



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

PARECER n°: MPC/AF/55.681/2018
PROCESSO n°: PCG 18/00200720
ORIGEM : Governo do Estado
ASSUNTO : Prestação de Contas anuais do Estado
Prestadas pelo Governador referente ao
exercício de 2017

1 - INTRODUÇÃO

Trata-se de Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2017.

As contas foram apresentadas ao Tribunal de Contas no dia 9-4-2018, tempestivamente, pelo secretário da Fazenda, Sr. Paulo Eli.

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

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

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

O parecer prévio poderá conter **ressalvas** ("observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis" - art. 76, § 1°, do Regimento Interno do Tribunal de Contas), **recomendações** ("medidas sugeridas para a correção das falhas



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

Audidores da Diretoria de Controle de Contas de Governo - DCG elaboraram o Relatório nº DCG-10/2018, contendo análise das contas.

O Ministério Público de Contas, na sua missão Constitucional e legal de guarda da lei e fiscal de sua execução, regrada na Constituição, Constituição Estadual e Lei Complementar nº 202/2000, tendo em vista o contido na Prestação de Contas do Governo do Estado e o Relatório nº DCG-10/2018, passa a expor os resultados apurados relativos às contas apresentadas.

2 - CONTAS DO GOVERNO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2017

2.1 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO

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

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

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



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

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

Segundo auditores da DCG, esses valores estariam superestimados, haja vista que as despesas fixadas nas LOA's dos exercícios de 2016, 2017 e 2018, quando somadas, totalizaram R\$ 78,25 bilhões.

No que tange à compatibilidade entre a LDO e a LOA, verificou-se que, em 2017, a despesa executada foi inferior à prevista na LDO e, em relação à LOA, a despesa realizada girou em torno de R\$ 500 milhões a menos do que o previsto.

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

Em 2017, conforme visto, a execução das despesas foi inferior às projeções fixadas.

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

Não há ressalva a ser feita quanto a este ponto.

2.1.2 Execução Financeira dos Programas

Os programas de governo estão divididos em dois grandes grupos: - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, que são aqueles voltados aos serviços típicos de Estado; - Programas Temáticos, os quais correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade.

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



Em 2017, observa-se uma redução dos gastos com programas temáticos em relação a 2016, visto que o percentual de despesa orçamentária atingiu 22,62% (R\$ 5,79 bilhões), enquanto que em 2016 os valores corresponderam a 29% (R\$ 7,1 bilhões) do orçamento executado.

No que tange aos programas de gestão, manutenção e serviços, os programas *Gestão de Pessoas*, *Gestão Previdenciária*, *Gestão Administrativa do Poder Executivo* e *Gestão Administrativa do Poder Judiciário* corresponderam juntos a R\$ 13,38 bilhões, ou seja, 52,27% da despesa orçamentária realizada no exercício.

A execução orçamentária dos programas de gestão, manutenção e serviços foi superior ao planejado em 8,38% (previsão de R\$ 14,34 bilhões x realização de R\$ 15,55 bilhões).

Com relação aos programas temáticos, todos eles tiveram execução abaixo da previsão orçamentária, com exceção do programa *De olho no Crime*, que apresentou uma execução de 100,13% do valor fixado.

De forma consolidada, a execução orçamentária dos programas temáticos foi inferior em 14,33% ao planejado.

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

2.1.3 Prioridades escolhidas em Audiências Públicas Regionais

De acordo com avaliação de auditores da DCG, as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC foram divididas em dois blocos: a) prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2016, as quais tiveram continuidade ou que foram iniciadas no exercício de 2017; e b) prioridades definidas nas audiências realizadas exclusivamente no ano de 2016 e incluídas para início de execução no orçamento de 2017.

¹ A questão foi objeto de ressalva nas contas de 2016.



Quanto às prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2016, as quais tiveram continuidade ou que foram iniciadas no exercício de 2017, do valor total orçado para as 37 subações remanescentes de exercícios anteriores, foram executados 120,03% (R\$ 351,51 milhões) em 2017.

Em comparação ao exercício de 2016, houve um acréscimo de 202,11%.

No que tange às prioridades definidas nas audiências realizadas exclusivamente no ano de 2016 e incluídas para início de execução no orçamento de 2017, foram selecionadas 99 prioridades, das quais 8 foram executadas em todo o Estado.

Dessas prioridades, foram executados 56,40% (R\$ 23,75 milhões) do valor orçado (R\$ 42,11 milhões).

Observou-se que a execução das prioridades escolhidas pela comunidade, para 2017, teve uma queda em relação ao exercício anterior, em que foram realizadas 11 subações, totalizando R\$ 139,44 milhões.

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

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

2.1.4 Verificação da Execução das Metas Físicas e Financeiras de Ações previstas na LOA - 2017

A análise dos auditores da DCG restou concentrada em algumas ações, com destaque na Função *Transporte* e na Função *Segurança*, a partir de dados extraídos do Módulo de Acompanhamento *Físico-Financeiro* do SIGEF.

Na Função *Transporte* foram colhidas 5 subações, integrantes dos Programas 101 - *Acelera Santa Catarina* e 100

² A questão foi objeto de ressalva nas contas de 2013, 2014 e 2016, sendo que nas contas de 2015 houve recomendação.



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

- *Caminho do Desenvolvimento*, contidos no PPA 2016/2019 e LOA 2017, de execução do DEINFRA.

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

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

Por essa razão, auditores da DCG consignaram que as metas físicas constantes do SIGEF não estão em consonância com àquelas previstas na planificação das metas contidas na LOA.

No que se refere à Função *Segurança*, foram colhidos dados dos programas *De Olho no Crime* e *Suporte Institucional Integrado*, de execução da Secretaria de Segurança Pública.

Segundo auditores das DCG, há incompatibilidade entre, de um lado, as medidas utilizadas no Módulo de *Acompanhamento Físico-Financeiro* do SIGEF e, de outro, na LOA, o que inviabilizaria a análise a cargo do TCE/SC.

E, a partir de tal verificação, concluíram que o módulo de acompanhamento da execução das metas físico-financeiras do orçamento do SIGEF apresenta necessidade de ajustes com relação às metas projetadas no orçamento, no que tange ao orçamento fiscal e de investimento.

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



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

2.1.5 Alterações Orçamentárias

Pelo relatório extraído do SIGEF, as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo totalizaram R\$ 3.645.716.650,76 no decorrer de 2017.

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

Audidores da DCG analisaram, por amostragem, algumas alterações orçamentárias realizadas por fonte de recursos provenientes, sobretudo, do superávit financeiro do balanço patrimonial do exercício de 2016 e do excesso de arrecadação supostamente auferido no exercício de 2017.

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

Na análise dos decretos autorizativos, anotou-se abertura de créditos suplementares sem saldo suficiente para cobertura, resultando em saldo negativo, como ocorreu nas fontes 300, 309 e 391.

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

³ Essa questão foi objeto de recomendação nas contas de 2014, 2015 e 2016.



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

Da apreciação dos decretos autorizativos, observou-se que, nas fontes 100, 240 e 269, houve abertura de créditos por excesso de arrecadação.

Como bem anotado pelos auditores da DCG, as fontes em realce não evidenciavam tendência ao excesso arrecadatório.

A questão será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.1.6 Controle de Renúncia de Receita

Para o exercício de 2017 estimou-se uma renúncia de receita na ordem de R\$ 5,58 bilhões.

Apenas 5,67% do valor estimado como renúncia de receita foi contabilizado pela SEF (R\$ 316,34 milhões), os quais tratam da renúncia oriunda de remissão (R\$ 205,91 milhões), concessão de isenção de caráter não geral (71,68 milhões) e outros benefícios diferenciados (R\$ 38,74 milhões).

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor deve demonstrar metas devidamente planejadas que espelhem uma realidade factível em termos de execução orçamentária, servindo como base sólida para fixação de todas as despesas na LOA (art. 1º, § 1º).

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

Deste modo, imprescindível que os registros contábeis evidenciem os benefícios fiscais que atingem diretamente o patrimônio estadual, de forma a atender o



disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64, bem como os pressupostos de controle estabelecidos pela LRF.

Imperioso consignar que o fomento às políticas de benefícios fiscais, sem o devido controle e avaliação dos resultados, provoca redução na receita arrecadada pelo Estado, afetando significativamente seu patrimônio, sobretudo a capacidade de realizar investimentos e desenvolver ações demandadas pela sociedade.

A questão será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.2.1 Receitas Orçamentárias

A LOA estimou a receita orçamentária do Estado para o exercício de 2017 no valor de R\$ 26,07 bilhões.

Verificou-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado no exercício de 2017 totalizou R\$ 34,70 bilhões.

Após as deduções da receita corrente bruta, que importaram em R\$ 9,32 bilhões, chegou-se a uma receita orçamentária arrecadada de R\$ 25,37 bilhões.

Diante do comparativo entre a receita prevista e a arrecadada, a receita bruta arrecadada foi 2,27% inferior à prevista, e a receita orçamentária arrecadada foi 2,68% inferior à prevista.

Logo, verificou-se um déficit arrecadatório.

Da receita orçamentária arrecadada (R\$ 25,37 bilhões), R\$ 23,73 bilhões foram receitas correntes (93,52%), e R\$ 1,64 bilhão foram receitas de capital (6,48%).

Conforme auditores da DCG, a análise dos ingressos revela que as receitas correntes efetivamente arrecadadas, incluídas as intraorçamentárias, foram 3,08% inferiores às



previstas, e as receitas de capital arrecadadas foram 17,52% superiores à previsão.

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

Do total das receitas correntes, que totalizaram R\$ 23,73 bilhões, R\$ 14,36 bilhões (56,59% da receita orçamentária) foram obtidos por intermédio de tributos (Receita Tributária).

Destaca-se um aumento em relação ao exercício de 2016, da ordem de 9,67%.

O segundo maior valor, por origem, foi observado nas Transferências Correntes, que alcançaram o montante de R\$ 4,60 bilhões (18,12% da receita orçamentária total).

As demais receitas correntes atingiram o montante de R\$ 4,77 bilhões, equivalente a 18,81% do total da receita orçamentária realizada pelo Estado no exercício de 2017.

Com relação às receitas de capital, no exercício de 2017, totalizaram 1,64 bilhão, representando 6,48% da receita orçamentária realizada pelo Estado (R\$ 25,37 bilhões).

Destaca-se um pequeno aumento em relação ao exercício de 2016, quando totalizou R\$ 1,36 bilhão.

2.2.2 Despesas Orçamentárias

A LOA fixou a despesa orçamentária do Estado para o exercício de 2017 no valor de R\$ 26,07 bilhões.

Após as alterações orçamentárias no decorrer do exercício, o montante da despesa autorizada para o exercício foi de R\$ 30,43 bilhões.

A despesa executada atingiu o valor de R\$ 25,59 bilhões, equivalendo a 84,11% da despesa autorizada (R\$ 30,43 bilhões).

2.2.2.1 Despesas por Categoria Econômica



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

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2017 (R\$ 25,59 bilhões), R\$ 23,07 bilhões se referem a despesas correntes (90,16%) e R\$ 2,52 bilhões se referem a despesas de capital (9,84%).

As despesas correntes empenhadas no exercício de 2017 importam em R\$ 23,08 bilhões e representam 90,16% do total da despesa executada (R\$ 25,59 bilhões).

O maior gasto ocorreu com despesas de pessoal e encargos sociais, na ordem de R\$ 15,58 bilhões, representando 61% da despesa total e um aumento de 7% em relação ao ano anterior (R\$ 14,51 bilhões).

Os gastos com juros e encargos da dívida totalizaram R\$ 770,88 milhões (3% do total da despesa orçamentária do Estado).

As outras despesas correntes (gastos com custeio que não dizem respeito à folha de pagamento e nem à dívida pública), que constituem o segundo maior volume de recursos em nível de grupo de natureza de despesa, totalizaram R\$ 6,72 bilhões, representando 26% do total da despesa e um crescimento de 8% em relação ao exercício de 2016.

No que tange às despesas de capital, no exercício de 2017, totalizaram 2,52 bilhões, representando 9,84% da despesa executada pelo Estado (R\$ 25,59 bilhões) e um incremento de 3% em relação ao ano anterior (R\$ 2,44 bilhões).

Das despesas de capital, o grupo Investimentos corresponde ao percentual mais significativo, apresentando crescimento em relação a 2016, de R\$ 1,79 bilhão para R\$ 1,91 bilhão.

As inversões financeiras totalizaram o montante de R\$ 69 milhões, apresentando uma elevação de 33% em relação ao exercício anterior (R\$ 52,03 milhões).



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

A amortização da dívida pública importou em R\$ 535,98 milhões, representando 2% da despesa orçamentária total e um decréscimo de 11% em relação ao exercício de 2016.

2.2.2.2 Despesas por Poder e Órgão Constitucional

Do total de despesas realizadas pelo Estado em 2017 (R\$ 25,59 bilhões), 84,45% foram realizadas pelo Poder Executivo, na ordem de R\$ 21,61 bilhões.

No grupo por natureza da despesa de pessoal e encargos sociais, o Poder Executivo compreende 82,10%, contra 10,42% do Judiciário, 2,81% do Poder Legislativo, 3,26% do Ministério Público e 1,40% do Tribunal de Contas do Estado.

Com relação às outras despesas correntes, o Poder Executivo reúne 84,32% da despesa do Estado, seguido, na ordem, pelo Judiciário (9,76%), Legislativo (2,64%), Ministério Público (2,68%) e TCE/SC (0,60%).

2.2.2.3 Despesas por Funções de Governo

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

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2017 (R\$ 25,59 bilhões), o maior gasto ocorreu com a Previdência Social, com R\$ 6,08 bilhões (23,74% do total).

Na Educação, foram aplicados R\$ 3,43 bilhões, o que representa 13,41% dos gastos do Estado. Em relação ao exercício anterior, houve um crescimento de 3,87%.

Com a Saúde, as despesas importaram em R\$ 3,13 bilhões (12,22% do total). Esse valor representou um crescimento da aplicação de recursos no setor de 5,22% em relação ao ano anterior.

A Segurança Pública aplicou R\$ 2,69 bilhões (10,53% do total), 4,39% maior do que os gastos em 2016.



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

Com os Encargos Especiais, foi aplicado R\$ 1,47 bilhão (5,74% do total), representando um aumento de 6,73% em relação ao exercício anterior.

Essas cinco funções de governo representaram 65,64% dos gastos do Estado contra 34,36% das demais.

2.2.2.4 Despesas das Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs⁴

O total dos gastos realizados pelo Estado com as Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs, em 2017, foi da ordem de R\$ 644,60 milhões, que representam 2,52% do total das despesas realizadas pelo Estado (R\$ 25,59 bilhões).

Desse valor, as 4 (quatro) ADRs que apresentaram os maiores gastos foram: - ADR de Lages, representando 7,34%; - ADR de Criciúma com 6,25%; - ADR de Joinville com 6,22%; - ADR de Chapecó representando 6,14%.

As demais ADRs representam entre 1,00% e 6,03% dos gastos realizados.

Analisando as despesas das ADRs por Funções de Governo, o maior gasto ocorreu com *Educação*, no montante de R\$ 348,20 milhões (54,02% do total dos gastos das ADRs), seguido da função *Administração*, que importou em R\$ 126,74 milhões (19,66% do total dos gastos das ADRs); e função *Transporte*, com o valor de R\$ 110,62 milhões (17,16% do total dos gastos das ADRs).

2.3 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.3.1 Gestão Orçamentária

No exercício de 2017, o valor da receita orçamentária arrecadada correspondeu ao montante de R\$ 25,37 bilhões (2,68% abaixo da previsão orçamentária) e a despesa empenhada totalizou R\$ 25,59 bilhões.

⁴ Por intermédio da Lei Estadual nº 16.795/2015, as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional - SDRs foram transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional - ADRs.



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

Portanto, apurou-se um déficit de execução orçamentária de R\$ 221,32 milhões.

Em comparação com o exercício anterior, verifica-se um decréscimo no resultado da execução orçamentária, haja vista que naquele ano apurou-se um superávit de R\$ 103,34 milhões (valores atualizados pelo IGP-DI médio).

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

Contudo, o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina registrou no Passivo, especificamente na conta contábil 2.1.8.9.1.28.01.00 - *Credores a Pagar Sem Execução Orçamentária*, o montante de R\$ 351.824.803,36, referente à realização de despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho, em inobservância às fases da despesa pública.

Além disso, auditores da DCG constataram uma diferença de R\$ 57.768.707,59 referente às despesas não empenhadas e não reconhecidas na conta crédito sem execução orçamentária.

Tal situação revela que houve a realização de despesas sem prévio empenho no total de R\$ 409.593.510,95, o que reflete diretamente no resultado orçamentário do Governo do Estado, que passa a ser deficitário em R\$ 630.911.046,96, conforme Tabela 25 do Relatório da DCG (fl. 72).

Dessa forma, o resultado orçamentário não reflete a realidade, encontrando-se em desacordo com o disposto no art. 102 da Lei nº 4.320/64.

Ainda segundo auditores da DCG, parte das despesas empenhadas em 2017 teve suporte em sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais.



Do total das despesas realizadas em 2017, R\$ 1,98 bilhão foi custeado com recursos de exercícios anteriores.

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

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

As questões tratadas neste tópico serão objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.3.2 Cancelamento de despesas liquidadas

Em 2017, o Estado cancelou o montante de R\$ 867,44 milhões.

O cancelamento de despesas liquidadas é objeto de sucessivas ressalvas e recomendações na apreciação das contas dos exercícios de 2011 a 2016.

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

No exercício de 2017, o Governo do Estado novamente informa que implementou alterações no SIGEF e que dois novos relatórios foram criados para permitir a efetiva distinção dos cancelamentos de despesas liquidadas das retificações efetuadas na liquidação.

De acordo com auditores da DCG, em que pese os avanços realizados nos procedimentos de registro das



despesas, os relatórios disponibilizados para consulta das informações sobre o cancelamento de despesas ainda não oferecem todos os esclarecimentos necessários que comprovem a regularidade dos cancelamentos.

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

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

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

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

2.3.3 Gestão Financeira

O Estado, em 31 de dezembro de 2017, apresentou uma disponibilidade de R\$ 9,61 bilhões, ao passo que, em 31 de dezembro de 2016, o saldo das disponibilidades era de R\$ 9,22 bilhões.

Durante o exercício, as entradas de recursos foram superiores às saídas, restando um saldo em disponibilidades superior ao de 2016, em R\$ 396,08 milhões.

2.3.4 Gestão Patrimonial

Com base nos números do Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina, auditores da DCG apuraram resultado patrimonial líquido positivo de R\$ 20,92 bilhões, mediante o confronto entre Ativos e Passivos, Circulante e Não-Circulante do Estado, tendo contribuído para o aumento do



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

patrimônio líquido o procedimento de avaliação inicial das rodovias estaduais pavimentadas.

No que diz respeito ao resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial, confrontando-se o Ativo Financeiro (R\$ 12,54 bilhões) com o Passivo Financeiro (R\$ 9,25 bilhões), verifica-se que o Estado, no encerramento de 2017, apresentou capacidade para cobrir toda a sua dívida flutuante, evidenciando um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de R\$ 3,29 bilhões.

A análise do Balanço Patrimonial aponta ainda que o Ativo Permanente alcançou o montante de R\$ 43,6 bilhões, ao passo que o Passivo Permanente importou em 26,65 bilhões.

Conjugando-se os resultados apresentados nos dois parágrafos antecedentes, tem-se que o Estado apresentou situação patrimonial líquida positiva, ostentando um Ativo Real Líquido de R\$ 20,24 bilhões, advindo da diferença entre o Ativo Real⁵ e o Passivo Real apurado.⁶

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

Segundo o relatório de captação de recursos e dívida pública do Governo do Estado, o montante contratado foi de R\$ 5,42 bilhões, e os pagamentos realizados até dezembro de 2017 alcançaram o valor de R\$ 13,54 bilhões, com um saldo devedor de R\$ 9,62 bilhões.

No que se refere ao estoque de precatórios judiciais do Estado, o passivo concernente ao exercício de 2017 alcançou, de acordo com o Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do 3° Quadrimestre, a cifra de R\$

⁵ Ativo financeiro + Ativo permanente.

⁶ Passivo financeiro + Passivo permanente.



