

PROCESSO Nº:	PCG-17/00171094
UNIDADE GESTORA:	Governo do Estado
RESPONSÁVEL:	João Raimundo Colombo
ASSUNTO:	Prestação de Contas anuais do Estado Prestadas pelo Governador referente ao exercício de 2016
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/LRH - 251/2017



TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA

RELATÓRIO DO RELATOR
CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
EXERCÍCIO 2016
PROCESSO PCG 17/00171094



PROCESSO Nº:	PCG-17/00171094
UNIDADE GESTORA:	Governo do Estado
RESPONSÁVEL:	João Raimundo Colombo
INTERESSADO:	João Raimundo Colombo
ASSUNTO:	Prestação de contas do exercício de 2016
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/LRH-251/2017

RELATÓRIO DO RELATOR

Conselheiro Luiz Roberto Herbst

**Contas Prestadas pelo Governador
do Estado de Santa Catarina**

Exercício de 2016

Florianópolis, 31 de maio de 2017

1. Introdução

Os autos tratam da prestação de contas do Governador do Estado de Santa Catarina, Excelentíssimo Senhor João Raimundo Colombo, relativas ao exercício financeiro de 2016, apresentadas a este Tribunal de Contas no dia 03 de abril de 2017, atendendo ao prazo legal.

Nos termos do artigo 59, inciso I, da Constituição Estadual, a partir desta data de entrega, o Tribunal de Contas deve apresentar a sua manifestação técnica no prazo de 60 (sessenta dias), mediante emissão de parecer prévio.

De acordo com a o artigo 47 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), as contas do Governador são constituídas pelo Balanço Geral 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, as quais serão anexadas às dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas.

O parecer prévio possui caráter opinativo e consiste na apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício examinado e deve informar se o Balanço Geral do Estado demonstra adequadamente as posições orçamentária, financeira e patrimonial, assim como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade pública, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

A emissão do parecer prévio sobre as Contas do Governo decorreu do acompanhamento da execução orçamentária, do exame do Balanço Geral e do relatório do órgão de controle interno pela Diretoria de Controle de Contas de Governo, que elaborou o Relatório Técnico n. DCG-09/2017, seguindo os parâmetros definidos pelo artigo 73 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Não obstante o excelente trabalho realizado pela Diretoria de Controle de Contas de Governo, neste ano, a apreciação por este Relator se mostrou mais difícil em razão do tempo exíguo para examinar as contas, uma vez que iniciei a relatoria deste processo apenas no dia 26 de abril, por ocasião de sua redistribuição, ante a designação de novo relator, conforme consta na Portaria n. 0241/2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas de 05 de maio de 2017. Nesse sentido, houve a necessidade de solicitar algumas informações complementares para melhor detalhamento de pontos do relatório técnico apresentado pela Diretoria de Controle de Contas de Governo.

Ressalto que as contrarrazões do Poder Executivo foram apreciadas pela área técnica deste Tribunal e pelo meu Gabinete, conforme a seguir exposto.

2. Ressalvas e recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em 2015

Antes do exame das contas de 2016, mostram-se pertinentes algumas considerações sobre as ressalvas e recomendações dos últimos três exercícios.

No Parecer Prévio sobre as contas do Exercício de 2015, emitido em 02.06.2016, este Tribunal recomendou à Assembleia Legislativa a aprovação das contas, com as seguintes ressalvas e recomendações:

I - Ressalvas:

1. Fixação de despesas em valores não exequíveis, especialmente no que tange a investimentos, que não refletem a realidade orçamentária e financeira do Estado;

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

3. Classificação contábil inapropriada das doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, gerando distorções na base de cálculo utilizada para fins do cálculo dos repasses do Poder Executivo Estadual aos Municípios Catarinenses, FUNDEB, Poderes e Órgãos e, causando reflexos no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde;

4. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs;

5. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs - no valor de R\$ 24,23 milhões, em desacordo com o art. 8º, §1º, da Lei (estadual) n. 16.297/13;

6. 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;

7. Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares ínfimos que denotam pouca eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos;

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

9. Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

10. Ausência de recolhimento ao FUNDEB do percentual incidente sobre a receita do FUNDOSOCIAL recolhida sob o código 3700 - ICMS Conta Gráfica;

11. Descumprimento do art. 170, parágrafo único da Constituição Estadual, com aplicação de 1,40% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%;

12. Descumprimento do art. 171 da Constituição Estadual com aplicação a menor de 4,98% dos Recursos Arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES e desvio do objeto do citado Fundo;

13. Descumprimento na aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, que no exercício de 2015 somaram R\$ 387,04 milhões, correspondendo a 1,80% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 42,09 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual;

14. Existência de irregularidades graves relativas à qualidade na execução da pavimentação asfáltica do trecho de 11,25 Km entre os Municípios de Botuverá e Vidal Ramos em face da fiscalização deficiente;

15. Carência de fiscalização nas obras do FUNDAM por parte do BRDE e do Estado de Santa Catarina, contribuindo para má qualidade aparente de algumas obras auditadas.

