 milhões acima do estipulado.

Em relação ao Balanço Patrimonial, verificou-se um aumento expressivo de R\$ 217,24 bilhões na Conta Provisões a Longo Prazo relativa a Provisões Matemáticas Previdenciárias no exercício de 2020. Tal fato decorre da forma de contabilização prevista na Nota Técnica de Procedimentos Contábeis nº 001/2020.

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

As Provisões Matemáticas Previdenciárias (PMPs) representam o total dos recursos necessários ao pagamento das obrigações futuras relativas aos

benefícios previdenciários, que serão pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aos segurados. Os valores são calculados atuarialmente, em geral uma vez ao ano, em valor presente.

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

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

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

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

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

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

À luz da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda¹⁸, o equacionamento do déficit atuarial enseja as seguintes medidas:

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. (Grifou-se)

A Diretoria de Contas de Governo solicitou ao IPREV o parecer do Conselho Fiscal quanto às contas do exercício de 2020. Embora o parecer tenha concluído pela conformidade da prestação anual de contas do gestor, o Conselho Fiscal ressaltou a Provisão Matemática Previdenciária de R\$ 217,83 bilhões e

¹⁸ Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.

recomendou a adoção de medidas para mitigar os efeitos do déficit previdenciário, incluindo a urgência de instauração de um plano de amortização que possa equilibrar o passivo atuarial no médio e longo prazo.

Necessário ressaltar que o assunto em tela não é nenhuma novidade. Na análise das Contas do Governo do exercício de 2018 (PCG nº 19/00311744), este representante ministerial deixou assentado no parecer nº MPC/DRR/2192/2019 que o Governo do Estado deveria empregar medida urgente, através do restabelecimento do Fundo Financeiro ou por meio de um plano de amortização.

Nesse sentido, colhe-se do referido parecer:

Com supedâneo nesse raciocínio, denota-se que o Governo do Estado deve adotar, urgentemente, alguma medida para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência – seja através do restabelecimento do Fundo Financeiro, seja através de um plano de amortização.

A inércia, no atual cenário, apenas agrava ainda mais a situação fática. É importante fazer uma recomendação ao gestor para que avalie o assunto e adote alguma das providências acima elencadas.

Em arremate a este ponto, faz-se necessário consignar que, independentemente da medida adotada, mostra-se de suma importância que sejam seguidas as orientações normativas do Ministério da Previdência Social, a fim de evitar o bloqueio de certidões e de consequências diversas.

Contudo, nenhuma providência foi adotada. No ano seguinte, na análise das Contas do Governo do exercício de 2019, a Procuradora de Contas Cibelly Farias, quando da emissão do parecer ministerial no processo nº PCG 20/00143150, também manifestou sua preocupação quanto ao assunto.

Naquela ocasião, a Procuradora de Contas Cibelly Farias propôs a aposição de ressalva, com recomendação ao Estado para que adotasse algum método previsto pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência e, ainda, uma determinação para a autuação de auditoria específica para que se analisasse de maneira aprofundada o crescente déficit atuarial.

O Tribunal Pleno acolheu parcialmente esse encaminhamento. Apesar de não ter sido apontada a ressalva e feita a determinação sugerida, formulou-se recomendação para que o Estado apresentasse “plano de

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

Ao que se pode perceber, não foi elaborado um plano de amortização, tampouco adotada qualquer providência efetiva visando ao equacionamento do déficit atuarial. A inércia na adoção de medida causa preocupação a este órgão ministerial, sobretudo diante do vultoso passivo atuarial apresentado nas contas do exercício de 2020.

Conforme já destacado no parecer ministerial nº MPC/886/2020, que analisou as Contas do Governo do exercício de 2019, fora promulgada no ano de 2019 a Emenda Constitucional nº 103. Tal Emenda vedou a existência de mais de um regime próprio de previdência social e mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, cabendo à lei complementar federal estabelecer, para os regimes já existentes, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão.

A lei complementar federal ainda não foi editada, mas a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabelece regras até que entre em vigor a referida lei:

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.
[...]

Tratando do assunto na análise das Contas do Governo do exercício de 2019, a Procuradora de Contas Cibelly Farias consignou no parecer nº MPC/886/2020:

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 União. Sendo assim, com a reforma

previdenciária de 2019, não será mais possível fechar os olhos para a necessidade de se buscar o equilíbrio atuarial.

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

Como citado acima, a Emenda Constitucional nº 103/2019 veda a realização de transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, garantias e 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 de organização e de funcionamento do regime próprio de previdência social (art. 168, inciso XIII, CRFB).

O cenário já era deveras preocupante, mas se agravou ainda mais com a promulgação da referida emenda e com o passivo atuarial apresentado nas contas do exercício de 2020. O total desequilíbrio no regime próprio de previdência social catarinense, além de demonstrar a ausência de recursos para quitar as obrigações previdenciárias em um futuro talvez não tão distante, pode impactar no recebimento de recursos públicos para áreas diversas bem como em transações que o estado pretenda realizar.

Notadamente, a previdência é um dos pontos mais sensíveis nas Contas do Governo do exercício de 2020. É válido reconhecer que a problemática ora retratada se estende há anos, não se podendo afirmar, portanto, que a culpa pelos valores bilionários evidenciados no passivo atuarial é do atual governo. Por outro lado, é de sua responsabilidade adotar providências para reverter a atual conjuntura.

Conclui-se, assim, que o ponto enseja ressalva no parecer prévio do exercício de 2020, com a recomendação ao Estado para que adote, de forma urgente, algum dos métodos previstos pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência. Além disso, propõe-se que seja formulada determinação à diretoria competente para a autuação de auditoria específica, a fim de analisar o crescente déficit atuarial.

7. EDUCAÇÃO

7.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

– MDE

A Constituição da República estabeleceu a educação como um direito social e definiu o Estado e a família como responsáveis por seu provimento. No intuito de resguardar esse importante direito, a Carta Maior também previu as fontes de financiamento e os percentuais mínimos a serem aplicados em educação.

Nesse sentido, cabe destacar que compete à União aplicar nunca menos de 18% da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino; já os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem investir, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A propósito, retira-se da Carta Maior:

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.

Considerando que no mínimo um quarto da arrecadação de impostos estatais deve ser direcionado à educação, pode-se compreender a importância dada pelo constituinte ao assunto. A previsão constitucional transcrita acima não se trata de uma faculdade ao gestor, sendo o seu cumprimento de caráter obrigatório.

Notadamente, a referência para uma educação de qualidade a todos não pode se embasar em um percentual mínimo, mas para fins de análise de contas de governo deve se ter em mente que ao menos 25% da arrecadação de impostos, incluindo a proveniente de transferências, devem ser investidos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nas contas do exercício de 2020, a Diretoria de Contas de Governo ressalta, após efetuar os devidos ajustes aos números apresentados, que o Estado

aplicou o valor de R\$ 5.437.788.644,35 em manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo montante corresponde a 24,07% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Faltou investir, portanto, a importância de R\$ 210.567.193,29 para alcançar o percentual mínimo.

O descumprimento do art. 212 da Constituição da República pelo Estado de Santa Catarina ocorre de forma reiterada ano após ano. Em verdade, ao que se sabe, nunca foi atingindo o montante mínimo de 25% imposto pelo constituinte e tampouco adotada qualquer providência efetiva para solucionar tal questão.

Valendo-se de artimanha desprezível, os governantes, ao longo das últimas décadas, incluem no cálculo os gastos despendidos com inativos objetivando atingir o percentual de 25% que deve ser investido em manutenção e desenvolvimento de ensino. Essa prática, no entanto, já foi reconhecida em diversas oportunidades como ilegítima e ilegal.

Embora a inclusão dos inativos possa ser considerada um assunto ultrapassado, tendo em vista que o Tribunal de Contas catarinense já reafirmou em diversas oportunidades que os inativos não devem ser incluídos no cálculo, observa-se que todos os anos as contas protocolizadas pelos governantes, inclusive a que ora se analisa, apresentam esse estratagem. Por essa razão, julgo pertinente tecer alguns comentários sobre o assunto.

Inicialmente, oportuno aqui consignar que a Lei Federal nº 9.394/1996¹⁹, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispõe quais despesas podem ou não ser consideradas como “manutenção e desenvolvimento do ensino”, conforme se observa dos dispositivos abaixo transcritos:

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

¹⁹ BRASIL, Lei nº 9.304, de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 abr. 2021.

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

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

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Grifou-se)

Apesar de a referida norma não vedar expressamente a inclusão dos inativos no cálculo dos 25% a serem gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino, percebe-se que a interpretação conjunta de alguns dispositivos legais nos remete a essa conclusão.

Tratando de gastos com pessoal, a Lei nº 9.394/1996 dispõe 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).

A Constituição da República, por sua vez, distingue expressamente em seu texto os termos proventos (inativos), pensão (pensionistas) e remuneração (servidores ativos). Nos termos da Lei nº 9.394/1996 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.

No parecer ministerial nº MPC/DRR/2192/2019, relativo à análise das Contas do Governo do exercício de 2018, abordei a questão de forma aprofundada, citando, além dos dispositivos delineados acima, diversos posicionamentos exarados em decisões judiciais e em pareceres emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelo Conselho Nacional da Educação e pelo Tribunal de Contas da União, que rechaçam a inclusão dos inativos no cálculo.

Na esteira desse mesmo raciocínio, convém mencionar que o Supremo Tribunal Federal, no ano de 2020, exarou decisões que ressaltam expressamente que é vedada a inclusão dos inativos no cálculo relativo ao montante mínimo que deve ser investido em manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante se observa abaixo:

AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. GASTOS DOS ESTADOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM INATIVOS NO PERCENTUAL EXIGIDO PELO ART. 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No art. 212 da Constituição da República se exige que os Estados apliquem, no mínimo, vinte e cinco por cento (25%) de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional se considera, para efeitos de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, a remuneração paga aos profissionais da educação que não estejam em desvio de função ou exercendo atividade que não contribua diretamente para o ensino.

3. Impossibilidade de se incluir o pagamento de proventos de inativos no conceito de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de descumprimento do art. 212 da Constituição da República.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento²⁰. (Grifou-se)

Ainda no ano de 2020, a Suprema Corte, além de reafirmar o posicionamento acima, assentou o entendimento também de que leis estaduais não podem prever gastos com inativos como manutenção e desenvolvimento de ensino,

²⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. A G .REG. NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 2.799 – DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. J. em: 3 abr. 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 abr. 2021.

tendo em vista que compete à União editar normas gerais sobre a educação, cuja competência foi exercida através da Lei nº 9.394/1996.

Nesse sentido, eis a ementa lavrada pelo STF:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. **COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA.** VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. ACÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.

3. O cômputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB.

4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação²¹. (Grifou-se)

Também no ano de 2020, o STF exarou decisão no sentido de que norma interna dos Tribunais de Contas dos Estados não pode prever a possibilidade de incluir inativos no cálculo do percentual mínimo a ser investido em educação, pois é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional:

CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO E EDUCACIONAL. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS.

²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 5719 – SP. Rel. Min. Edson Fachin. J. em: 18 ago. 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 abr. 2021.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, XIV). RESOLUÇÕES Nº 238/2012 E Nº 195/2004 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DE ENCARGOS COM INATIVOS DA ÁREA DE EDUCAÇÃO E DE DÉFICIT FINANCEIRO DE REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ENSINO NA LEI Nº 9.394/1996 (ARTS. 70 E 71). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS PARA CUSTEIO DE DESPESA NÃO RELACIONADA ÀS EXCEÇÕES ADMITIDAS NO ART. 212, CAPUT, DA CF E NO ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRECEDENTES JUDICIAIS. AÇÃO PROCEDENTE.

1. No contexto normativo da política nacional de educação, a Lei nº 9.394/1996 regulamentou especificamente a questão das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino nos arts. 70 e 71. A disciplina normativa explicitou um rol das despesas incluídas e excluídas nessa categoria, de modo a estabelecer um autêntico critério de pertinência temática entre as despesas e as suas finalidades direcionadas às atividades educacionais primárias. No desenho legislativo, com relação às despesas que não se identificam e relacionam com a promoção e a implementação dos objetivos básicos das instituições educacionais, fora excluída a categoria de fato aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação, ainda que a título de complementação.

2. Da leitura dos arts. 70 e 71, infere-se a exclusão de despesas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (art. 71, VI). E, por outro lado, inclui como despesa a remuneração e o aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação (art. 70, I).

3. O art. 21, §§ 4º e 5º, da Resolução 238/2012 do TCE/ES, ao regulamentar a inclusão do pagamento de aposentadorias e pensões de servidores públicos originários da educação como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, em sentido contrário ao texto da legislação federal, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, motivo que justifica o vício da inconstitucionalidade formal.

4. Inclusão de encargos relativos a inativos da educação (inclusive déficit do regime próprio de previdência) nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino viola a destinação específica dos arts. 212, caput, da CF e 60 do ADCT, além de transgredir a cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV, da Constituição Federal. Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente²². (Grifou-se)

Embora o assunto pudesse ser considerado superado tendo por base as diversas decisões já publicadas, o constituinte resolveu de forma definitiva

²² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 5.691-ES. Rel. Min. Rosa Weber. J. em: 05 out. 2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 12 abr. 2021.

extirpar qualquer interpretação que possibilitasse a inclusão dos inativos no cálculo relativo à manutenção e desenvolvimento de ensino.

Através da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, encerra-se qualquer questionamento sobre a questão ora tratada, conforme se observa do texto expresso na Constituição da República:

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

[...]

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

Superado esse ponto, cumpre mencionar que no exercício de 2020 o governo também incluiu no cálculo de forma totalmente irregular, além dos inativos, os valores advindos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES), que é destinado ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária.

A Diretoria de Contas de Governo assinala que a Constituição da República é taxativa ao prever que as receitas que devem compor a aplicação mínima correspondem às resultantes de impostos, compreendida a proveniente de transferências. Por transferências, deve-se compreender como aquelas resultantes da repartição das receitas de impostos da União com Estados e Municípios e receitas de impostos dos Estados repartidas com Municípios.

Consoante decisão do Supremo Tribunal Federal transcrita acima, compete à União editar normas gerais sobre a educação, cuja competência foi exercida através da Lei nº 9.394/1996. Portanto, a inovação promovida no exercício de 2020 pelo Estado não encontra amparo legal e jurisprudencial, não podendo ser aceita pelos órgãos de controle.

Do mesmo modo, não devem ser computados no cálculo os valores relativos aos créditos suplementares que foram abertos no exercício de 2021, no valor de R\$ 147,92 milhões, com o objetivo de complementar as ações realizadas em 2020 na manutenção e desenvolvimento do ensino e de atingir, assim, o

percentual de 25% sem incluir no cômputo os inativos. Embora a preocupação do governo seja válida, os créditos abertos em 2021 não se referem a despesas realizadas no exercício de 2020.

Na análise das Contas do Governo do exercício de 2018, quando este representante ministerial foi responsável pela emissão de parecer (MPC/DRR/2192/2019), foi constatado que o estado catarinense sequer chegava próximo ao percentual mínimo de 25% que deveria investir em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme se observa abaixo:

Exercício	Mínimo investido em MDE em SC desconsiderando o dispêndio com os inativos (%)	Valores despendidos com inativos incluídos no cálculo com MDE (R\$)	Valor faltante para atingir o mínimo constitucional (R\$)
2001	20,16% ²³	R\$ 269.737.447,63	R\$ 168.777.506,74
2002	21,30% ²⁴	R\$ 304.650.041,13	R\$ 136.212.826,67
2003	21,13% ²⁵	R\$ 347.736.058,90	R\$ 170.575.632,82
2004	21,33% ²⁶	R\$ 372.044.530,45	R\$ 177.850.337,00
2005	21,01% ²⁷	R\$ 292.343.494,09	R\$ 219.072.435,79
2006	20,28% ²⁸	R\$ 434.936.640,12	R\$ 259.893.055,25
2007	20,66% ²⁹	R\$ 327.589.760,03	R\$ 282.834.307,21
2008	21,82% ³⁰	R\$ 291.817.306,00	R\$ 240.257.570,79

²³ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2001. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002, p. 101.

²⁴ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2002. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2003, p. 137.

²⁵ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2003. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 195.

²⁶ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2004. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2005, p. 172.

²⁷ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2005. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2006, p. 192.

²⁸ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2006. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2007, p. 216.

²⁹ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2007. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 151.

³⁰ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2008. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, p. 158.

2009	22,86% ³¹	R\$ 262.719.526,28	R\$ 170.801.745,64
2010	22,57% ³²	R\$ 418,14 milhões	R\$ 232.506.270,49
2011	22,35% ³³	R\$ 334,51 milhões	R\$ 295.801.552,21
2012	23,14% ³⁴	R\$ 714,22 milhões	R\$ 228.222.550,58
2013	22,86% ³⁵	R\$ 731,16 milhões	R\$ 289.689.598,08
2014	23,21% ³⁶	R\$ 782,02 milhões	R\$ 271.829.189,35
2015	22,23% ³⁷	R\$ 710,42 milhões	R\$ 456.350.062,08
2016	22,87% ³⁸	R\$ 698.336.398,82	R\$ 362.781.926,39
2017	22,70% ³⁹	R\$ 780.337.339,31	R\$ 425.594.597,65
2018	23,41% ⁴⁰	R\$ 754.664.441,85	R\$ 320.362.750,98
Total do valor aproximado despendido com inativos incluído no cálculo com MDE		R\$ 5.136.912.984,61	
Total do valor que deixou de ser investido em manutenção e desenvolvimento do ensino entre os exercícios de 2001 a 2018 em Santa Catarina			R\$ 4.709.413.915,72

-
- ³¹ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2009. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2010, p. 131.
- ³² SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2010. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 175.
- ³³ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2011. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2012, p. 395.
- ³⁴ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2012. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013, p. 142.
- ³⁵ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2013. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2014, p. 136.
- ³⁶ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2014. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNICO%20CONTAS%20DO%20GOVERNO%202014.pdf>. Acesso em: 1º mar. 2016.
- ³⁷ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2015. Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico_2015.pdf. Acesso em: 26 abr. 2019.
- ³⁸ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2016. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNICO%20CONTAS%20DO%20GOVERNO%202016.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- ³⁹ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado: exercício 2015. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico-2017.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.
- ⁴⁰ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo. PCG 19/00311744.