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

2.311.389.915,16, representando aumento de 0,74% em relação ao exercício anterior.

Desse total, 78,38% correspondem a dívidas da Administração Direta, 10,36% do DEINFRA, 9,66% do Fundo Financeiro, e 1,6% das demais entidades.

De acordo com a Tabela 42 do Relatório n° DCG-10/2018, a composição do estoque evidencia a preponderância dos créditos de fornecedores (R\$ 1.917.086.843,26), secundados por benefícios previdenciários (R\$ 223.396.358,76) e dívidas com pessoal (R\$ 170.906.713,14).

Cabe destacar que R\$ 1,56 bilhão do valor da dívida com precatórios é referente aos processos judiciais das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina - LFTSC, o que equivale a aproximadamente 67,53% da dívida total com precatórios.

Conforme auditores da DCG, não foram feitos repasses ao Tribunal de Justiça referentes ao valor devido para pagamento de precatórios dos exercícios de 2016 e 2017 (R\$ 115.934.895,76).

A ausência de pagamentos de precatórios ao longo do exercício contraria o disposto no art. 1°, § 2°, do Decreto Estadual n° 3061/2010,⁷ com redação dada pelo Decreto Estadual n° 2057/2014.⁸

A questão será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.3.5 Dívida Ativa

O Estado apresentou o montante de R\$ 14,83 bilhões inscritos em Dívida Ativa Tributária (97,18%), e R\$ 431,13

⁷ Art. 1°. [...] § 2° O montante anual devido será repassado em uma ou mais parcelas, até o mês de outubro do respectivo exercício, ou em parcelas mensais de 1/12 avos.

⁸ Nas contas de 2016 essa questão foi objeto de ressalva.



milhões em Dívida Ativa Não Tributária (2,82%), totalizando uma Dívida Ativa Inscrita de R\$ 15,26 bilhões.

O total da Dívida Ativa (R\$ 15,26 bilhões), subtraído do total de provisões de perdas (R\$ 14,92 bilhões), resulta em uma Dívida Ativa Líquida de R\$ 339,11 milhões.

De acordo com gráfico elaborado por auditores da DCG, verifica-se uma evolução crescente do estoque de Dívida Ativa do Estado, e, por outro lado, uma arrecadação ainda em patamares ínfimos em relação aos créditos, em que pese o aumento de recebimentos no transcorrer de 2017 frente aos 4 exercícios anteriores.

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

Dessa feita, há de se fazer ressalva a respeito.⁹

2.4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

2.4.1 Despesas com Pessoal versus Receita Corrente Líquida

Primeiramente, cumpre observar que, em 2017, a Receita Corrente Líquida - RCL do Estado alcançou o montante de R\$ 21,13 bilhões.

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

Para fins de apuração dos percentuais da despesa líquida com pessoal em relação à RCL, levou-se em consideração os valores publicados pelo Poder Executivo, que foram os seguintes: - consolidado (59,92%); - Executivo

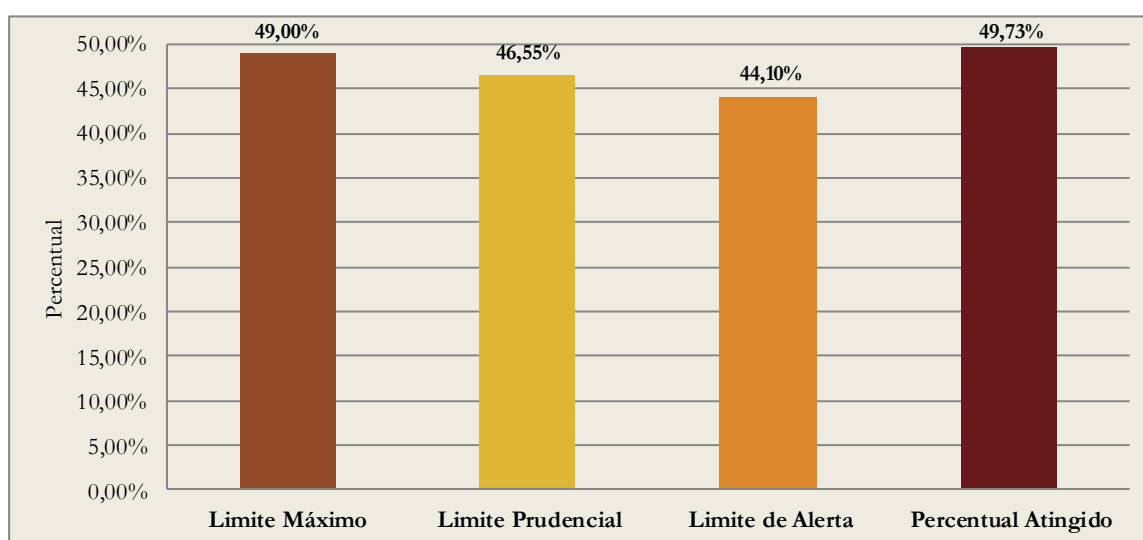
⁹ Nas contas de 2015 e 2016 essa questão foi objeto de ressalva, tendo sido autuado processo de monitoramento nº @PMO-16/00510539.



(49,73%); - Judiciário (5,51%); - Legislativo (1,95%); - MP (1,66%); - TCE (0,83%).

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

Poder Executivo



Fonte: Processo LRF 17/00798216 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 do Poder Executivo.

Como pode ser observado, tomando por base a Receita Corrente Líquida do Estado referente ao exercício de 2017 (R\$ 21,13 bilhões), o Poder Executivo extrapolou não só os limites de alerta (44,10%) e prudencial (46,55%), como o próprio teto legal de despesas com pessoal (49%), fechando o exercício com o comprometimento de 49,73% da RCL.

O percentual sobe para 49,96% caso sejam computados os gastos com pessoal da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público de Contas (R\$ 50,35 milhões), conforme decisão proferida no processo n° LRF-15/00220261,¹⁰

¹⁰ Ante o exposto, no exercício das atribuições de judicatura previstas no §4º do art. 73 da CF, no §5º do art. 61 da CE e no art. 98 da LC n. 202/2000, decido:



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

confirmada no julgamento do REC-16/00161186, por meio da Decisão Plenária nº 9/2018.¹¹

É cediço que os limites estipulados pela Lei Complementar nº 101/2000 constituem importante regramento de disciplina fiscal, destinado a refrear a histórica tendência de gastos excessivos com folha na administração pública brasileira, que prejudicam a capacidade do Estado em realizar investimentos a partir de um orçamento equilibrado.

O resultado publicado em 2017 representou retrocesso não só em relação ao exercício de 2016, mas no que se refere a todo o período considerado desde o exercício fiscal de 2011:

PERCENTUAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO
VERSUS RCL

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 41,80% | 46,46% | 46,90% | 48,12% | 48,72% | 47,42% | 49,73% |

Fonte: Relatórios Técnicos da DCG referentes às contas anuais prestadas pelo Governador.

Os números apontam para o descontrole da margem de expansão de gastos com pessoal do Poder Executivo, impactando também o resultado consolidado do Governo de 59,92% da RCL, próximo ao limite máximo de 60%, que também seria rompido não fosse a exclusão dos valores relativos ao IRRF no cálculo das despesas com pessoal efetuado pelo MPSC (R\$ 56.512.887,66),

[...]

4. Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda que, no prazo de 30 (trinta) dias, retifique e republique o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativo ao 1º Quadrimestre de 2015, bem como os relatórios relativos aos quadrimestres seguintes, quando cabível, de forma que sejam consideradas no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo as despesas com pessoal da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas, para fins da verificação dos limites com despesas de pessoal estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000; [...] (Grifo meu)

¹¹ Publicada no DOTC-e em 5-3-2018.



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

em discussão nos processos n° CON-18/00110496 e n° LRF-18/00056424, bem como a exclusão do pagamento de *jetons* pelo Executivo (R\$ 1.774.717,54), sob análise no processo n° LRF-17/00798216.

Portanto, ficou caracterizado o descumprimento do preceito fiscal insculpido no art. 20, II, d, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o Poder Executivo tomar as medidas necessárias para a recondução dos gastos ao limite percentual legal.

Embora o Poder Executivo tenha extrapolado o limite estabelecido no art. 20, II, c, da Lei Complementar n° 101/2000, o art. 23 dessa mesma lei estabelece, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, que o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, adotando-se, entre outras, as providências previstas no art. 169, §§ 3° e 4°, da Constituição.

Já o art. 66 da Lei Complementar n° 101/2000 estabelece que os prazos para a recondução ao limite serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto - PIB por período igual ou superior a quatro trimestres.

Mencionada norma define baixo crescimento como o índice inferior a 1% apurado pela Taxa de Crescimento Real do PIB Acumulada nos últimos quatro trimestres, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O PIB nacional no exercício de 2017 atingiu o percentual de 1%.¹²

Desta feita, o percentual excedente de gastos com pessoal do Poder Executivo deverá ser eliminado nos dois

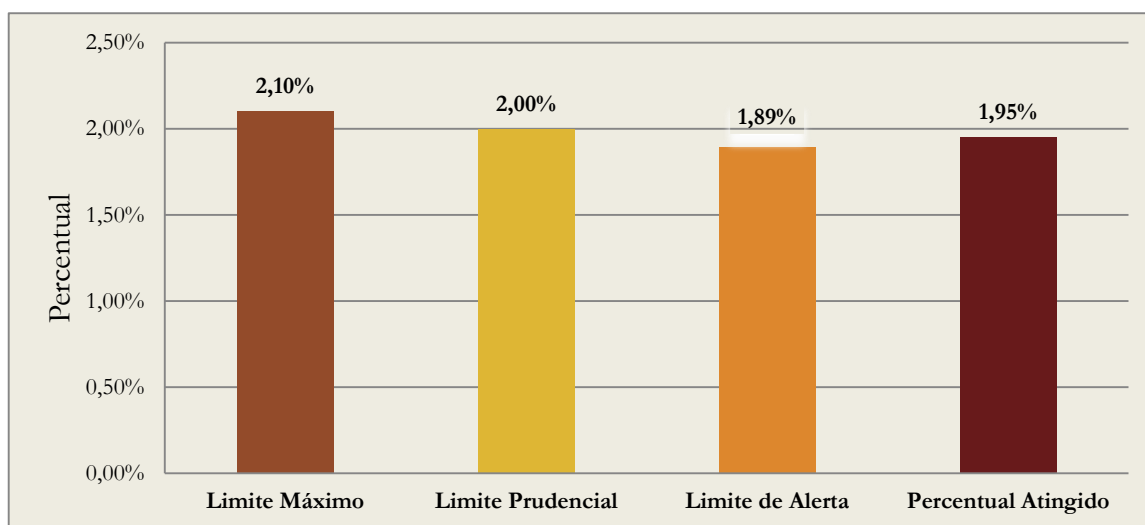
¹² Agencia IBGE Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/20166-pib-avanca-1-0-em-2017-e-fecha-ano-em-r-6-6-trilhoes.html>>. Acesso em: 13-5-2018.



quadrimestres subsequentes ao período de apuração analisado,¹³ acarretando a necessidade de ulterior verificação da questão.

Dessa feita, há de se fazer recomendação a respeito.

Poder Legislativo

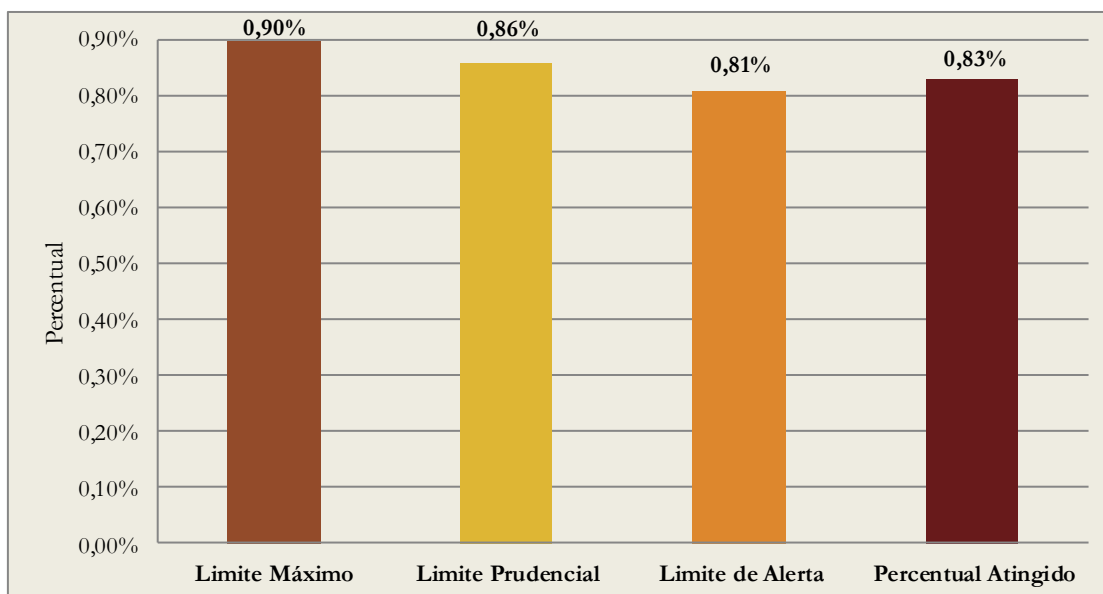


Fonte: Processo LRF 18/00062076 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 da ALESC.

A ALESC ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2017.

Tribunal de Contas

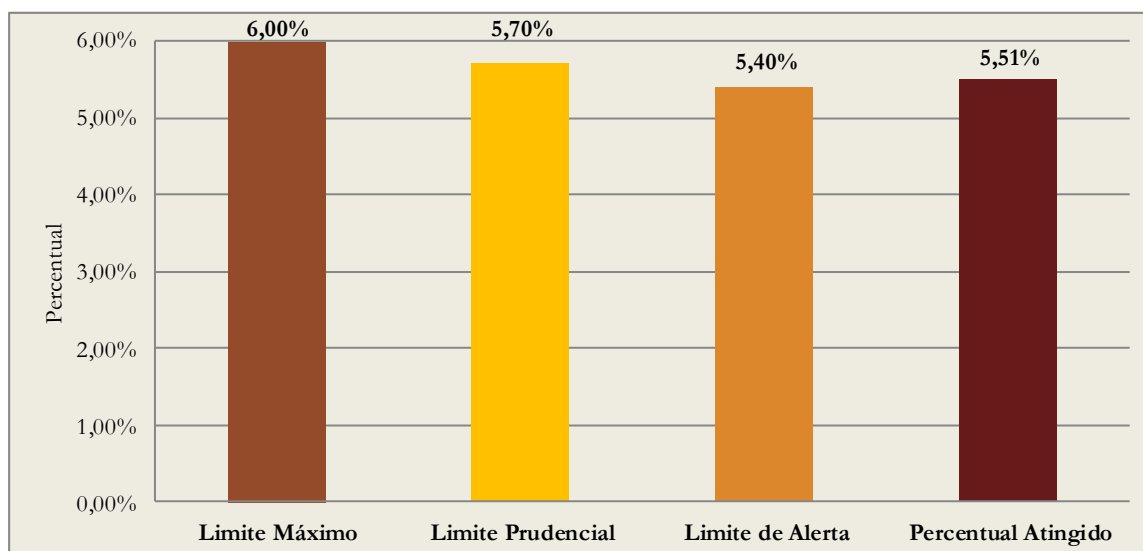
¹³ Ou seja, até o segundo quadrimestre de 2018.



Fonte: Processo LRF 18/00060375 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 do TCE/SC.

O Tribunal de Contas ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2017.

Poder Judiciário

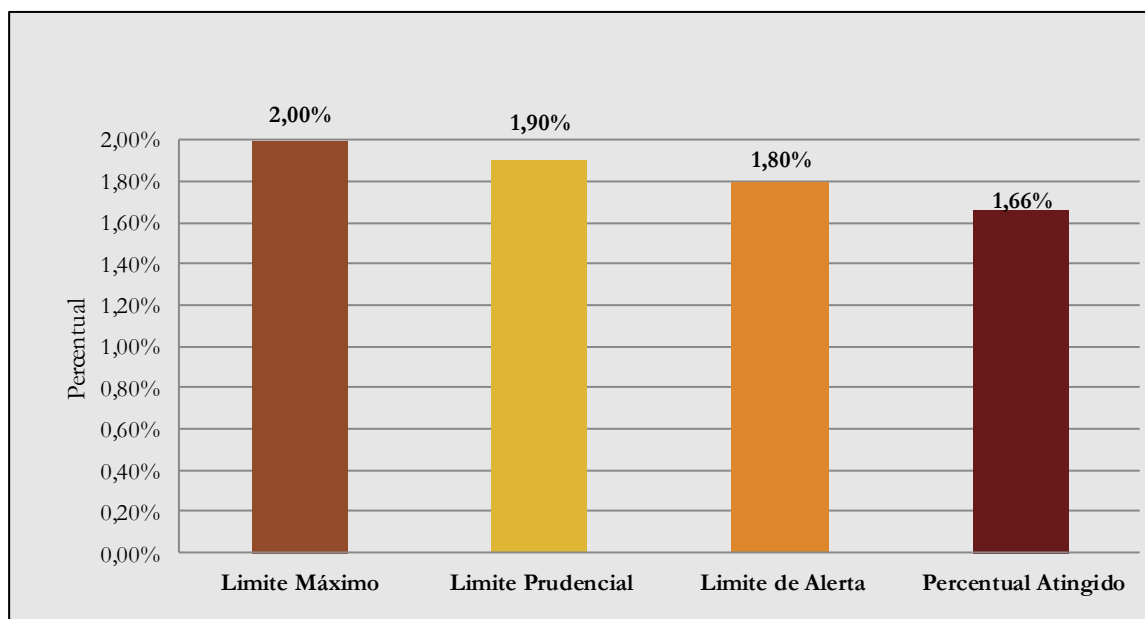


Fonte: Processo LRF 18/00060456 - Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 do TJSC.

O Poder Judiciário ultrapassou o limite de alerta, entretanto, ficou aquém dos outros limites na apuração do 3º quadrimestre de 2017.



Ministério Público do Estado de Santa Catarina



Fonte: Relatório nº DCG-10/2018.

O MPSC situou-se abaixo dos limites estabelecidos pela LRF, ficando aquém do limite máximo, do limite prudencial e do limite de alerta na apuração do 3º quadrimestre de 2017.

2.4.2 Avaliação das Metas anuais estabelecidas na LDO

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

A receita total importou em R\$ 25,37 bilhões, ficando aquém da meta estabelecida na LDO (R\$ 26,07 bilhões).

A despesa total correspondeu ao montante de R\$ 25,60 bilhões, montante inferior à meta estabelecida na LDO (R\$ 25,82 bilhões).

O resultado primário restou negativo em R\$ 1,13 bilhão, muito distinto da meta estabelecida na LDO, que era de R\$ 390,36 milhões positivo, ficando aquém da meta em R\$ 1,52 bilhão (R\$ 390,36 milhões + R\$ 1,13 bilhão).



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

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

No que tange à meta de resultado nominal, os números apresentados para o exercício de 2017 foram de R\$ 104,25 milhões negativos, enquanto a meta prevista na LDO para o período era de R\$ 810,70 milhões negativos.

De acordo com o Demonstrativo do Resultado Nominal, em 31 de dezembro de 2017, a Dívida Fiscal Líquida atingiu R\$ 7,50 bilhões, enquanto em 31 de dezembro de 2016 totalizava o montante de R\$ 7,61 bilhões, confirmando a redução de R\$ 104,25 milhões, portanto, cumprindo a meta de resultado nominal.

Dos números apresentados pelo Poder Executivo, verificou-se que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, no 3º quadrimestre de 2017, apresentou um montante de R\$ 10,80 bilhões, correspondendo a 51,10% da RCL, ficando abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal, que é de até 200% da RCL, porém superior ao limite estabelecido pela LDO, que era R\$ 10,79 bilhões, restando não atingida a meta.

Portanto, restaram cumpridas as metas de despesa total e de resultado nominal, e descumpridas as metas de receita total, de resultado primário e da dívida consolidada líquida.

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

O descumprimento da meta de resultado primário será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.4.3 Operações de crédito



No exercício de 2017, a realização de operações de crédito foi de 5,03% da RCL, tendo sido observado o limite máximo estabelecido pela LRF, de 16% da RCL.