II - Recomendações:

1. Realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração do orçamento fiscal, de seguridade social e de investimentos abrangendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa em valores compatíveis com as necessidades para que sejam executados os projetos e atividades planejados;

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 adicionais, por excesso de arrecadação, em algumas fontes de recursos, sem a comprovação do excesso apontado;

3. Realizar esforços para priorizar as ações propostas por meio do orçamento participativo regional e as ações consideradas como prioritárias na LDO, bem como a regulamentação do art. 120-B da Constituição do Estado de Santa Catarina;

4. Atualizar o Módulo de Acompanhamento Físico do SIGEF e providenciar sua adequação tempestiva, ao longo da execução orçamentária para contemplar a execução das metas de todas as subações previstas no orçamento Estadual;

5. Desenvolver ferramentas de controle precisas e atualizadas sobre os mecanismos de atualização dos 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;

6. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs;

7. Atender ao disposto no art. 8º, §1º, da Lei (estadual) n. 16.297/13 no que tange ao repasse dos recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAEs;

8. 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;

9. Implantar, de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas.

10. Adotar mecanismos que melhorem a eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos créditos relativos à Dívida Ativa, considerando a evolução constante do estoque da mesma e a arrecadação em patamares ínfimos;

11. Manter e implementar a apuração de custos dos serviços públicos, inclusive com a ampliação para outras áreas como saúde, justiça e cidadania e outros;

12. Adotar mecanismos para corrigir as deficiências dos sites de divulgação das informações dos Órgãos e Entidades examinadas por este Tribunal de Contas, descritas no Relatório Técnico;

13. Adotar providências com vistas à redução do déficit atuarial do Fundo Financeiro, a fim de evitar problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias de seus servidores, bem como em relação ao equilíbrio das finanças públicas estaduais;

14. Constituir comissão mista composta, entre outros, por representantes deste tribunal e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação, para formalização de nova proposta de aumento do percentual das despesas com inativos da Educação a ser retirado do cômputo das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino;

15. Regularizar junto ao FUNDEB os valores não recolhidos (R\$ 64.158.794,66) no exercício de 2015 relativos ao percentual incidente sobre a receita do FUNDOSOCIAL recolhida sob o código 3700 - ICMS Conta Gráfica e os valores residuais dos exercícios de 2013 e 2014 (R\$ 35.383.384,71 e R\$ 56.062.304,14);

16. Aplicar no ensino superior o percentual determinado na Constituição Estadual (art. 170) e na Lei Complementar (estadual) n. 281/2005, art. 1º, incisos I e II;

17. Aplicar a totalidade dos recursos recebidos pelo Fundo de Apoio à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES, objetivando fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais e atender ao estabelecido na Lei Complementar (estadual) n. 407/2008 alterada pela Lei Complementar (estadual) n. 583/2012;

18. Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE - atualizadas e com dados corretos;

19. Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS atualizadas e com dados corretos;

20. Alteração das Legislações dos Fundos Especiais do Estado por meio da Medida Provisória n. 205/2015;

21. Rever a necessidade de manutenção da quantidade de Fundos atualmente mantidos pelo Poder Executivo, em face das alterações legislativas efetivadas por meio da Medida Provisória n. 205/2015.

O mesmo Parecer Prévio n. 0001/2016, determinou à Diretoria de Controle das Contas de Governo a autuação de Processos de Monitoramento das matérias objeto de Ressalvas e Recomendações, com apresentação de

planos de ação por parte do Poder Executivo. O monitoramento inclui a realização de auditorias específicas, conforme o caso.

Nesse sentido, foram autuados vinte e cinco novos Processos de Monitoramento. Para diversos outros temas, repetidos de exercícios anteriores, já existem processos de monitoramento em tramitação.

A situação dos processos de monitoramentos de ressalvas e recomendações referentes aos três últimos exercícios, está resumida no item 11 do projeto de Parecer Prévio.

No exercício de 2016 foram arquivados diversos processos de monitoramento, ante o cumprimento da ressalva ou determinação ou porque a matéria está contemplada em outro processo.