Nas contas relativas ao exercício de 2019, quando assumiu o novo governo desconectado das últimas gestões, verificou-se que houve a aplicação de 24,17% em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representou o montante de R\$ 5.376.853.726,72. Para chegar ao mínimo constitucional no exercício de 2019, faltou investir ainda a importância de R\$ 184,97 milhões.

O Ministério Público de Contas, na análise das Contas do Governo do exercício de 2019, entendeu que a presente restrição não deveria ensejar a recomendação de rejeição das contas. Justificou-se, na ocasião, que houve uma melhora significativa nos números que envolvem a matéria e, ainda, que nos anos anteriores, com valores significativamente menores, a Corte de Contas não emitiu parecer pela rejeição.

A propósito, colhe-se do parecer nº MPC/886/2020, emitido nos autos nº PCG 20/00143150, de lavra da Procuradora Cibelly Farias:

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 milhões 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 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. (Grifos no original)

Seguindo essa linha, o TCE/SC entendeu que este apontamento não era causa para emissão de parecer recomendando a rejeição das contas. Não obstante, orientou-se, no processo nº PCG 20/00143150, que o governo excluísse os gastos com os inativos da educação do cálculo das despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de cumprimento do percentual mínimo previsto no art. 212, da Constituição Federal.

Vale mencionar que o assunto ora tratado sempre causou bastante preocupação a este representante ministerial, sendo motivo inclusive de propositura de representação junto à Procuradoria-Geral da República, a fim de pleitear a adoção de providências com vistas a compelir o estado catarinense a investir, ao menos, o percentual de 25% em ações de manutenção e de desenvolvimento do ensino.

Nota-se que, nos últimos vinte anos, o Estado de Santa Catarina deixou de aplicar em manutenção e desenvolvimento de ensino o vultoso montante de **R\$ 5.104.948.517,78**, cujo valor representa a importância faltante para atingir o mínimo constitucional. Atualizado monetariamente, esse valor chega a **R\$ 8.624.971.713,75**, conforme se observa no quadro abaixo:

Valores faltantes para atingir o mínimo constitucional – 2001 a 2020

Exercício	Valor faltante para atingir o mínimo constitucional (R\$)	Valor atualizado monetariamente
2001	R\$ 168.777.506,74	533.469.394,76
2002	R\$ 136.212.826,67	388.110.417,00
2003	R\$ 170.575.632,82	437.785.176,13
2004	R\$ 177.850.337,00	425.647.788,74
2005	R\$ 219.072.435,79	493.619.489,13
2006	R\$ 259.893.055,25	568.438.662,21
2007	R\$ 282.834.307,21	593.751.091,37
2008	R\$ 240.257.570,79	474.085.152,24
2009	R\$ 170.801.745,64	323.390.149,61
2010	R\$ 232.506.270,49	416.734.590,22

2011	R\$ 295.801.552,21	497.166.240,37
2012	R\$ 228.222.550,58	363.468.808,79
2013	R\$ 289.689.598,08	436.175.199,00
2014	R\$ 271.829.189,35	384.103.778,01
2015	R\$ 456.350.062,08	583.689.572,69
2016	R\$ 362.781.926,39	433.707.171,57
2017	R\$ 425.594.597,65	494.923.021,30
2018	R\$ 320.362.750,98	358.062.334,72
2019	R\$ 184.967.408,77	200.178.444,09
2020	R\$ 210.567.193,29	218.465.231,80
Total - valor histórico	R\$ 5.104.948.517,78	
Total que deixou de ser investido em manutenção e desenvolvimento do ensino nos exercícios de 2001 a 2020 em Santa Catarina atualizado monetariamente		R\$ 8.624.971.713,75

* Para a realização da atualização monetária, considerou-se, como data inicial, o último mês do exercício a que se referem os valores e, como data final, o mês de abril do ano de 2021, último mês completo/fechado no qual já foi apurado o percentual do índice utilizado (IPCA – IBGE).

** Os valores foram corrigidos pelo IPCA (IBGE), haja vista que o referido índice melhor reflete a realidade inflacionária acumulada para o período.

*** A correção dos valores foi executada através da “Calculadora do cidadão” do Banco Central do Brasil. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 12 mai 2021.

No exercício de 2020, houve uma pequena redução no percentual aplicado em MDE em comparação ao exercício de 2019, passando de 24,17% para 24,07%. Cabe reconhecer, no entanto, que o exercício de 2020 foi extremamente atípico, em virtude da pandemia causada pelo Coronavírus e pelos efeitos dela decorrentes, contribuindo, assim, para que não fossem investidos mais recursos públicos nessa área.

Com medidas de isolamento social e sem aulas presenciais, algumas ações sofreram redução de investimentos. É o caso, por exemplo, do transporte público, da capacitação profissional, do pagamento de encargos (energia elétrica, água e outros), da realização de eventos e da promoção de vestibular e concurso público.

No quadro abaixo, tem-se a comparação de alguns investimentos executados pelo governo catarinense nos exercícios de 2019 e 2020, podendo-se

verificar uma redução nos valores de ações que acabaram sendo impactadas pela pandemia:

Ações realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino	Valores Aplicados		Redução percentual em comparação ao exercício anterior
	2019 (R\$)	2020 (R\$)	
Administração e manutenção dos serviços administrativos gerais	81.913.118,90	57.067.072,90	30,33%
Realização de eventos	1.036.941,45	54.463,70	94,75%
Transporte escolar	124.194.462,25	69.361.647,69	44,15%
Operacionalização da educação	217.279.514,83	135.295.820,55	37,73%
Capacitação profissional dos agentes públicos	566.668,92	121.156,46	78,62%
Capacitação e formação de profissionais	2.213.978,95	36.810,04	98,34%
Vestibular e concurso público	175.000,00	33.531,80	80,84%
Encargos	85.250.147,19	36.880.394,52	56,74%

Fonte: Relatórios Técnicos elaborados pela Diretoria de Contas de Governo referentes às prestações de Contas do Governo dos exercícios de 2019 e 2020.

Diante do cenário de pandemia e considerando que o atual governo tem envidado esforços para elevar o investimento em educação, entende-se que a restrição ora analisada, embora ainda seja bastante preocupante, não deve ensejar a emissão de parecer recomendando a rejeição das contas. Faz-se necessário, no entanto, apor ressalva nas contas em relação à questão, sem prejuízo de realizar recomendação ao Estado para que invista em manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, o percentual de 25%, desconsiderando, nesse cálculo, o pagamento de inativos e recursos advindos do FUMDES.

Dito isso, mostra-se válido comentar a respeito do processo de monitoramento nº PMO 16/00488185, que foi instaurado ainda no ano de 2016, 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”. Passados cinco anos, os autos ainda se encontram em tramitação.

Consultando os autos supracitados, observa-se que o Tribunal Pleno aprovou o Plano de Ação protocolizado pela Secretaria de Estado da Fazenda em 16.05.2018 e, trimestralmente, são acostados relatórios encaminhados pela Unidade. O último documento anexado ao aludido feito trata-se de relatório enviado em 15.01.2021 pelo Sr. Paulo Eli, Secretário de Estado da Fazenda, onde afirma que no exercício de 2020 foi necessário incluir inativos da educação para alcançar o percentual mínimo disposto constitucionalmente.

Ainda de acordo com o gestor, a Secretaria está aguardando que o TCE/SC indique servidores para compor uma comissão mista para avaliar a questão da inclusão dos inativos no cômputo do cálculo. De fato, na análise das contas do governo do exercício de 2013, o TCE/SC recomendou a criação de uma comissão mista composta por vários órgãos, conforme se vislumbra abaixo:

1.2.1.3 Recomendar ao Governo do Estado a constituição de comissão mista composta, entre outros, de representantes do Tribunal de Contas do Estado e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação para que seja equacionada a questão do cômputo dos gastos com inativos na apuração das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino⁴¹.

Até o momento a referida comissão não foi instituída. Contudo, considerando que atualmente há disposição expressa na Constituição da República que veda a inclusão dos inativos no cálculo, não vislumbro razões para qualquer debate, eis que a questão se mostra superada, de forma definitiva.

Por outra vertente, cabe registrar que a Procuradora Cibelly Farias, na análise das Contas do Governo do exercício de 2019, manifestou-se pela “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”. Todavia, o Relator das contas daquele exercício não levou tal possibilidade em consideração.

⁴¹ SANTA CATARINA, Tribunal de Contas. Parecer Prévio sobre as Contas do Governo – exercício 2013. Rel. Herneus de Nadal. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/parecer_pr%C3%A9vio_2013.pdf. Acesso em: 13 abr. 2021.

Salvo entendimento diverso, mas entendo que a proposição formulada pela Procuradora Cibelly Farias ainda se mostra pertinente, já que não fora criada a referida comissão. Além disso, a auditoria poderá avaliar questões mais abrangentes, incluindo todos os pontos envolvendo a questão, razão pela qual perfilho o encaminhamento proposto no parecer ministerial relativo às contas de 2019.

Trilhando essa linha, este representante ministerial propõe que seja efetuada uma determinação à diretoria técnica competente para que realize auditoria para avaliar a aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, à luz do preceito estabelecido no art. 212 da Carta Maior, com a exclusão dos gastos com inativos da apuração do limite constitucional.

Além disso, dado o não atingimento pelo Estado do limite mínimo estabelecido no art. 212 da CRFB no exercício de 2020, sobreleva a necessidade de fazer ressalva no parecer prévio, com a recomendação ao Estado para que invista, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino, excluindo desse cálculo, no entanto, os gastos com inativos e os recursos advindos do FUMDES.

7.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

O FUNDEB é um fundo especial de natureza contábil com o objetivo de arrecadar recursos do Estado e dos Municípios para redistribuí-los proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas redes de ensino.

No ano de 2020, através da Emenda Constitucional nº 108, o FUNDEB foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação. A referida emenda incluiu o art. 212-A na Constituição da República, cujo dispositivo prevê:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

[...] (Grifou-se)

No exercício de 2020, o Estado de Santa Catarina contribuiu para a formação do FUNDEB com o valor de R\$ 4,17 bilhões e recebeu, em retorno, o montante de R\$ 2,52 bilhões. Com base nesses números, a Diretoria de Contas de Governo assevera que o estado catarinense teve uma perda financeira de R\$ 1,65 bilhão (39,51% do total de recursos repassados).

Ainda segundo a diretoria técnica, na aplicação dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino, devem ser consideradas as receitas decorrentes do retorno das contribuições do Tesouro do Estado e as receitas obtidas com a aplicação financeira dos referidos recursos. Tendo por base esse cálculo, apontou-se que o Estado de Santa Catarina deveria aplicar o montante de R\$ 2,53 bilhões no exercício de 2020 em manutenção e desenvolvimento da educação básica.

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

A Diretoria de Contas de Governo explica que os recursos do FUNDEB podem ser aplicados pelo Estado entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica no seu respectivo âmbito de atuação prioritária. Com base nisso, destaca-se que o Estado não pode aplicar recursos do FUNDEB em educação infantil, pois essa área se encontra no âmbito de atuação prioritária dos municípios.

Por conseguinte, o Estado pode investir os recursos do FUNDEB nos ensinos fundamental e médio, incluindo as suas modalidades de educação de jovens e adultos, a educação especial e o ensino profissionalizante integrado, pois as referidas áreas são de sua atuação prioritária. No exercício de 2020, o Estado deveria aplicar nessas áreas o montante de R\$ 2.527.308.314,47.

Do valor acima, denota-se que o Estado aplicou a importância de R\$ 2.450.247.452,12, ou seja, 96,95%. Oportuno registrar que o percentual de até 5% pode ser investido no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante a abertura de crédito adicional, consoante previsto no art. 21 da Lei nº 11.494/2007, vigente à época.

A Diretoria de Contas de Governo comenta, ainda, que o parecer do Conselho Estadual do FUNDEB/SC manifestou-se pela aprovação com ressalvas das contas relacionadas aos recursos do fundo. Ressaltou-se, por outro lado, que os dados mencionados no parecer do referido conselho divergem das informações apuradas pelos auditores através de dados extraídos do SIGEF.

7.2.2. Recursos do FUNDEB de 2019 aplicados no primeiro trimestre de 2020

Nas Contas do Governo do exercício de 2019, observou-se que o Estado de Santa Catarina deixou de aplicar o montante de R\$ 57,78 milhões da receita do FUNDEB, o que corresponde a 2,47%. No entanto, consoante já

ressaltado no tópico anterior, a legislação prevê que o percentual de até 5% pode ser investido até o final do primeiro trimestre do exercício subsequente.

Em análise aos relatórios extraídos do SIGEF, a Diretoria de Contas de Governo verificou que até o mês de abril de 2020 foram realizadas despesas por conta dos recursos do FUNDEB não aplicados no exercício de 2019 no montante de R\$ 57,78 milhões, restando cumprido, dessa forma, o estabelecido no art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/2007.

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

Conforme mencionado acima, o FUNDEB passou a ser um instrumento permanente de financiamento da educação com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. No mesmo ano, editou-se também a Lei nº 14.113, que regulamenta o FUNDEB e revoga dispositivos da Lei nº 11.494/2007.

A Lei nº 14.113/2020 traz inovações à sistemática do FUNDEB, inclusive no que toca ao percentual mínimo que deve ser destinado à remuneração dos profissionais da educação. No entanto, para o exercício em análise, consideram-se as disposições da Lei nº 11.494/2007, vez que o “novo FUNDEB” passou a vigorar em janeiro de 2021.

De acordo com as disposições vigentes no exercício de 2020, o Estado de Santa Catarina deveria destinar ao menos 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

No exercício de 2020, os recursos do FUNDEB somaram R\$ 2.527.308.314,47, sendo que 60% desse valor corresponde a R\$ 1.516.384.988,68. O Estado de Santa Catarina, por sua vez, aplicou o montante de R\$ 2.124.775.932,87 na remuneração dos profissionais da educação, ou seja, 82,65% dos recursos do FUNDEB, atendendo, portanto, as disposições legais.

7.3 Ensino Superior

A Constituição do Estado de Santa Catarina estabelece, em seu art. 170, que o Poder Público deve prestar anualmente assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas. Ainda de acordo com o referido dispositivo, o montante não deve ser inferior a 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

A propósito, eis a previsão constante na Constituição do Estado:

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 esse dispositivo, editou-se a Lei Complementar Estadual nº 281/2005, que estabelece as seguintes proporções na aplicação dos recursos públicos:

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

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

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

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

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

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

Analisando os números levantados pela área técnica, percebe-se que o Estado de Santa Catarina deveria repassar às instituições de ensino superior o montante de R\$ 282,42 milhões no exercício de 2020. No entanto, verifica-se que foi repassado apenas R\$ 204,57 milhões, o que representa R\$ 3,62%. Faltou transferir, portanto, o valor de R\$ 77,84 milhões.

Da mesma forma que no exercício de 2019, o governo incluiu no cálculo os recursos oriundos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina – FUMDES. No entanto, a Diretoria de Contas de Governo não incluiu tais recursos no cálculo, pois a questão está sendo discutida através do processo nº PMO 20/00668547, que se encontra em tramitação.

No referido processo, este representante ministerial, através do parecer nº MPC/DRR/702/2021, manifestou-se contrariamente à inclusão dos recursos do FUMDES no cômputo do cálculo do art. 170 da Constituição do Estado, pelas seguintes razões:

Em primeiro lugar, cumpre lembrar que os percentuais que devem ser investidos em educação se referem ao mínimo previsto constitucionalmente, mas o que se observa, na prática, é que os percentuais são encarados como montante máximo a ser empregado.

A problemática aqui tratada refere-se à aplicação dos arts. 170 e 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que preveem:

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. (Redação dada pela EC/15, de 1999).

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.

Da leitura dos dispositivos, percebe-se que o art. 170 trata da assistência financeira que deve ser prestado pelo Estado, enquanto que o art. 171 versa sobre o apoio que as empresas privadas devem prestar quando se beneficiarem de programas de incentivos financeiros e fiscais e, ainda, de pesquisas e tecnologias geradas com financiamento do poder público.

A diferença, portanto, está na origem dos recursos que serão direcionados à educação superior. Ainda que as empresas sejam beneficiadas com programas e pesquisas do setor público, não se pode negar que o apoio previsto no art. 171 advém da iniciativa privada, o que me faz concluir que não deve haver confusão com o investimento previsto no art. 170.

Trilhando essa linha de posicionamento, convém aqui sublinhar que o parágrafo único do art. 170 é expresso ao dispor que os recursos relativos à assistência financeira não podem ser inferiores a 5% do mínimo constitucional que o estado catarinense tem o dever de aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Salvo melhor juízo, mas entendo que há uma vinculação da aplicação em educação superior à disposição constitucional que trata da manutenção e do desenvolvimento do ensino (art. 167 da Constituição do Estado e art. 212 da Constituição da República). Por consequência, devem ser utilizadas as mesmas fontes de recursos como parâmetro no que toca à aplicação dos mínimos constitucionais.