2.4.4 Garantias e contragarantias de valores

No exercício 2017, o total de garantias concedidas pelo Estado foi de 3,16% da RCL apurada para o período, portanto, ficando abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de até 22%.

2.4.5 Disponibilidade de caixa e restos a pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar do Poder Executivo apresentou obrigações financeiras de R\$ 862,23 milhões e as obrigações com os restos a pagar não processados no valor de R\$ 606,93 milhões, resultando uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 2,02 bilhões, para os quais existia uma disponibilidade de caixa no montante de R\$ 3,49 bilhões.

Logo, havia suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Quanto aos restos a pagar não processados das fontes de recursos vinculadas e não vinculadas, verifica-se que foram inscritos, respectivamente, R\$ 405,15 milhões e R\$ 201,78 milhões, diante de uma disponibilidade de caixa de R\$ 2,36 bilhões e R\$ 269,39 milhões, havendo suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Dessa forma, as inscrições em restos a pagar do exercício efetuadas pelo Poder Executivo se revelaram regulares.¹⁴

No que tange à consolidação geral de todos os Poderes e órgãos referente ao 3º quadrimestre de 2017, R\$ 405,66 milhões foram inscritos em restos a pagar não

¹⁴ Os restos a pagar dos demais Poderes e órgãos está sendo analisado por meio de processos LRF específicos, em tramitação no Tribunal de Contas.



processados relativos às fontes de recursos vinculadas, para os quais existia uma disponibilidade de caixa no montante de R\$ 2,74 bilhões, havendo suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Quanto aos restos a pagar não processados das fontes de recursos não vinculadas, verifica-se que foram inscritos R\$ 268,24 milhões, diante de uma disponibilidade de caixa de R\$ 939,33 milhões, também havendo suficiência financeira para garantir tais inscrições.

2.4.6 Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

De acordo com os auditores da DCG, os riscos fiscais do Estado importaram em R\$ 11,74 bilhões.

Os principais riscos estão reunidos em três grandes valores que correspondem aos passivos contingentes da INVESC, no valor de R\$ 6,22 bilhões; das Letras do Tesouro emitidas em 1996, no valor de R\$ 2,43 bilhões; e do DEINFRA, no valor de R\$ 2,33 bilhões.

Nas contas de 2016, o Exmo. Relator ressaltou em seu voto o seguinte:¹⁵

Neste ponto chamo atenção para o fato de que, embora estejam contabilizados, o anexo de riscos fiscais do Estado não apresenta as providências a serem adotadas que eles se concretizem, exigidas pelo § 3º, do artigo 4º da LRF.

Além disso, estão contabilizados apenas parte dos riscos, não havendo estimativa, por exemplo, dos possíveis desembolsos das demais ações judiciais contra o Estado, contra o IPREV e outras autarquias e fundações.

Tal situação também foi encontrada no exercício ora analisado, fato pelo qual há motivo para recomendação a respeito.

¹⁵ Processo n° PCG-17/00171094, fl. 1858.



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

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

No exercício de 2016, o IPREV informou dificuldades na obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, haja vista que a alteração imposta ao RPPS catarinense teria contrariado a normatização federal sobre a matéria (Portaria nº MPS-403/2008).

O Estado de Santa Catarina promoveu a Ação Cível Originária nº 2829 no STF em face da União, contra sua inclusão no CADPRED, sendo que a emissão do CRP restou garantida provisoriamente por meio de medida cautelar e em definitivo em 18-11-2017 com o trânsito em julgado da decisão.

A unificação dos fundos também se encontra judicializada no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 9158395-69.2015.8.24.0000 e ADI nº 4000010-74.2016.8.24.0000), que indeferiu pedido liminar formulado pelos autores para que fosse reestabelecida a segregação de massas, estando os autos sobrestados para aguardar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 875.958-GO com repercussão geral.

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



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

Em decorrência da unificação dos fundos promovida em 2015, constatou-se que no mês de dezembro de 2015 e nos exercícios de 2016 e 2017, houve a utilização de recursos oriundos do extinto Fundo Previdenciário no montante de R\$ 597.163.297,80, com vistas ao pagamento de inativos e pensionistas vinculados, quase que na totalidade, ao Fundo Financeiro.

A utilização desses recursos, somados aos R\$ 70.000.000,00 já utilizados no exercício de 2015, conforme Tabela 84 do Relatório n° DCG-10/2018,¹⁶ representou redução significativa das reservas financeiras até então acumuladas, considerando que o saldo ativo circulante do Fundo Previdenciário, em 31-12-2015, alcançava R\$ 685.795.392,06, contra um passivo circulante de apenas R\$ 8.064,00.¹⁷

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

De acordo com Tabela 85 do Relatório DCG-10/2018,¹⁸ em 31-12-2017, o saldo das disponibilidades vinculadas às contas bancárias do extinto Fundo Previdenciário alcançou o valor de R\$ 247.604.165,86.

Cumprе ressaltar que, em razão da determinação constante nas Contas de Governo de 2015, foi autuado o processo n° @RLA-16/00542490,¹⁹ com o objetivo de verificar possíveis prejuízos causados ao Estado com o resgate de aplicação do extinto Fundo Previdenciário, nos exercícios de 2015 e 2016.

¹⁶ Fl. 136.

¹⁷ Conforme Balanço Patrimonial do Fundo Previdenciário, constante na Tabela 97 do Voto n° GAC/WWD-397/2016, referente às Contas de Governo do exercício de 2015.

¹⁸ Fl. 136.

¹⁹ Ainda pendente de decisão.



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

Com relação à movimentação financeira do IPREV, no exercício de 2017, o Fundo Financeiro efetuou repasse ao instituto previdenciário no valor de R\$ 95,62 milhões; as Variações Patrimoniais Aumentativas totalizaram R\$ 99,23 milhões; a Variação Patrimonial Diminutiva totalizou R\$ 94,17 milhões, sendo que desta, 41,44% correspondem à despesa com Pessoal e Encargos, conforme informações coletadas no Balanço Financeiro do IPREV constante no SIGEF.

As despesas orçamentárias realizadas pelo Fundo Financeiro no exercício de 2017 importaram em R\$ 5,44 bilhões.

Considerando que a LOA/2016 fixou como dotação inicial R\$ 4,35 bilhões, constata-se que o Fundo Financeiro gastou R\$ 1,09 bilhão a mais do que o orçado inicialmente para o exercício.

A contabilidade do fundo registrou dotação atualizada de R\$ 5,45 bilhões, e segundo auditores da DCG, esse valor evidencia uma fixação de despesa não condizente com a realidade da situação previdenciária do Estado.

Ficou constatada a realização de despesa no montante de R\$ 3,91 milhões na unidade gestora Fundo Financeiro, em desacordo com o art. 8º da Lei nº 412/2008, o qual preceitua que os pagamentos do Fundo devem ser destinados a benefícios previdenciários, o que não ficou caracterizado com o pagamento de requisição de pequeno valor de Pessoal Ativo Civil e de Pessoal Ativo Militar, por meio da fonte de recursos do tesouro - 100.

De acordo com a Tabela 91 do Relatório nº DCG-10/2018,²⁰ o passivo atuarial calculado para o exercício de 2017 foi de R\$ 163.142.281.607,69 e o resultado atuarial foi déficit de R\$ 145.514.165.893,57.

²⁰ Fl. 141.



Audidores da DCG apuraram uma divergência no valor do resultado atuarial constante do Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, no valor de (R\$ 145.514.165.893,57), logo divergente do valor do passivo atuarial apurado na tabela.

Concluíram que o Balanço Patrimonial e o Relatório de Gestão Fiscal não estão evidenciando o passivo atuarial de forma adequada, bem como não há plano de amortização para equacionar o déficit atuarial, em desacordo com os arts. 17 e 18 da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 403/2008.

Sugeriram, por fim, que seja determinada a inclusão da matéria na programação de auditorias do Tribunal, para verificar a legalidade dos registros contábeis e cálculos atuarias do Fundo Financeiro.

Ratifico tal entendimento.

2.5 DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÕES DE RECURSOS

2.5.1 Educação

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

Feitas as devidas compensações, verificou-se que o Estado aplicou em manutenção e desenvolvimento da educação, no exercício de 2017, a importância de R\$ 4,19 bilhões, equivalente ao percentual de 22,70% da receita líquida de impostos e transferências.

Para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 425,59 milhões.

Audidores da DCG não consideraram no cômputo dos gastos o montante correspondente ao pagamento com inativos da educação, posto que a proposta apresentada pela SEF no ano de



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

2007 de redução gradativa das despesas com inativos num período de 20 anos não foi aceita, por ferir frontalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

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

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

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

A situação é recorrente.



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

A soma dos valores referentes ao mencionado período (2011 a 2017), que deixaram de ser aplicados para se alcançar o mínimo constitucional, perfaz o montante de R\$ 2,33 bilhões.²¹

Audidores da DCG também excluíram do cálculo do percentual os cancelamentos no exercício de 2017 de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira do exercício anterior, cujo montante foi de R\$ 2.801.421,78.

Quanto ao FUNDEB, foi apurado que o Estado repassou o montante de R\$ 3,40 bilhões, tendo recebido, em contrapartida, a quantia de R\$ 2,19 bilhões, do que se conclui que a perda financeira foi de R\$ 1,21 bilhão (35,65% do total de recursos repassados como contribuição).

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

Audidores apontaram divergências sobre as contribuições do Estado ao FUNDEB.

A primeira decorre do ajuste de contas anual do FUNDEB relativo aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, onde foram apuradas diferenças entre os valores repassados pelo Estado ao Fundo, nos valores de R\$ 35,38 milhões, R\$ 56,06 milhões e R\$ 96,62 milhões, respectivamente.

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

A SEF esclareceu que, em virtude do Acórdão nº 892/2010 proferido pelo Tribunal de Contas, a partir do exercício de 2013, passou a considerar as receitas do

²¹ Montante que não leva em conta exatamente os gastos computados com inativos, mas sim os recursos faltantes para o cumprimento do mínimo constitucional (os gastos com inativos computados pelo Poder Executivo frequentemente ultrapassam o piso de aplicação anual em manutenção e desenvolvimento do ensino).



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

FUNDOSOCIAL como de origem tributária na base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional em educação básica, resultando na aplicação de R\$ 85,17 milhões na fonte 0261 na função educação em 2013 (25,68%), e R\$ 85,77 milhões (27,04%) em 2014.

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

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

Audidores da DCG constataram que, a partir do exercício de 2016, as referidas contribuições passaram a ser realizadas.

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

Quanto aos recursos do FUNDEB aplicados na educação básica, destaca-se que, do montante de recursos disponibilizados em 2017 (R\$ 2,21 bilhões), foram utilizados pelo Estado R\$ 2,13 bilhões, alcançando-se o percentual de 96,32%.

Os recursos não utilizados no exercício de 2017 (3,68%) deverão ser aplicados no primeiro trimestre de 2018.

No que tange à aplicação dos recursos não utilizados no exercício de 2016, que foram de R\$ 43,11 milhões (2,05% da receita do FUNDEB), verificou-se ter havido a realização de despesas correspondentes.

Ou seja, foi cumprida a legislação no que diz respeito à aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB, remanescentes do exercício anterior.



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

Registrou-se ter sido destinado o total de R\$ 1,74 bilhão à remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica, alcançando o equivalente a 76,59% das receitas do FUNDEB.

No que diz respeito à aplicação de recursos no Ensino Superior, constatou-se que não foi atingida a meta do art. 170 da Constituição do Estado, uma vez que foi aplicado o valor de R\$ 65,69 milhões, correspondente a 1,42%.

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

O Estado não vem aplicando anualmente em ensino superior o mínimo exigido pelo art. 170 da Constituição Estadual.

Quanto aos repasses às APAEs, segundo auditores da DCG, no exercício de 2017, o FUNDOSOCIAL destinou o montante de R\$ 28,08 milhões, cumprindo o valor mínimo disposto no art. 8º, § 1º, II, da Lei Estadual 13.334/2005, alterada pelas Leis Estaduais nºs 16.297/2013 e 17.172/2017.

Com relação à aplicação dos recursos do salário-educação, o Governo do Estado não cumpriu com as exigências da legislação, visto que do total de recursos arrecadados, foi comprometido orçamentariamente, no exercício de 2017, o valor de R\$ 216,89 milhões, equivalente a 95,39% das receitas da contribuição.

O Estado aplicou na educação superior, em 2017, almejando o cumprimento do art. 171 da Constituição Estadual, a importância de R\$ 37,86 milhões, equivalente a 70,56% do valor recolhido ao Fundo de Educação Superior (R\$ 53,66



milhões), portanto, deixando de aplicar 29,44% da arrecadação.

O tema referente à aplicação do mínimo constitucional em educação será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

Da mesma forma o farei com relação à aplicação do percentual mínimo em ensino superior exigido pela Constituição Estadual.

2.5.2 Acompanhamento do Plano Nacional de Educação

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

Entre as metas estabelecidas, auditores da DCG destacaram quatro (Metas 1, 3, 9 e 18), cuja execução deveria ser concluída nos exercícios de 2016 e 2017.

Contudo, da análise do infográfico constante do 2º Relatório Técnico Anual de Monitoramento do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina, peça integrante do Balanço Geral do Estado, denota-se que as Metas 1, 3 e 9 não foram cumpridas.

A Meta 18, por sua vez, sequer foi avaliada no referido relatório de monitoramento do PEE, o que inviabiliza qualquer análise a respeito.

Ainda que por meio do Decreto Estadual nº 1.220/2017, o Poder Executivo tenha instituído comissão para monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação para o decênio 2015/2024, os índices aquém das metas previstas merecem ser ressaltados.



2.5.3 SIOPE

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

Segundo auditores da DCG, o Estado não divulgou os dados no referido sistema com relação ao exercício de 2017; contudo, ressaltou que o prazo final para os Estados encaminharem as informações é 31 de maio.

Segundo auditores da DCG, no que tange ao exercício de 2016, os dados divulgados pelo Estado no SIOPE estão em consonância com as informações contidas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Estado, relativo ao sexto bimestre.

Logo, não há ressalva a ser feita, quanto ao tópico.

2.5.4 Saúde

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

No âmbito do Estado de Santa Catarina, foi aprovada a Emenda Constitucional n° 72, de 9 de novembro de 2016, que deu nova redação ao art. 155 da Constituição e ao art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabeleceu limite mínimo de gastos com saúde no patamar de 15%.²²

²² O limite estabelecido pela Constituição Estadual está em discussão por meio da ADIN n° 5897 no STF.



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

Referido percentual será aplicado de forma gradativa até o exercício de 2019.

Para o exercício em análise, o Governo do Estado deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde 13% do produto da arrecadação dos impostos, acrescido das transferências de recursos provenientes da União, deduzidos os valores transferidos aos municípios, relativos à participação destes nas receitas dos estados.

A base de cálculo é a mesma considerada para fins de verificação das aplicações mínimas em MDE, constante na Tabela 92 do Relatório da DCG,²³ cujo montante apurado importa em R\$ 18.474.407.230,31.

No exercício de 2017, o Governo do Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde R\$ 2,35 bilhões, equivalente a 12,73% das receitas líquidas de impostos e transferências, o que demonstra que o Estado cumpriu o dispositivo da Constituição Federal, mas não cumpriu o disposto no art. 50, I, do ADTC da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Ressalta-se que os valores apurados divergem dos valores publicados pela SEF no Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017,²⁴ razão para correção e republicação.

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

²³ Fl. 143.

²⁴ Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br>>. Acesso em: 14-5-2018.



O descumprimento da Lei estadual nº 16.159/2013 merece ser objeto de ressalva.²⁵

No que tange à Lei estadual nº 16.968/2016, que instituiu o Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina, ao HEMOSC, ao CEPON e aos Hospitais, por meio de recursos provenientes da devolução voluntárias dos Poderes, de doações efetuadas por contribuintes tributários, e dos rendimentos de aplicação financeira, auditores da DCG constataram que o Estado não cumpriu os preceitos legais.

O limite de 10% a ser repassado ao HEMOSC e ao CEPON restou ultrapassado (19,41%) e os hospitais municipais e entidades de carácter assistencial sem fins lucrativos receberam apenas 80,59% dos recursos utilizados.

Ainda, o Fundo utilizou no exercício apenas 42,64% dos recursos arrecadados em 2017, visto que empenhou o montante de R\$ 11.325.974,26, para uma arrecadação de R\$ 26.564.366,91, mantendo em caixa mais de 15 milhões de reais.

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

O tema referente à aplicação do mínimo constitucional em saúde será objeto de análise específica neste parecer, entre os itens que reputo de maior relevância para valoração das contas prestadas relativas ao exercício de 2017.

2.5.5 Acompanhamento do Plano Nacional de Saúde - PNS

Para o período de 2016/2019, os dados são preliminares, visto que algumas avaliações ainda estão sendo atualizadas durante o exercício de 2018 e outros estão em fase de validação.

²⁵ Nas contas de 2016, o descumprimento da Lei nº 16.159/2013 foi objeto de ressalva.



2.5.6 SIOPS

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

Segundo auditores da DCG, o Estado informou os dados solicitados de todos os semestres de 2017.

2.5.7 Pesquisa Científica e Tecnológica

O art. 193 da Constituição Estadual estabelece que cabe ao Estado destinar pelo menos 2% de suas receitas correntes²⁶ à pesquisa científica e tecnológica, sendo que a metade desses recursos deve ser destinada à pesquisa agropecuária.

Pela legislação complementar, tais recursos devem ser aplicados, de forma conjunta, pela EPAGRI e FAPESC, cabendo a cada uma a metade dos recursos.

A base de cálculo para apuração foi de R\$ 23,55 bilhões, do qual deveriam ser aplicados o montante mínimo de R\$ 470,97 milhões.

No entanto, os valores apurados pelos auditores da DCG somaram R\$ 400,28 milhões, sendo R\$ 364,55 milhões pela EPAGRI, na função Agricultura, e R\$ 35,73 milhões pela EPAGRI e FAPESC, na função Ciência e Tecnologia.

Tais valores correspondem a 1,70% das receitas correntes, ficando R\$ 70,68 milhões aquém do mínimo que deveria ser aplicado.

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

Nas Contas de 2016, o Exmo. Relator, Conselheiro Luiz Roberto Herbst, destacou em seu voto que, assim como no caso da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Saúde, trata-se de mandamento constitucional que vem sendo

²⁶ Delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios.



reiteradamente descumprido pelo Estado, motivo pelo qual considerou ser uma das restrições consideradas graves e que poderia ensejar a rejeição das Contas.²⁷

Contudo, por maioria de votos, o voto divergente do Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall restou vencedor, por meio do qual considerou que a questão poderia ser objeto de ressalva, conforme encaminhamento adotado nas Contas do exercício anterior.²⁸

De fato, o descumprimento de limite constitucional ensejaria a reprovação das contas.

Todavia, na esteira do que vem sendo decidido pelo Tribunal de Contas em anos anteriores, a questão deve ser objeto de ressalva.²⁹

2.6 SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

No exercício de 2017, a administração indireta era composta por 20 entidades, com maioria das ações com direito a voto pertencente ao Estado.

De acordo com análise efetuada nos Balanços Patrimoniais e nas Demonstrações do Resultado do Exercício consolidadas, identificou-se preliminarmente que o total do Ativo e Passivo consolidado das empresas estatais no final do exercício de 2017 correspondeu a R\$ 17,48 bilhões.

O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante no exercício de 2017 revela que há uma diferença significativa entre os recursos existentes para fazer frente aos valores a serem liquidados.

No curto prazo, há uma diferença de R\$ 6,33 bilhões a maior nas obrigações com vencimento em curto prazo, vislumbrando-se, com isso, dificuldade de liquidez corrente,

²⁷ Processo n° PCG - 17/00171094, fls. 1869/1869-v e 1880-v.

²⁸ Voto n° GAC/WWD - 308/2017, fl. 19.

²⁹ O descumprimento na aplicação dos recursos à pesquisa e tecnologia está sendo monitorado por meio dos processos n°s @PMO-16/00512230 e @PMO-16/00510962.



uma vez que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existe apenas R\$ 0,46 para quitá-la.

O Ativo Não Circulante equivale a 2,33 vezes o valor do Passivo Não Circulante.