Todavia, resta demonstrado que a maior parte das ressalvas e recomendações constantes dos Processos de Contas Anuais do Estado prestadas pelo Governador nos últimos três anos permanecem inalteradas ou com mínimas alterações.

Dentre as ressalvas e recomendações remanescentes, novamente contidas no Relatório Técnico do exame das presentes contas, destaco as pertinentes às deficiências no planejamento orçamentário, cômputo dos gastos com inativos no cálculo das despesas com ensino, retenção de recursos destinados às APAEs arredados pelo FUNDOSOCIAL, resultado ínfimo na arrecadação da dívida ativa, o descumprimento das metas de despesas total e o aumento nos gastos com publicidade e propaganda.

3. Análise das contas anuais de 2016

Em atenção ao art. 77, III, do RI, faço uma análise sucinta, discorrendo sobre os principais pontos das contas em exame, destacando tópicos que considere mais relevantes.

3.1. Planejamento e alterações orçamentárias

3.1.1. Execução do Plano Plurianual

Em 2016 teve início novo Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, com previsão de aplicação de R\$ 129,154 bilhões nos quatro anos do Plano. As despesas fixadas no orçamento fiscal e da seguridade social nas

LOA's dos exercícios 2016 e 2017 somaram R\$ 51,83 bilhões, que corresponde a 40,13% do valor previsto.

Considerando o decurso de metade do período, constatou-se a aplicação de menos da metade da prevista para o quadriênio. Portanto, o Plano Plurianual pode ter sido superestimado ou sua execução foi influenciada pela grave crise econômica, de âmbito nacional, inclusive na esfera estadual, que resultou em queda de arrecadação.

3.1.2. Prioridades escolhidas em audiências públicas regionais

Anualmente, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), por meio de audiências públicas regionais, em atendimento ao princípio do orçamento participativo, colhe as reivindicações das comunidades, cumprindo os mandamentos estabelecidos no art. 165 da CRFB/88, bem como no inciso III do § 2º do art. 47 e art. 120, § 5º, da CE/89 e art. 48, I, da LC 101/2000 (LRF). Os resultados das audiências públicas devem constituir prioridades na LOA.

No intuito de nortear a elaboração dos orçamentos públicos, o § 1º do art. 4º da LDO para o orçamento do exercício de 2016 previa que os projetos ou atividades priorizados em audiências públicas do orçamento estadual regionalizado, bem como as metas escolhidas pela administração pública, deveriam ter precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária, observadas as despesas com as obrigações constitucionais e legais e com as despesas básicas.

O Corpo Técnico deste Tribunal avaliou as ações oriundas das reivindicações colhidas pela ALESC por ocasião das audiências públicas, dividindo-as em dois blocos:

a) prioridades escolhidas em audiências anteriores a 2015, as quais tiveram continuidade ou que foram iniciadas no exercício de 2016; e

b) prioridades definidas nas audiências realizadas exclusivamente no ano de 2015 e incluídas na execução no orçamento de 2016.

A SEF publicou Relatório de Execução Orçamentária das Prioridades das Audiências Públicas Regionais, que registra, para tais ações, um valor fixado no orçamento de 2016 de R\$ 271,36 milhões, enquanto que o montante realizado foi de R\$ 229,96 milhões.

Entretanto, o Relatório Técnico destaca que tais valores destoam das informações do SIGEF/SC. De acordo com Corpo Técnico, as metas definidas em audiências públicas regionais capitaneadas pela ALESC foram orçadas em

R\$ 145,90 milhões, dos quais foram realizados 95,57%, na ordem de R\$ 139,44 milhões.

Tal valor corresponde a uma diminuição em relação a 2015, quando tais despesas foram de R\$ 245,84 milhões.

Em sua manifestação, o senhor Governador menciona a retração da economia nacional e catarinense em 2015 e 2016, resultando em redução do nível de arrecadação, que obrigou o Governo a promover contingenciamento de diversas despesas, principalmente de investimento, a fim de manter o equilíbrio fiscal e orçamentário, também afetando os investimentos pleiteados pela sociedade catarinense durante as audiências públicas regionalizadas. Além disso, grande parte dos pleitos colhidos nas audiências públicas regionalizadas versam sobre obras rodoviárias e outras construções e reformas de prédios públicos, que exigem estudos de viabilidade econômica e de impacto ambiental e social, e projetos arquitetônicos e elevados investimentos, não disponíveis diante do atual cenário econômico, tornando quase impossível a execução desses projetos no mesmo ano.

Porem, a execução de 95,57% não pode ser considerada baixa e demonstra que o Poder Executivo tem empreendido elevados esforços para atender de forma plena as prioridades da sociedade oriundas das audiências públicas regionalizadas.