Feito esse registro, vale reconhecer que o atual governo, ainda que não tenha aplicado os percentuais mínimos estabelecidos na legislação, tem demonstrado esforços para investir mais na área da educação. O percentual aplicado no exercício de 2020 relativo à assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior foi o mais elevado desde a promulgação da Emenda Constitucional Estadual nº 15/1999, que criou a obrigação de aplicar ao menos 5% dos recursos.

Nesse sentido, registram-se os dados dos últimos cinco exercícios:

Percentuais aplicados para fins de cumprimento do art. 170 da Constituição do Estado

Exercício	Percentual aplicado
2016	1,28%
2017	1,42%
2018	1,30%
2019	2,47%
2020	3,62%

Fonte: Relatórios técnicos elaborados pela Diretoria de Contas de Governo relativos às Contas do Governo dos exercícios de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020.

Frente à evolução observada nos exercícios de 2019 e 2020 e considerando que a pandemia causada pelo Coronavírus dificultou mais investimentos na área da educação, entendo que a questão, para o exercício em análise, não deve ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Entende-se necessário, no entanto, fazer a ressalva no parecer acerca do descumprimento do art. 170 da Constituição do Estado, com a recomendação ao gestor para que cumpra o mandamento legal acima citado, excluindo do cálculo os recursos advindos do FUMDES. Além disso, julgo

necessário realizar determinação à diretoria competente para que efetue auditoria específica quanto ao ponto ora tratado.

7.4 Educação Especial

A Lei Estadual nº 13.334/2005 estabelece que 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, cujo montante não pode ser inferior ao valor obtido pela média dos repasses realizados nos anos de 2014 a 2016, devidamente atualizados pelo IPCA.

Tendo por base essa legislação, a Diretoria de Contas de Governo apontou que, realizadas as devidas deduções, deveria ser destinado às APAEs, no exercício de 2020, o valor de R\$ 31,49 milhões proveniente do FUNDOSOCIAL. Denota-se que o Estado catarinense repassou a importância de 32,85 milhões, ou seja, foi cumprido o disposto no art. 8º da Lei Estadual nº 13.334/2005, com alterações posteriores.

7.5 Salário-Educação

Também de origem constitucional (art. 212, § 5º), o salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica pública. Vale comentar, oportunamente, que os recursos do salário educação não compõem a base de cálculo da MDE.

No exercício de 2020, o Estado de Santa Catarina arrecadou o montante de R\$ 235,24 milhões da cota-parte da contribuição do salário da educação e, ainda, R\$ 3,04 milhões concernentes à remuneração do depósito bancário, totalizando R\$ 238,28 milhões. Desse total, aplicaram-se R\$ 73,53 milhões, o que representa 30,86%, deixando-se de investir R\$ 164.748.024,04.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo, não há legislação que estabeleça a obrigatoriedade de aplicação mínima dos recursos do salário-educação. Não obstante, faz-se necessário mencionar que o Tribunal de Contas do

Estado de Santa Catarina, na análise das Contas do Governo do exercício de 2017 (PCG nº 18/00200720), fez a seguinte ressalva e recomendação:

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.

Comparado ao exercício de 2019, percebe-se que o percentual destinado ao custeio das despesas elencadas no art. 212, § 5º, da Constituição da República diminuiu de forma considerável, uma vez que no exercício de 2019 foi comprometido orçamentariamente 71,23% (R\$ 164 milhões), enquanto que no exercício em análise destinou-se a essa área 30,86% (R\$ 73,53 milhões).

Desse modo, entendo necessária a inclusão de ressalva no parecer prévio quanto à questão, com a recomendação ao Estado de Santa Catarina para que dê a devida destinação à totalidade das receitas decorrentes do salário-educação.

7.6 FUMDES

A Constituição do Estado de Santa Catarina prevê, em seu art. 171, que a lei disciplinará as formas de apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas devem prestar, quando se beneficiarem de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais e, ainda, de pesquisas e tecnologias por ela geradas com financiamento do poder público.

À luz dessa disposição constitucional, editou-se a Lei Complementar Estadual nº 407/2008, com vistas a regulamentar o art. 171 da Constituição do Estado. A referida norma criou, também, o Fundo de Apoio à

Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina - FUMDES.

O FUMDES é constituído por contribuições realizadas por empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais, consoante se extrai da Lei Complementar nº 407/2008:

Art. 2º As empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais deverão recolher ao Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior os seguintes valores:

I – 2% (dois por cento) do valor correspondente ao benefício fiscal ou financeiro concedido pelo Estado de Santa Catarina no âmbito de programas instituídos por leis estaduais, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar; e

II – 1% (um por cento) do valor do contrato de pesquisa firmado com órgão ou empresa da administração pública direta, autárquica ou fundacional, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar.

Afigura-se pertinente comentar que a Lei Complementar Estadual nº 407/2008 dispõe que os recursos arrecadados com o FUMDES devem ser destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o ensino médio em escola pública ou em instituição privada com bolsa integral e, ainda, que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina.

No ano de 2016, publicou-se a Lei Estadual nº 16.940, que possibilita que os recursos do FUMDES não utilizados até o final do primeiro semestre do exercício financeiro de cada ano possam ser aplicados em ações relacionadas ao atendimento ao Ensino Médio, incluída a educação profissional, nas seguintes hipóteses:

Art. 5º [...]

Parágrafo único. [...]

I – não forem utilizados na forma do caput deste artigo até 31 de julho, se disponibilizados na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso para serem utilizados no primeiro semestre de cada exercício;

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

Nos termos do relatório técnico, o FUMDES arrecadou no decorrer do exercício de 2020 o montante de R\$ 92,41 milhões, mas aplicou apenas R\$ 66,60 milhões, equivalente a 72,07%. Em outras palavras, faltaram investir R\$ 25,81 milhões, correspondente a 27,93% das receitas do exercício.

A Diretoria de Contas de Governo afirma, novamente, que o art. 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina e a Lei Complementar nº 407/2008 não estabelecem a obrigatoriedade de aplicação mínima anual dos recursos do FUMDES, mas apenas a instituição da fonte de custeio e aplicação dos recursos do fundo.

Contudo, nota-se que em exercícios anteriores, a exceção do exercício de 2019, o Tribunal de Contas catarinense fez ressalvas e recomendações relacionadas à não aplicação total dos valores arrecadados através do FUMDES, conforme se depreende abaixo:

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%).

Como mencionado pela Procuradora de Contas Cibelly Farias, na análise das Contas do Governo do exercício de 2019 (PCG 20/00143150), não há razões aparentes para que não se aplique a totalidade dos recursos no mesmo exercício em que são arrecadados.

Propõe-se, desse modo, que este ponto seja objeto de ressalva, com a formulação de recomendação para que o Estado destine a totalidades das receitas provenientes do FUMDES, de modo a dar efetividade à disposição constante no art. 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina.

7.7 Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE

A Diretoria de Contas de Governo explica que o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE é um sistema que visa dar transparência aos gastos públicos em educação, tanto no âmbito federal, quanto nos âmbitos estaduais e municipais.

O Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Fazenda, alimenta o referido sistema. Todavia, verificaram-se inconsistências nas informações constantes no SIOPE em relação àquelas divulgadas pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária no que toca ao percentual investido em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Sugere-se, assim, a realização de recomendação ao governo para que instrua de maneira correta as informações inseridas no SIOPE.

7.8 Plano Estadual de Educação

No ano de 2014, o Governo Federal aprovou o Plano Nacional de Educação, através da Lei nº 13.005, com vigência de dez anos. De acordo com a referida norma, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam elaborar seus correspondentes planos de educação ou adequar os planos já aprovados em lei.

Dando cumprimento à determinação legal, o Estado de Santa Catarina, em 14.12.2015, editou a Lei Estadual nº 16.794, a qual aprovou o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024, com as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PEE:

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

Para dar efetividade às diretrizes elencadas acima, o Governo do Estado fixou 19 metas e 312 estratégias para serem alcançadas até o ano de 2024, conforme se observa no Anexo Único da Lei nº 16.794/2015. No entanto, as metas não vêm sendo cumpridas integralmente, conforme se analisará adiante.

No intuito de viabilizar a plena execução do Plano de Educação, a Lei nº 13.005/2014, em seu art. 10, prescreve que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos Estados devem ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as suas diretrizes, metas e estratégias.

A Diretoria de Contas de Governo aduz que a Secretaria de Estado da Educação demonstra o cumprimento do dispositivo acima, restando constatado também a integração entre os programas do Plano Plurianual, metas do plano e valor do orçamento previsto para a sua execução. Além disso, demonstrou-se controle da execução por unidades gestoras.

Verifica-se ainda que a Secretaria de Estado da Educação, o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior em Santa

Catarina e o Fundo Estadual de Educação empenharam o montante de R\$ 3,27 bilhões (77,63%) do previsto para execuções de ações visando atingir as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação.

De acordo com a diretoria técnica, houve uma evolução em relação ao controle da execução das despesas, haja vista que, no exercício anterior, a informação acerca das despesas realizadas era somente a nível de unidades gestoras, diferente do exercício de 2020, onde as despesas são apresentadas por programas.

Registradas essas informações levantadas pela diretoria técnica, cumpre anotar que o Governo do Estado não vem executando integralmente as metas do Plano Estadual da Educação, conforme se observa no quadro abaixo, o qual contém as metas que deveriam ser executadas até o exercício de 2020:

Metas	Dados
Meta 01 – Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 04 a 05 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil.	94,3% (descumpriu)
Meta 03 – Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos de idade e elevar, até o final do período de vigência do Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90%.	95,2% (descumpriu)
Meta 7 - Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais no IDEB: anos iniciais do ensino fundamental (5,8 em 2015, 6,0 em 2017 e 6,3 em 2019); anos finais do ensino fundamental (5,5 em 2015, 5,7 em 2017 e 6,0 em 2019); e ensino médio (4,7 em 2015, 5,2 em 2017 e 5,4 em 2019)	Anos iniciais EF: 6,3 em 2015, 6,5 em 2017 e 6,5 em 2019 (cumpriu) Anos finais EF: 5,1 em 2015, 5,2 em 2017 e 5,1 em 2019 (descumpriu) Ensino médio: 3,8 em 2015, 4,1 em 2017 e 4,2 em 2019 (descumpriu)
Meta 09 – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais de idade para 98%	97,7% (descumpriu)

<p>até 2017 e até o final Plano reduzir para 50% a taxa de analfabetismo funcional</p>	
<p>Meta 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste Plano, política estadual de formação inicial e continuada, com vistas à valorização dos profissionais da educação, assegurando que todos os professores da educação básica e suas modalidades possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, bem como a oportunidade, pelo Poder Público, de periódica participação em cursos de formação continuada.</p>	<p>Pontuou-se apenas o percentual de professores com formação superior adequada à área que lecionam: Educação infantil: 53,7% Anos iniciais do EF: 82% Anos finais do EF: 63,6% Ensino médio: 65%</p>
<p>Meta 18 – Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 01 ano após a aprovação do plano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percentual de escolas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade: Estadual: 84,88% processo seletivo qualificado e eleição; Municipal: 78,42% indicação. - Percentual de existência de colegiados intraescolares: 69,24% estadual; 48,82% municipal. - Percentual da existência de colegiados extraescolares nos municípios: 88,73%. - Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros do Conselho Municipal de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios: 66,38%.
<p>Meta 19 - Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado no quinto ano de vigência deste Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.</p>	<p>Não avaliado</p>

Em comparação a exercícios anteriores, denota-se que algumas metas, ao invés de aumentarem o respectivo percentual em 2020, apresentaram redução ou mantiveram-se com o mesmo índice. É o caso, por exemplo, da meta 7 (fomentar a qualidade da educação básica), onde se observa, em relação aos anos finais de ensino fundamental, que passou de 5,2 em 2017 para 5,1 em 2020, sendo que a meta era 6,0.

Reconheço, notadamente, que alguns índices demonstram que Santa Catarina possui bons números em comparação a outros estados ou a média nacional. No Ranking de Competitividade dos Estados⁴², por exemplo, Santa Catarina ocupa o segundo lugar em educação. Contudo, os números ainda são preocupantes.

Em análise aos resultados da Prova Brasil 2019⁴³, observam-se os seguintes dados em relação ao estado catarinense:

Indicador	Resultado
Português, 5º ano – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 5º ano da rede pública de ensino	69%
Matemática, 5º ano – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano na rede pública de ensino.	58%
Português, 9º ano – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 9º ano na rede pública de ensino.	45%
Matemática, 9º ano – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de	26%

⁴² Disponível em: <http://www.rankingdecompetitividade.org.br/indicador/educacao/sc>. Acesso em: 8 maio 2021.

⁴³ Disponível em: <https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/aprendizado>. Acesso em: 8 maio 2021.

resolução de problemas até o 9º ano na rede pública de ensino.	
Português, 3º ano do Ensino Médio – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de textos até o 3º ano na rede pública de ensino.	34%
Matemática, 3º ano do Ensino Médio – Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 3º ano na rede pública de ensino.	6%

Os números acima evidenciam preocupante cenário social e econômico para o estado de Santa Catarina.

Haverá por certo os que dirão que Santa Catarina está entre os estados da federação que detêm os melhores resultados, mas isto é insuficiente quando os parâmetros de comparação são tão ruins quanto as médias nacionais.

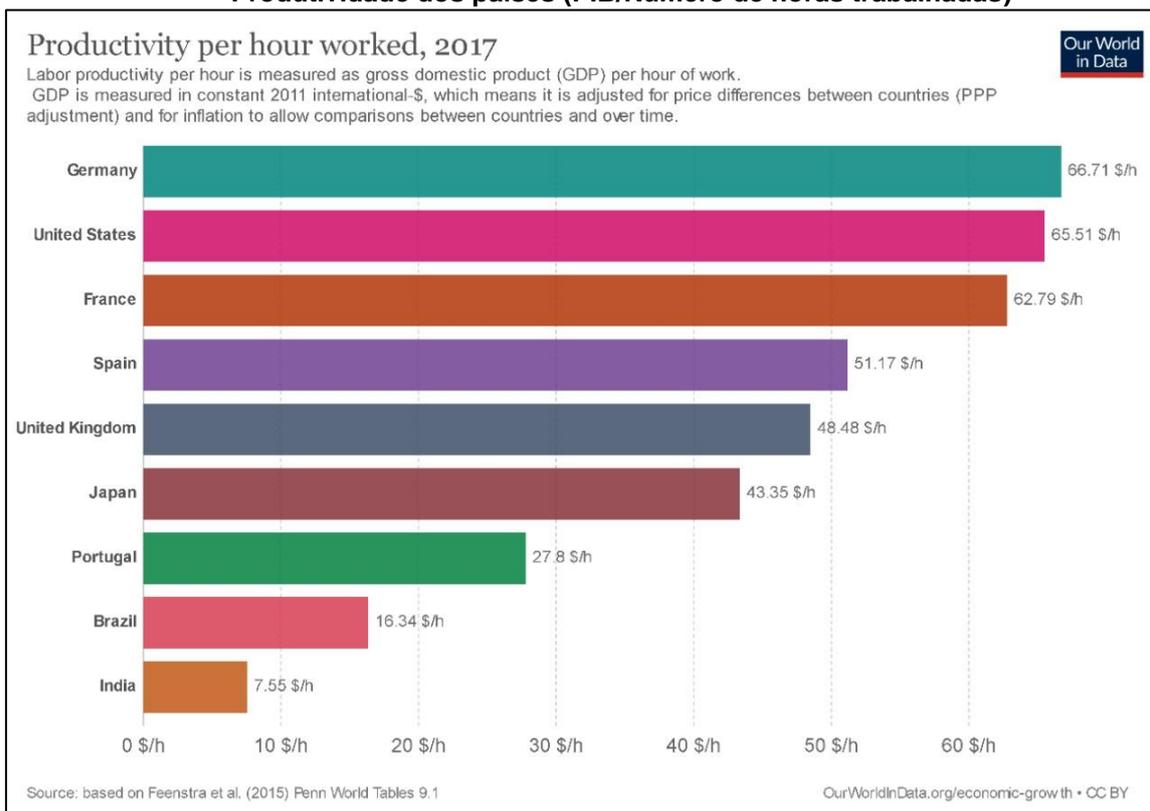
O fato é que 74% dos jovens catarinenses saem do sistema de formação mínima sem saber matemática e 55% sem saber ler e interpretar textos. São números claramente insuficientes para assegurar um lugar ao sol em um ambiente de competição internacional.

Santa Catarina está formando jovens para servirem de mão-de-obra barata para atividades econômicas de segunda linha. Seguramente não é o ambiente para o desenvolvimento da sonhada indústria 4.0, almejado pelos setores produtivos de Santa Catarina⁴⁴. Essa indústria seguramente será implantada no estado, mas seus postos chave serão ocupados por profissionais de fora de Santa Catarina, e certamente encontrará dificuldades para sua implementação em razão da qualidade da mão-obra formada localmente.

⁴⁴ Disponível em: <https://fiesc.com.br/inovacao>. Acesso em: 12 maio 2021.

As implicações são diretas no que tange à competitividade internacional da nossa economia. Um trabalhador brasileiro produz apenas 25% da riqueza produzida pelos trabalhadores alemães, americanos e franceses:

Produtividade dos países (PIB/Número de horas trabalhadas)



Fonte: Imagem extraída do sítio eletrônico da Suno Asset⁴⁵.