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

A questão deve ser objeto de recomendação.³⁰

Com relação à Demonstração de Resultado do Exercício, os destaques negativos ficam por conta das empresas CASAN, CODESC, INVESC, e SCGÁS, que apresentaram os prejuízos mais significativos, de R\$ 28,48 milhões, R\$ 31,74 milhões, R\$ 38,57 milhões e R\$ 46,06 milhões, respectivamente.

Tais entidades têm a participação do Estado quase que exclusiva na composição do capital.

Por conta disso, há uma projeção negativa com um prejuízo de R\$ 28,26 milhões a conta do Estado.

A meu ver, a questão detém relevância suficiente para que faça parte da programação de auditorias do Tribunal.

2.7 SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

O Tribunal de Contas vem destacando reiteradamente inconformidades na estruturação e forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

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

Há que se ressaltar a questão.³¹

³⁰ Nas contas de 2016 essa questão foi objeto de recomendação.



No que tange ao cumprimento do art. 70 da Resolução nº TC - 6/2001 (Regimento Interno do TCE/SC), o relatório do órgão central do sistema de controle interno não atendeu a todos os requisitos.³²

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

Tais pontos também devem ser objeto de ressalva.³³

Importante destacar que em 11-12-2017 o Exmo. Governador do Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5851 contra o inciso II do Anexo I da IN nº TC-20/2015, com a redação dada pela Portaria nº 362/2016, por entender que foram criadas atribuições para o sistema de controle interno do Poder Executivo, por meio de ato normativo do Tribunal de Contas, representando ingerência do controle externo sobre o controle interno.

Neste cenário, cabe acompanhar os desdobramentos advindos do julgamento no STF.

2.8 DEMAIS ASSUNTOS

2.8.1 Segurança Pública

Conforme art. 105 da Constituição Estadual, a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a

³¹ Nas contas de 2016, a ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo foi objeto de ressalva.

³² A não observância de elementos exigidos pelo art. 70, da Resolução nº TC - 6/2001 já foi objeto do processo de monitoramento nº 12/00062865 autuado por ocasião da apreciação das Contas de Governo do exercício de 2010 (PCG - 11/00112798), cuja decisão considerou atendida a recomendação.

³³ Nas contas de 2016, a ausência dos elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC- 6/2001 no relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, bem como o descumprimento da IN nº 20/2015, foram objeto de ressalva.



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

preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

As Secretarias que atuam e desenvolvem essa atividade são as seguintes: - Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP); - Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC); - Secretaria de Estado da Defesa Civil (SDC).

Do total empenhado em Segurança Pública no Estado em 2017 (R\$ 3,6 bilhões), 74% referem-se à SSP (R\$ 2,67 bilhões), 23% à SJC (R\$ 839,98 milhões) e 3% à SDC (R\$ 88,17 milhões).

Constatou-se que, na Secretaria de Estado da Segurança Pública, o programa que mais aplicou recursos foi o "De olho no crime" (R\$ 2,00 bilhões), enquanto que na Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania foi o programa "Gestão de Pessoas" (R\$ 424,66 milhões), e na Secretaria de Estado da Defesa Civil foi "Prevenção e Preparação para Desastres" (R\$ 64,04 milhões).

No tocante ao sistema prisional, atualmente o Estado mantém 49 unidades prisionais, cuja gestão está sob a responsabilidade da SJC.

De acordo com dados extraídos pelos auditores da DCG por meio do sistema Geopresídios, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 6-4-2018, o Estado possuía um déficit de 3112 vagas.

As regionais que apresentaram os maiores déficits de vagas foram as Regionais 5³⁴ (967 vagas) e 4³⁵ (614 vagas).

Ainda de acordo com o sistema Geopresídios, a avaliação da situação das unidades prisionais de Santa Catarina com a indicação de "excelente" foram: - Unidade Prisional Avançada de São Francisco do Sul; - Penitenciária e

³⁴ Região Serrana e Meio Oeste Catarinense - Curitibanos, São Cristóvão do Sul, Lages, Campos Novos, Porto União e Videira.

³⁵ Vale do Itajaí - Itajaí, Barra Velha e Itapema.



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

Presídio do Complexo Penitenciário do Valor do Itajaí; -
Presídio Regional de Chapecó.

Já as unidades avaliadas com a indicação de "péssima" foram os 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.

Há de se recomendar providências quanto aos déficits de vagas nos presídios e quanto aqueles avaliados com a indicação "péssima".

2.8.2 Publicidade

A análise consolidada das despesas com serviços de publicidade e propaganda, incluindo as empresas não dependentes, demonstra que o Estado, no exercício de 2017, aplicou R\$ 109,49 milhões.

Em relação ao exercício anterior, as despesas com publicidade e propaganda aumentaram em 1,13%.

Quando comparado ao exercício de 2015, verifica-se um crescimento de 22,3%.

Cabe destacar os gastos realizados pelos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social - administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, que totalizaram R\$ 95,20 milhões.

No Poder Executivo, foram gastos R\$ 62,28 milhões no exercício de 2017. Somados com R\$ 66,89 do exercício de 2016, o Poder Executivo gastou R\$ 129,77 milhões em publicidade e propaganda nos dois últimos exercícios.

O que concentrou o maior volume de despesas com publicidade e propaganda foram campanhas institucionais, que atingiram o valor de R\$ 22 milhões.

As despesas com campanhas foram objeto de análise pelo Tribunal de Contas no âmbito do processo nº RLA



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

14/00299400, convertido em tomada de contas especial, em face de gastos com propaganda e publicidade desvinculados do caráter institucional, da ordem de R\$ 53,80 milhões, gastos em 2012, 2013 e 2014.

Houve autos apartados para apurar indícios das mesmas práticas em 2016 (processo nº RLI 16/00417425).

As despesas com publicidade legal do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2017, incluindo as empresas não dependentes, totalizaram R\$ 75,29 milhões.

Assim, o total de despesa com publicidade no exercício de 2017 foi de R\$ 184,78 milhões (R\$ 109,49 milhões + 75,29 milhões).

O Poder Executivo efetuou gasto com publicidade (propaganda e legais) no valor de R\$ 109,17 milhões.

Pode-se concluir que os gastos com publicidade são elevados e estão em dissonância com as dificuldades enfrentadas em diversas áreas de atuação do Estado.

A questão deve ser objeto de ressalva.

2.8.3 PACTO por Santa Catarina

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

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

No exercício de 2017, os recursos foram da ordem de R\$ 11,48 bilhões, compostos por a 70% de recursos de financiamentos e 30% de outras fontes, como convênios com a União, recursos estaduais e outros financiamentos diretamente contratados pela CASAN.



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

O Estado de Santa Catarina arrecadou R\$ 1,04 bilhão relativo à liberação de recursos de operações de crédito vinculadas ao PACTO.

Os projetos relevantes do programa somaram R\$ 1,24 bilhões, conforme Tabela 130 do Relatório da DCG, e entre eles o projeto que apresenta o maior valor executado foi a restauração e reabilitação da Ponte Hercílio Luz, que alcançou o montante de R\$ 276.737.148,88.

Acerca das obras da Ponte Hercílio Luz, tramita no Tribunal o processo nº REP-15/00524623.

2.8.4 Fia

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

A LOA de 2017 previu aplicação de recursos do FIA no montante de R\$ 343,38 mil, havendo execução de R\$ 473,90 mil, ou seja, foram gastos 38% do valor orçado.

A receita arrecadada em 2017 (R\$ 472 mil) foi inferior em 236% à receita arrecadada em 2016 (R\$ 1,6 milhões).

Já a despesa realizada em 2017 foi superior em 253,82% à despesa realizada em 2016.

Desde a análise das Contas de 2011, observava-se que os valores gastos são muito inferiores aos arrecadados, acumulando-se recursos na conta do FIA para serem aplicados em exercícios seguintes.

Em 2014, a Secretaria responsável aplicou de forma tempestiva os recursos arrecadados pelo Fundo, cumprindo a determinação do Tribunal de Contas no âmbito do processo nº PMO-12/00490824.



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

O Estado, em 2016, voltou a empenhar valores inferiores aos arrecadados, sendo a questão objeto de ressalva nas Contas do Governo.

No exercício de 2017, houve aplicação de recursos (R\$ 474 mil) superior à receita arrecadada (R\$ 472 mil).

Contudo, ainda resta saldo de recursos arrecadados em exercícios anteriores de R\$ 3,01 milhões.

Cabe à Secretaria responsável tomar as medidas administrativas cabíveis e envidar esforços para que os recursos do FIA sejam aplicados de maneira adequada, cumprindo as metas planejadas.

Dessa feita, deve ser feita ressalva a respeito.³⁶

2.8.5 Apuração de custos pelo Estado

No exercício de 2015 iniciou-se o desenvolvimento de um sistema para apuração e controle de custos (Sistema de Custos do Estado de Santa Catarina - SICSC), com a pretensão de calcular custos em tempo real, oferecendo agilidade e interação ao processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

Segundo o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina (BGE), no exercício de 2017, houve a integração das informações do sistema da Secretaria de Estado de Educação (SISGESC) e do sistema de Informações Penitenciárias da Secretaria de Justiça e Cidadania (IPEN).

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

³⁶ O descumprimento das metas planejadas com relação à aplicação dos recursos do FIA é objeto de monitoramento no processo nº @PMO-17/00737691.



Dessa feita, deve ser feita recomendação à Diretoria de Contabilidade-Geral da Secretaria do Estado da Fazenda a respeito.³⁷

2.8.6 Transparência

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

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

Essas ações culminaram com a inauguração, já no início do exercício de 2017, do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, cuja qualidade de visualização merece elogio, no sentido de permitir maior interatividade com o cidadão, contribuindo para o incremento do controle social sobre a gestão pública do Estado.

Destaquem-se os módulos de consulta da receita detalhada e da despesa detalhada, os quais permitem ao consulente montar base de informações, inclusive com recursos gráficos, selecionando o período desejado, órgão, item de despesa, além de outros detalhamentos específicos.

Contudo, tomando por base os dispositivos aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Decreto nº 7185/2010 e da Lei de Acesso à Informação, auditores da DCG identificaram alguns dados ainda não disponíveis, tais como lançamento da receita com identificação do contribuinte, informações de todos os cargos criados, providos e vagos,

³⁷ Nas contas de 2016, a conclusão da implantação do sistema para apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, §3º, da Lei Complementar n. 101/2000, pela Diretoria de Contabilidade Geral da Secretaria do Estado da Fazenda, foi objeto de recomendação, sendo autuados processos de monitoramento nºs @PMO-16/00510296 e @PMO-16/00509441.



relação dos desembolsos de operações independentes de execução orçamentária, entre outros.

Apenas em relação ao último ponto mencionado (desembolsos de operações independentes de execução orçamentária), cabe destacar que, muito embora a relação de tais desembolsos esteja disponível na página do portal, há necessidade de prévio fornecimento do CNPJ da pessoa jurídica beneficiária do pagamento, condição restritiva ao amplo acesso dessas informações.

Necessária recomendação que sejam adotadas providências quanto às deficiências verificadas, dando-se total cumprimento às exigências legais.³⁸

2.9 MONITORAMENTO, RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DAS CONTAS DE 2016 E DE ANOS ANTERIORES

A partir do exercício de 2010, o Tribunal de Contas passou-se a acompanhar, por meio de processo de monitoramento, as ressalvas e recomendações exaradas pelo Tribunal Pleno quando da apreciação das contas, exigindo-se do Poder Executivo a apresentação de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras.

Estão sendo monitoradas atualmente as ressalvas e recomendações exaradas nos exercícios de 2010 a 2016.

Do monitoramento dessas ressalvas e recomendações, tem-se que 43 processos de monitoramento foram arquivados,³⁹ e 37 processos de monitoramento se encontram em tramitação, dos quais 24 são processos eletrônicos.

3 - ANÁLISE DAS QUESTÕES DE MAIOR RELEVÂNCIA PARA VALORAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2017

³⁸ Nas contas de 2016 a questão foi objeto de recomendação, ainda que versando sobre a disponibilização de informações diversas das tratadas nestes autos, com exceção daquelas relacionadas a cargos públicos (criação, provimento e vacância), aqui também contempladas.

³⁹ Ressalvas e/ou recomendações cujo respectivo processo de monitoramento já foi julgado pelo Tribunal Pleno, com Plano de Ação considerado cumprido e com determinação pelo arquivamento.



3.1 RECOLHIMENTO E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS DO FUNDOSOCIAL - CUMPRIMENTO DA LEI Nº 17.053/2016

Em decorrência de auditoria de regularidade concernente ao Processo nº RLA-16/00022577, auditores do Tribunal constataram que, por conta de classificação contábil inapropriada de doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, o Poder Executivo deixou de repassar, ao longo dos exercícios de 2015 e 2016, recursos constitucionalmente devidos aos municípios catarinenses, poderes e órgãos estaduais, impactando também na Receita Líquida de Impostos e Transferências, para efeito de aplicação mínima em Saúde e Educação.

A questão foi objeto de ressalva no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2015 (PCG-16/00145148), com evidenciação dos valores doados pela CELESC ao longo do período, resultando em determinação do Tribunal Pleno para instauração de processo de monitoramento, autuado sob nº PMO-16/00319669.

Posteriormente à análise das contas de governo do exercício de 2015, no intuito de proceder aos ajustes necessários em virtude das transferências efetivamente realizadas, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e o Governador sancionou, ainda no final do exercício de 2016, a Lei Estadual nº 17.053/2016 (Projeto de Lei nº 325/2016), de iniciativa do chefe do Poder Executivo Estadual, dispondo sobre os efeitos das operações de doação efetuadas ao FUNDOSOCIAL pelos contribuintes do ICMS, em contrapartida à fruição de benefícios fiscais.

Conforme já consignei no Parecer nº MPTC-48590/2017, referente à análise das Contas de Governo do exercício de 2016, a norma sobredita teve como desígnio precípua ratificar operações contábeis e fiscais de responsabilidade da Secretaria da Fazenda quando da



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

operacionalização das transferências feitas junto ao FUNDOSOCIAL, com base em convênio aprovado pelo CONFAZ.

E, além de convalidar as operações contábeis e fiscais a cargo da SEF, a Lei Estadual nº 17.053/2016 trouxe em seu bojo comandos que versam sobre o modo de compensação, a partir do exercício de 2017, dos valores que deveriam, nos respectivos exercícios anteriores, ter composto o montante reservado à repartição constitucional dos municípios, poderes e órgãos estaduais,⁴⁰ compensando-os no Balanço Geral do Estado, a teor do que dispõe o art. 1º, §§ 2º a 6º, da mencionada lei.

Diante desse quadro, salientei no exame das contas de governo de 2016, a exemplo do que já havia opinado no Parecer nº MPTC-47156/2017, exarado no processo nº RLA-16/00022577, que antes de o caso ser visto como irregular perante a Corte de Contas, deveria haver o acompanhamento dos desdobramentos atinentes ao cumprimento da Lei nº 17.053/2016, especialmente no tocante às medidas de compensação previstas para o exercício de 2017 em diante.

A sugestão fora acompanhada pelo Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall na análise das contas de 2016, cujo voto acabou acolhido pela maioria do Tribunal Pleno:⁴¹

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em consonância com o Parecer nº 47156/2017, exarado no Processo RLA 16/00022577, sugeriu o acompanhamento dos desdobramentos atinentes ao cumprimento da Lei nº 17.053/2016, especialmente no tocante às medidas de compensação previstas para o exercício de 2017 em diante.

[...]

Diante do exposto, considerando a existência de um Processo de Auditoria específico sobre esse tema, ainda sem

⁴⁰ Consoante dispõem os parágrafos 2º a 6º do art. 1º da Lei Estadual nº 17.053/2016.

⁴¹ Voto disponível em:

<<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/acom/VotoDivergenteEproc2017.pdf>>. Acesso em: 14-5-2018.



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

julgamento pelo Tribunal Pleno, bem como a vigência da Lei n° 17.053/2016, entendendo por acompanhar a sugestão ministerial.

Posteriormente, em agosto de 2017, exarei novo parecer nos autos do processo n° RLA-16/00022577, reiterando a necessidade de acompanhamento dos desdobramentos atinentes ao cumprimento da Lei Estadual n° 17.053/2016, porém, destacando a existência de novos valores, referentes a outros doadores do FUNDOSOCIAL, que não foram repassados pelo Poder Executivo nos termos legais, e tampouco estariam previstos na lei estadual para serem ressarcidos, tornando necessária determinação adicional quanto ao ponto.

Acompanhando as considerações deste Ministério Público, o Egrégio Tribunal Pleno exarou, em 30-8-2017, o Acórdão n° 518/2017, com as seguintes determinações pertinentes ao tema em questão:⁴²

6.3. Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do atual Secretário de Estado, Sr. Almir Gorges, que:

6.3.1. promova, na forma do disposto na Lei n. 17.053/2016, os ressarcimentos aos Municípios, Poderes, Órgãos Estaduais e às aplicações em Saúde e Educação, dos recursos repassados a menor e em desconformidade com as regras de repartições constitucionais estabelecidas em Lei (item 2.1.1.1 do Relatório DCE);

6.3.2. apresente a este Tribunal de Contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE - DOTC-e - plano de ação ou outra medida, visando ao ressarcimento aos Municípios, Poderes, Órgãos Estaduais e às aplicações em Saúde e Educação, dos recursos repassados a menor em função de que valores recolhidos, ao FUNDOSOCIAL, por outros contribuintes, nos códigos DARE 3662 e 3638, nos exercícios

⁴² Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo n° RLA-16/00022577. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Acórdão n° 518/2017. Data: 30-8-2017.



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

de 2015 e 2016, considerados como Doações ao Fundo, tiveram sua natureza tributária/ICMS não considerada (item 2.1.1.1 do Relatório DCE); [...]

6.5. Determinar à Secretaria-geral - SEG - deste Tribunal que acompanhe a deliberação (prazo) constante do item 6.3.2 retrocitado e cientifique à Diretoria-Geral de Controle Externo - DGCE -, após o trânsito em julgado, acerca do cumprimento, ou não, da determinação para fins de registro no banco de dados e comunicação à Diretoria de Controle competente para consideração no processo de contas do gestor, no caso de descumprimento.

[...]

6.7. Determinar à Diretoria competente desta Corte de Contas que, através de processos de Monitoramento acompanhe:

6.7.1. a operacionalização da aplicação das medidas previstas na Lei 17.053/2016, conforme item 6.3.1 desta deliberação;

6.7.2. a restrição relativa à classificação contábil inapropriada das doações efetuadas ao FUNDOSOCIAL por outros contribuintes, através dos códigos DARE 3662 e 3638, conforme item 6.3.2 desta deliberação, bem como a execução de plano de ação ou outra medida, apresentada pela Secretaria de Estado da Fazenda, para ressarcimento aos Municípios, Poderes, Órgãos Estaduais e às aplicações em Saúde e Educação, dos recursos repassados à menor em função de que valores recolhidos, ao FUNDOSOCIAL, por outros contribuintes, nos códigos DARE 3662 e 3638, nos exercícios de 2015 e 2016, considerados como Doações ao Fundo, tiveram sua natureza tributária/ICMS não considerada.

6.8. Recomendar ao Chefe do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina e ao Secretário de Estado da Fazenda que identifiquem como de natureza tributária os recursos que ingressam ao Fundo de Desenvolvimento Social - FUNDOSOCIAL -, integrando-os ao montante destinado à repartição constitucional aos municípios, poderes e órgãos estaduais, de forma a contemplar o disposto nos arts. 158, IV, da Constituição Federal e 133, II, a, da Constituição Estadual, Acórdão exarado na ADI n. 53.161 do Tribunal de



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

Justiça do Estado de Santa Catarina, e Decisões ns.
521/2012 e 868/2016 do TCE/SC.

Na mesma oportunidade, houve o julgamento do PMO-16/00319669 (Decisão n° 662/2017), arquivado em face das determinações supracitadas exaradas no processo de auditoria.

Por sua vez, o acórdão exarado no processo n° RLA-16/00022577 foi objeto de dois recursos (REC 17/00742695 e REC 17/00742776), ambos em fase de instrução inicial pela Diretoria de Recursos e Reexames, razão pela qual ainda não houve o trânsito em julgado do referido *decisum*.

Independentemente disso, seria essencial constar, na análise das contas de governo referentes à 2017, a verificação do cumprimento da Lei Estadual n° 17.053/2016 quanto às transferências havidas no exercício de 2017 para recomposição dos repasses não realizados na época oportuna, uma vez que a vigência da lei, editada em dezembro de 2016, independe do trânsito em julgado do Acórdão n° 518/2017.