Neste ponto, reconheço que grande parte dessas ações prioritárias se referem a obras rodoviárias e de construção ou reformas de escolas, que demandam elaboração de projetos básicos e executivos e realização de processos licitatórios, além do período de execução da obra. Tais variáveis requerem um período específico para cada obra, de modo que muitas vezes torna inviável a conclusão durante o mesmo exercício.

Verifico que houve proporcional melhoria no nível de execução em relação ao ano de 2015, já que em 2016 foram executados 95,57% do previsto, apesar da retração da economia e redução das receitas do Estado, conforme sustentado pelo Governo do Estado.

De todo modo, espera-se que todos os projetos previstos sejam efetivamente executados, ainda que no exercício subsequente, e que seja mantido o esforço para elevar a execução até patamar equivalente ao previsto, notadamente em respeito às justas reivindicações das diversas regiões do Estado, por ser importantes e inadiáveis para essas comunidades, por isso mesmo consideradas prioritárias.

3.1.3. Execução das metas físicas-financeiras de ações previstas na LOA de 2016

O Volume III da prestação de contas apresentadas pelo Governador contém a demonstração das metas físicas e financeiras, previstas e executadas, indicando os objetivos dos programas e comentários sobre os resultados (análise qualitativa).

Trata-se de documento de grande relevância, que segue o caminho da transparência da gestão pública e que vem no sentido de atender às normas legais e regulamentares.

Considerando que o módulo do SIGEF relativo ao acompanhamento da execução das metas físicas-financeiras do orçamento foi recentemente desenvolvido, verifica-se que ainda há necessidade de alguns ajustes. Conforme apontado no Relatório Técnico, em muitos programas a metas projetadas no orçamento divergem das contidas no Sistema, o que demanda providências da SEF junto aos órgãos e entidades no sentido de que esse módulo seja alimentado de forma adequada e tempestiva, e em consonância com a LOA, contemplando a execução e medição de todas as subações previstas nos moldes do orçamento estadual.

Todavia, reitero que o relatório de atividades constitui documento de grande relevância, notadamente para o controle social.

3.1.4. Alterações orçamentárias

Afirma a área técnica que de acordo com os registros do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal - SIGEF as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo totalizaram R\$ 3,34 bilhões no decorrer de 2016.

Durante todo o exercício, os técnicos monitoraram, por amostragem, essas alterações e verificaram diversas inconsistências, como por exemplo, abertura de créditos por conta de superávit em fontes de recursos sem o saldo suficiente. O Relatório Técnico indica diversos casos, sendo a mais marcante a alteração feita pelo Decreto nº 358, de 29 de março de 2016, com a abertura de créditos suplementares no Fundo de Desenvolvimento Social no valor de R\$ 59,53 milhões, por conta de suposto superávit na Fonte de Recurso 309 - Recursos Convertidos - Receitas Primárias, a qual possuía pouco mais de R\$ 8 mil reais de saldo.

Outro exemplo é o Decreto nº 590, de 10 de fevereiro de 2016, que autorizou a suplementação de R\$ 4,86 milhões em favor do Fundo de

Assistência Social, por conta do superávit financeiro apurado em seu balanço patrimonial no exercício de 2015, sendo que o mesmo indicava um saldo de apenas R\$ 547,37 mil.

Ademais os atos normativos de alteração não indicam a origem do saldo utilizado, evidenciando insuficiente transparência nas alterações realizadas, inclusive por não permitir a identificação do saldo existente na fonte de origem da transposição e se esse era suficiente.

O Relatório Técnico aponta casos de ausência de saldo suficiente para as transposições ou do saldo indicado no ato normativo dentro da própria unidade orçamentária, demonstrando uma rotina administrativa em descompasso com as normas que regem o orçamento público.

A Constituição Federal estabelece que a abertura de créditos deverá ser precedida de autorização legislativa com a respectiva indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal). Essa indicação deverá ser analítica, específica e de possível aferição de forma a viabilizar a sua perfeita correção.

No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 (artigos 8º e 50), também prevê a vinculação de recursos aos fins a que se destinam, não cabendo a transposição, ainda que de fontes primárias, diante do risco de desvirtuar o controle dos saldos e a fiel destinação resguardada pela lei.

Outro ponto destacado no Relatório Técnico são as alterações vinculadas ao suposto excesso de arrecadação. A Lei nº 4.320/1964, no artigo 43, § 3º, prevê a abertura de crédito por excesso de arrecadação, definindo-o como o saldo das diferenças acumuladas mês a mês entre a previsão e a arrecadação, considerando ainda a tendência para o exercício.