Diante da realidade vivenciada, mostra-se imprescindível o esforço máximo do governo do estado para cumprir as metas do Plano Estadual da Educação, destacando-se também a necessidade de investir mais recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sobreleva registrar neste ponto que, no parecer prévio das Contas do Governo do exercício de 2019, o Tribunal Pleno determinou à Diretoria Geral de Controle Externo que avaliasse a oportunidade de realizar uma auditoria

⁴⁵ Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/morning-call-ibovespa-ccr-ccro3-bolsonaro-e-petrobras/>. Acesso em: 12 maio 2021.

operacional em aspectos envolvendo o Plano Estadual da Educação, notadamente os controles e cumprimento de metas.

No intuito de saber sobre o assunto, o Gabinete deste Procurador entrou em contato, através de e-mail⁴⁶, com a Diretoria-Geral de Controle Externo, sendo-lhe informado que não estão planejadas auditorias a curto-médio prazo em relação ao assunto, diante da grande demanda da divisão que trabalha com o segmento da educação.

Não obstante, este órgão ministerial entende necessário formular nova determinação à diretoria competente, em virtude da importância do assunto. Em acréscimo, faz-se necessário ainda apontar a ressalva no parecer prévio quanto ao não atingimento integral das metas previstas no Plano Estadual da Educação até o exercício de 2020, com a realização de recomendação ao Poder Executivo Estadual para que adote providências visando alcançar as metas estabelecidas no referido Plano.

8. SAÚDE

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

Apesar dessa previsão constitucional, percebe-se que o assunto é um tema bastante sensível, sobretudo nos dias atuais, onde muitos catarinenses aguardam por vagas em leitos de unidades de tratamento intensivo e sentem-se inseguros por não haver a oferta de tratamento adequado e, muitas vezes, sequer os medicamentos necessários.

O cenário, que já não era fácil, agravou-se ainda mais em decorrência da síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2), causada pelo

⁴⁶ E-mail enviado para o endereço dgce@tcsc.tc.br, na data de 29 abr. 2021, às 15h32min.

coronavírus - Covid-19. Infelizmente, o ano de 2020 foi marcado por medos e incertezas, podendo ser considerado um ano desafiador para todos os cidadãos, em especial para os gestores públicos.

A seguir, serão analisados os dados relativos à saúde no exercício de 2020.

8.1. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Constituição da República dispõe que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo-se como um sistema único, tendo por base a descentralização com direção única em cada esfera do governo, o atendimento integral, com prioridade para atividades preventivas e participação da comunidade (art. 198).

Ainda de acordo com a Carta Maior, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, anualmente, recursos mínimos em serviços públicos de saúde:

Art. 198. [...]

§ 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:** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

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; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (Grifou-se)

Para regulamentar os dispositivos acima citados e, conseqüentemente, estabelecer os valores mínimos que devem ser aplicados pelos entes em ações e serviços públicos de saúde, editou-se a Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece, em relação aos Estados e ao Distrito Federal, o seguinte percentual:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.
Parágrafo único. (VETADO).

Embora a lei federal tenha previsto o percentual de 12%, promulgou-se em Santa Catarina a Emenda Constitucional Estadual nº 72/2016 aumentando o percentual em questão para 15%. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, em 24.04.2019, declarou inconstitucional, através da ADI nº 5.897-SC, o dispositivo que elevou o percentual no estado catarinense, em ação proposta pelo ex-Governador do Estado.

Por conseqüência, deve-se considerar na presente análise o percentual de 12% em aplicação em ações e serviços públicos de saúde, cuja base de cálculo leva em consideração o produto da arrecadação de impostos, incluindo transferências provenientes da União e deduzidos os valores transferidos aos municípios (R\$ 22,59 milhões), chegando-se ao montante mínimo de R\$ 2.711.210.802,06 no exercício de 2020.

A Diretoria de Contas de Governo salienta que o Estado de Santa Catarina investiu no exercício em análise a importância de R\$ 3.151.079.411,14 em ações e serviços públicos de saúde, correspondente a 13,95%. Conclui-se, portanto, que restou cumprido o mandamento constitucional, havendo um investimento maior em comparação ao exercício de 2019, cujo percentual foi de 12,99%.

Os auditores destacam, no entanto, que o valor apurado acima diverge daquele publicado no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020 pela Secretaria de Estado da Fazenda. O Poder Executivo considerou no cálculo o valor de R\$ 33,00 milhões referente à compra de respiradores que não foram entregues, porém foram realizados a execução orçamentária e o pagamento da despesa. Acertadamente, a diretoria desconsiderou tal montante do cálculo.

8.1.1 Despesa realizada em ações de saúde por programa

Conforme citado no tópico acima, o Estado empenhou durante o exercício de 2020 o valor de R\$ 3,15 bilhões em ações e serviços públicos de saúde. Os auditores asseveram que o Programa 0850 - Gestão de Pessoas foi responsável por 36,16% dos valores liquidados somados aos restos a pagar não processados com disponibilidade em ações e serviços públicos de saúde, enquanto que o Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade foi de 35,14% e o Programa 0400 - Gestão do SUS, de 17,31%.

8.1.2 Despesa realizada em ações de saúde por modalidade de aplicação

A Diretoria de Contas de Governo comenta acerca das despesas realizadas em ações e serviços públicos de saúde discriminados por modalidade de aplicação no exercício de 2020, constatando-se que o percentual de 63,55% do total aplicado em saúde ocorreu por meio de aplicações pelo próprio Estado (aplicações diretas), enquanto 20,04% foram aplicados através de transferências a instituições privadas sem fins lucrativos.

O restante, no percentual de 16,41%, foi aplicado através de transferências a municípios (4,95%), transferências a municípios fundo a fundo (5,16%), transferências a instituições multigovernamentais (0,01%), aplicações diretas decorrentes de operações entre órgãos, fundos e entidades (5,71%) e

aplicações diretas decorrentes de operações entre órgãos, fundos e entidades integrantes do OFSS com consórcio público do qual o ente não participe (0,58%).

8.1.3 Despesa realizada em ações de saúde por elemento de despesa

Verifica-se que o maior volume de gastos em ações e serviços de saúde realizado pelo governo está concentrado em despesas com contribuições (25,82%), em vencimentos e vantagens fixas (R\$ 18,51%), em serviços de terceiros - pessoa jurídica (11,46%), em sentenças judiciais (9,67%) e em contratação por tempo determinado (8,14%).

Os auditores apontam que as despesas inerentes a pessoal (contratações por tempo determinado, passagens e diárias, auxílio alimentação, obrigações patronais, outras despesas variáveis – pessoal civil, ressarcimento de pessoal requisitado, vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil) representam 37,76% do total aplicado em ações e serviços de saúde no exercício de 2020.

8.1.4 Sentenças judiciais

De acordo com informações levantadas pela Diretoria de Contas de Governo, empenhou-se o montante de R\$ 351.235.335,01 durante o exercício de 2020 a título de sentenças judiciais, sendo que o orçamento da Secretaria de Estado da Saúde para o referido exercício foi de R\$ 4.876.298.439,65.

Percebe-se que é cada vez mais crescente a busca pelo acesso à saúde junto ao Poder Judiciário, em virtude da não oferta de todos os medicamentos e procedimentos médicos pelo Estado. A partir da negativa pelo Sistema Único de Saúde, os cidadãos se veem obrigados a recorrer à instância judicial.

A questão é sensível, pois enquanto os cidadãos buscam o Poder Judiciário para conseguir medicamentos e procedimentos médicos muitas vezes inadiáveis, o orçamento da Secretaria de Estado da Saúde fica cada vez mais comprometido, conforme se observa nos últimos cinco exercícios:

Orçamento da Secretaria de Estado da Saúde x Sentenças Judiciais

Exercício	Orçamento	Sentenças Judiciais	Percentual
2016	R\$ 3.419.792.957,76	R\$ 118.155.053,45	3,46%
2017	R\$ 3.235.247.173,23	R\$ 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%
2020	R\$ 4.876.298.439,65	R\$ 351.235.335,01	7,20%

Fonte: Relatório técnico nº 86/2021 da Diretoria de Contas de Governo.

Convém registrar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou auditoria operacional na Secretaria de Estado da Saúde tendo por escopo avaliar a judicialização da saúde durante os anos de 2017 e 2018, gerando, assim, o processo nº @RLA 18/00189572.

Consultando os autos supracitados, chama-se a atenção para a informação constante no relatório nº 38/2018 da Diretoria de Atividades Especiais, no qual se afirma, a partir de dados obtidos junto ao TCU, que Santa Catarina é o estado que mais demanda medicamentos via Poder Judiciário ao Ministério da Saúde.

Em 06.07.2020, a Corte de Contas catarinense determinou à Secretaria de Estado da Saúde, por meio da Decisão nº 522/2020, que apresente Plano de Ação visando à adoção de providências no intuito de melhorar diversos aspectos relacionados à judicialização da saúde, conforme se depreende abaixo:

[...]

3. Determinar à Secretaria de Estado da Saúde que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE - DOTC-e -, apresente a este Tribunal o Plano de Ação contendo prazos para a adoção das seguintes providências:

3.1. Incluir diretrizes, objetivos e metas relativas à judicialização da saúde nos instrumentos formais de planejamento da saúde, a exemplo do Plano Estadual de Saúde, e estabelecer indicadores e suas respectivas metodologias de cálculo para viabilizar o registro, controle, monitoramento e a avaliação periódica (item 2.1.1 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.1);

3.2. Implementar ou aprimorar os controles internos existentes por meio da adoção de rotinas de prevenção e detecção de falhas e irregularidades com o objetivo de apurar situações suspeitas relativas à judicialização da Saúde, tais como fraudes, desvios de interesse e redes de relacionamentos (item 2.1.2 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.2);

3.3. Aprimorar a rotina de cadastramento de falecimentos, de forma a permitir a apuração de óbitos de pacientes no início de cada fase dos processos gerenciais

da SES concernentes à concessão judicial de medicamentos, a fim de evitar prosseguimentos desnecessários (item 2.1.2 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.3);

3.4. Adotar um novo sistema informatizado de gerenciamento das ações judiciais relativas à concessão de medicamentos ou aprimorar os existentes para que seja possível:

3.4.1. a comunicação entre os sistemas (ex.: PGE.Net, SESMED, SISMEDEX, MEJUD, SCCD e SGM²) por meio de mecanismos de interoperabilidade (tais como webservices) que permitam a visualização em tempo real da entrada de processos judiciais e das demandas em andamento, assim como a integração entre os fluxos de compra, dispensação de medicamentos e prescrição (item 2.1.3 do Relatório DAE);

3.4.2. validar automaticamente a entrada de dados nas tabelas de cadastro de médicos, advogados e pacientes (item 2.1.3 do Relatório DAE);

3.4.3. inserir de forma parametrizada dados relativos a bloqueios/sequestros de valores, alvarás judiciais e contracautelas (receitas médicas), em campos exclusivos (item 2.1.3 do Relatório DAE);

3.4.4. extrair relatórios judiciais automatizados e personalizados, com flexibilidade de seleção de filtros e possibilidade de modelagem de layout de dados a serem apresentados de acordo com a necessidade do usuário (item 2.1.3 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.4);

3.5. Retificar as inconsistências da base de dados do MEJUD, a exemplo daquelas que dizem respeito a cadastros de pacientes com CPFs zerados e pacientes falecidos com processos e prescrições ativas, conforme critério de relevância (item 2.1.3 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.5);

3.6. Implementar ou aprimorar os controles internos existentes por meio do:

3.6.1. estabelecimento de rotinas de conferência e controle dos recibos de entrega de medicamentos registrados no SESMED (item 2.1.4 do Relatório DAE);

3.6.2. aprimoramento dos controles relativos aos ressarcimentos devidos ao estado pela União em razão de ações judiciais na saúde, tendo em vista a integral restituição desses valores (item 2.1.4 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.6);

3.7. Normatizar e implantar procedimentos que estabeleçam a responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde pela fiscalização da prestação de contas de todos os valores sequestrados por meio de ordens judiciais na saúde e manter o seu acompanhamento sobre os montantes sequestrados e sua destinação (item 2.1.5 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.7);

3.8. Implementar, por meio de norma, política de gestão de estoque de medicamentos judiciais, que estabeleça:

3.8.1. critérios quanto: (1) ao Ponto de Pedido dos itens de saúde (medicamentos, insumos e fórmulas) judicializados; utilização da Curva ABC, com base no valor, para a aquisição e reposição; e (2) aos tempos médios para reposição dos itens demandados judicialmente, considerando-se o lapso temporal entre a decisão judicial e a entrega do item ao centro de custo (item 2.2.1 do Relatório DAE);

3.8.2. ações para redução da devolução de itens de saúde judicializados, a partir do monitoramento anual, por meio de Curva ABC, com base nos itens de saúde com o maior volume de devolução e maior valor de aquisição e das cidades com o maior montante devolvido (item 2.2.2 do Relatório DAE);

3.8.3. ações para reduzir a perda de medicamentos judicializados vencidos, priorizando os itens com maior valor de aquisição (item 2.2.2 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.8);

3.9. Adotar um novo sistema informatizado de gerenciamento de estoque de itens de saúde (medicamentos, insumos e fórmulas) judiciais ou aprimorar os existentes para que seja possível:

- 3.9.1. a extração de relatórios gerenciais do estoque destinado a atender às demandas judiciais, relativos a meses e anos anteriores (item 2.2.1 do Relatório DAE);
- 3.9.2. o controle diário e concomitante do estoque dos itens de saúde no almoxarifado e nos centros de dispensação (Regionais ou municípios), adquiridos pelo Estado para atender às demandas judiciais (item 2.2.1 do Relatório DAE);
- 3.9.3. o estabelecimento de um Estoque Mínimo para os itens de saúde de uso contínuo com base na série histórica dos mais demandados judicialmente (item 2.2.1 do Relatório DAE);
- 3.9.4. o registro dos motivos e subdetalhamento da devolução dos itens de saúde vencidos, para que seja possível a extração de relatórios (item 2.2.2 do Relatório DAE);
- 3.9.5. que apenas representantes designados pelo paciente e habilitados previamente possam retirar os itens de saúde adquiridos pelo estado para atender às demandas judiciais (item 2.2.3 do Relatório DAE);
- 3.9.6. a emissão de alerta aos gestores dos Centros de Custo (Gerências Regionais de Saúde e municípios) com relação ao itens de saúde judiciais com validade a expirar (item 2.2.2 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.9);
- 3.10. Normatizar, implantar e fiscalizar procedimentos e rotinas a serem seguidas pelos municípios e pelas Regionais de Saúde, na condição de centros de dispensação das demandas judiciais, estabelecendo:
- 3.10.1. a responsabilidade dos municípios pela comprovação de entrega, observação do tempo de devolução dos medicamentos não entregues e busca ativa de pacientes que não retiram os medicamentos em período superior a dois meses (itens 2.2.2 e 2.2.3 do Relatório DAE);
- 3.10.2. a responsabilidade das Regionais de Saúde pela busca ativa de pacientes que não retiram medicamentos em período superior a dois meses (item 2.2.2 do Relatório DAE);
- 3.10.3. o aprimoramento da comunicação com os pacientes de demandas judiciais da saúde, por meio de correspondência, telefone, e-mail, aplicativos etc., acerca da disponibilidade dos itens de saúde (medicamentos, insumos ou fórmulas) nos Centros de Custo (item 2.2.3 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.10);
- 3.11. Implementar sistema informatizado para o NAT-JUS/SC, de forma a possibilitar:
- 3.11.1. o registro de todas as atividades do fluxo operacional (itens 2.3.1 e 2.3.2 do Relatório DAE);
- 3.11.2. o controle e a avaliação das demandas e da produção (itens 2.3.1 e 2.3.2 do Relatório DAE);
- 3.11.3. a criação e o acompanhamento de indicadores relativos à judicialização da saúde (itens 2.3.1 e 2.3.2 do Relatório DAE);
- 3.11.4. a extração de relatórios judiciais automatizados e personalizados, com flexibilidade de seleção de filtros e possibilidade de modelagem de layout de dados a serem apresentados de acordo com a necessidade do usuário (itens 2.3.1 e 2.3.2 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.1.2.11);
- 3.12. Estabelecer rotina para solicitar em juízo a suspensão da dispensação de itens de saúde (medicamento, insumo ou fórmulas) solicitados judicialmente, quando o paciente não entregar a contracautela (receita médica) no prazo determinado pelo magistrado (item 2.2.3 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.2.1.2);
- 3.13. Elaborar e implementar, em parceria, cronograma de ampliação do apoio prestado pelo NAT-JUS/SC às Comarcas do Estado não atendidas, com base em estudo que contemple a atual capacidade do NAT-JUS/SC, os critérios para priorização das comarcas e a estimativa de pessoal e orçamento (item 2.3.1 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.3.1.1);

- 3.14. Articular, por meio de encontros permanentes, ações institucionais a fim de aprimorar o diálogo institucional e adotar medidas para implementar resolução administrativa das demandas da saúde no Estado de Santa Catarina (item 2.3.4 do Relatório DAE – anterior recomendação 3.4.1.2).
4. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina sua participação na elaboração do Plano de Ação, referido no item 3, inclusive indicando, se for o caso, um representante para fazer parte da articulação interinstitucional.
5. Recomendar à Diretoria-Geral de Controle Externo – DGCE – deste Tribunal que avalie a possibilidade de, em futura auditoria, incluir na programação a verificação também da judicialização da saúde na área de Órteses, Próteses e Materiais Especiais - OPME.
6. Dar ciência desta Decisão ao Sr. Acélio Casagrande e à Secretaria de Estado da Saúde.

A confecção do plano bem como a sua execução devem ser acompanhados pelo Poder Judiciário, conforme consta na decisão acima, e ainda pelos órgãos de controle dentro de suas respectivas atribuições, de modo que se possa contribuir para tal problemática, cujos efeitos recaem em toda a sociedade.

8.1.5 Avaliação do cumprimento da Lei Estadual nº 16.968/2016

A Lei Estadual nº 16.968/2016 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.

O Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina é constituído de recursos provenientes de devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes e Órgãos na receita 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 (art. 3º).

A referida norma disciplina, também, 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)

Segundo a Diretoria de Contas de Governo, o Fundo recebeu no exercício de 2020 o montante de R\$ 31,01 milhões e empenhou R\$ 16.407.976,00. Desse valor, R\$ 1.000.000,00 foi empenhado ao HEMOSC e ao CEPON, que corresponde a 6,09%, e R\$ 15.407.976,00 foram empenhados aos Hospitais Municipais e entidades de caráter assistencial sem fins lucrativos, que perfaz 93,91%.

Logo, cumpriu-se o disposto no art. 2º da Lei Estadual nº 16.968/2016.

8.2 Repasse de recursos aos Municípios para procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade

A Lei Estadual nº 16.159/2013 autoriza o Estado a conceder incentivo financeiro aos Municípios destinado à realização de consultas e exames de média e alta complexidade, relativos às especialidades definidas como linhas de cuidados prioritários. Para tanto, as partes devem firmar Termo de Compromisso, dentre outros requisitos (art. 4º).

Nos termos do art. 2º da lei, esse incentivo visa diminuir o tempo de espera para consultas e exames especializados, aumentar a oferta de serviços especializados de média e alta complexidade, diminuir o número de transporte de pacientes entre municípios, proporcionar atendimento integral de cada região de

saúde e, ainda, diminuir a demanda reprimida nas especialidades de cuidados prioritários.

Apesar da existência da Lei Estadual nº 16.159/2013, o Estado não efetuou qualquer repasse aos Municípios relativo aos débitos dos anos de 2015 a 2018. O assunto foi discutido, então, através da Ação Civil Pública nº 0902192-70.2017.8.24.0023, resultando em um acordo judicial, conforme afirmado pela área técnica (fl. 4.118):

O assunto foi discutido por meio de Ação Civil Pública nº 0902192-70.2017.8.24.0023, que resultou em um acordo judicial, em audiência dia 09 de maio de 2019, com a homologação da sentença final no dia 05 de agosto de 2019, onde as partes consolidaram: 1) o débito total dos repasses estaduais aos municípios objeto desta Ação Civil Pública em R\$ 28,00 milhões; 2) o valor supra descrito será disponibilizado pelo Estado aos Municípios em parcelas mensais de R\$ 583,33 mil, no período de 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\$ 600,00 mil previstos para o período de janeiro a julho de 2019, pactuados nas das Atas da CIB 226 e 227 de 2019; 4) no valor acordado no item 1 não estão incluídos os repasses constitucionais e os feitos pelo Ministério da Saúde; 5) com o acordo ora ajustado o Estado se compromete a aplicar mensalmente, até dezembro de 2022, o valor de R\$ 2,50 milhões no programa de realização de cirurgias eletivas; 6) considera-se embutido no valor descrito no item 5 o montante mensal de aproximadamente R\$ 1,90 milhão, pactuado na Ata da CIB 160/2018 que o Estado deve aplicar mensalmente no programa de realização de cirurgias eletivas.

A partir do acordo, os valores começaram a ser repassados pelo Estado aos Municípios no exercício de 2019. No mencionado exercício, repassou-se a importância de R\$ 28.496.013,84 aos entes, faltando, à época, apenas a parcela do mês de dezembro, em virtude de trâmites contábeis.

Em relação ao exercício de 2020, denota-se, com base em informações constantes no SIGEF, que foi repassado aos entes o montante de R\$ 5,30 milhões, ficando pendente, de acordo com a Diretoria de Contas de Governo, o repasse de três parcelas.

Diante do exposto, faz-se necessário formular recomendação ao Governo do Estado para que cumpra fielmente o acordo judicial firmado no bojo da Ação Civil Pública nº 0902192-70.2017.8.24.0023, respeitando os prazos pactuados.

8.3 Avaliação da qualidade das informações constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS

O SIOPS é um sistema informatizado, de alimentação obrigatória e acesso público, operacionalizado pelo Ministério da Saúde, instituído visando à coleta, à recuperação, ao processamento, ao armazenamento, à organização e à disponibilização de informações referentes às receitas totais e às despesas com saúde dos orçamentos públicos.

A Diretoria de Contas de Governo afirma, após consulta ao SIOPS, que o Estado informou os dados do 1º ao 6º bimestre do exercício de 2020, sendo os dados homologados em 04.03.2021. Ainda de acordo com a diretoria, o demonstrativo de gastos de saúde disponibilizado no sistema apresenta os mesmos valores constantes no Relatório Resumido de Execução Orçamentária disponibilizado no Portal da Transparência e está de acordo com os valores apurados pelo TCE/SC.

8.4 Avaliação do Plano Estadual de Saúde

O Plano Estadual de Saúde é uma ferramenta de planejamento para a definição e implementação das prioridades no âmbito da saúde de cada esfera de gestão do Sistema Único de Saúde para o período de quatro anos, apresentando os compromissos do governo e as necessidades nessa sensível área.

A Secretaria de Estado da Saúde assevera que Santa Catarina possui o Plano Estadual de Saúde para o período de vigência de 2020 a 2023, com a aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde em dezembro de 2019. Através da Resolução nº 001/CES/2020, o referido Conselho também aprovou a Programação Anual de Saúde para 2020.

Ainda segundo informações apresentadas pela Secretaria, a Unidade conseguiu desenvolver um bom planejamento estratégico no ano de 2019, sendo elaborados, naquele exercício, o Mapa Estratégico da SES, o Plano de Saúde 2020-2023 e a Programação Anual de Saúde 2020.

Nesse processo de desenvolvimento do planejamento estratégico, contou-se com a participação da Secretaria de Estado de Saúde, do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde e do Ministério da Saúde, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do SUS - PROADI/SUS.

Tratando especificamente do Plano Estadual de Saúde (PES 2020-2023), a Secretaria informa que o monitoramento dos objetivos e metas propostos no referido plano é realizado quadrimestralmente, através da Programação Anual de Saúde (PASC), utilizando-se, para tanto, de uma planilha de monitoramento.

A seguir, podem-se observar as metas previstas no Plano Estadual de Saúde para o exercício de 2020 bem como os resultados alcançados:

Meta prevista para 2020	Resultado alcançado em 2020	% de alcance da meta em 2020
Reduzir a taxa de mortalidade infantil para 9,8	9,43	103,77%
Reduzir para 23 minutos o tempo de resposta de atendimento das Unidades de Suporte Avançado Pré-Hospitalar Móvel	00:30:33	69,57%
Reduzir para 70% o total de pacientes aguardando a realização de exames a mais de 180 dias	64,30%	105,70%
Duas Superintendências da SES, com Planejamento Estratégico elaborado	1	50%
Alcançar 10% de novos servidores SES certificados pelo Curso "Conhecendo o SUS e a SES-SC"	1,00%	10%
Sessenta especialistas formados pela ESP	106	176,66%
Ocupar 50 vagas na Residência de Medicina de Família e Comunidade (MFC)	56	112,00%
Reduzir 3,8% dos processos judicializados, impetrados contra a SES	5,03%	101,53%
Apoiar técnica e financeiramente os 295 municípios no enfrentamento à pandemia de Coronavírus	295	100%
14% das receitas correntes líquidas do Estado aplicados na Saúde	14,09%	100,64%
100% das notas de empenho associados semanalmente	91,93%	91,93%

Ampliar o percentual da população com cobertura pro equipe da ESF para 81,07%	78,06%	96,28%
100% dos municípios com adesão ao QualificaAPS	100% de adesão	100%
Uma maternidade própria com Centro Parto Normal implantado	0	0%
Aumentar a participação nos atendimentos provenientes da atenção primária em saúde e residências em relação aos atendimentos provenientes dos Hospitais para 22%	25,06%	113,9%
950.000 registros no Sistema de Telemedicina e Telessaúde (STT) validados	834.608	87,85%
89,35% dos medicamentos sob gestão da Diretoria de Assistência Farmacêutica monitorados através de sistema informatizado	90,02%	100,95%
25% dos medicamentos e suplementos da padronização estadual com Protocolos Clínicos validados e publicizados	0,00%	0%
Realizar 1.500 transplantes	914	60,93%
Ampliar para 10 os municípios próprios com ações de PREP (Profilaxia Pré-Exposição)	13	130%

Embora muitas metas tenham sido alcançadas para o exercício de 2020, percebe-se o Estado de Santa Catarina ainda precisa melhorar alguns resultados. Sugere-se, portanto, formular recomendação ao Governo do Estado para que adote providências visando ao cumprimento integral de todas as metas previstas.

8.5 Enfrentamento à Covid-19

A Diretoria de Contas de Governo trata em tópico específico sobre a doença denominada de síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2) causada pelo coronavírus (Covid-19), bem como seus efeitos no estado catarinense e seus impactos nas Contas do Governo do exercício de 2020.

Após abordarem cronologicamente os primeiros casos de pessoas infectadas no estado e as normas editadas nesse período, os auditores comentam

sobre as medidas de estímulo econômico e proteção social realizadas pelo governo.

Objetivando a recuperação da economia frente à retração advinda da Covid-19, foi lançado o “Programa BRDE Recupera Sul”, com a finalidade de promover capital de giro nas modalidades de microcrédito (de forma indireta) e crédito empresarial (de forma direta e indireta) para as empresas da Região Sul.

Além disso, previu-se o “Microcrédito Juro Zero”, no valor de R\$ 5,00 mil para microempreendedores individuais, concedido através de oito parcelas. Quitando as sete primeiras parcelas em dia, o governo compromete-se com o pagamento da última. O governo destinou também, através do “Capital de Giro Emergencial”, o valor de R\$ 17,00 milhões de recursos Fungetur para micro e pequenas empresas do setor turístico com registro no Cadastur.

No que toca às prorrogações e repactuações, previu-se a prorrogação nos prazos de noventa dias para recolhimento de ICMS e ISS aos contribuintes optantes pelo Simples Nacional e por cento e oitenta dias o diferimento do ICMS e ISS dos microempreendedores individuais. Em adição, possibilitou-se, através do Badesc, a prorrogação do pagamento das parcelas vincendas por até seis meses.

Adotaram-se, ainda, algumas medidas sociais. Previu-se a isenção de faturas emitidas entre 1º de abril a 30 de junho de 2020 relacionadas ao consumo de energia elétrica para consumidores de baixa renda, cadastrados no programa Tarifa Social, com consumo inferior ou igual a 220 KWh/mês. Para os consumidores acima desse consumo, previu-se a possibilidade de adiamento do pagamento das faturas de março e abril para maio, com parcelamento em até 12 vezes.

No mesmo passo, isentaram-se os consumidores dos pagamentos de março e abril de 2020 das contas da Casan e de concessionárias reguladas pela ARESC em Balneário Camboriú, Itapema, Papanduva e Imbituba para beneficiários da Tarifa Social. A inclusão nessa categoria beneficia famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e inscritas no Cadastro Único do Governo Federal.

A par das principais medidas adotadas visando à redução dos impactos econômicos causados pela Covid-19, cabe destacar que o Estado de

Santa Catarina recebeu, durante o exercício de 2020, o valor de R\$ 1,90 bilhão para o enfrentamento da doença, sendo que as maiores arrecadações ocorreram entre os meses de junho a setembro.

Do valor acima mencionado, R\$ 1.359.137.456,85 foram repassados pela União com base na Lei Complementar nº 173/2020, podendo-se destacar ainda a receita realizada líquida de R\$ 281.158.182,44 através de “Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo – Covid-19”, R\$ 161.000.000,00 de doações dos demais Poderes e Órgãos do Estado e R\$ 82.537.645,91 referente a “Outras Transferências da União – MP nº 398/2020”.

Denota-se, ademais, que o Estado de Santa Catarina recebeu recursos na importância de R\$ 48,47 milhões em decorrência da Lei Federal nº 14.017/2020 (Lei Aldir Blanc) para aplicações em ações emergenciais de apoio ao setor cultural, sendo o montante de R\$ 44,99 milhões recebidos diretamente pelo Governo Federal e R\$ 3,48 milhões advindos de municípios que não utilizaram o recurso no prazo previsto.

Convém destacar, outrossim, que o Estado de Santa Catarina deixou de pagar no período o valor de R\$ 1,06 bilhão referente à amortização e aos juros e encargos, com fulcro na Lei Complementar nº 173/2020. O referido montante diz respeito às dívidas do Estado com a União e ainda àquelas decorrentes de operações de crédito.

No que toca às despesas realizadas pelo Governo do Estado para o enfrentamento da Covid-19, observa-se que foi empenhado o valor total de R\$ 641.808.453,92, sendo liquidados R\$ 557.914.760,86 e efetivamente pago o montante de R\$ 543.700.499,30. A Secretaria de Estado da Saúde, evidentemente, foi a unidade orçamentária que mais empenhou despesas para o enfrentamento da Covid-19 (R\$ 522.276.831,67).

Em relação aos contratos emergenciais assinados em 2020, verifica-se que o valor chegou a R\$ 130,71 milhões, sendo R\$ 125,98 milhões executados pela Secretaria de Estado da Saúde. O contrato de maior valor, no total

de R\$ 33,00 milhões⁴⁷, foi firmado com a empresa Veigamed Material Médico e Hospitalar Eireli, tendo por objeto a compra de 200 respiradores, cujo pagamento foi realizado de forma antecipada, sem que os bens tenham sido entregues. Tal questão, no entanto, é objeto de discussão nos autos nº RLI 20/00179260⁴⁸.

Por fim, a Diretoria de Contas de Governo afirma, tendo por base o Balanço Geral do Estado, que em Santa Catarina foi confirmado o registro de 498.910 casos da doença em 2020, com 5.376 óbitos confirmados.

9. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A Constituição do Estado de Santa Catarina determina, em seu art. 193, que o Estado deve destinar, por intermédio de duodécimos, no mínimo 2% de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios, à pesquisa científica e tecnológica. A metade desses recursos, vale registrar, deve ser destinada à pesquisa agropecuária.

A legislação complementar⁴⁹ determina, ainda, que os recursos devem ser aplicados conjuntamente pela EPAGRI e pela FAPESC, cabendo a cada uma das unidades a metade dos valores. No exercício de 2020 o estado catarinense deveria destinar, no mínimo, o montante de R\$ 391,06 milhões para pesquisa científica e tecnológica.

No entanto, destinou-se apenas 379,26 milhões, o que representa 1,94%. Na função 20 - Agricultura, as aplicações realizadas pela EPAGRI e pela FAPESC chegaram a R\$ 364,31 milhões; já na função 19 - Ciência e Tecnologia os investimentos perfizeram R\$ 14,95 milhões.

⁴⁷ O valor acima representa 1,05% do total despendido em saúde (R\$ 3.151.079.411,14), mas não impactou no percentual mínimo que deve ser investido na área, pois não foi considerado no cálculo.

⁴⁸ Em 08.03.2021, o Tribunal Pleno converteu os autos nº RLA 20/00179260 em tomada de contas especial; atualmente o processo encontra-se na fase de citação dos responsáveis. No âmbito do MPC/SC, o processo está sob a análise da Procuradora de Contas Cibelly Farias.

⁴⁹ 1 Lei Complementar nº 282/2005, art. 1º, parágrafo único; Lei Complementar nº 381/2007, alterada pela 534/2011, arts. 100, I e 112, I, §§ 1º e 2º; Lei nº 14.328/2008, art. 26.

Interessante registrar que, de acordo com a Diretoria de Contas de Governo, o Balanço Geral do Estado apresenta que a aplicação em pesquisa científica e tecnológica chegou ao percentual de 2,12%. Os auditores explicam que o Estado, no exercício de 2020, passou a considerar no cálculo todas as despesas executadas pela EPAGRI e pela FAPESC, independente da função, levando em consideração as atribuições desenvolvidas pelas referidas unidades.

Contudo, com a nova metodologia empregada, o Poder Executivo passou a considerar despesas com as funções segurança, transporte, gestão ambiental, dentre outras. Nos exercícios anteriores, incluíam-se no cômputo somente as despesas com as funções 19 e 20 – Ciência/Tecnologia e Agricultura - , respectivamente.

Para este representante ministerial, mostra-se irregular a forma de cálculo realizada no exercício de 2020 pelo Poder Executivo, pois o constituinte, ao prever que o Estado destinaria um percentual mínimo à pesquisa científica e tecnológica, buscou fomentar a pesquisa e a inovação e não prever pagamento de despesas correntes.

Nessa linha de raciocínio, cabe destacar ainda que a Constituição Estadual prevê que o Estado, para incrementar o desenvolvimento econômico, adotará, dentre outras providências, o estímulo à pesquisa científica e tecnológica (art. 136, inciso II).

Estimular a pesquisa científica e tecnológica não se confunde com a realização de pagamentos para atender as despesas de manutenção dos órgãos públicos, razão pela qual proponho apor ressalva no parecer prévio sobre o ponto, com a recomendação para que o Estado inclua no cálculo somente despesas com as funções “ciência e tecnologia” e “agricultura”.

10. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

A Diretoria de Contas de Governo sublinha que a administração indireta estadual era composta por vinte e duas empresas, sendo que a maioria das ações com direito a voto pertence ao Governo de Santa Catarina. Dessas

empresas, quatro encontram-se em fase de liquidação (BESCOR, COHAB, CODISC e SANTUR) e uma foi extinta (CODESC).