Tendo em vista a inviabilidade de acesso ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal - SIGEF, não foi possível apurar com exatidão as transferências especificamente atreladas ao cumprimento da Lei Estadual n° 17.053/2016, efetuadas no exercício de 2017.

Sem embargo, cabe referenciar que, por meio do Memorando n° DCE-43/2017, datado de 2-6-2017, auditores do Tribunal ratificaram os valores consignados no Ofício n° GABGOV-58/2017, pelo que ficou estabelecida a necessidade de recomposição do montante de R\$ 248.750.000,00 aos Municípios catarinenses, sendo R\$ 153.750.000,00 referentes a 2015, e R\$ 95.000.000,00 referentes a 2016.

Em atendimento ao disposto no art. 1°, § 5°, da Lei Estadual n° 17.053/2016,⁴³ caberia ao Governo compor a forma

⁴³ Art. 1°. [...] § 5° Os valores consignados como devidos aos Municípios serão apurados pela Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina em



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

de repasse com os Municípios em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, a partir de julho de 2017.

Dividindo-se o montante total ratificado pelo Tribunal como devido aos Municípios (R\$ 248.750.000,00) pelo número de meses máximos estipulados legalmente (36 meses), chega-se ao valor médio de R\$ 6.909.722,22 mensais, dos quais R\$ 41.458.333,33 referem-se ao valor devido no exercício de 2017, considerando o período de julho a dezembro.

A conta "Outras Obrigações", no Balanço Patrimonial, traz os valores devidos aos municípios referentes às doações da CELESC para o FUNDOSOCIAL, em que constam valores repassados, em 2017, na importância de 56,55 milhões, donde conclui-se pela existência de indícios de cumprimento da lei quanto ao repasse para os entes municipais.

No que se refere aos Poderes e Órgãos, consta do Projeto de Lei n° 325/2016 (Lei Estadual n° 17.053/2016),⁴⁴ que os valores devidos aos Poderes e órgãos autônomos do Estado seriam os seguintes:⁴⁵

em R\$

| Órgão | Redução do repasse/2015 | Redução do repasse/2016 | Total devido |
|--------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| TJ | 34.353.900,00 | 21.226.800,00 | 55.580.700,00 |
| MPSC | 14.427.900,00 | 8.914.800,00 | 23.342.700,00 |
| ALESC | 16.641.900,00 | 10.282.800,00 | 26.924.700,00 |
| TCE | 6.125.400,00 | 3.784.800,00 | 9.910.200,00 |

conjunto com o Tribunal de Contas do Estado, e baixados do Balanço Geral do Estado mediante transferências obrigatórias do Tesouro do Estado, ficando o Poder Executivo autorizado a compor a forma de repasse com os Municípios em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, a partir de julho de 2017.

⁴⁴ Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2016/PL__0325_8_2016_Original.pdf>. Acesso em: 14-5-2018.

⁴⁵ Os valores possivelmente são maiores, haja vista que para a confecção da tabela, foi considerado somente o período até setembro de 2016, data da Mensagem n° 582, que acompanhou o projeto de lei.



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

| | | | |
|--------------|----------------------|----------------------|-----------------------|
| UDESC | 9.188.100,00 | 5.677.200,00 | 14.865.300,00 |
| Total | 80.737.200,00 | 49.886.400,00 | 130.623.600,00 |

No Balanço Patrimonial - Consolidado Geral houve a criação da conta *Transferências Constitucionais ou Legais*, referente aos valores devidos pelo Poder Executivo aos Poderes e Órgãos autônomos quanto às doações da CELESC, constando o valor devido de R\$ 102,51 milhões, menor do que a estimativa da tabela supratranscrita.

Desse modo, também há indícios de repasses havidos aos Poderes e órgãos em 2017, em consonância com o art. 1º, §§ 1º a 4º, da Lei Estadual nº 17.053/2016,⁴⁶ muito embora não seja possível discriminar os valores específicos.

Quanto aos valores envolvendo o percentual mínimo em saúde e educação, bem como aqueles destinados ao FUNDEB, nos termos do art. 1º, § 6º, e art. 3º da Lei Estadual nº 17.053/2016,⁴⁷ relembre-se que houve determinação de formação

⁴⁶ Art. 1º. [...]

§ 1º Os valores apurados nas condições previstas no *caput* deste artigo serão lançados a crédito dos beneficiários no Balanço Geral do Estado.

§ 2º Os valores consignados como devidos ao Poder Judiciário e ao Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) serão baixados no Balanço Geral do Estado após compensação com os valores decorrentes do acréscimo no percentual do duodécimo das dotações orçamentárias, repassadas a partir do próximo exercício nos termos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

§ 3º Os valores consignados como devidos ao Poder Legislativo, incluindo a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), a critério do Chefe do respectivo Poder ou órgão, podem ser baixados no Balanço Geral do Estado e compensados com as respectivas sobras orçamentárias e financeiras apuradas até o final do exercício corrente.

§ 4º Os valores consignados como devidos à Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) serão baixados no Balanço Geral do Estado mediante transferências obrigatórias do Tesouro do Estado, ficando o Poder Executivo autorizado a compor a forma de repasse com a UDESC em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, a partir de julho de 2017.

⁴⁷ Art. 1º. [...]

§ 6º Os valores aplicados em programas e ações de saúde e educação, no exercício corrente e no anterior, além do percentual constitucional mínimo obrigatório, serão utilizados para compensação com o montante consignado como devido aos referidos programas e ações, em razão do disposto no *caput* deste artigo.



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

de autos apartados, nos termos do item 6.6 do Acórdão n° 518/2017,⁴⁸ para verificação de compatibilidade dos comandos da lei estadual com as normas de regência sobre o assunto.

Por fim, no que se refere às doações efetuadas por outras empresas além da CELESC, não albergadas pela Lei Estadual n° 17.053/2016, não foi identificada a instauração de processo de monitoramento acerca do plano de ação referenciado no item 6.3.2 do Acórdão n° 518/2017,⁴⁹ provavelmente em virtude do recurso interposto pela SEF (REC-17/00742695), ainda pendente de análise.

Com base nessas considerações, conclui-se pela existência de indícios de cumprimento da Lei Estadual n° 17.053/2016 no exercício de 2017.

Finalmente, por se tratar de assunto correlato, cabe aqui referenciar a existência do processo n° @RLA-

Art. 3° Fica o Poder Executivo autorizado a compensar os valores aplicados pelo FUNDOSOCIAL e pelo Tesouro do Estado diretamente em manutenção e desenvolvimento do ensino, quando tais valores tenham deixado de transitar pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com o montante eventualmente apurado como devido a este Fundo até junho de 2016.

§ 1° Os valores aplicados pelo FUNDOSOCIAL e pelo Tesouro do Estado de que trata o *caput* deste artigo são aqueles que tenham sido destinados ao atendimento de finalidades compatíveis com as do FUNDEB, nos exercícios anteriores a 2016.

§ 2° Fica o Poder Executivo autorizado a efetuar o parcelamento do saldo dos valores eventualmente apurados como devidos ao FUNDEB.

⁴⁸ 6.6. Determinar a formação de autos apartados para apurar a compatibilidade dos atos propostos pelos arts. 1°, §6°, e 3° da Lei n. 17.053/2016 com a legislação atinente à aplicação dos recursos mínimos em saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

⁴⁹ 6.3. Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa do atual Secretário de Estado, Sr. Almir Gorges, que:

[...]

6.3.2. apresente a este Tribunal de Contas, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico do TCE - DOTC-e - plano de ação ou outra medida, visando ao ressarcimento aos Municípios, Poderes, Órgãos Estaduais e às aplicações em Saúde e Educação, dos recursos repassados a menor em função de que valores recolhidos, ao FUNDOSOCIAL, por outros contribuintes, nos códigos DARE 3662 e 3638, nos exercícios de 2015 e 2016, considerados como Doações ao Fundo, tiveram sua natureza tributária/ICMS não considerada (item 2.1.1.1 do Relatório DCE); [...]



16/00545162, destinado a verificar a regularidade dos recolhimentos e da repartição constitucional dos recursos das unidades gestoras aos municípios, poderes e órgãos estaduais, com abrangência sobre os exercícios de 2015 e 2016.

Conforme despacho exarado pela relatora do processo em 22-2-2018 (Despacho n° COE/SNI-49/2018), foi determinada audiência do secretário estadual da fazenda para se manifestar sobre importantes indícios de irregularidades suscitados no Relatório n° DCE-246/2016, tratando de possível ausência de repasse de valores constitucionalmente devidos aos Municípios e aos Poderes e órgãos estaduais, por conta de receitas no importe de R\$ 216.638.249,45, recolhidas ao Fundo Pró-Emprego, ao FUMDES, ao FUNPDEC e à FAPESC.

De toda sorte, deve o Tribunal acompanhar atentamente a questão envolvendo o FUNDOSOCIAL e os demais fundos, tanto por ocasião da análise das contas de governo vindouras, quanto em processos específicos já instaurados ou por instaurar, haja vista a importância do assunto em face de sua repercussão constitucional.

3.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS COM ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS

Conforme referido no item 2.1.5 deste parecer, entre as alterações orçamentárias realizadas no exercício, auditores do Tribunal identificaram, por amostragem, diversos decretos determinando abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) por superávit financeiro ou excesso de arrecadação, sem que houvesse o preenchimento dos requisitos legais para tanto.

A questão já vem sendo observada pelo Tribunal desde a análise das contas de governo de 2015.

Consoante já asseverado alhures, para a abertura de créditos por meio de superávit financeiro do balanço patrimonial do exercício anterior, o saldo financeiro deve se



dar, pelo menos, em uma das contas originárias, no mínimo, igual ao valor do crédito aberto por ocasião da alteração orçamentária, ou no caso de conversão de fontes, deve ser autorizada em lei e com identificação clara da origem do recurso.

Especificamente em relação à fonte 309 - *Superávit Financeiro/Recursos Convertidos*, analisada nos três últimos exercícios, cabe destacar que o art. 126, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 381/2007⁵⁰ autoriza que o superávit financeiro, por fonte de recursos, das autarquias, fundações e fundos especiais, no final de cada exercício financeiro, seja convertido em Recursos do Tesouro - Recursos Ordinários.

Em relação ao exercício de 2016, mesmo tendo sido inicialmente identificado um saldo negativo de R\$ 59.518.061,24 entre o crédito aberto pelo Decreto Estadual nº 658/2016 (R\$ 59,526 milhões) e o saldo líquido de disponibilidade de caixa então existente na fonte 309 (R\$ 8.100,00), houve posterior reforço do saldo por meio do Decreto Estadual nº 807/2016, no exato montante do saldo negativo inicialmente constatado (R\$ 59.518.061,24), utilizando-se da conversão autorizada pelo art. 126, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 381/2007.⁵¹

Ocorre que para o exercício de 2017, mesmo considerando-se a conversão de fontes operada por meio do Decreto Estadual nº 1135/2017 (R\$ 61.208.392,55),⁵²

⁵⁰ Art. 126. [...] § 3º O superávit financeiro, por fonte de recursos, das autarquias, fundações e fundos especiais, no final de cada exercício financeiro, será convertido em Recursos do Tesouro - Recursos Ordinários, excetuados os recursos de convênios, de operações de crédito e os autorizados pelo Secretário de Estado da Fazenda.

⁵¹ De acordo com os dados constantes na Tabela 6 do Relatório elaborado pela DCG por ocasião das contas anuais de governo do exercício de 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: 12-5-2018.

⁵² Valor constante do Anexo I do decreto, em atenção ao disposto no seu art. 2º, § 1º: "Art. 2º Os recursos incorporados nos termos do art. 1º serão convertidos em Recursos do Tesouro e utilizados para a abertura de



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

decorrente do saldo de autarquias, fundações e fundos, tal valor não foi suficiente para alcançar o montante de créditos adicionais abertos na fonte 309 (R\$ 64.576.872,21), mesmo considerando o saldo líquido de disponibilidade de caixa então existente (R\$ 777.814,77), permanecendo a existência de créditos adicionais abertos no importe de R\$ 2,59 milhões sem saldo suficiente.⁵³

Mas para além disso, analisando por amostragem o saldo de outras fontes no exercício de 2016 (fontes 321, 324, 326 e 392),⁵⁴ auditores da DCG haviam identificado créditos adicionais abertos sem saldo aparente no montante de R\$ 6,65 milhões.⁵⁵

Já no exercício de 2017, analisando o saldo de outras fontes além da fonte 309 (fontes 300 e 391), auditores da DCG identificaram créditos adicionais abertos sem saldo aparente, ou com saldo insuficiente, no equivalente a R\$ 18,83 milhões,⁵⁶ que somados aos créditos abertos na fonte 309 sem saldo suficiente (2,59 milhões), alcançaram R\$ 21,42 milhões.

O cenário se agrava considerando os créditos adicionais abertos por conta de suposto excesso de arrecadação.

crédito suplementar, tendo como fonte de recurso o superávit financeiro. § 1º Os recursos contidos no Anexo I deste Decreto serão convertidos em Recursos do Tesouro - Exercícios Anteriores, fonte 0.3.09 - Superávit Financeiro - Recursos Convertidos - Receitas Primárias.

⁵³ De acordo com os dados apresentados na Tabela 7 do relatório da DCG.

⁵⁴ Desconsiderou-se o aparente saldo negativo da fonte 397 (R\$ 1.482.205,67), igualmente analisada por auditores do Tribunal no relatório referente às contas de 2016, uma vez que o Decreto Estadual nº 807/2016 também converteu posteriormente recursos suficiente à fonte, a exemplo do ocorrido com a fonte 309.

⁵⁵ De acordo com os dados constantes na Tabela 6 do Relatório elaborado pela DCG por ocasião das contas anuais de governo do exercício de 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: 12-5-2018.

⁵⁶ Valor extraído da análise da tabela 7 do relatório técnico da DCG, decorrente da soma dos créditos abertos na fonte 391 sem saldo correspondente (R\$ 2.186.602,86), com a totalidade dos créditos abertos na fonte 300 (R\$ 16.653.243,55), que não continha saldo positivo de disponibilidade líquida de caixa.



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

Em razão da análise das contas anuais de 2015, auditores da DCG haviam identificado créditos abertos sem verdadeiro excesso de arrecadação nas fontes 101, 119, 128, 225 e 228, totalizando R\$ 8.947.774,90.⁵⁷

No exercício financeiro de 2016, identificou-se a mesma ocorrência quanto às fontes 192, 225, 240, 298, tendo sido constatada a abertura de créditos adicionais sem correspondente excesso de arrecadação no montante total de R\$ 17.815.608,01.

Chegando no exercício de 2017, a análise do fenômeno se deu nas fontes 100, 240 e 269, evidenciando a significativa soma de R\$ 289.717.514,35 em créditos adicionais abertos por suposto excesso de arrecadação, cujas respectivas fontes apresentaram saldo negativo de arrecadação, sem tendência arrecadatória positiva, portanto, sem recursos para justificar os créditos abertos.

A análise empreendida por auditores da DCG apontou para a insuficiente transparência desses atos, com ausência de indicação da origem do suposto excesso de arrecadação e das projeções que indicariam tal tendência.

As evidências ganham em importância considerando que a análise empreendida por auditores da DCG se deu por amostragem, podendo ter havido abertura de outros créditos em idêntica situação.

⁵⁷ Dados constantes na Tabela 4 do respectivo relatório, disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RelatorioTecnico_2015.pdf>. Acesso em: 12-5-2018.



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

Conforme reconhecido pelo Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall,⁵⁸ no voto que deu ensejo ao Parecer Prévio das contas do exercício de 2016, a situação então verificada justificava realização de auditoria, com o “propósito de verificar o efetivo cumprimento do artigo 167, V, da Constituição e do artigo 43 da Lei nº 4.320/64, a fim de que os fatos não se repitam”.

Os números acima esboçados demonstram que a situação não só se repetiu, como foram evidenciados créditos de maior monta abertos sem superávit financeiro evidente ou excesso de arrecadação, comparativamente aos exercícios de 2015 e 2016.

Em consulta aos processos da Secretaria de Estado da Fazenda no sistema E-Siproc, não foi possível detectar a instauração de processo de auditoria sobre o assunto, nos termos do item 5.1.3.1.1 do Parecer Prévio nº 1/2017.⁵⁹

Registre-se que tramita no Tribunal o processo nº @PMO-16/00510024, que trata do assunto em decorrência da ressalva 6.1.1.2 e da recomendação 6.2.1.2, ambas feitas no Parecer Prévio das contas de 2015,⁶⁰ por meio do qual o Tribunal deverá acompanhar atentamente o saneamento futuro da questão, sem prejuízo da necessidade de dar cumprimento à determinação do parecer prévio referente ao exercício de

⁵⁸ Disponível em:

<<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4542011.pdf>>.

Acesso em: 12-5-2018.

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

5.1.3.1.1. promova auditoria relativa às alterações orçamentárias do Estado nos últimos exercícios, realizadas por fonte de recursos provenientes do superávit financeiro do balanço patrimonial e do excesso de arrecadação; [...]

⁶⁰ 6.1.1.2. Realização de alterações orçamentárias, por excesso de arrecadação, com inobservância dos requisitos de aumento de receita e desempenho do exercício financeiro anual do Estado

6.2.1.2. Verificar a existência dos requisitos de aumento de receita e o desempenho do exercício financeiro anual do Estado, quando da realização de alterações orçamentárias, evitando a indicação de abertura de créditos, por excesso de arrecadação, em algumas fontes de recursos, sem a comprovação do excesso apontado.



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

2016, com auditoria sobre a regularidade das alterações orçamentárias efetuadas pelo Poder Executivo mediante abertura de créditos adicionais.

Independentemente disso, os dados demonstram que o Governo não observou as recomendações feitas sobre o assunto nos dois últimos pareceres prévios, editando decretos de abertura de crédito sem a transparência devida, descumprindo a parte final do art. 167, V, da Constituição:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...]

A indicação exigida constitucionalmente deve ser precisa, analítica e específica de forma a viabilizar a sua perfeita correção, haja vista que a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, nos termos do art. 43, *caput*, da Lei nº 4320/64.

Nesse passo, a abertura de créditos adicionais sem a devida evidenciação dos recursos corrompe o orçamento público, dando ensejo à realização de despesas sem autorização legislativa e sem o adequado controle.

Conforme destacado pelo relator das contas de governo do exercício de 2016,⁶¹ "a permanência de tal prática tende a tornar a lei orçamentária aprovada pelo Parlamento um documento meramente formal, em desacordo com os preceitos constitucionais e de finanças públicas", caracterizando-se a situação como de "elevada gravidade".

Há que destacar que a permanência da situação impacta negativamente na avaliação das contas do exercício de

⁶¹ Voto disponível em:

<<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4540863.pdf>>.

Acesso em: 12-5-2018.



2017, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

3.3 RENÚNCIA FISCAL

Conforme referenciado no item 2.1.6 deste parecer, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 estimou uma renúncia de receita de 5,58 bilhões, sendo que apenas 5,67% do valor estimado foi contabilizado pela SEF (R\$ 316,34 milhões), os quais tratam da renúncia oriunda de remissão (R\$ 205,91 milhões), concessão de isenção de caráter não geral (71,68 milhões) e outros benefícios diferenciados (R\$ 38,74 milhões).

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

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

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

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

Conforme bem ponderado por auditores da DCG no item 2.5 do relatório técnico, "independentemente de se conceituar



a renúncia como técnica ou fiscal, e de seus valores serem passíveis de mensuração confiável ou somente estimativas, faz-se imprescindível que a Diretoria de Administração Tributária controle, avalie e divulgue para a sociedade estes benefícios fiscais sob a forma de renúncias, pois somente assim estarão cumpridos os pressupostos de controle e transparência estabelecidos pela LRF.”

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

Na sessão plenária em que se tratou das contas referentes ao exercício de 2016, sugeri a realização de auditoria sobre o ponto, proposta que foi acatada pelo Tribunal Pleno, nos termos da determinação 5.1.3.1.3 do Parecer Prévio nº 1/2017.⁶²

Em consequência, houve a instauração do processo nº @RLA-17/00478904, destinado a verificar a regularidade das renúncias de receitas do Estado, analisando os registros que dão suporte à contabilidade, os registros contábeis e os processos que geram renúncia de receita para auferir a sua legalidade.