Entretanto, diversas das alterações orçamentárias realizadas ao longo de 2016 não obedeceram ao comando legal, não observaram a apuração mensal e a tendência para o ano. Aqui também, o relatório da área técnica demonstra insuficiente transparência desses atos, com a ausência de indicação da origem do suposto excesso de arrecadação e das projeções que indicariam a sua tendência, inclusive nas fontes primárias, as quais sabidamente tinham comportamento diverso.

A prática de abertura de créditos orçamentários sem o exato cumprimento dos preceitos legais, além da ilegitimidade frente à Constituição Federal e a legislação infraconstitucional – com consequências às autoridades responsáveis por ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com as normas regentes – deturpa orçamento público e pode resultar em realização de despesas sem a devida autorização legal.

Os fatos aqui relatados representam apenas amostra da situação, denotando possível falha de controle, bem como deficiência na transparência das suplementações de crédito justificadas no superávit financeiro ou por excesso de arrecadação.

Na manifestação subscrita pelo Secretário de Estado da Fazenda foram apresentados esclarecimentos sobre cada alteração orçamentária indicada no projeto preliminar de Parecer Prévio, realizadas sem saldo na fonte de recursos, indicando a origem das fontes.

Além de créditos suplementares abertos por superávit financeiro de exercício anterior, incluindo a transferência de saldos de uma fonte para outra fonte (denominada recursos convertidos), também ocorreram aberturas de créditos com origem em excesso de arrecadação, como no caso de receita da alienação de bens (receita não prevista) e de operações de crédito externa, com vários organismos internacionais, bem como recursos advindos de convênio entre o Estado e a União, gerando o excesso de arrecadação do seu orçamento no exercício de 2016, na fonte específica.

Aduz que em razão de o Tribunal de Contas ter desaprovado a prática de abertura de créditos adicionais específicos para novos convênios, a SEF passou a adotar a orientação deste Tribunal, verificando a existência de saldo na fonte de recursos para fazer frente à abertura de créditos adicionais para novos convênios.

Também ocorreram aberturas de crédito suplementar por conta de tendência ao excesso de arrecadação em diversas fontes e unidades gestoras.

Acerca desse tema, com base na análise constante do Relatório Técnico, constata-se aberturas de créditos adicionais sem efetiva comprovação da existência dos superávits financeiros e de efetivo excesso de arrecadação, bem como insuficiente transparência nos respectivos atos, sobretudo pela sua identificação por unidade e não pela fonte de recursos.

Os esclarecimentos prestados basicamente descrevem os fatos ocorridos, mas na quase totalidade dos casos citados não descaracterizam a ocorrência de alterações orçamentárias por superávit financeiro sem identificação das fontes originárias dos recursos ou carência de saldo na fonte para abertura de crédito por superávit financeiro, bem como abertura de crédito adicional, por excesso de arrecadação, sem a observância da tendência de ingressos de recursos superiores ao previstos para o exercício, inclusive com frustração de arrecadação na fonte ao final do exercício.

A análise das contrarrazões não permite considerar justificados na sua totalidade os apontamentos e 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, razão pela qual considero a situação de elevada gravidade.

Nesse ponto, em seu Parecer, o senhor Procurador Geral junto ao Tribunal de Contas também assevera que “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”.

Também considero necessária a realização de auditoria para avaliar a situação no presente exercício a fim de verificar o efetivo cumprimento dos artigos 167, V da Constituição da República e do artigo 43 da Lei federal nº 4.320/64, a fim de que os fatos não se repitam.

3.1.5 Comparativo entre Despesas Fixadas e Despesas Realizadas

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016 fixou a despesa do Estado em R\$ 25,75 bilhões, e, durante o exercício, tal autorização foi acrescida para 29,54 bilhões. Já as despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$ 24,18 bilhões. Portanto, os gastos empenhados representaram 81,86% da despesa autorizada.

Ao examinar o comparativo entre despesas fixadas e despesas realizadas, o relatório técnico demonstra, em nível de grupo de natureza de despesa, os valores executados em comparação com o orçamento inicial e os montantes autorizados durante o exercício.

Cabe destacar o grupo - Pessoal e Encargos Sociais (que se refere à folha de pagamento). Enquanto a LOA previa gasto de R\$ 11,95 bilhões, a efetiva despesa foi de R\$ 14,70 bilhões. Em 2014 já foi de R\$ 13,52 bilhões e encerrou 2015 em R\$ 14,12 bilhões. Isto demonstra o subdimensionamento do orçamento neste item de despesa.