Efetuada a análise consolidada dos balanços patrimoniais, a diretoria técnica aponta que o total do ativo e do passivo consolidados das empresas estatais, no período em análise, corresponde a R\$ 8,94 bilhões, levantando-se ainda as seguintes informações (fl. 4.150):

O Ativo, que representa os bens e direitos das companhias, é disposto por ordem decrescente quanto a possibilidade de sua realização (grau de liquidez). Da análise dos valores ali registrados, apurou-se que o mesmo estava composto pelos grupos do Ativo Circulante, com R\$ 2,13 bilhões e o Ativo Não Circulante, com R\$ 6,81 bilhões.

O Passivo representa as obrigações classificadas em ordem decrescente de exigibilidade, incluindo o Patrimônio Líquido onde se encontram registrados o Capital Social, as Reservas e os Prejuízos Acumulados.

Da análise dos valores registrados apurou-se que a composição era expressa pelos grupos do Passivo Circulante, com R\$ 9,42 bilhões; o Passivo Não Circulante, com R\$ 2,42 bilhões. Integra ainda o Passivo o Patrimônio Líquido, com registro de R\$ 2,89 bilhões negativo (com destaque para o subgrupo Prejuízos Acumulados que encerrou o ano com saldo de R\$ 8,69 bilhões). Isto significa que a exigência das obrigações está concentrada no curto prazo.

Em relação aos resultados do exercício, destaca-se que as empresas CELESC Holding, CASAN e SCGÁS tiveram lucros de R\$ 518,69 milhões, R\$ 112,50 milhões e R\$ 70,36 milhões, respectivamente. Em comparação ao exercício anterior, a CELESC Holding obteve resultados superiores, enquanto as empresas CASAN e SCGÁS tiveram diminuição do lucro apurado.

Já as empresas INVESC, SCPAR, SAPIENS PARQUE, CIDASC e COHAB apresentaram os prejuízos mais significativos, de R\$ 790,08 milhões, R\$ 16,19 milhões, R\$ 11,37 milhões, R\$ 6,91 milhões e R\$ 1,98 milhão, respectivamente.

Com base nas Demonstrações de Resultado Consolidado do Exercício, observa-se que o lucro líquido das empresas estatais, durante o exercício de 2020, atingiu o valor de R\$ 731,66 milhões, enquanto que os prejuízos totalizaram R\$ 828,40 bilhões.

A diretoria aponta, na sequência, a projeção da participação direta do Estado no resultado apurado pelas estatais no exercício, podendo-se observar que o estado obteve lucro, no montante total de R\$ 245.717.453,40, com as

seguintes empresas: BADESC, BESCOR, CASAN, CEASA, CELESC HOLDING, CIASC, CODESC, EPAGRI e SCGÁS.

Por seu turno, as empresas que apresentaram prejuízo, no valor total de R\$ 828.172.186,26, são as seguintes: CIDASC, CODISC, COHAB, IAZPE, INVESC, HIDROCALDAS, SANTUR, SAPIENS PARQUE S.A. e SCPAR. Importante mencionar que a empresa que apresentou o maior saldo negativo foi a INVESC, com prejuízo de R\$ 790.084.000,00, seguida da SCPAR com R\$ 16.192.622,43 e da SAPIENS PARQUE com R\$ 11.147.507,56.

Subtraindo os valores, o resultado nominal das estatais onde o Estado de Santa Catarina tem participação direta apresenta uma projeção negativa com um prejuízo no vultoso montante de R\$ 582,45 milhões. Em relação ao exercício de 2019 (R\$ 481,43 milhões), denota-se o aumento do prejuízo em mais de R\$ 100 milhões.

A diretoria técnica tratou também sobre os impactos e repercussões da Pandemia do Covid-19 na gestão e no resultado obtido pelas estatais, apresentando-se as seguintes conclusões (fls. 4.155-4.156):

Em linhas gerais foram relatadas situações de expansão de atividades e volumes faturados, (BADESC: linha de crédito emergencial, subsidiada; CEASA: num segundo momento, incremento da demanda; CIASC: acréscimo no faturamento bruto; EPAGRI: capacitação online para 36,5 mil famílias; SCGÁS: no 2º semestre recuperação das vendas com pico histórico de consumo diário; SCPAR Porto de São Francisco do Sul: 5,87% de crescimento na movimentação de cargas e aumento do faturamento em 41,97%).

Igualmente foram relatadas situações de queda de movimentação e entrada de recursos (CEASA, num primeiro momento (desabastecimento); CIASC: Diminuição da demanda de serviços (5,6 milhões); HIDROCALDAS: queda do fluxo de hospedagens; SAPIENS PARQUE: atraso na implantação de projetos com potencial de gerar receitas; SCGÁS: redução média de 32% no volume de vendas (1º semestre); SCPAR: impacto na operação do Porto de Laguna. A CASAN destacou o impacto da variação cambial nos empréstimos em moeda estrangeira, já a CELESC Distribuição (Controlada da CELESC Holding) informou ter recorrido a operação de crédito como medida para proteção do Caixa, além de aporte da Agência Reguladora – Conta Covid.

A SCPAR Porto de Imbituba relatou a ocorrência de gastos adicionais da ordem de R\$ 3,18 milhões.

Também há registro de situações de contenção de despesas, custos e investimentos, além da postergação de pagamento de participações e obrigações (BADESC: revisão de contratos administrativos; CELESC Distribuição (Controlada da CELESC Holding): juros de capitais próprios, dividendos, participação nos resultados, contribuição previdenciária e contingenciamento de materiais e investimentos; CELESC Geração: revisão de investimentos e postergação da emissão de debêntures; CIDASC: renegociação

de contratos, suspensão de contratações e investimentos não essenciais (redução do custeio em 12,5%); SCGÁS: restrição dos custos operacionais (95,8% do orçado).

Foram relatadas ocorrências relacionadas a isenção/suspensão de tarifas e procedimentos de cobrança/corte de fornecimento, e ainda parcelamentos de valores a receber e seu gerenciamento (CASAN, CELESC Distribuição e SCGÁS).

Há registro de providência na constituição de comitês específicos (Comitês de Crise), casos das estatais: CASAN, CELESC Distribuição e SCPAR Porto de São Francisco do Sul.

Como ponto em comum se destaca a adoção do trabalho remoto (home office), ainda que com variações em cada empresa (grupos de risco, revezamentos, entre outros).

Por fim, as empresas que manifestaram não terem sido impactadas, ou com impacto mínimo, foram: BESCOR, CODESC, CODISC, COHAB, IAZPE, INVESC e SANTUR.

A par dos impactos sofridos por cada estatal em decorrência da pandemia, imperioso ressaltar os vultosos prejuízos acarretados ao estado com a manutenção de algumas empresas, notadamente a INVESC, cujo resultado causa um impacto gigantesco no balanço consolidado das empresas.

Na análise das Contas do Governo do exercício de 2018, este representante ministerial, através do parecer nº MPC/DRR/2192/2019, manifestou-se pela realização de auditoria na CASAN, INVESC, SCGÁS e SCPAR, tendo em vista que tais empresas apresentaram resultados negativos naquele exercício. O Tribunal Pleno acolheu esse entendimento e exarou a seguinte manifestação no parecer prévio (PCG 19/00311744):

7.3 DETERMINAÇÕES ÀS DIRETORIAS COMPETENTES DESTE TRIBUNAL:
[...]

7.3.4 Que realize auditorias na CASAN, INVESC, SCGÁS e SCPAR com vistas a verificar o prejuízo apurado no exercício de 2018;

Realizando pesquisas no Sistema e-Siproc do TCE/SC, o Gabinete deste Procurador não localizou processo que cumprisse a determinação supra no que toca à INVESC. No exercício de 2019, a Procuradora Cibelly Farias também propôs a realização de auditoria na INVESC, conforme se observa no parecer nº MPC/886/2020 anexado ao processo nº PCG 20/00143150:

4. pela expedição das seguintes determinações às diretorias técnicas competentes desse Tribunal de Contas:

[...]

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;

No entanto, tal proposição não foi levada a Plenário e o prejuízo com a referida estatal continua, ano após ano, em valores absurdos. Verifica-se, outrossim, que diversas recomendações foram emitidas ao Governo do Estado nos pareceres prévios, a fim de que fossem adotadas providências no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo (circulante), eis que suplantam em muito as obrigações. Ao que se pode perceber, nenhuma providência efetiva foi adotada.

Não obstante o cenário acima apresentado, este representante ministerial reitera a necessidade de efetuar determinação à diretoria competente para que avalie não apenas o resultado negativo do exercício de 2020, mas toda a estrutura da empresa INVESC, nos termos já propostos pela Procuradora Cibelly Farias na análise das Contas do Governo do exercício de 2019.

Somado a isso, faz-se oportuno exarar recomendação ao Estado de Santa Catarina para que adote providências urgentes visando à adoção de alternativas para reequilibrar a liquidez de menor prazo das estatais bem como adote medidas efetivas visando à extinção das empresas que se encontram há anos em liquidação.

11. SEGURANÇA PÚBLICA

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

Através da Lei Complementar Estadual nº 741/2019, definiram-se os seguintes Órgãos Superiores que compõem essa importante área: Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) e Defesa Civil (DC).

Com base em dados do SIGEF, a Diretoria de Contas de Governo comenta que os órgãos acima indicados empenharam no exercício de 2020 o

montante total de R\$ 3,6 bilhões, sendo 69,51% pertencentes à SSP (R\$ 2,54 bilhões), 29,31% à SAP (R\$ 1,07 bilhão) e 1,18% à DC (R\$ 43,27 milhões).

Em relação aos programas que mais aplicaram recursos públicos, tem-se o “0704 – Melhoria Estrutural da Segurança Pública” da SSP no valor de R\$ 2,31 bilhões, “0750 – Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo” da SAP no montante de R\$ 1,04 bilhão e “0735 – Gestão de Desastres” da DC na importância de R\$ 23,59 milhões.

Tratando especificamente de cada um dos órgãos, cumpre mencionar, no tocante à Secretaria de Segurança Pública, que ficou constatado que no exercício de 2020 houve uma redução de 28,17% no número de vítimas de crimes violentos letais intencionais em comparação a 2017. Em relação a 2019, a diminuição foi de apenas 1,03%.

Em relação ao número de homicídios no estado catarinense, verifica-se que, em comparação a 2017, houve um decréscimo no percentual de 30,19%. Contudo, em comparação ao ano de 2019, a redução em 2020 foi de apenas 1,29%.

Faz-se necessário chamar a atenção para uma questão deveras sensível. Trata-se, pois, da violência contra mulher, cujos índices aumentam, ano após ano, de maneira assustadora, sem que se perceba a adoção de medidas efetivas por parte do Estado para reduzir esses dados.

Especificamente em relação ao feminicídio, a Diretoria de Contas de Governo aponta que, em comparação aos exercícios de 2017 a 2020, houve um aumento de 9,62%, passando de 52 para 57 casos. Não foram abordados, no entanto, os demais dados concernentes à violência contra mulher e aos crimes tentados.

Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, verifica-se que no ano de 2020 foram solicitadas 16.257 medidas

protetivas no Estado de Santa Catarina com base na Lei Maria da Penha. De janeiro a abril de 2021, o número de solicitação é de 6.417 medidas protetivas⁵⁰.

Na análise das Contas do Governo do exercício de 2019, a Procuradora de Contas Cibelly Farias, sob o parecer de nº MPC/886/2020 (@PCG 20/00143150), abordou a violência contra a mulher, destacando-se o que segue:

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.

O processo nº RLA 19/00938461, citado pela Procuradora de Contas, tem como objetivo geral avaliar a rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar no Estado de Santa Catarina. Apesar de

⁵⁰ Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/violencia-contra-a-mulher/relatorios>. Acesso em: 7 maio 2021.

algumas limitações⁵¹ para a realização da auditoria, foi possível evidenciar a precariedade da rede de atendimento à mulher em situação de violência.

A propósito, colhe-se do relatório de instrução nº 28/2020 elaborado pela Diretoria de Atividades Especiais:

Os achados evidenciaram que não há articulação e interlocução entre os órgãos que compõem a Rede de Atendimento à Mulher em situação de violência; que a Política Estadual do Sistema Integrado de Informações de Violência contra a Mulher, denominado Observatório da Violência contra a Mulher-SC, criado pela Lei (estadual) nº 16.620 de 07 de maio de 2015, não foi implementado até a presente data; inexistência de Centro Integrado para Atendimento nos moldes da Casa da Mulher Brasileira à mulher em situação de violência doméstica e familiar; que o cofinanciamento do Estado é insuficiente para instalação de instrumentos ou equipamentos de Assistência Social; que a inserção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no mercado de trabalho é incipiente; precariedade na prestação de serviço especializado e espaço físico impróprio para o atendimento das mulheres vítimas de violência nas DPCAMI's; atraso na conclusão dos inquéritos policiais decorrentes de violência contra a mulher; cobertura parcial do Programa de proteção às mulheres, vítimas de violência, prestado pela Polícia Militar; ações de prevenção da violência contra a mulher, ainda, incipiente nas escolas; insuficiência de Centros de Educação e de Reabilitação para agressores, além de problemas estruturais e de prestação de serviço no Instituto Geral de Perícia (IGP).

Para solucionar esses problemas, ações devem ser tomadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SDS/SC), Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP/SC), Secretaria do Estado da Administração (SEA/SC), Secretaria de Estado da Educação (SED/SC), Secretaria de Estado da Saúde (SES/SC), Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC), Ministério Público de Santa Catarina (MP/SC), Defensoria Pública do Estado (DPE) e o Conselho Estadual de Direitos da Mulher (CEDIM), conforme descrito na sequência. (Grifou-se)

⁵¹ A Diretoria de Atividades Especiais no relatório técnico nº anexado ao processo nº @RLA 19/00938461 destacou: "Para a elaboração da auditoria, foram consideradas algumas premissas. O planejamento da presente auditoria foi realizado até o final do ano de 2019. Ao retornar ao trabalho após as férias coletivas, a equipe de auditoria, enquanto se preparava para a execução in loco adveio a pandemia da COVID-19, quando então foi suspensa a prestação serviço na sede do Tribunal de Contas, levando ao trabalho remoto, o que dificultou os trabalhos da auditoria. Uma das limitações encontrada foi sobre os dados do serviço "ligue 180", o qual é de competência da União, logo, fuge da competência deste Tribunal de Contas, e assim, a equipe não teve acesso ao número de denúncias realizadas por mulheres vítimas de violência do Estado de Santa Catarina naquele serviço. Além das limitações acima, a equipe ficou impossibilitada de visitar as DPCAMI's, as unidades do IGP no Estado, e as Delegacias não especializadas nos municípios com maior índice de violência contra a mulher, entre outros, não sendo possível verificar essas estruturas".

Embora exista tal processo - ainda em instrução -, compartilho da posição externada pela Procuradora de Contas Cibelly Farias no parecer nº MPC/886/2020 (PCG 20/00143150), no sentido de formular recomendação específica ao governo para que adote providências urgentes objetivando combater o quadro de violência contra a mulher no Estado de Santa Catarina.

Feito esse importante registro, convém comentar acerca da Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa. Os auditores informam que há 52 unidades prisionais no estado catarinense, com déficit total de 5.013 vagas distribuídas nessas unidades. Os maiores déficits encontram-se nas regiões norte (- 1.235) e sul (- 970). Registre-se, neste ponto, que no ano de 2019 o déficit total era de 6.028 vagas e o estado contava com 51 unidades prisionais.

Chama-se a atenção, também, para a precariedade das unidades prisionais, sendo constatado no ano de 2020 que 13 são avaliadas como péssimas, 3 como ruins, 19 como regulares e 17 como boas, sendo que nenhuma unidade atingiu a condição de excelente. No ano de 2019, os dados apontaram a existência de 2 excelentes, 19 boas, 17 regulares, 3 ruins e 10 péssimas.

Nos pareceres prévios relativos às Contas do Governo dos exercícios de 2017 e 2018, formularam-se as seguintes recomendações:

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”.

Seguindo essa mesma linha, entende-se pertinente formular recomendação nos moldes acima, mormente porque os dados indicam, no

exercício em análise, uma avaliação ainda mais negativa em comparação ao exercício de 2019.

Finalmente, no que toca à Defesa Civil, apontaram-se as ações mais relevantes executadas pelo órgão no decorrer de 2020, podendo-se destacar operação Covid-19, gestão de educação, gestão de riscos, projeto de implantação do radar norte, monitoramento e alerta, inovação e inteligência analítica, gestão de desastres.

12. PUBLICIDADE

12.1 Despesas com publicidade e propaganda

A Diretoria de Contas de Governo ressalta que o total de despesas com publicidade e propaganda realizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público do Estado e pelas empresas não dependentes foi de R\$ 52,84 milhões no exercício de 2020. Em comparação a 2019, houve um aumento de 1,85% (R\$ 51,88 milhões).

É necessário registrar que apenas o Poder Executivo (22,13%), o Poder Legislativo (66,72%) e as empresas não dependentes (11,15%) realizaram despesas com publicidade e propaganda no exercício em análise. Não se verificaram despesas, portanto, em relação ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, às autarquias, às fundações e às empresas estaduais dependentes.

No que toca ao Poder Executivo, observa-se um aumento considerável em suas despesas, pois em 2019 despendeu nessa área R\$ 165,35 mil, enquanto que no exercício de 2020 as despesas totalizaram R\$ 11,69 milhões, sendo que os maiores dispêndios se referem às campanhas publicitárias voltadas à saúde.

Do valor citado acima, R\$ 11,65 milhões foram realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde e referem-se às subações: “Administração e manutenção dos serviços administrativos gerais SES” no importe de R\$ 2,06 milhões e “Enfrentamento da pandemia COVID-19” no valor de R\$ 9,60 milhões. O restante, no valor de R\$ 41,04 mil, foi realizado pelo Fundo de Melhoria da Polícia Militar (R\$

200 reais), pelo Fundo para Melhoria da Segurança Pública (R\$ 38,95 mil) e pela Secretaria de Estado da Fazenda (R\$ 1,89 mil).