Paralelamente, em razão da recomendação 6.2.3.1 do Parecer Prévio nº 1/2016,⁶³ tramita também no Tribunal o

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

⁶³ 6.2.3. Controle da Renúncia Fiscal: 6.2.3.1. Desenvolver ferramentas de controle precisas e atualizadas sobre os mecanismos de atualização dos



processo n° @PMO-16/00488266, destinado ao monitoramento da criação de ferramentas que permitam controle absoluto sobre os valores da renúncia de receita, a fim de que essas informações sejam transparentes à sociedade catarinense.

Ambos os processos se encontram ainda em fase inicial de instrução, devendo o Tribunal acompanhar atentamente a questão, dada a relevância do tema para o equilíbrio futuro das contas públicas do Estado.

Especificamente em relação ao ICMS, cabe destacar que, em cumprimento ao art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição,⁶⁴ houve a edição da Lei Complementar n° 160/2017, que previu a existência de convênio a ser firmado por todos os Estados e pelo Distrito Federal, com vistas a mitigar os efeitos da chamada guerra fiscal, disciplinando sobre a "remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais".

Em dezembro de 2017 foi aprovado o Convênio n° ICMS-190/2017, ratificado pelo Decreto Estadual n° 1433/2017, e que dispõe de prazos para que os Estados publicassem relação com a identificação de todo os atos normativos relativos aos benefícios fiscais:⁶⁵

valores relatados no Anexo de Metas Fiscais- Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, para que a Secretaria de Estado da Fazenda tenha controle absoluto sobre os valores da renúncia de receita e para que essas informações sejam transparentes à Sociedade Catarinense.

⁶⁴ Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] XII - cabe à lei complementar: [...] g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. (Grifei)

⁶⁵ Disponível em:

<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17. Acesso em: 14-5-2018.



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

Cláusula segunda. As unidades federadas, para a remissão, para a anistia e para a reinstituição de que trata este convênio, devem atender as seguintes condicionantes:

I - publicar, em seus respectivos diários oficiais, relação com a identificação de todos os atos normativos, conforme modelo constante no Anexo Único, relativos aos benefícios fiscais, instituídos por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea "g" do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal;

II - efetuar o registro e o depósito, na Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, da documentação comprobatória correspondente aos atos concessivos dos benefícios fiscais mencionados no inciso I do caput desta cláusula, inclusive os correspondentes atos normativos, que devem ser publicados no Portal Nacional da Transparência Tributária instituído nos termos da cláusula sétima e disponibilizado no sítio eletrônico do CONFAZ.

Em 12-6-2017, a SEF editou a Portaria n° 207/2017,⁶⁶ determinando ao Diretor de Administração Tributária a realização de análise dos benefícios tributários concedidos pelo Estado, por setor econômico, observado o prazo de 180 dias para apresentação do relatório, posteriormente estendido até 28 de dezembro de 2018, conforme Portaria n° SEF-89/2018, baseada no convênio referido.⁶⁷

⁶⁶ O **SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA**, no uso de suas atribuições e considerando a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no parecer prévio para julgamento das contas do Governo do Estado relativas ao ano de 2016, **R E S O L V E** determinar ao Diretor de Administração Tributária a realização de análise dos benefícios tributários concedidos pelo Estado de Santa Catarina, por setor econômico, observado o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para apresentar seu relatório. (Grifos do original)

⁶⁷ **Art. 1º** Conceder ao Diretor de Administração Tributária prazo adicional até 28 de dezembro de 2018 para apresentar o relatório previsto na Portaria SEF n° 207, de 2017, considerando os prazos previstos nas cláusulas terceira, quarta e nona do Convênio ICMS 190, de 15 de novembro de 2017, ratificado pelo Decreto n° 1.433, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a remissão de créditos tributários, nos termos autorizados na Lei Complementar n° 160, de 7 de agosto de 2017. (Grifo original)



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

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

O processo ainda se encontra em fase de instrução, mas os achados suscitados no Relatório n° 192/2017 merecem ser referenciados, porquanto auditores da Diretoria de Controle da Administração Estadual identificaram 34 TTDs/Benefícios Fiscais a 4902 beneficiários, cujos valores realizados em 2016 alcançaram R\$ 6.357.179.915,37, concedidos via decreto sem autorização prévia do Poder Legislativo, em aparente desrespeito ao art. 131, XIII, g e parágrafo único, da Constituição Estadual.⁶⁸

O achado ganha em importância já que os benefícios analisados se referiam à redução da base de cálculo de imposto e créditos presumidos, ambas situações enquadráveis, em tese, no art. 14, 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁶⁹

Conforme bem colocado por auditores da DCE na mencionada auditoria,⁷⁰ não havendo "controle legislativo ao Poder Executivo nas renúncias de receitas, [...] parte importante do sistema de pesos e contrapesos previstos em uma

⁶⁸ Art. 131 - O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação atenderá ao seguinte: [...]

XIII - à lei complementar federal que:
[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, serão concedidas ou revogadas isenções, incentivos e benefícios fiscais.

Parágrafo único. As deliberações tomadas nos termos do inciso XIII, alínea "g", somente produzirão efeitos, no Estado, após sua homologação pela Assembleia Legislativa. (Grifei)

⁶⁹ Art. 14. [...] § 1º A renúncia compreende 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. (Grifei)

⁷⁰ Item 2.1.4 do Relatório n° DCE-192/2017.



democracia se perde, ou seja, a devida discussão acerca dessas desonerações fiscais não acontece e, conseqüentemente, se esvazia a possibilidade de se inibir ou mitigar possível arbítrio ou benesse das autoridades instituidoras dos benefícios”.

Ressalte-se que o prazo de audiência dos gestores no mencionado processo escoou sem apresentação de respostas, conforme Informações n° SEG-114/2018 e n° 155/2018.

Destarte, permanece para o exercício de 2017 a inexistência de controle adequado sobre a renúncia de receitas bilionária estimada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que prejudica sobremaneira a transparência fiscal demandada pela Lei Complementar n° 101/2000, bem como a qualidade das finanças públicas estaduais, em virtude de possíveis benefícios anacrônicos mantidos sem avaliação atualizada de sua pertinência, ou mesmo sem o preenchimento dos requisitos legais, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

3.4 DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO AGRAVADO PELA REALIZAÇÃO de DESPESAS SEM EMPENHO

A execução do orçamento público deve se pautar pelo equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas em cada exercício, com vistas à preservação da saúde fiscal das finanças públicas estaduais.

O Balanço Geral do Estado demonstrou déficit orçamentário de R\$ 221,32 milhões, resultante da diferença entre a receita realizada (R\$ 25.373.785.843,17) e a despesa empenhada (R\$ 25.595.103.379,18) no exercício de 2017.

Segundo auditores da DCG, a contabilidade do Estado registrou ainda, na conta 2.8.9.1.28.01.00 - *Créditos a Pagar Sem Execução Orçamentária*, o montante de R\$ 351.824.803,36, consubstanciado em despesas efetivamente realizadas, portanto



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

liquidadas, mas sem reconhecimento no sistema orçamentário mediante o devido empenho.

Os principais valores registrados na referida conta pertencem ao Fundo Estadual da Saúde (R\$ 281.182.099,75) e ao Fundo Penitenciário (R\$ 68.577.547,60).

Muito embora tal registro esteja correto sob o aspecto da técnica contábil, é cediço que a realização de despesas sem prévio empenho constitui prática vedada pelo art. 60, *caput*, da Lei nº 4.320/64, tratando-se de conduta irregular que distorce o resultado orçamentário do Estado, impactando os sucessivos exercícios financeiros.

Se as despesas da mencionada conta contábil tivessem sido empenhadas, o resultado orçamentário apresentaria déficit ainda maior, alcançando o patamar de R\$ 573.142.339,37.

Mas, além disso, posteriormente a Secretaria de Estado da Saúde informou a existência de, pelo menos, mais R\$ 57.768.707,59 em despesas realizadas em 2017 sem execução orçamentária e sem registro na mencionada conta contábil, valor que possivelmente é maior levando em conta a desorganização generalizada da pasta no gerenciamento dos próprios dados contábeis, conforme demonstrado no Relatório nº DAE-3/2018 (processo nº @RLA-17/00850315).

Somando-se o referido valor ao déficit consignado no balanço e ao montante da conta de créditos a pagar sem execução orçamentária, chega-se a um resultado orçamentário ajustado de R\$ 630.911.046,96 negativos, representando 2,46% da despesa empenhada no exercício.

Os dados deixam entrever que o Estado não vem sendo capaz de equalizar os efeitos da crise fiscal originada em 2014, tendo apresentado piora importante do resultado orçamentário, desde o déficit de 237,86 milhões verificado no exercício de 2015, passando pelo superávit de R\$ 104,69



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

milhões em 2016 (que passaria a um déficit de R\$ 126,94 milhões com a inclusão dos valores registrados à época na Conta *Créditos a Pagar Sem Execução Orçamentária*), e finalmente chegando ao déficit atual de R\$ 221,32 milhões registrado no balanço, que passa a R\$ 630,91 milhões com a inclusão das despesas realizadas sem prévio empenho, acima tratadas.

A invocação da crise econômica, aliada ao caráter essencial dos serviços referentes às despesas não empenhadas (saúde e sistema prisional), não pode ser empregada contra o descumprimento de regras orçamentárias básicas, que servem para garantir a fidedignidade dos valores orçamentários executados.

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

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

A situação agravou-se ainda mais em 2017, com aumento de R\$ 120.190.906,45 nos valores registrados na conta de créditos a pagar sem execução orçamentária, relativamente ao exercício de 2016.⁷¹

Os dados não demonstram um ambiente de gestão fiscal responsável, revelando tendência de desequilíbrio das contas públicas em face do crescente volume de despesas realizadas sem empenho, ou, fato ainda mais grave, sem

⁷¹ R\$ 351.824.803,36 (2017) - R\$ 231.633.896,91 (2016) = R\$ 120.190.906,45.



qualquer registro contábil, prejudicando a confiabilidade dos demonstrativos e a própria validade do orçamento.

Registre-se que tramita na Corte de Contas o @PMO-17/00737420, que trata do assunto em decorrência da ressalva 5.1.1.6 feita no Parecer Prévio das contas de 2016,⁷² por meio do qual o Tribunal deverá acompanhar o futuro da questão.

Frise-se que, se o montante registrado na conta de créditos a pagar sem execução orçamentária tivesse sido apropriadamente empenhado, o resultado orçamentário, já deficitário em R\$ 221,32 milhões, passaria para R\$ 573.142.339,37 negativos, alcançando R\$ 630,91 milhões com as despesas sem qualquer registro informadas pela Secretaria de Estado da Saúde.

Neste passo, constatou-se que o Estado não foi capaz de manter o equilíbrio orçamentário no exercício de 2017, circunstância agravada por nova piora no montante de despesas não empenhadas pertencentes ao exercício, causando significativa distorção no resultado orçamentário apresentado.

Os fatos revestem-se de gravidade que impacta substancialmente na avaliação das contas apresentadas, constituindo restrição que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

3.5 DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Conforme apontado no item 2.3.1 deste parecer, ao longo dos últimos exercícios é possível observar o volume expressivo de despesas de exercícios anteriores empenhadas pelo Poder Executivo no elemento de despesa 92 - *Despesas de*

⁷² 5.1.1.6 - Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei 4320/64, repercutindo no resultado orçamentário, ocasionando déficit de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outras despesas liquidadas na mesma situação, conforme informações coletadas junto à Secretaria de Estado da Saúde.



Exercícios Anteriores.

A questão merece ser destacada uma vez que tais despesas passaram a onerar os exercícios subsequentes, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período, agravando a situação evidenciada no tópico precedente.

Embora as despesas empenhadas em 2017 pelo Poder Executivo, no elemento 92, tenham tido pequena redução relativamente ao exercício precedente, o patamar manteve-se elevado (554,73 milhões), indicando a continuidade da prática sem a tomada de medidas eficientes para mitigar o problema:

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES DO PODER EXECUTIVO
ELEMENTO 92

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 101,50 milhões | 109,75 milhões | 296,11 milhões | 377,61 milhões | 502,60 milhões | 589,34 milhões | 554,73 milhões |

Fonte: Relatórios Técnicos da DCG referentes às contas anuais prestadas pelo Governador.

Essas despesas representam compromissos que o Estado deixou de reconhecer na execução orçamentária do próprio exercício em que foram contraídos, passando a onerar a execução orçamentária de exercícios posteriores, principalmente do exercício imediatamente subsequente.

O procedimento constitui postergação do reconhecimento e pagamento de despesas de um exercício para outro, alterando significativamente os resultados da execução orçamentária, bem como o reconhecimento de dívidas decorrentes de despesas liquidadas de fato, porém ainda não reconhecidas no orçamento do Poder Executivo ou indevidamente canceladas em exercícios anteriores.

Nos termos do que dispunha o art. 44 do Decreto



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

Estadual n° 2444/2014,⁷³ reprisado pelo art. 46 do Decreto Estadual n° 964/2016,⁷⁴ apenas em determinadas hipóteses restritas e devidamente justificadas, caberia o reempenhamento de despesas por dotação para Despesas de Exercícios Anteriores.⁷⁵

E ainda que tivessem sido preenchidos os requisitos legais, gize-se que esse tipo de despesa deve ser utilizado sob regime de exceção, haja vista que contraria o princípio da anualidade, onerando orçamento estranho ao que se refere a despesa, acarretando detalhamento insuficiente que inviabiliza a correta classificação econômica do gasto público, com prejuízo à transparência e ao controle social.

O excesso de despesas transferidas para o exercício subsequente decorre da falta de planejamento orçamentário, ocasionando o emprego do Elemento de Despesa 92 de forma inapropriada e abusiva.

Esse problema da postergação do reconhecimento de despesas guarda correlação ainda com o volume de despesas liquidadas e posteriormente canceladas, situação apontada reiteradamente nos Pareceres Prévios emitidos pelo Tribunal de Contas desde o exercício de 2010.

⁷³ Art. 44. Após o término do exercício, poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, quando devidamente reconhecidas pela autoridade competente e obedecida, sempre que possível, em ordem cronológica, as seguintes despesas: I - não processadas em época própria, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las; II - de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida; e III - relativas a compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

⁷⁴ Art. 46. Após o término do exercício, poderão ser pagas por dotações para Despesas de Exercícios Anteriores, quando devidamente reconhecidas e justificadas pela autoridade competente e obedecida, sempre que possível, em ordem cronológica, as seguintes despesas:

I - não processadas em época própria, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las; II - de "Restos a Pagar" com prescrição interrompida; e III - relativas a compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

⁷⁵ Tema atualmente regrado pelo art. 51 do Decreto Estadual n° 1381/2017.



Registre-se que tramita no Tribunal o processo n° @PMO-16/00509956, que trata do assunto em decorrência da ressalva 6.1.4.1 e da recomendação 6.2.5.1, ambas feitas no Parecer Prévio das contas de 2015,⁷⁶ por meio do qual o Tribunal deverá acompanhar atentamente o saneamento futuro da questão.

Neste passo, a posição orçamentária do Estado, em 31 de dezembro de 2017, foi novamente prejudicada pelo uso indevido do Elemento de Despesas 92 como uma espécie de orçamento paralelo, vulnerando sobremaneira a confiabilidade dos dados contábeis do Estado.

A questão certamente deve ser levada em conta na apreciação das contas anuais de governo prestadas, dada a recorrência do fato, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

3.6 DESCUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO

Conforme anotado no item 2.4.2 deste parecer, o resultado primário foi negativo em R\$ 1,13 bilhão, valor este inferior ao da meta estabelecida na LDO, que era de R\$ 390,36 milhões positivo, ficando aquém da meta em R\$ 1,52 bilhão (R\$ 390,36 milhões + R\$ 1,13 bilhão).

Além do descumprimento da meta do resultado primário, auditores da DCG informaram o não cumprimento das metas de dívida consolidada líquida e de receita total.

O descumprimento da meta de dívida consolidada líquida é relativizado pelo fato de que a Dívida Consolidada

⁷⁶ 6.1.4.1. Existência de Déficit Orçamentário no valor de R\$ 237.857.307,42 (duzentos e trinta e sete milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, trezentos e sete reais e quarenta e dois centavos), que foi impactado por despesas de exercícios anteriores. A execução de despesas em exercícios posteriores aos de suas competências provoca distorções expressivas nos resultados orçamentários do Estado.

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



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

Líquida do Estado encerrou o 3º quadrimestre de 2017 em R\$ 10,80 bilhões, correspondendo as 51,10% da RCL, ficando abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal, que é de até 200% da RCL, nada obstante ter superado o limite estabelecido pela LDO (R\$ 10,79 bilhões).

Já o descumprimento da meta de receita total não conseguiu ser equacionado pelo cumprimento da meta de despesa total, acarretando déficit orçamentário de R\$ 221.317.536,01, consoante tratado no item 3.4 do parecer.

É certo que não se deve desconsiderar o componente da imprevisibilidade na fixação das metas consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, mormente levando-se em conta que a referida norma é editada mais de sete meses antes do início do exercício considerado.

Contudo, existem critérios vigentes para o cálculo do resultado primário, cuja estimativa deve levar em conta as despesas e receitas previstas para o exercício de referência, distinguindo-se as primárias das financeiras.

Perceba-se que desde o exercício de 2012 o Governo não vem cumprindo a meta de resultado primário, distanciando-se ano a ano do valor estipulado na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias:

DIFERENÇA ENTRE O RESULTADO PRIMÁRIO E A META FIXADA NA RESPECTIVA
LDO

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 181 milhões | 1,31 bilhão | 1,05 bilhão | 1,15 bilhão | 1,46 bilhão | 1,52 bilhão |

Fonte: Relatórios Técnicos da DCG referentes às contas anuais prestadas pelo Governador.



Conforme ressaltado pelo Exmo. Relator das Contas de Governo do exercício de 2016,⁷⁷ “o citado descumprimento tem sido reiterado, o que pode afetar a análise sobre a capacidade de pagamento do Estado, prejudicando futuras operações de crédito, isto porque o resultado primário evidencia a capacidade de pagamento dos serviços da dívida”.

Registre-se que tramita no Tribunal o processo n° @PMO-@16/00509875, que trata do assunto em decorrência da ressalva 6.1.6.1 feita no Parecer Prévio das contas de 2015,⁷⁸ por meio do qual o Tribunal deverá acompanhar atentamente o saneamento futuro da questão.

Independentemente disso, constata-se o não cumprimento das metas de dívida consolidada líquida e de receita total, bem como o reiterado descumprimento da meta de resultado primário, cujo atendimento é indicativo de um planejamento orçamentário equilibrado, sendo este um dos pressupostos da gestão fiscal responsável.

Levando em conta tais considerações, a questão deve ser valorada na apreciação das contas, constituindo restrição grave que enseja parecer prévio pela rejeição das contas.

3.7 PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS

Conforme item 2.3.4 deste parecer não foram feitos repasses ao Tribunal de Justiça referentes ao valor devido para pagamento de precatórios dos exercícios de 2016 e 2017, no período entre janeiro e novembro (R\$ 115.934.895,76).

A ausência de pagamentos de precatórios ao longo do exercício contraria o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto

⁷⁷ Disponível em:

<<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4540863.pdf>>.

Acesso em: 14-5-2018.

⁷⁸ 6.1.6. Metas Fiscais

6.1.6.1. Descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário, demonstrando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.



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

Estadual n° 3061/2010,⁷⁹ com redação dada pelo Decreto Estadual n° 2057/2014.⁸⁰

Na sessão plenária que tratou da apreciação das contas de governo do exercício de 2016, destaquei a ausência de recolhimento do valor devido para pagamento de precatórios no exercício de 2016 (R\$ 303.595.295,76), fato que ensejou a ressalva 5.1.1.7 do Parecer Prévio n° 1/2017.⁸¹

Audidores da DCG informaram que o Estado disponibilizou R\$ 509 milhões para o pagamento de precatórios no exercício de 2017, referentes a 10% do saldo de depósitos judiciais, nos termos autorizados pela novel Lei Complementar Estadual n° 706/2017.⁸²

Segundo cálculo empreendido pelo Tribunal de Justiça no processo administrativo n° 0000193-78.2010.8.24.0500, não obstante a utilização do saldo de depósitos judiciais, o Estado teria deixado de disponibilizar R\$ 115.934.895,76 para o pagamento de precatórios referentes a 2016 e a janeiro/novembro de 2017.