De outro lado, os Investimentos estavam orçados em R\$ 3,32 bilhões, mas foram aplicados R\$ 1,82 bilhão.

A subavaliação das despesas em determinado item, como no caso das despesas com pessoal, requer a abertura de créditos adicionais em elevada monta para atender às despesas, que já poderiam estar adequadamente dimensionadas.

Tal apontamento constou a partir do Parecer Prévio referente às Contas de 2007, quando este Tribunal passou a realizar análise mais

aprofundada dos instrumentos de planejamento orçamentário. As ressalvas produziram efeitos positivos nos anos posteriores, porém as constatações do exercício em exame evidenciam retrocesso.

O orçamento, embora tenha aspecto autorizativo, consiste em peça inerente ao processo de planejamento orçamentário estabelecido na Constituição, e fortalecido a partir da LRF - o marco regulatório fiscal o definiu como base de uma gestão fiscal responsável, juntamente com o equilíbrio e a transparência.

Para bem cumprir suas finalidades, a peça orçamentária deve ser condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado. Para tal, é básico que o comprometimento com a folha esteja considerado na peça inicial. Do contrário, resta um documento meramente formal e absolutamente distorcido.

Em suas contrarrazões, o Governo do Estado descreve as rotinas e metodologia da projeção das receitas orçamentárias, bem como da fixação de despesas básicas e finalísticas. Argumenta que são feitas orientações constantes para melhorar a programação orçamentária, e finaliza atestando que outras unidades da federação apresentam problemas semelhantes.

Não obstante, constata-se subdimensionamento dos valores orçados para gastos contínuos, que podem ser estimados com razoável precisão, como é o caso de despesas com pessoal e encargos sociais, já que conhecidos os montantes dos exercícios anteriores. Por isso, não se encontram justificativas para dotações orçamentárias consolidadas inferiores aos gastos dos exercícios precedentes, já que não há perspectivas de redução. Ademais, isso gera necessidade de diversas alterações orçamentárias.

A natureza autorizativa do orçamento não significa que possa ter suas despesas fixadas em valores incompatíveis com a realidade, sobretudo aquelas obrigatórias.

Essa espécie de incompatibilidade na elaboração do orçamento vem sendo destacado há uma década, constando como ressalvas e recomendações. Lembro que no Parecer Prévio referente às Contas de 2007, o eminente Conselheiro César Filomeno Fontes, ao relatar as Contas daquele exercício, enfatizou que o orçamento não pode ser um mecanismo para proporcionar falsas expectativas à sociedade. Embora as ressalvas tenham produzido melhoria em anos posteriores, a inconsistência entre o orçado e a realidade novamente se verifica nos últimos exercícios.

Sem desconsiderar as grandes dificuldades para elaboração de um adequado orçamento, para bem cumprir suas finalidades, a peça orçamentária deve ser condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado, de modo que necessário continuar avançando no desenvolvimento e introdução

de mecanismos de planejamento que permitam ao orçamento refletir, com maior proximidade, as reais necessidades, notadamente em relação às despesas contínuas e previamente estimáveis com certa precisão.

Considerando que se trata de tema recorrente, tramita neste Tribunal o Processo de Monitoramento PMO-16/00509280, onde se busca equacionamento do problema, de modo que deverá seguir esse monitoramento.

3.2. Receita

No tocante à receita arrecadada, o relatório da Diretoria de Contas de Governo informa que em 2016 a arrecadação bruta do Estado foi de R\$ 32,77 bilhões. Porém, R\$ 8,48 bilhões foram deduzidos, pois se tratam de valores não pertencentes ao Estado, como a parcela de participação dos municípios nas receitas tributárias e os valores destinados ao FUNDEB.

Assim, em 2016, foi de R\$ 24,28 bilhões a receita orçamentária que efetivamente permaneceu nos cofres do Estado para o financiamento das ações públicas realizadas através das respectivas despesas.

Desta, R\$ 22,91 bilhões (94,33%) foram receitas correntes e R\$ 1,38 bilhão (5,67%) receitas de capital – percentuais semelhantes ao ano anterior.

Quanto à origem, mantém-se o destaque para as receitas tributárias, cujo montante de R\$ 13,26 bilhões representou 54,62% do total arrecadado pelo Estado. As transferências correntes, de R\$ 5,02 bilhões, corresponderam a 20,66%, e 5,16% ingressaram por meio de operações de crédito, na ordem de R\$ 1,25 bilhão.

A receita cresceu 1,90% em relação à 2015, em valores constantes. Tal resultado foi fortemente impactado pela crise econômica nacional que vem desde 2014. Nos últimos cinco anos, a receita aumentou 32,13%, considerando valores constantes.