No tocante às despesas realizadas nas estatais não dependentes, que totalizam 11,15% (R\$ 5,89 milhões) de dispêndios nessa área, verifica-se que a CELESC Distribuição e a CASAN tiveram os maiores gastos, registrando, respectivamente, os valores de R\$ 3,82 milhões e R\$ 1,08 milhão.

Quanto ao Poder Legislativo, observa-se que houve uma diminuição dos gastos com publicidade, passando de R\$ 48,88 milhões no exercício de 2019 para R\$ 35,26 milhões em 2020, o que representa uma redução de 27,87%. Não obstante, percebe-se que o montante gasto pelo Poder Legislativo representa 66,72% do total da despesa com publicidade e propaganda do Estado de Santa Catarina.

Apesar dessa redução, causa estranheza os valores vultosos que o Poder Legislativo tem despendido com publicidade e propaganda nos exercícios de 2019 e 2020. No parecer ministerial nº MPC/886/2020, exarado nas Contas do Governo do exercício de 2019, a Procuradora de Contas Cibelly Farias propôs que fosse realizada uma determinação para que a diretoria técnica competente auditasse os elevados gastos em publicidade e propaganda na Assembleia Legislativa.

Seguindo a mesma posição, entendo que a fiscalização sobre as despesas com publicidade e propaganda da ALESC faz-se necessário, não se atendo apenas a um exercício específico, mas tendo por objeto todos os contratos pactuados por aquele Poder nos últimos anos.

Portanto, propõe-se que seja realizada determinação no parecer prévio para que a diretoria técnica do TCE/SC proceda à auditoria na ALESC, a fim de fiscalizar os contratos de publicidade e propaganda firmados nos últimos anos por aquele Poder, cujas despesas têm despendido valores milionários dos cofres públicos.

12.2 Despesas com publicidade legal

As despesas com publicidade legal dizem respeito aos gastos efetuados com correios e telégrafos, publicação de editais, extratos, convocações e assemelhados, não se caracterizando, portanto, como gastos com propagandas e afins.

Com base nos dados do SIGEF, a Diretoria de Contas de Governo registrou que as despesas com publicidade legal dos Poderes e Órgãos no exercício de 2020 totalizaram R\$ 37,70 milhões⁵². Desse montante, os maiores valores foram despendidos pelo Poder Judiciário (R\$ 22,87 milhões) e pelo Poder Executivo (R\$ 10,06 milhões).

12.3 Despesas totais com publicidade

Denota-se que os Poderes e Órgãos, somando os valores gastos com publicidade e propaganda com publicidade legal, somaram gastos totais na ordem de R\$ 90,54 milhões, sendo R\$ 52,84 milhões com publicidade e propaganda e R\$ 37,70 milhões com publicidade legal.

A tabela abaixo sintetiza os valores despendidos por Poder e Órgão no exercício em análise:

Valores totais gastos por Poder/Órgão – Exercício de 2020

Poder/Órgão	Publicidade e Propaganda	Publicidade Legal	Total Geral	%
Executivo	R\$ 11.693.494	R\$ 10.057.653	R\$ 21.751.147	24,02%
Legislativo	R\$ 35.258.027	R\$ 1.004.622	R\$ 36.262.649	40,05%
Judiciário	-	R\$ 22.873.251	R\$ 22.873.251	25,26%

⁵² A Diretoria de Contas de Governo, à fl. 4.181, cita em um primeiro momento que as despesas com publicidade legal no exercício de 2020 somaram R\$ 3,03 milhões, mas na sequência, através de tabela contendo os valores de cada unidade, aponta o valor total de R\$ 37,70 milhões. Em análise a esse ponto e levando em consideração, sobretudo, os dados divulgados em relação a cada Poder e Órgão, pode-se concluir que os valores constantes na tabela é que se mostram corretos (R\$ 37,70 milhões).

Ministério Público	-	R\$ 734.872	R\$ 735.872	0,81%
Estatais não dependentes	R\$ 5.891.168	R\$ 3.028.852	R\$ 8.920.020	9,85%
TOTAL	R\$ 52.842.689	R\$ 37.700.250	R\$ 90.542.929	100%

Fonte: Tabela nº 109 do Relatório da Diretoria de Contas de Governo no processo de Contas de Governo do exercício de 2020.

O Poder Legislativo, como se pode notar, foi quem mais efetuou gastos com publicidade, chamando-se atenção para o fato que as despesas sequer se referem à publicidade legal, mas sim a publicidade e propaganda, justificando-se, portanto, a realização de auditoria no referido Poder, a fim de apurar melhor as referidas despesas.

Por fim, vale comentar que, embora o Poder Executivo tenha aumentado consideravelmente os gastos com publicidade no exercício de 2020, as maiores despesas estão relacionadas a campanhas de utilidade pública em decorrência do coronavírus (R\$ 9,60 milhões).

13. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA

O Fundo para Infância e Adolescência – FIA, autorizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 88, inciso IV), é um fundo especial criado para captar e aplicar recursos financeiros para o custeio de programas, ações e serviços dirigidos especificamente ao atendimento de crianças e adolescentes.

Oportuno comentar que o Fundo para Infância e Adolescência é vinculado aos Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo por eles geridos. Em Santa Catarina, editou-se a Lei nº 12.536/2002, que criou o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC, nos seguintes moldes:

Art. 1º Fica criado o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC como órgão colegiado de caráter permanente, vinculado à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, com competência para dispor sobre a definição, a deliberação e o controle das ações

dirigidas à proteção, à defesa e à garantia dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do Estado de Santa Catarina⁵³.

Registre-se ainda que o FIA é constituído por recursos de fontes diversas, conforme se depreende da Lei Estadual nº 12.536/2002, com redação dada pela Lei Estadual nº 15.589/2011:

Art. 13. Constituem recursos do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA:
I - as doações de contribuintes do Imposto de Renda;
II - a dotação consignada anualmente no orçamento do Estado e as verbas adicionais que a lei estabelecer no decurso de cada exercício, bem como quaisquer outros incentivos governamentais;
III - as doações, auxílios, contribuições, subvenções, transferências e legados de entidades nacionais e internacionais, governamentais e não-governamentais;
IV - produto das aplicações no mercado financeiro e das vendas de materiais, publicações e eventos realizados;
V - multas originárias das infrações aos arts. 245 a 258 da Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990;
VI - receitas advindas de convênios, acordos e contratos realizados com entidades governamentais e não-governamentais;
VII - transferências da União; e
VIII - outros recursos legalmente constituídos.

Presentes essas informações, convém sublinhar que a Lei Orçamentária Anual de 2020 destinou o valor de R\$ 660.000,00 para aplicação dos recursos do FIA, mas fora aplicado tão somente R\$ 64.800,00. A Diretoria de Contas de Governo comenta que o valor orçado atualizado do FIA era de R\$ 6.119.594,01, o que faz concluir que foi executado o ínfimo percentual de 1,12% desse valor.

No que tange à receita arrecadada pelo FIA no exercício de 2020, observa-se que houve um aumento de quase 600%, pois em 2019 a arrecadação foi de R\$ 1,21 milhão e no exercício de 2020 totalizou R\$ 7,05 milhões. Ao que tudo indica, foi a maior receita já arrecadada pelo FIA.

Os auditores aduzem que, confrontando as receitas arrecadadas e as despesas realizadas entre os exercícios de 2017 a 2020, obtém-se o valor de

⁵³ Texto com redação dada pela Lei Estadual nº 15.589/2011.

R\$ 9,15 milhões, cujo montante corresponde ao valor que deixou de ser aplicado em ações voltadas à tutela das crianças e dos adolescentes nesse período.

Importante registrar que a situação é grave, sobretudo se considerarmos que nos últimos anos o governo catarinense não tem dado a atenção necessária para essa área, que deve ser considerada de absoluta prioridade, consoante texto expresso da Constituição da República:

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.

No exercício de 2018, o FIA arrecadou R\$ 1.708.358,00, mas foi investido apenas R\$ 737.022,00. No exercício seguinte, em 2019, a situação foi ainda mais grave, tendo em vista que foi arrecadada através do FIA a importância de R\$ 1.207.986,10, mas foram investidos somente R\$ 14.466,09, o que representa 2% das despesas realizadas no exercício anterior e corresponde a apenas 0,26% da dotação atualizada para o Fundo.

Tendo em vista esse baixo investimento, o Tribunal Pleno, na análise das contas do exercício de 2019 (PCG 20/00143150), formulou a seguinte determinação à Diretoria Geral de Controle Externo:

a) Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo, por meio da Diretoria de Controle a ela vinculada, para que realize auditoria operacional junto à Secretaria de Estado de Assistência Social, unidade ao qual está associado o Fundo para Infância e Adolescência – FIA, com vistas a identificar a razão da baixíssima aplicação dos recursos a ele vinculados, bem como, em colaboração com o Poder Executivo, apontar caminhos para o uso mais eficiente destes valores;

Sobre tal determinação, a Diretoria de Contas de Governo não fez nenhum comentário. O Gabinete deste Procurador, por sua vez, entrou em contato, através de e-mail⁵⁴, com a Diretoria Geral de Controle Externo, a fim de saber informações sobre o cumprimento da determinação supra.

⁵⁴ E-mail enviado para o endereço dgce@tcsc.tc.br, na data de 29 abr. 2021, às 15h32min.

Em resposta, a diretoria informou que deu o seu “de acordo” para a realização da auditoria, mas colocou o assunto para avaliação do Conselheiro responsável por relatar os processos da Secretaria de Estado da Assistência Social. O pedido de autorização junto ao Conselheiro gerou apenas o protocolo de número 15.600/2021, com data de 22.04.2021.

Nota-se que a determinação foi efetuada no parecer prévio das Contas do Governo de 2019; na análise das Contas do exercício de 2020, tem-se apenas um número de protocolo, sem a inclusão da auditoria no cronograma de fiscalização do TCE/SC. O assunto, no entanto, demanda celeridade, a fim de identificar com profundidade a questão.

Diante dos baixos investimentos nessa área que deveria ser tratada como de prioridade absoluta, entende-se necessária a oposição de ressalva no parecer prévio referente ao exercício de 2020, somada à realização de recomendação ao Estado para que proceda à utilização integral dos recursos do FIA nos interesses de crianças e adolescentes.

14. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

A Diretoria de Contas de Governo, entre os anos de 2011 a 2018, questionava na análise das Contas do Governo a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, já que o referido órgão não era ligado ao Chefe do Poder Executivo.

No ano de 2019, com o advento da Lei Complementar Estadual nº 741, promoveram-se alterações no Sistema de Controle Interno. A referida norma criou a Controladoria-Geral do Estado - órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria – subordinada diretamente ao Governador do Estado.

A diretoria técnica explica que, antigamente, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual não possuía status de Secretaria, não havendo, por conseguinte, autonomia hierárquica por completo, causando prejuízos ao desempenho das atribuições desse importante órgão de fiscalização.

Com efeito, convém mencionar que a Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina abrange três áreas: Auditoria-Geral do Estado, Ouvidoria-Geral do Estado e Corregedoria-Geral do Estado. Cada uma dessas áreas executa atividades diversas.

Para os auditores, a Controladoria-Geral do Estado é um dos grandes legados do atual Governo. Vale comentar que compete à Controladoria-Geral a função de controlar e avaliar os gastos e políticas públicas, promover a correição, combater a corrupção, fomentar a transparência e promover a participação social.

Para fins didáticos, entendo pertinente separar por tópicos as principais atividades realizadas no exercício de 2020 por cada área citada acima, ressaltando-se desde já que o Governo cumpriu a disposição do art. 70 do Regimento Interno do TCE/SC, que dispõe acerca dos elementos que deve conter o relatório do órgão central do sistema de controle interno.

14.1 Auditoria-Geral do Estado - AGE

Destaca-se primeiramente que a Auditoria-Geral do Estado avalia a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança para garantir a correta e eficiente aplicação de recursos públicos, consoante assinalado pelos auditores.

No ano de 2020, a Auditoria-Geral do Estado concentrou seus esforços na análise e no assessoramento de compras e contratações relacionadas à COVID-19, inclusive com a publicação da Orientação Técnica nº CGE 02/2020 e do “Guia de procedimentos e de identificação dos principais riscos em aquisições e contratações diretas destinadas ao enfrentamento à COVID-19”.

A área técnica comenta que o trabalho com as aquisições de bens e serviços foi executado de quatro formas (fl. 4.196):

- 1) Consultoria mediante análises prévias em processos de aquisições e contratações em 42 processos de compras diretas, superando R\$ 300 milhões;
- 2) Avaliação a posteriori de 27 processos com dispensa de licitação realizados pela SES e SAP entre março e abril, envolvendo quase R\$ 42 milhões;

- 3) Avaliação para verificação e aperfeiçoamento de controles internos na SES e na SEA com base em análises prévias; e
- 4) Monitoramento da execução e correta classificação da receita e despesa relativas às ações de enfrentamento à COVID-19 nos sistemas SIGEF e SGPe, com vistas à adequada geração de informações no Portal de Transparência.

Além disso, observou-se que a AGE prestou assessoria técnica à Secretaria de Estado da Educação e à Secretaria de Estado de Infraestrutura em obras e serviços de engenharia relacionados à recuperação dos estragos provocados pelo Ciclone Bomba, em junho de 2020.

No mesmo ano, instituíram-se programas de auditoria, destacando-se os seguintes (fl. 4.196):

- Avaliação da legalidade, legitimidade e economicidade em contratações diretas realizadas pela SCPar Porto de São Francisco do Sul em 2019 e 2020;
- Proposição do novo modelo de concessão de bolsas de estudo em parceria com a SED (UNIEDU) e avaliação dos procedimentos de concessão de bolsas de estudo de graduação em cumprimento ao art. 170 da Constituição Estadual;
- Avaliação do modelo de ajuda de custo à PM, PC, SAP e CBM;
- Avaliação da execução de contrato de gestão firmado com o Instituto Maria Schmitt (IMAS) com o objetivo de aferir a regularidade nas contratações realizadas pela OS e propor eventuais melhorias no modelo adotado;
- Há ainda um trabalho de auditoria em curso que analisa as transações de doação em pagamentos de terrenos no Sapiens Parque.

A diretoria técnica aponta que o trabalho realizado pela AGE na folha de pagamento evitou o pagamento indevido de mais de R\$ 32 milhões em 2020. Somado a isso, verificou-se também a disponibilização pela unidade de painéis de seu sistema de inteligência para órgãos e entidades do Estado, com o objetivo de aperfeiçoar a prestação de contas de recursos repassados de forma antecipada pelo governo.

Chamou-se a atenção, por fim, sobre a disponibilização pela AGE, no Demonstrativo de Atendimento aos Requisitos para Transferências Voluntárias (DART), da regularidade dos órgãos vinculados aos municípios proponentes, permitindo saber, assim, se a entidade interessada em receber recursos públicos atende aos requisitos legais. Neste ano, o DART atingiu mais de 1,6 milhão de acessos.

14.2 Ouvidoria-Geral do Estado - OGE

A Diretoria de Contas de Governo comenta que a Ouvidoria-Geral do Estado promove a transparência, criando condições e mecanismos para a participação do cidadão e para promoção do controle social. A Ouvidoria também monitora a Lei de Acesso à Informação.

Das manifestações recebidas durante o ano de 2020 pelo “Sistema Ouv”, 98,5% foram abertas e respondidas em até 20 dias pelo órgão. Também no ano de 2020 foram recebidos 1.928 pedidos de informação, dos quais 95,1% foram respondidos dentro do prazo legal de até 30 dias.

Os auditores discorrem que a transparência e os dados abertos tiveram papéis importantes no ano de 2020 em razão da pandemia, sendo apontados os seguintes dados (fl. 4.198):

O Transparência COVID-19 transparenciaCovid19.sc.gov.br, lançado em abril para dar visibilidade aos dados relacionados ao enfrentamento da pandemia, teve 50 mil acessos em nove meses.

O Portal da Transparência www.transparencia.sc.gov.br fechou 2020 com cerca de 400 mil acessos.

O Portal de Dados Abertos dados.sc.gov.br, lançado no final de 2019, teve 125 mil acessos em 2020. Informações sobre a COVID-19 foram as mais buscadas.

Ressaltou-se, finalmente, que o ano de 2020 também ficará marcado como o ano em que o estado catarinense entrou para a maior organização mundial de Governo Aberto - *Open Government Partnership* (OGP). Segundo os auditores, a instituição reúne governos e líderes da sociedade civil de todo o mundo para criar gestões públicas mais transparentes, inclusivas e participativas.

14.3 Corregedoria-Geral do Estado - CORREG

A Corregedoria-Geral do Estado é a área responsável por sistematizar, normatizar, supervisionar, padronizar, fiscalizar e orientar as atividades de correição e de combate à corrupção nos órgãos do Poder Executivo Estadual.

No ano de 2020, foram assinados dois termos de cooperação pela CORREG, um com a Polícia Civil, visando aproximar as competências e realizar operações conjuntas de auditoria, investigação e inteligência, e outro com a Polícia Rodoviária Federal, objetivando formar grupo de trabalho para elaborar propostas normativas e legislativas acerca das atividades correcionais.

Ainda no referido ano, a Corregedoria-Geral do Estado foi responsável por atualizar o decreto que regulamenta a Lei Anticorrupção, sendo instaurado também em 2020 o primeiro processo administrativo de responsabilização do Estado, tendo por base a referida norma.