Referido valor foi judicializado pelo Estado de Santa Catarina, por meio do Mandado de Segurança n° 4029145-97.2017.8.24.0000, impetrado em 13 de dezembro de 2017.

Concomitantemente, sobreveio a edição da Emenda Constitucional n° 99, de 14 de dezembro de 2017, que alterou a redação do art. 101, § 2°, II, b, do ADCT, prevendo que os Estados passariam a poder utilizar até 15% dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios:

⁷⁹ Art. 1°. [...] § 2° O montante anual devido será repassado em uma ou mais parcelas, até o mês de outubro do respectivo exercício, ou em parcelas mensais de 1/12 avos.

⁸⁰ Nas contas de 2016 essa questão foi objeto de ressalva.

⁸¹ 5.1.1.7. Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1°, §2°, do Decreto (estadual) n. 3061/2010, com redação dada pelo Decreto (estadual) n. 2057/2014; [...]

⁸² Art. 3° Fica autorizada a transferência de até 20% (vinte por cento) do saldo de depósitos judiciais existente na data do início da vigência desta Lei Complementar para o pagamento de débitos de precatórios, divididos da seguinte forma:

I - 10% (dez por cento) ao Estado de Santa Catarina; [...]



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

Art. 101. [...]

§ 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos:

[...]

II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se: [...];

b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); [...] (Grifos acrescidos)

Em vista da alteração legislativa, o relator do MS supracitado, desembargador Rui Fortes, expediu liminar favorável ao Estado, em 19-12-2017, concedendo a emissão de certidão positiva de regularidade no pagamento de precatórios, com efeito de negativa, aduzindo que a utilização de 15% do saldo de depósitos judiciais, conforme autorizado pela EC nº 99/2017, seria suficiente para quitação dos valores supostamente pendentes de 2016 e 2017:⁸³

⁸³ Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Disponível em: <<https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/open.do>>. Acesso em: 15-5-2018.



Segundo elementos existentes nos autos, os 15% (quinze por cento) dos depósitos judiciais são suficientes para quitação integral dos precatórios de 2016 e 2017. A tese de que referida emenda constitucional é autoaplicável, também é plausível, pois a regra prevista no § 2º do art. 105 do ADCT, em sua nova redação, a qual prevê que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de janeiro de 2018, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regulamentarão nas respectivas leis o disposto no caput do art. 105, trata da compensação de crédito de precatório com dívidas fiscais junto aos entes públicos. Portanto, a regra que prevê a utilização de até 15% (quinze por cento) dos depósitos judiciais para pagamento de precatórios, a meu sentir, é autoaplicável, mas pode comportar divergência no colegiado, razão pela qual merece um debate mais amplo por ocasião do julgamento de mérito. De toda a sorte, a existência dessa fumaça do bom direito é suficiente, por si só, para o deferimento da medida de urgência, no mínimo para que o Estado tenha direito a uma "certidão positiva de regularidade no pagamento de precatórios", com efeito de negativa, para que possa dar sequência na busca de crédito junto a instituições financeiras, provenientes de programas federais.

Há que se acompanhar a tramitação da referida discussão judicial, cujos desdobramentos impactarão no valor dos precatórios relativos aos exercícios de 2016 e 2017, devendo o Tribunal de Contas igualmente atentar, no exame das contas de governo de exercícios vindouros, para a correta conversão do saldo de depósitos judiciais em pagamento de precatórios, nos termos do art. 9º da Lei Complementar Estadual nº 706/2017.⁸⁴

3.8 APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EM EDUCAÇÃO

⁸⁴ Art. 9º O Tribunal de Justiça deverá comunicar ao Tribunal de Contas do Estado todos os depósitos judiciais convertidos em pagamento de precatórios para fins de fiscalização dos respectivos registros.



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

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

O art. 167, *caput*, da Constituição Estadual, traz comando no mesmo sentido.

Feitas as devidas compensações, auditores da DCG verificaram que o Estado aplicou em manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2017, a importância de R\$ 4,19 bilhões, equivalente ao percentual de 22,70% da receita líquida de impostos e transferências.

Para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 425,59 milhões.

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

A análise retrospectiva dos gastos efetuados pelo Estado com manutenção e desenvolvimento do ensino, desde o exercício de 2011, evidencia comportamento estacionário do percentual sobre a receita líquida aplicado no ensino, tendo havido novo decréscimo no exercício de referência, em comparação a 2016:

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Percentual da Receita Líquida aplicado em MDE | 22,35% | 23,14% | 22,86% | 23,21% | 22,23% | 22,87% | 22,70% |
| Montante aplicado em MDE | 2,49 bilhões | 2,83 bilhões | 3,09 bilhões | 3,53 bilhões | 3,67 bilhões | 3,9 bilhões | 4,19 bilhões |



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

* Dados extraídos dos relatórios técnicos elaborados anualmente a respeito das contas anuais de governo, pela Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG).

A soma dos valores referentes ao mencionado período (2011 a 2017), que deixaram de ser aplicados para se alcançar o mínimo constitucional, perfaz o montante de R\$ 2,33 bilhões.⁸⁵

Além disso, tem-se que no exercício de 2017 o Estado atingiu o menor nível nominal em investimentos na área desde o exercício de 2011, representando ainda menos de 50% do montante nominal aplicado no exercício de 2009 (259,89 milhões),⁸⁶ conforme dados constantes no Portal da Transparência do Estado:

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Investimentos em MDE (despesas liquidadas) | 176,78 milhões | 178,44 milhões | 122,22 milhões | 189,37 milhões | 216,88 milhões | 161,18 milhões | 121,40 milhões |
| Investimentos em MDE (despesas pagas) | 173,78 milhões | 177,18 milhões | 121,06 milhões | 188,20 milhões | 214,71 milhões | 160,79 milhões | 120,19 milhões |

Os números demonstram que o Estado não logrou implementar mudanças concretas sobre a questão, incorrendo em grave inércia que vem resultando no sucessivo descumprimento da Constituição, mediante política de desinvestimentos que não apresenta perspectiva de melhora.

De maneira acertada, auditores da DCG não vêm considerando no cômputo dos gastos o montante correspondente

⁸⁵ Montante que não leva em conta exatamente os gastos computados com inativos, mas sim os recursos faltantes para o cumprimento do mínimo constitucional (os gastos com inativos computados pelo Poder Executivo frequentemente ultrapassam o piso de aplicação anual em manutenção e desenvolvimento do ensino).

⁸⁶ Valor apontado no Relatório n° DCE-170/2014, exarado no processo n° PCG-14/00183445.



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

ao pagamento com inativos da educação, já que a proposta apresentada pela SEF no ano de 2007, de redução gradativa das despesas com inativos no período de 20 anos, não foi aceita pelo Tribunal, por ferir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com efeito, o cômputo das despesas com inativos da educação para fins de averiguação do mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino não encontra guarida nas orientações gerais sobre a matéria, editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Neste sentido, eis o que preceitua o Anexo VIII da 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, aprovado pela Portaria nº STN/MF-403, de 28 de junho de 2016, válido para o exercício de 2017:⁸⁷

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

Esta orientação da Secretaria do Tesouro Nacional vem sendo reprisada desde a 1ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais,⁸⁸ tratando de diretiva que deve ser observada pelos Estados, conforme preconiza o art. 67, III,

⁸⁷ Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17_versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55>. Acesso em: 4-5-2018.

⁸⁸ Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/610035/MTDF1_VolumeII.pdf/db403dfb-2e42-495f-bb83-777075318b88>. Acesso em: 4-5-2018.



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

da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁸⁹ já que emanada pelo órgão atualmente competente para a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas nacionais, nos termos do art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁹⁰ c/c art. 17, I, da Lei nº 10.180/2001.⁹¹

Tal entendimento é reforçado pelo art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96),⁹² que remete a apuração das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o Relatório Resumido de Execução Orçamentária tratado no art. 165, § 3º, da Constituição, e no art. 52 da Lei Complementar nº 101/2000, devendo obedecer à política de uniformização de dados e informações relativas à gestão fiscal das contas públicas.

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

⁸⁹ Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: [...]; III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; [...] (Grifo acrescido)

⁹⁰ Art. 50. [...] § 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

⁹¹ Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal: I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central; [...]

⁹² Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.



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

levados em conta pelo Governo no cômputo do mínimo constitucional, ao longo dos últimos exercícios:

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Despesas com pessoal inativo da educação | 626,96 milhões | 1,02 bilhão | 1,12 bilhão | 1,30 bilhão | 1,29 bilhão | 1,40 bilhão | 1,73 bilhão |
| Percentual considerado | 75% | 70% | 65% | 60% | 55% | 50% | 45% |
| Despesa com inativos da educação computada para fins de cumprimento do mínimo constitucional pelo Executivo | 470,22 milhões | 714,22 milhões | 731,16 milhões | 782,02 milhões | 710,42 milhões | 698,34 milhões | 780,34 milhões |

* Dados extraídos dos relatórios técnicos elaborados sobre as contas anuais de governo, pela Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG).

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

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

Paralelamente a isso, é significativo o fato de que os recursos faltantes para o implemento do preceito



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

constitucional representam montante comparativamente baixo frente à renúncia fiscal estimada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas nos últimos exercícios:

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Renúncia de receitas estimada (LDO) | 4,27 bilhões | 4,87 bilhões | 4,66 bilhões | 5,01 bilhões | 5,17 bilhões | 5,45 bilhões | 5,57 bilhões |
| Despesas faltantes para o cumprimento do mínimo constitucional em MDE | 295,80 milhões | 228,22 milhões | 289,69 milhões | 271,83 milhões | 456,35 milhões | 362,78 milhões | 425,59 milhões |

* Dados extraídos dos relatórios técnicos elaborados pela DCG sobre as contas anuais de governo, e das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O fato ganha em destaque diante da ausência de controle efetivo do Estado sobre tais renúncias, conforme observado por auditores da DCG no relatório referente às contas anuais do exercício de 2016:⁹³

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

Os valores conhecidos tratam da renúncia oriunda de Remissão (R\$ 53,11 milhões), concessão de isenção de caráter não geral (R\$ 90,92 milhões) e outros benefícios diferenciados (R\$ 25,03 milhões).

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

⁹³ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo n° PCG-17/00171094. Relatório n° DCG-9/2017. Data: 4-5-2017.

Disponível em:

<<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/RELAT%C3%93RIO%20T%C3%89CNI%20CONTAS%20DO%20GOVERNO%202016.pdf>>. Acesso em: 7-5-2018.



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

O montante de recursos envolvidos em renúncia fiscal, bem como a falta de um programa de controle e análise de sua concretização, aumenta a importância da incidência de controles sobre os mecanismos de atualização dos valores relatados no Anexo de Metas Fiscais - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO. (Grifo meu)

A comparação motivou inclusive apresentação de projeto de lei em 2017 (PL n° 2346/2017), prevendo a proibição de se concederem novos incentivos fiscais a empresas, quando o Poder Executivo Estadual não tiver respeitado, no ano anterior, os percentuais mínimos em saúde e educação.⁹⁴

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

Consoante bem asseverado por auditores da DCG no relatório técnico referente às contas estaduais do exercício de 2011,⁹⁵ "o Estado, ao não aplicar, na época própria, os recursos mínimos exigidos pela Constituição da República, além de descumprir o mandamento maior, está contribuindo para a precariedade apresentada nas estruturas físicas dos estabelecimentos escolares, o planejamento extemporâneo das obras realizadas e a carência de professores para atendimento à demanda de alunos da rede pública estadual, dentre outros

⁹⁴ Projeto disponível em:

<http://www.alesc.sc.gov.br/expediente/2017/PL__0234_6_2017_Original.pdf>
. Acesso em: 7-5-2018.

⁹⁵ Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Processo n° PCG-12/00175554. Relatório n° DCE-210/2012. Data: 4-5-2012.

Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Relatorio_Tecnico_Contas_Gov_2011_Consolidado_FINAL.pdf>. Acesso: em 7-5-2018.



problemas que prejudicam sobremaneira o desenvolvimento do ensino catarinense”.

E conforme destacado pelo Conselheiro Luiz Roberto Herbst, no voto exarado por ocasião da relatoria das contas estaduais referentes ao exercício de 2016, a questão “extrapolou o limite da razoabilidade”, não havendo mais “condições de temporização”.

Na manifestação oral feita na sessão especial do Tribunal Pleno ocorrida em 31-5-2017, em que foi analisada a prestação de contas do exercício de 2016, concordei que a recorrência no descumprimento do mínimo constitucional com educação poderia ensejar manifestação pela rejeição das contas.

Todavia, considerando a necessidade de não haver mudança brusca de jurisprudência, na oportunidade manifestei-me pela elaboração de nova ressalva sobre o tema, alertando expressamente sobre a necessidade incontornável de que o limite constitucional fosse respeitado no exercício de 2017 (com desconsideração dos gastos com inativos), a partir do qual não haveria mais tolerância sobre o assunto.

Tal disposição encontra-se em linha com a Recomendação n° CNMP-44/2016, que trata acerca da atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo em educação,⁹⁶ e cujo art. 3° trouxe orientação aos membros do *Parquet* no sentido de serem reprimidos quaisquer desvios e retrocessos quantitativos ou qualitativos no piso de custeio do direito à educação, com estrito acompanhamento de sua execução orçamentário-financeira e da respectiva prestação de contas.

Nesse sentido foi que, em meados de 2017, este Ministério Público emitiu ofícios aos secretários de Estado

⁹⁶ Disponível em:

<<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-044.pdf>>. Acesso em: 8-5-2018.



da Fazenda e da Educação,⁹⁷ alertando acerca do efetivo cumprimento do mínimo constitucional em educação, desconsiderando-se as despesas com inativos, em atenção ao Parecer Prévio decorrente da análise das contas do exercício de 2016.

Por fim, destaco que o tema foi acompanhado nos autos do PMO-12/00066348, arquivado por meio da Decisão n° 47/2016, tendo havido recente instauração de novo processo (@PMO-16/00488185), cuja tramitação deve ser utilizada para o contínuo acompanhamento da questão.

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

3.9 APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM ENSINO SUPERIOR - ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

O art. 170 da Constituição do Estado⁹⁸ dispõe que o Estado deve prestar, anualmente, na forma de lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados

⁹⁷ Ofícios n° MPC/GPG-334/2017 e n° MPC/GPG-335/2017, ambos datados de 21 de julho de 2017 (anexos).

⁹⁸ 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.



nas instituições de educação superior legalmente habilitadas, mediante aplicação não inferior a 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Nos termos do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 281/2005,⁹⁹ tais recursos devem ser aplicados do seguinte modo: a) 90% às Fundações Educacionais de Ensino Superior, sendo 60% destinados a bolsas de estudo para alunos economicamente carentes, 10% para bolsas de pesquisa e 20% para bolsas de estudo a alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas; e b) 10% para as demais Instituições de Ensino Superior habilitadas e não mantidas com recursos públicos, sendo 9% para concessão de bolsas de estudo e 1% para bolsas de pesquisa destinadas a alunos economicamente carentes.

Referidos percentuais deixam evidente a importância do dispositivo constitucional para o ensino superior catarinense, tratando-se de mecanismo de estímulo social com vistas à promoção da igualdade de oportunidades por meio da

⁹⁹ 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.



educação.

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

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

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

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

MÍNIMO CONSTITUCIONAL NO ENSINO SUPERIOR - ART. 170

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Percentual aplicado | 2,05% | 1,64% | 1,95% | 1,86% | 1,36% | 1,27% | 1,28% | 1,42% |
| Recursos faltantes | 70,62 milhões | 93,63 milhões | 93,25 milhões | 106,23 milhões | 138,54 milhões | 153,50 milhões | 158,30 milhões | 165,24 milhões |
| TOTAL ACUMULADO NÃO APLICADO | | | | | R\$ 979,31 MILHÕES | | | |

Fonte: Relatórios Técnicos da DCG referentes às contas anuais prestadas pelo Governador.

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



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

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

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

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

6.2. Recomendar a Secretaria de Estado da Educação - SED que continue a envidar esforços no sentido de ampliar a quantidade de alunos a serem beneficiados com o Programa em questão, tendo em vista que boa parte da demanda de solicitações deixou de ser atendida por falta de recursos.

[...]

6.4. Determinar o arquivamento deste Processo de Monitoramento. (Grifei)

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

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

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



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

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

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

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

3.10 APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM SAÚDE

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

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a Emenda Constitucional n° 72/2016 alterou as redações do art. 155, § 2° e inciso II, da Constituição Estadual e do art. 50 do Ato



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

das Disposições Constitucionais Transitórias,¹⁰⁰ elevando o patamar mínimo para 15%, com regra de transição para o exercício fiscal de 2017 no percentual de 13%.

Segundo auditores da DCG, no exercício de 2017, aplicou-se em ações e serviços públicos de saúde a importância de R\$ 2,35 bilhões, equivalente a 12,73% das receitas líquidas de impostos e transferências, cumprindo o mandamento da Constituição Federal, porém descumprindo o percentual mínimo de transição fixado pela Constituição Estadual para o exercício de 2017, com aplicação a menor de R\$ 50.079.236,11.

O percentual atingido representou piora em relação ao exercício de 2016, conforme dados da tabela que segue:

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Percentual aplicado em saúde | 10,60% | 12,02% | 12,11 | 12,30 | 12,82 | 12,73% |
| Montante aplicado em saúde | 1,29 bilhão | 1,62 bilhão | 1,84 bilhão | 2,04 bilhões | 2,18 bilhões | 2,35 bilhões |

* Fonte: Relatórios Técnicos da DCG referentes às contas anuais de governo.

No estabelecimento dos números referentes ao exercício de referência, auditores do Tribunal desconsideraram determinados valores computados pelo Poder Executivo, equivalentes a R\$ 62.540.325,54, cuja inclusão elevaria o patamar de gastos com saúde para 13,07%, hipótese

¹⁰⁰ Art. 155. [...] § 2º O Estado e os Municípios anualmente aplicarão em ações e serviços de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento), calculados: [...] II - no caso do Estado, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea "a" e inciso II, todos da Constituição Federal, observado o disposto no art. 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). (Grifei)

Art. 50. A aplicação mínima a que se refere o art. 155, § 2º, inciso II, da Constituição do Estado, em ações e serviços públicos de saúde, será gradativamente implementada até o exercício fiscal de 2019, observado que: I - no exercício fiscal de 2017 serão aplicados 13% (treze por cento); [...] (Grifo meu)



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

na qual haveria também o cumprimento do mandamento constante na Constituição Estadual.

A desconsideração de tais valores, relativos a dispêndios financeiros com sequestros judiciais (R\$ 46.516.728,32) e Restos a Pagar não processados inscritos sem disponibilidade financeira no exercício de 2017 e posteriormente cancelados (R\$ 16.023.597,22), mostra-se correta, nos termos do que preconiza o Anexo XII da 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, aprovado pela Portaria n° STN/MF-403, de 28 de junho de 2016, válido para o exercício de 2017:¹⁰¹

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

- I - empenhadas e pagas no exercício de referência;
- II - empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e
- III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência

Com efeito, o cômputo de despesas não empenhadas legalmente no exercício violaria o princípio da competência, insculpido no art. 35, II, da Lei n° 4320/64, vulnerando o adequado controle da gestão orçamentária.

De outro lado, cabe enfatizar que as alterações de limite promovidas pela Emenda Constitucional estadual n° 72/2016 foram impugnadas pelo Governador do Estado perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5897, ainda pendente de análise quanto ao mérito.

¹⁰¹ Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/542015/MDF_7_edicao_05_04_17_versao_02_12_16.pdf/7a4bf97c-0db9-48c4-bb0e-41d9f6bedf55>. Acesso em: 4-5-2018.



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

Nada obstante, partindo da presunção de constitucionalidade inerente aos atos normativos editados pelo Poder Público, os novos limites estabelecidos pela Constituição Estadual se encontram plenamente vigentes, devendo ser observados pelo Governo para todos os efeitos.

Paralelamente a isso, vale aqui o mesmo argumento empregado quanto ao descumprimento constitucional do piso de gastos na educação, uma vez que o montante aplicado a menor na saúde (R\$ 50.079.236,11) equivale a somente 0,89% da renúncia fiscal projetada para o exercício na Lei de Diretrizes Orçamentárias (5,57 bilhões), renúncia sobre a qual o Poder Executivo não possui controle fiscalizatório adequado, conforme evidenciado na prestação de contas precedente, e sobre cuja questão há processo de monitoramento em tramitação (@PMO-16/00488266).