3.2.1. Renúncia de Receitas

Com escopo de acolher o disposto no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, na norma das diretrizes orçamentárias para 2016, o Poder Executivo informou a estimativa da renúncia de receita de R\$ 5,45 bilhões, correspondente a 22,53% das despesas realizadas no exercício (R\$ 24,18 bilhões). Ressalte-se que os valores constantes da LDO são estimativos, até porque o próprio Poder Executivo não demonstra possuir mecanismo para aferir a real dimensão de toda a renúncia de receita concedida.

Entretanto, denota-se deficiência de mecanismo estruturado para controle e acompanhamento das renúncias efetivas e da efetividade dos benefícios para a economia catarinense e para o Poder Público. Mostra-se urgente e indispensável a instituição de mecanismo de controle e acompanhamento dos valores indicados no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, notadamente quanto ao cumprimento das premissas de sua concessão e avaliação dos resultados e dos benefícios, bem como para transparência dos atos da Administração Pública.

Isto porque as renúncias de receitas impactam na receita arrecadada pelo Estado e afetam sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver políticas pública, notadamente em épocas de crise fiscal.

Além disso, tem havido indisponibilização de informações dos controles da receita e a origem da renúncia ao Tribunal de Contas, prejudicando a fiscalização e o pleno exercício das competências estabelecidas nos artigos 70 e 71 da Constituição da República, e 58 e 59 da Constituição do Estado, como exemplo no Processo RLA-15/00601222.

O Poder Executivo aponta que a busca pela evidenciação contábil da renúncia da receita em Santa Catarina vem desde o exercício de 2011, com o intuito de construir uma rotina contábil para reconhecimento do valor mensurado pela área tributária, mas se trata de tarefa extremamente complexa. Cita que as Normas Brasileiras de Contabilidade convergidas (NBCs TSP), publicadas em 2016 pelo Conselho Federal de Contabilidade contém norma sobre registro de Receita sem Contraprestação para o reconhecimento da renúncia de receita, distinguindo dois tipos de renúncia: despesa paga por meio do sistema tributário (que deve ser reconhecida como despesa sem redução do montante da receita), e gasto tributário (que não deve compor o montante das receitas tributárias).

Também a 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no final de dezembro de 2016 e com vigência para 2017, trata da Renúncia de Receita Orçamentária, fazendo menção à pluralidade de alternativas para sua evidenciação e ressaltando que a contabilização deve ocorrer somente nos casos em que é possível a mensuração confiável do valor. Porém, atualmente apenas as renúncias relacionadas ao IPVA, ITCMD e remissão do ICMS podem ser mensuradas de forma confiável e contabilmente evidenciadas.

Os demais benefícios fiscais classificados em atração de novas empresas, preservação das empresas locais e benefícios de caráter social não são considerados como perda arrecadatória, pois muitas empresas não se instalariam no Estado, ou não sobreviveriam sem tais benefícios. No caso de

benefícios para empresas importadoras, os valores estimados representam uma renúncia técnica e a eventual revogação não significa consequente repercussão de incremento na arrecadação, pois há possibilidade da saída destas empresas do estado. Além das classificações citadas, há outros benefícios que, por prudência, foram considerados na estimativa de renúncia, mas o fisco não possui informações que possibilitem calcular o valor renunciado de forma efetiva.

Lembra o Poder Executivo que a recomendação deste Tribunal constitui objeto de estudos e trabalhos que estão sendo realizados de forma conjunta entre as áreas contábil e tributária, com o objetivo de buscar evoluções na evidenciação dos valores efetivamente renunciados.

Neste aspecto, cabe destacar que o maior problema se encontra na deficiência do controle e da transparência da renúncia de receita de benefícios fiscais concedidos, também resultando na falta de contabilização. Os benefícios fiscais e correspondentes renúncias de receitas constitui ponto de constante questionamento pelos órgãos de controle e pela sociedade, notadamente quando a LDO prevê renúncia anual de mais de R\$ 5 bilhões, ou mais de 20% da receita arrecadada (que na realidade o montante pode ser muito maior). Isto equivale a todo o gasto previdenciário do Estado.

Além de a gestão fiscal responsável exigir transparência, planejamento e registros (permitindo o controle social), conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os significativos valores estimados da renúncia de receita demandam mecanismos de controle efetivo dos benefícios fiscais concedidos, de modo a propiciar uma avaliação do retorno auferido pela sociedade e o registro destes incentivos, promovendo a indispensável transparência da renúncia concedida.