A Diretoria de Contas de Governo salienta, ainda, que a Corregedoria também avançou nos trabalhos decorrentes das Operações Alcatraz, Oxigênio e Cascalheira (fl. 4.199):

A CORREG também avançou nos trabalhos decorrentes da Operação Alcatraz. Foram abertos seis Processos Administrativos Disciplinares (PAD) para apurar a responsabilidade de agentes públicos, além de três comissões processantes para investigá-los. A área também instaurou investigações preliminares em outros três casos de indícios de irregularidades na aplicação do dinheiro público: Operação Oxigênio, que apurou a compra de 200 respiradores por R\$33 milhões; Operação Cascalheira, que apurou o escorregamento de parte da rodovia SC 114 em 2017, então recém-inaugurada; e denúncia sobre a contratação de empresa projetista para manutenção dos blocos de sustentação das pontes Colombo Salles e Pedro Ivo.

Cabe mencionar também que a CORREG desenvolveu em 2020 um sistema de monitoramento de processos administrativos disciplinares e de sindicância nos órgãos e entidades do Estado, além de elaborar e publicar o Guia de Procedimentos Correcionais.

15. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

A Diretoria de Contas de Governo tratou, em tópico específico, sobre as ressalvas e recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina nos pareceres prévios das Contas do Governo nos últimos dez anos. Segundo os auditores, nesse período, foram constituídos 83 processos de

monitoramento, dos quais 48 já tiveram análise concluída e 35 continuam em tramitação.

Sobre a instauração de processos de monitoramento no âmbito da Corte de Contas, compartilho da opinião da Procuradora de Contas Cibelly Farias de que tais processos têm se mostrado totalmente inefetivos. No parecer nº MPC/886/2020, que analisou as Contas do Governo de 2019, a Procuradora comentou:

De acordo com o que já restou exaustivamente 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 reside 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.

De fato, a instauração de processos de auditoria pode se mostrar como um instrumento mais efetivo, pois permite que determinados assuntos sejam avaliados com maior profundidade pelos auditores, permitindo, inclusive, a apuração de eventuais prejuízos ao erário.

Sobre o assunto, convém mencionar que o Tribunal Pleno, nas Contas do Governo do exercício de 2019, fez as seguintes determinações:

- a) Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo, por meio da Diretoria de Controle a ela vinculada, para que realize auditoria operacional junto à Secretaria de Estado de Assistência Social, unidade ao qual está associado o Fundo para Infância e Adolescência – FIA, com vistas a identificar a razão da baixíssima aplicação dos recursos a ele vinculados, bem como, em colaboração com o Poder Executivo, apontar caminhos para o uso mais eficiente destes valores;
- b) Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo a avaliação da oportunidade da realização de auditoria operacional nas seguintes áreas:

- b.1) Saúde – acerca da política de auxílio financeiro do Estado aos hospitais filantrópicos e aos hospitais municipais que prestam atendimento a cidadãos de outros Municípios vizinhos, caracterizando estes nosocômios como verdadeiros Hospitais Regionais (tema do processo de Consulta nº 19/00530977);
b.2) Educação – sobre o Plano Estadual de Educação, os controles e cumprimento de suas metas.

Em relação à auditoria concernente ao Fundo para Infância e Adolescência, já comentei neste parecer que, de acordo com informações prestadas pela Diretoria-Geral de Controle Externo, a questão será avaliada pelo Conselheiro Relator responsável pelos processos da Secretaria de Estado de Assistência Social.

Quanto à determinação para que a Diretoria-Geral de Controle Externo avalie a oportunidade de realização de auditorias operacionais na saúde - para avaliar a política de auxílio financeiro do Estado aos hospitais filantrópicos e aos hospitais municipais - e na educação, atinente ao Plano Estadual de Educação, a Diretoria de Contas de Governo não teceu qualquer comentário.

Em razão disso, o Gabinete deste Procurador entrou em contato, através de e-mail⁵⁵, com a Diretoria-Geral de Controle Externo, obtendo-se a informação de que a auditoria na área da saúde ainda está sendo avaliada pela DGE (Coordenadoria – COG I). No que tange à educação, informou-se que não estão planejadas auditorias a curto-médio prazo, diante da grande demanda da divisão que trabalha com o segmento da educação.

16. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A análise realizada acima demonstra que as Contas do Governo de 2020 tiveram avanços significativos, sobretudo em comparação às contas do exercício de 2018, quando este Procurador de Contas foi o responsável pela emissão de parecer no âmbito do Ministério Público de Contas de Santa Catarina.

⁵⁵ E-mail enviado para o endereço dgce@tcsc.tc.br, na data de 29 abr. 2021, às 15h32min.

Não obstante, há questões que demandam a atenção e a adoção de medidas urgentes pelo atual governo. Os investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino, mais uma vez, não atingiram o percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição da República.

Reconheço, notadamente, que o atual governo chegou próximo de atingir o percentual nos exercícios de 2019 e 2020, demonstrando certa preocupação em relação a esse assunto tão importante. A pandemia - e a necessária medida de isolamento social - pode ter contribuído para que não se atingissem os valores desejados, já que as escolas estiveram fechadas na maior parte do ano de 2020.

Apesar do cenário pandêmico, mostra-se imprescindível que o Estado de Santa Catarina invista em manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo nos dias atuais, pois o aprendizado dos alunos foi extremamente prejudicado pela ausência de aulas presenciais, embora se reconheça o esforço conjunto dos professores, dos pais e dos próprios alunos.

É necessário, ademais, cumprir efetivamente as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação, pois os dados demonstram que, em Santa Catarina, há um baixo índice de alunos que aprenderam o adequado em matérias básicas na rede pública de ensino. Os efeitos dessa formação escolar deficitária, vale destacar, permeiam a vida do cidadão, impossibilitando-lhe melhores oportunidades de emprego.

Chamo a atenção, também, para o descaso dos governantes - situação que se repetiu no exercício de 2020 - na aplicação dos recursos do Fundo para Infância e Adolescência. Embora o assunto deva ser tratado com absoluta prioridade (art. 227, CRFB), os recursos públicos, por razões que desconheço, simplesmente não são aplicados.

Conforme mencionado neste parecer, o FIA apresentou um superávit de aproximadamente R\$ 7 milhões somente no exercício de 2020. Em relação ao período de 2017 a 2020, o superávit acumulado entre receitas arrecadadas e despesas executadas é de mais de R\$ 9 milhões. Não há motivos minimamente razoáveis, portanto, para aceitar a falta de investimentos em uma área tão importante quando há recursos em caixa para isso.

Além desses pontos - manutenção e desenvolvimento do ensino, Plano Estadual de Educação e Fundo para Infância e Adolescência -, reputo de extrema relevância trazer às minhas considerações finais a questão das Provisões Matemáticas Previdenciárias, eis que os resultados avistados nas contas ensejam a adoção de medidas extremamente urgentes por parte do governo.

Com base em uma nova forma de contabilização, evidenciou-se um Passivo Atuarial, em 31.12.2020, de R\$ 217,83 bilhões, cujo valor representa o total de recursos necessários ao pagamento das obrigações futuras relativas aos benefícios previdenciários. Tal valor impacta diretamente no resultado patrimonial do Estado, que sofreu uma queda de 15.704,03% em relação ao exercício de 2019.

Nos últimos anos, o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas têm apontado reiteradamente para a necessidade de o Estado de Santa Catarina apresentar um plano de amortização e/ou adotar outras providências no sentido de buscar o reequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência. Contudo, nenhuma medida foi adotada até o momento.

Os dados constantes nas contas em análise demonstram, mais do que nunca, que a situação não pode mais esperar, pois o desequilíbrio atingiu o seu ápice. É imprescindível que o Poder Executivo Estadual, de forma responsável, adote medidas visando atingir o reequilíbrio atuarial do seu regime, sob pena de não conseguir mais reverter a atual conjuntura.

A par dos pontos que entendo que se destacaram negativamente nas contas, vale mencionar que a análise efetuada por este representante ministerial levou em consideração o cenário vivenciado no exercício de 2020, pois é impossível desconsiderar, nessa avaliação, os efeitos da pandemia causada pela Covid-19, que obviamente ocasionaram impactos também nas contas públicas.

Cabe salientar, por outro lado, que os efeitos advindos da pandemia não podem ser utilizados como um salvo-conduto para exercícios futuros, sendo imprescindível que o governo administre os recursos de forma planejada, dentro da legalidade e com o maior nível de transparência possível.

Ao que tudo indica, o pior cenário, com tantas incertezas, foi vivenciado no ano de 2020. Apesar de a pandemia ainda ser considerada um assunto do presente, demandando atenção extrema, acredito que para os próximos

exercícios - o que incluiu 2021 - o governo tem condições de adotar medidas mais eficientes para melhorar as contas públicas.

Feitas essas considerações, convém mencionar que a Diretoria de Contas de Governo, na análise das contas de 2020, não abordou aspectos relacionados à transparência e ao sistema de custos do Poder Executivo Estadual. Entendo que esses assuntos - notadamente a transparência - devem ser avaliados pelos órgãos de controle nas contas anuais.

Importante destacar que a transparência é uma das ferramentas mais eficazes para o combate à corrupção, pois permite a fiscalização em tempo real das receitas geradas e dos gastos efetuados, além de possibilitar que os cidadãos acompanhem e avaliem como os gestores estão aplicando os recursos públicos.

Nas contas dos exercícios anteriores, os auditores analisaram o Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, providência essa que se mostra válida e necessária, principalmente nos dias atuais, com o aumento da contratação direta para aquisição de bens e serviços relacionados à Covid-19.

Seguindo essa linha, proponho que seja feita uma determinação à Diretoria de Contas de Governo para que avalie a possibilidade de analisar aspectos concernentes à transparência e ao sistema de custos, consoante realizado em contas de exercícios anteriores.

Por fim, antes de encerrar as minhas considerações derradeiras, julgo válido comentar sobre um assunto que já foi abordado pela Procuradora de Contas Cibelly Farias na análise das contas do exercício de 2019, mas que entendo pertinente trazer à baila novamente⁵⁶.

A sistemática processual adotada nas contas do governo não permite que este órgão ministerial efetue uma análise completa dos autos, já que a manifestação do Governador do Estado, com as justificativas em relação aos

⁵⁶ O Parecer Prévio relativo às Contas do Governo do exercício de 2019 recomendou à Presidência “a constituição de grupo de estudo para buscar novas alternativas com o intuito de otimizar a Prestação de Contas do Governador do Estado, revendo fluxos e prazos, bem como fazendo as adequações que se acharem necessárias no Regimento Interno deste Tribunal de Contas”. Contudo, não se têm notícias acerca da efetivação dessa medida.

apontamentos, é apresentada apenas em momento posterior ao prazo concedido ao MPC.

Nota-se que tal prática destoa de todos os processos que tramitam na Corte de Contas de Santa Catarina, uma vez que o Ministério Público de Contas, como é sabido, manifesta-se nos autos após a apresentação de defesa pelos gestores e posteriormente à reanálise efetuada pelo corpo técnico.

Somado a isso, entendo que o prazo de cinco dias concedido ao Ministério Público de Contas impossibilita uma análise mais detalhada dos autos e um estudo mais aprofundado das questões postas em discussão, principalmente se considerarmos a quantidade gigantesca de informações que devem ser avaliadas.

Dessa forma, compartilho da proposição formulada pela exma. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas no sentido de que o TCE/SC avalie a possibilidade da criação de um grupo de estudos com vistas a buscar novas alternativas com o intuito de otimizar o processo de Prestação de Contas do Governo do Estado, revendo fluxos e prazos.

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 2020.

2. Pela inclusão das seguintes **RESSALVAS** no parecer prévio:

2.1. Fixação de despesas nos instrumentos de planejamento com valores não exequíveis, caracterizando um planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado, necessitando de aportes financeiros além do que foi planejado para o período, demonstrando dificuldades na planificação dos custos dos projetos e atividades constantes nas ferramentas orçamentárias voltadas ao planejamento;

2.2 Módulo de execução das metas físicas-financeiras do orçamento com deficiências, sobretudo em relação às metas físicas dos orçamentos fiscal e de investimento;

2.3. Renúncia de receita com ausência de avaliação dos resultados dos benefícios concedidos;

2.4. Excesso de despesas empenhadas em exercícios anteriores no montante de R\$ 314,33 milhões, em contrariedade ao caráter excepcional de tais dispêndios, conforme dispõe o art. 37 da Lei nº 4.320/64;

2.5. 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;

2.6. Cancelamento de despesas liquidadas, contrariando os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, afetando a credibilidade e a confiabilidade dos resultados do Balanço Geral do Estado;

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

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

2.9. Ausência de plano de amortização, do reestabelecimento do Fundo Previdenciário ou de quaisquer outras providências visando ao equacionamento do déficit atuarial, nos moldes preconizados pela Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda;

2.10. Descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino disposto no art. 212 da CRFB/88, incluindo no cálculo, de forma irregular, as despesas com inativos da educação e os recursos advindos do FUMDES;

2.11. 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 Constituição da República;

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 Constituição Estadual e da Lei Complementar Estadual n. 407/2008, relacionados à aplicação de recursos do

Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina – FUMDES;

2.14. Não atingimento da totalidade das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação que deveriam ser executadas até o exercício de 2020;

2.15. Não destinação do percentual mínimo à pesquisa científica e tecnológica, em afronta ao art. 193 da Constituição Estadual;

2.16. Aplicação irrisória de recursos do Fundo para Infância e Adolescência em comparação à previsão orçamentária, em prejuízo aos direitos da criança e do adolescente previstos no art. 227 da CRFB/88.

3. Pela inclusão no parecer prévio das seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Poder Executivo Estadual:

3.1. Efetuar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, contendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa em valores compatíveis com os necessários para a realização dos projetos e atividades;

3.2. Executar fielmente o orçamento fixado para os Programas Temáticos;

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 escorreita em face à LOA, ao longo de toda a execução orçamentária, contemplando a realização e a correta medição de todas as subações previstas, nos moldes do orçamento estadual;

3.4. Cumprir integralmente os acordos de cooperação técnica firmados com o MPC/SC e com o TCE/SC no tocante à renúncia de receitas, além de desenvolver mecanismos que possibilitem avaliar os resultados advindos dos benefícios concedidos;

3.5. Cumprir fielmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11, da Constituição do Estado de Santa Catarina;

3.6. Proceder ao reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores somente nos casos em que o fato concreto se enquadre em alguma das

hipóteses do art. 37 da Lei n. 4.320/1964, observando o caráter excepcional dessas despesas;

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

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. Adotar medidas para corrigir as inconsistências apontadas pela Diretoria de Contas do Governo na auditoria financeira realizada no Balanço Patrimonial do Estado;

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

3.14. Adotar providências quanto aos riscos fiscais e passivos contingentes, na forma do art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo sobre as providências a serem adotadas caso os riscos se concretizem;

3.15. Adotar medidas urgentes no sentido de buscar o reequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência, nos termos da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda;

3.16. 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 e os recursos advindos do FUMDES;

3.17. 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 Constituição Estadual, excluindo do cálculo os recursos advindos do FUMDES;

3.18. Adotar providências para que sejam aplicadas todas as receitas da contribuição do salário-educação, de acordo com o preconizado no art. 212, § 5º, da CRFB/88;

3.19. Adotar providências para que sejam aplicadas todas as receitas decorrentes do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina - 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 2020;

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

3.22. Dar cumprimento ao acordo firmado na Ação Civil Pública nº 0902192-70.2017.8.24.0023, repassando aos municípios os valores devidos, dentro do prazo fixado;

3.23. Adotar providências no sentido de alcançar integralmente as metas estipuladas no Plano Estadual de Saúde;

3.24. Aplicar no mínimo 2% de receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios, à pesquisa científica e tecnológica (art. 193, da Constituição do Estado), incluindo no cálculo apenas despesas com as funções “ciência e tecnologia” e “agricultura”;

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 a fim de combater o alarmante quadro de violência contra a mulher no Estado;

3.28. Adotar providências para evitar os déficits de vagas nos presídios, bem como providências para melhorar a condição dos mesmos, priorizando aqueles qualificados como “péssimos”;

3.29. Adotar providências para a aplicação integral dos recursos disponíveis no Fundo para Infância e Adolescência.

4. Pela inclusão no parecer prévio da seguinte **RECOMENDAÇÃO** ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina:

4.1. Quando da apuração do limite das despesas com pessoal, considerar no cálculo a remuneração bruta dos servidores, não procedendo à exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), em cumprimento à previsão constante no art. 18, § 3º, da Lei de responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021.

5. Pela formulação das seguintes **DETERMINAÇÕES** à diretoria técnica competente:

5.1. 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;

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

5.3. 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 bem como dos recursos advindos do FUMDES;

5.4. 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 Constituição Estadual;

5.5. Autuar auditoria específica para avaliar o cumprimento das metas do Plano Estadual de Educação;

5.6. Autuar auditoria para avaliar não só o resultado negativo do último exercício, mas toda a estrutura da empresa INVESC, diante da sucessão de

resultados desastrosos e seu gigantesco impacto no balanço consolidado das empresas estatais;

5.7. Autuar auditoria para apurar os contratos de publicidade e propaganda firmados pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina nos últimos anos, em decorrência dos vultosos valores despendidos por aquele Poder nos exercícios de 2019 e 2020;

5.8. Avaliar a possibilidade de retornar a análise das questões afetas à transparência e ao sistema de custos do Poder Executivo Estadual nas Contas do Governo dos próximos exercícios.

6. Pela inclusão da seguinte **RECOMENDAÇÃO** à Presidência do TCE/SC:

6.1. 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, notadamente no que toca ao momento da manifestação ministerial e ao exíguo prazo de cinco dias concedidos ao MPC.

Florianópolis, 12 de maio de 2021.

Diogo Roberto Ringenberg
Procurador de Contas