Conforme já dito alhures, tais estímulos devem encontrar seu limite na própria capacidade das finanças públicas estaduais em fazer frente aos seus compromissos, mormente aqueles de estatura constitucional, à exemplo das ações e serviços públicos de saúde, cujo implemento reflete política de estado essencial para o bem-estar social.

Neste passo, considerando que as despesas com ações e serviços públicos de saúde perfizeram R\$ 2,35 bilhões no exercício de 2017, representando aplicação de 12,73% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$ 18.474.407.230,31), evidencia-se restrição de ordem constitucional quanto ao ponto, caracterizada pelo não cumprimento do percentual mínimo fixado pelo art. 155, § 2º e inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 50, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Referida restrição enseja parecer prévio pela rejeição das contas.



O tema ganha relevância na análise das contas de governo na medida em que se constata um passivo bilionário no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde, assunto que será objeto do tópico que segue.

3.11 SAÚDE - DÍVIDA BILIONÁRIA

De acordo com o art. 48 da Lei Complementar Estadual n° 202/2000, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública.

Sob essa perspectiva, questão que merece ser referenciada é o passivo da Secretaria de Estado da Saúde, auditado pela Diretoria de Atividades Especiais - DAE do TCE nos autos do processo n° @RLA-17/00850315, após solicitação feita pelo Procurador-Geral de Justiça do MPSC, por meio do Ofício n° 524/2017/SUBJUR/PGJ.

Os elementos trazidos no Relatório n° DAE-3/2018, tomando por base os resultados acumulados dos exercícios de 2012 a 2017 (até 30-9-2017), demonstram graves irregularidades contábeis e financeiras, cuja dimensão transborda os limites setoriais da pasta, devendo repercutir na própria avaliação das contas estaduais de governo, à luz dos conceitos estabelecidos no art. 2º, incisos I e II, da Instrução Normativa n° 20-2015.¹⁰²

¹⁰² Art. 2º Para os fins do disposto nesta Instrução Normativa considera-se:

I - contas: conjunto ordenado de informações contábeis, orçamentárias, financeiras, econômicas, patrimoniais, de custos, operacionais e sociais, registradas de forma sistematizada, ética, responsável e transparente, com o objetivo de evidenciar os atos e fatos da gestão pública em determinado período, possibilitar a aferição de resultados, a identificação de responsabilidades e o acompanhamento e controle do cumprimento dos princípios e normas de administração pública pelo Tribunal de Contas e pela sociedade;



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

Conforme dados apresentados pela equipe técnica do Tribunal, oriundos do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), a evolução da dívida registrada no Fundo Estadual de Saúde, considerados o Passivo Circulante e Não-Circulante, apresentou acentuado crescimento desde o exercício de 2015, com forte aumento no exercício de 2017, conforme demonstrado no seguinte quadro:

| Conta | 2012 (R\$) | 2013 (R\$) | 2014 (R\$) | 2015 (R\$) | 2016 (R\$) | *2017 (R\$) |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Passivo Circulante | 30.737.940,93 | 53.961.177,20 | 39.558.958,62 | 119.839.816,04 | 290.416.366,19 | 500.636.550,64 |
| Passivo Não-Circulante | 74.047.138,11 | 67.279.637,79 | 69.821.682,59 | 73.955.263,83 | 74.378.385,76 | 90.898.08,41 |
| TOTAL | 104.785.079,04 | 121.240.814,99 | 109.380.641,21 | 193.795.079,87 | 364.794.751,95 | 591.534.559,05 |

* Fonte: Quadro 13 do Relatório nº DAE-3/2018 (@RLA-17/00850315)

Dos valores representativos do Passivo Circulante até 30-9-2017, R\$ 255.587.555,57 referiam-se à Conta *Credores a Pagar sem Execução Orçamentária*, relativa a serviços já realizados e mercadorias já entregues cujas respectivas despesas se encontram liquidadas, porém sem prévio empenho.

E conforme apontado no item 4.1.1.1 do Relatório nº DCG-10/2018, os valores da mencionada conta, referentes ao Fundo Estadual de Saúde, alcançaram R\$ 281.182.099,75 no final do exercício de 2017.

Muito embora tal registro esteja correto sob o aspecto da técnica contábil, é cediço que a realização de despesas sem prévio empenho constitui prática vedada pelo art. 60, *caput*, da Lei nº 4.320/64, tratando-se de conduta

II - prestação de contas anual de governo: conjunto de informações abrangendo de forma consolidada a execução dos orçamentos de todos os poderes, órgãos e entidades do respectivo ente público federado, visando demonstrar os resultados alcançados no exercício, em relação às metas do planejamento orçamentário e fiscal e ao cumprimento de limites constitucionais e legais, para julgamento do Poder Legislativo, sobre as quais o Tribunal de Contas emite parecer prévio; [...]



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

irregular que distorce o resultado orçamentário do Estado, impactando os sucessivos exercícios financeiros.

Mas, para além disso, a auditoria realizada por auditores da DAE trouxe à lume dado de extrema gravidade, consubstanciado na existência de despesas realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde, no montante de R\$ 492.424.083,13, sem o devido registro contábil, representando 45,43% do verdadeiro passivo da Unidade, que alcança a cifra bilionária de R\$ 1.083.958.642,18, considerando-se somente os dados auditados até 30-9-2017.

Tal montante ganha mais relevo diante da informação consignada por auditores da DAE,¹⁰³ no sentido de que, em razão da situação organizacional encontrada na pasta, não seria possível fixar com precisão o valor da dívida, ante a possibilidade de que houvesse "mais documentos, notas e contratos não contabilizados até 30-9-2017, que não foram apresentados à equipe de auditoria ou ainda que não chegaram ao conhecimento da Gerência Orçamentária da SES".¹⁰⁴

Os números demonstram grave desorganização financeira no setor.

Por um lado, é certo que a partir da crise fiscal originada em 2014, o problema do financiamento da saúde pública agravou-se na maioria dos Estados e Municípios, haja vista a redução dos recursos obtidos junto ao Governo Federal por meio do SUS, que não foram sequer capazes de cobrir a inflação em 2015 e 2016, ante a falta de atualização do Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade (Teto MAC), reforçada pela Emenda Constitucional n° 95/2016, que mantém

¹⁰³ Fl. 3098 do processo n° @RLA-17/00850315.

¹⁰⁴ Conforme consignado por auditores da DAE em outro trecho do mencionado relatório, "verificou-se a dificuldade que a Gerência de Contabilidade enfrenta para realizar os devidos registros, uma vez que depende das informações de outras Gerências, que muitas vezes não apresentam qualquer documentação para dar suporte à contabilização dos fatos, tornando o processo, além de manual, incerto" (fl. 3097 do processo n° @RLA-17/00850315).



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

estagnado, em termos reais, o total de gastos da União em despesas primárias, nelas incluída a saúde.

Segundo apontado por auditores da DAE, caso a gestão estadual continuasse a receber repasses no patamar de 2014, isso representaria um reforço de R\$ 314,18 milhões para os cofres do Governo em valores atualizados (item 2.2 do Relatório nº DAE-3/2018).

Também há que se considerar os gastos atualmente suportados com a judicialização da saúde, que vem levando o Poder Público à necessidade de reservar parcela de seu orçamento para fornecer medicamentos e serviços demandados individualmente, chegando a 4,69% dos recursos empenhados no exercício de 2017, conforme evidenciado na seguinte tabela:

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Despesas derivadas de sentenças judiciais | 75,81 milhões | 148,31 milhões | 122,30 milhões | 135,51 milhões | 118,15 milhões | 151,75 milhões |
| Percentual em relação ao orçamento da Saúde | 3,40% | 5,99% | 4,40% | 4,07% | 3,79% | 4,69% |

Fonte: Relatório nº DCG-9/2017 (PCG-17/00171094) e Relatório nº DCG-10/2018 (PCG-18/00200720)

Todavia, os achados trazidos por auditores da DAE apontam no sentido de que tais circunstâncias não foram decisivas para o descontrole atualmente vivenciado nas finanças da saúde estadual, cuja origem guarda relação com deficiências de macrogestão acumuladas ao longo dos últimos exercícios, de que são exemplos as seguintes constatações, além de outras constantes do Relatório nº DAE-3/2018:

a) conflito de competências entre as gerências, inexistindo parâmetros de subordinação e atribuições claramente definidas, principalmente das Superintendências de Planejamento e Gestão do SUS e de Serviços Especializados e



Regulação, com informalidade da estrutura organizacional da pasta, situação que poderia ser mitigada aprovando-se o regimento interno da SES, regulamentando fluxos e funções (item 2.1.2 do Relatório n° DAE-3/2018);

b) inexistência de ferramenta ativada que possibilite apurar os valores empenhados, liquidados e o saldo a empenhar de cada contrato, conforme admitido pela própria SES (item 2.1.2 do Relatório n° DAE-3/2018);

c) reajuste em 7 dos 8 contratos com Organizações Sociais no ano de 2014, com aumento médio no valor anual contratado de 29%, sem critérios técnicos e sem adequada elevação proporcional das metas de serviços a serem prestados, importando, a partir de 2014, no aumento anual de aproximadamente 100 milhões em despesas contratadas (item 2.2.2 do Relatório n° DAE-3/2018);¹⁰⁵

d) descontrole no aumento das despesas com pessoal, superior ao ritmo de crescimento da receita estadual a partir da crise financeira de 2014, de que são exemplos a Lei Estadual n° 16.351/2014, que dobrou o valor da gratificação para os servidores da saúde sem qualquer contrapartida quanto ao aumento de produção,¹⁰⁶ gerando um aumento aproximado de R\$ 12 milhões ao mês na folha, bem como a Lei Estadual n° 16.160/2013, que criou a Gratificação de Desempenho e Produtividade Médica, com impacto anual na folha de 65 milhões de reais (item 2.2.2 do Relatório n° DAE-3/2018);

e) entre outras situações apontadas.

Todos esses fatores foram potencializados pelo planejamento orçamentário inconsistente da Secretaria,

¹⁰⁵ A respeito dos repasses para os hospitais administrados por Organizações Sociais de Saúde (OSS), auditores da DAE levantaram que em 30-9-2016 a dívida totalizava R\$ 1.152.866,26. Um ano depois, este valor chegou a R\$ 110.281.793,09 (representado um aumento de mais de 109 milhões de reais).

¹⁰⁶ O art. 1° da Lei Estadual n° 16351/2014 estabeleceu que a gratificação por desempenho passasse a ser 100% do vencimento do cargo, ao invés de 50%.



derivado do desconhecimento do Estado acerca do real custo da saúde em cada uma das unidades existentes, sem que houvesse gestão dos contratos ativos, inclusive quanto ao devido empenhamento dos valores totais pactuados, impossibilitando diagnósticos financeiros da Saúde no Estado, bem como ocasionando programações financeiras de desembolso subavaliadas, com tendência de acúmulo de obrigações sem previsão orçamentária e sem a devida reserva de recursos.

Nesse sentido, a seguinte conclusão do relatório técnico em questão, destacando os aspectos fundamentais da crise vivenciada pela saúde estadual catarinense (item 3 do Relatório nº DAE-3/2018):

Em relação ao crescimento da dívida da saúde, dois aspectos foram fundamentais. Primeiro, houve acréscimos de despesas sem o devido critério. Este foi o caso dos reajustes contratuais feitos para as OSS estaduais em 2014, que geraram um aumento de R\$ 116 milhões nas despesas, sem que as metas das unidades hospitalares fossem alteradas na mesma proporção.

Segundo, os gastos com pessoal da SES, item da despesa mais importante para a prestação dos serviços de saúde, cresceram vertiginosamente nos últimos anos sem haver respaldo financeiro para este aumento.

Além disso, há de se considerar o orçamento inconsistente, resultando na ausência de planejamento das ações da saúde, de critérios para alocação dos recursos, entre outros.

Estas constatações apontam para erros de macrogerenciamento e falta de racionalização na gestão dos recursos estaduais da saúde ao longo dos últimos exercícios, com consequências severas, cujos impactos financeiros afetam significativamente tanto a real posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado no exercício de 2017 quanto a própria prestação de serviços adequados à população, sendo que a amortização da dívida acumulada demandará compromisso rígido de economias por, pelo menos, 6 exercícios



financeiros consecutivos, conforme cálculo detalhado no item 2.1.3 do Relatório n° DAE-3/2018, comprometendo as gestões futuras.

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

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

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

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

4 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei



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

Complementar n° 202/2000, manifesta-se pela emissão de parecer prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a **REJEIÇÃO** das CONTAS do GOVERNO do ESTADO de SANTA CATARINA, referente ao exercício de 2017, considerando as seguintes GRAVES RESTRIÇÕES:

- Déficit Orçamentário registrado no valor de R\$ 221,32 milhões, ocasionado pelo descumprimento da meta de receita total para o exercício, acarretando o descumprimento do princípio do equilíbrio orçamentário.

- Realização de despesas sem prévio empenho, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei n° 4320/64, no montante de R\$ 351.824.803,36, com registro no subsistema patrimonial, gerando distorções no resultado orçamentário em desacordo com o art. 85 da Lei n° 4320/64, ocasionando déficit orçamentário ajustado de R\$ 573.142.339,37.

- Realização de despesas sem prévio empenho e sem registros contábeis, contrariando preceitos básicos da contabilidade pública, no montante de R\$ 57.768.707,59, que somados às despesas sem prévio empenho registradas no subsistema patrimonial, resulta em déficit orçamentário ajustado de R\$ 630,91 milhões, representando grave distorção orçamentária contrária ao disposto no art. 85 da Lei n° 4320/64, com agravante da possível realização de outras despesas no exercício de 2017 não registradas no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, conforme demonstrado no Relatório n° DAE-3/2018 (processo n° @RLA-17/00850315), evidenciando descontrole contábil e orçamentário.

- Realização de alterações orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) em virtude de superávit financeiro, sem adequada comprovação da existência de saldo suficiente para sua cobertura, bem como abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, com saldo negativo de arrecadação das respectivas fontes e sem



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

tendência arrecadatória positiva, portanto, sem recursos para justificar os créditos abertos, dando ensejo à realização de despesas sem autorização legislativa e sem o adequado controle, em contrariedade ao disposto no art. 167, V, da Constituição e ao art. 43 da Lei nº 4320/64.

- Excesso de despesas de exercícios anteriores, no montante de R\$ 554,73 milhões, em contrariedade ao caráter excepcional de tais despesas, conforme disposto no art. 37 da Lei nº 4320/64 e art. 46 do Decreto Estadual nº 964/2016, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período, com ônus para os exercícios subsequentes, mediante utilização do Elemento de Despesa 92 como espécie de orçamento paralelo, em prejuízo da credibilidade e confiabilidade dos resultados contábeis apresentados, bem como acarretando detalhamento insuficiente que inviabiliza a correta classificação econômica do gasto público, com prejuízo à transparência e ao controle social.

- Descumprimento reiterado da meta de resultado primário nos últimos seis exercícios, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável, podendo afetar a análise sobre a capacidade de pagamento do Estado, prejudicando futuras operações de crédito, em desconformidade com os arts. 1º, § 1º, e 4º, § 1º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no percentual de 22,70% da receita líquida de impostos e transferências, abaixo do percentual mínimo constitucional previsto no art. 212 da Constituição, com aplicação a menor de R\$ 425,59 milhões, representando piora em relação ao percentual do exercício de 2016, diminuição histórica dos níveis de investimento e tendência estacionária do percentual nos últimos exercícios, sem perspectivas concretas de



melhora, evidenciando restrição constitucional de ordem gravíssima.

- Aplicação de 1,42% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, acarretando falta de aplicação de recursos no montante de R\$ 165,24 milhões, caracterizando o descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual.

- Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde no percentual de 12,73% da receita líquida de impostos e transferências, abaixo do percentual mínimo constitucional de 13%, previsto no art. 155, § 2º e inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 50, I, do respectivo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com aplicação a menor de R\$ 50.079.236,11.

- Descontrole contábil e gerencial da Secretaria de Estado da Saúde, em virtude de planejamento orçamentário inconsistente e deficiências de macrogestão contábil, evidenciados no processo @RLA-17/00850315, verificando-se um passivo de R\$ 1.083.958.642,18, considerando somente os dados auditados até 30-9-2017, dos quais R\$ 492.424.083,13 não haviam passado pelo estágio do empenho, tampouco haviam sido registrados contabilmente, representando grave distorção orçamentária e patrimonial contrária ao art. 85 da Lei nº 4320/64, com agravante da possível existência de outras despesas não registradas em virtude da situação organizacional encontrada na pasta.

- Ausência de registros contábeis adequados sobre a renúncia de receitas bilionária estimada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, contrariando o art. 85 da Lei nº 4320/64, com prejuízo ao controle externo e social na avaliação da pertinência dos benefícios mantidos, vulnerando-se



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

sobremaneira a transparência fiscal demandada pela Lei Complementar n° 101/2000.

• RESSALVAS:

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

- Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade nas audiências públicas organizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina - ALESC e das ações consideradas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

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

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

- Descumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, cuja execução deveria ser concluída nos exercícios de 2016 e 2017.

- Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, em descumprimento da Lei Estadual n° 16.159/2013.

- Desrespeito ao limite máximo de repasses ao HEMOSC e ao CEPON, e de limite mínimo quanto aos Hospitais, a propósito dos recursos provenientes da devolução voluntárias dos Poderes, de doações efetuadas por contribuintes tributários, e dos rendimentos de aplicação financeira, conforme preceituado pela Lei estadual n° 16.159/2013.

- Aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, no patamar de R\$ 400,28 milhões, correspondendo a 1,70% das receitas correntes apuradas no período, ficando



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

R\$ 70,68 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual.

- Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central do sistema (Secretaria da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder Executivo Estadual, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria-Geral da União), vinculado à Presidência da República, com *status* próprio de ministério.

- Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contendo todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa nº TC-20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico.

- Gastos com publicidade pelos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social em patamar elevado.

- Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência - FIA.

• RECOMENDAÇÕES ao gestor:

- Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas no orçamento estadual.

- Adote providências para que o percentual excedente de gastos com pessoal do Poder Executivo seja eliminado nos dois quadrimestres subsequentes ao período de apuração analisado nestes autos.



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

- Adote providências quantos aos riscos fiscais e passivos contingentes da INVESC, Letras do Tesouro e DEINFRA, conforme exigência do art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Adote providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo.
- Adote providências para evitar os déficits de vagas nos presídios, bem como providências naqueles avaliados com a indicação "péssima", quais seja, 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.
- Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade-Geral da Secretaria do Estado da Fazenda implante a apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.
- Adote providências para a disponibilização das informações ainda não constantes do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, descritas no Relatório Técnico, ressalvada a lista de contatos dos órgãos e entidades estaduais, haja vista a existência de direcionamento próprio, no portal, para os sítios eletrônicos oficiais de todas as unidades estaduais.
- DETERMINAÇÕES às Diretorias competentes do Tribunal:
 - Realização de auditoria visando apurar a legalidade dos registros contábeis e cálculos atuarias do Fundo Financeiro.
 - Realização de auditorias na CASAN, CODESC, INVESC, e SCGÁS visando verificar o prejuízo apurado no exercício de 2017, no montante de R\$ 28,26 milhões.
 - Realização de auditoria relativa às alterações orçamentárias do Estado nos exercícios de 2015 em diante, **mediante abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais)**, realizada por fonte de recursos provenientes do superávit financeiro do balanço patrimonial e do excesso de



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

arrecadação, nos termos da determinação 5.3.1.1 do Parecer Prévio nº 1/2017 (PCG- 17/00171094).

- Quanto às ressalvas e recomendações remanescentes dos exercícios anteriores, seja mantida a sistemática de acompanhá-las por processo de monitoramento, mediante apresentação pelo Poder Executivo de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras.

- Quanto às ressalvas e recomendações relativas à análise das Contas do exercício de 2017, cuja matéria não seja objeto de processo de monitoramento já em tramitação, sejam autuados autos específicos, sendo propostos os respectivos planos de ação por parte do Poder Executivo.

Florianópolis, 15 de maio de 2018.

Aderson Flores

Procurador