Nessa matéria, convém dizer que este Tribunal vem enfrentando resistências em obter informações na Secretaria de Estado da Fazenda, sob a alegação de sigilo fiscal, afetando o pleno exercício do controle externo, mesmo em caso de solicitação de informações específicas para instrução de processo em tramitação neste Tribunal.

Nesse sentido, na linha da Diretriz 15 da Resolução 06/2016 da ATRICON, que o Tribunal deverá “regulamentar o envio de documentos e informações pelos jurisdicionados, inclusive das protegidas por sigilo fiscal, com prazos e regras definidos, de forma a possibilitar o exercício pleno e tempestivo da fiscalização”, sugiro à Presidência deste Tribunal de Contas que se promova ações visando a regulamentação do envio de documentos e informações relativas aos contribuintes do Estado no que tange aos benefícios fiscais concedidos e as respectivas renúncias de receitas, com prazos e regras definidos, de forma a possibilitar o exercício pleno e tempestivo da fiscalização

das receitas e sua renúncia, tal como já regulamentado por outros tribunais de contas.

Destaco as observações do senhor Procurador Geral no Parecer MPTC/48590/2017, para quem “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)” e que “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”, considerando “imprescindível que os registros contábeis evidenciem benefícios fiscais, que atingem diretamente o patrimônio estadual, de forma a atender o disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64, bem como os pressupostos de controle estabelecidos pela LRF”.

Por fim, considerando a existência do Processo de Monitoramento nº PMO 16/00488266, em tramitação, que trata de renúncia de receitas, pois o assunto é recorrente nos pareceres prévios emitidos por este Tribunal, proponho que o acompanhamento seja realizado por meio do referido processo.

3.3. Despesa

A despesa total do Estado no exercício de 2016 totalizou R\$ 24,18 bilhões. As despesas correntes representaram 89,74% (R\$ 21,70 bilhões) e as despesas de capital corresponderam a 10,26% (2,48 bilhões).

Em relação aos grupos de natureza de despesa, cabe destaque para os gastos com a folha de pagamento - grupo Pessoal e Encargos Sociais - que atingiram R\$ 14,7 bilhões, equivalentes a 60,79% da despesa total do Estado. Ressalto que este valor não é a despesa com pessoal apurada para o limite da LRF, que será tratada em ponto específico neste relatório.

Os demais gastos com custeios dos serviços públicos – exceto juros da dívida – consumiram R\$ 6,33 bilhões (26,18%); e os investimentos e inversões financeiras importaram em R\$ 1,87 bilhão, 7,74% dos gastos de 2016.

Já a dívida pública consumiu R\$ 1,28 bilhão – 5,31% dos gastos orçamentários de 2016, aqui somados os juros, encargos e amortizações.

Portanto, em uma análise didática, pode-se afirmar que dos R\$ 24,18 bilhões gastos pelo Estado em 2016, R\$ 14,7 bilhões foram para a folha de pagamento, R\$ 6,33 bilhões para a manutenção e ampliação do custeio dos serviços públicos, R\$ 1,87 bilhão para investimentos na infraestrutura e equipamentos e R\$ 1,28 bilhão para o pagamento dos juros e amortização da dívida pública.

O grupo Outras Despesas Correntes mostra que os gastos com a manutenção e ampliação do custeio dos serviços públicos também vem aumentando anualmente, de R\$ 4,91 bilhões em 2012 para R\$ 6,33 bilhões no exercício em análise, representando 28,99% de elevação.

Já as despesas anuais com o pagamento da dívida pública, o chamado “serviço da dívida”, tiveram uma redução de 66%, tanto nos juros e encargos quanto nas amortizações. Tal queda se deu em razão da ação junto ao Supremo Tribunal Federal e negociações com o Governo Federal, destacadas em item específico deste relatório.

No caso dos investimentos, as realizações de 2016 (R\$ 1,82 bilhão) foram 61,86% maiores do que as de 2012 (R\$ 1,12 bilhão). Contudo, ressalto que houve queda relativa nos investimentos pelo segundo ano consecutivo, representando uma linha decrescente nos gastos com a ampliação de infraestrutura e equipamentos. A redução do nível das receitas, como impacto da crise econômica, constitui um dos fatores para essa queda, pois à medida que as receitas ficam estagnadas, mas permanece aumento de gastos correntes, em geral, a área dos investimentos sofre as maiores consequências.

Neste ponto, também cabe destacar que 65% dos investimentos foram suportados por operações de crédito (empréstimos), principalmente junto ao BNDES, Banco do Brasil e BID. A produção de resultados imediatos sem lastro em recursos próprios pode resultar em dificuldades futuras, em face da elevação do endividamento do Estado.

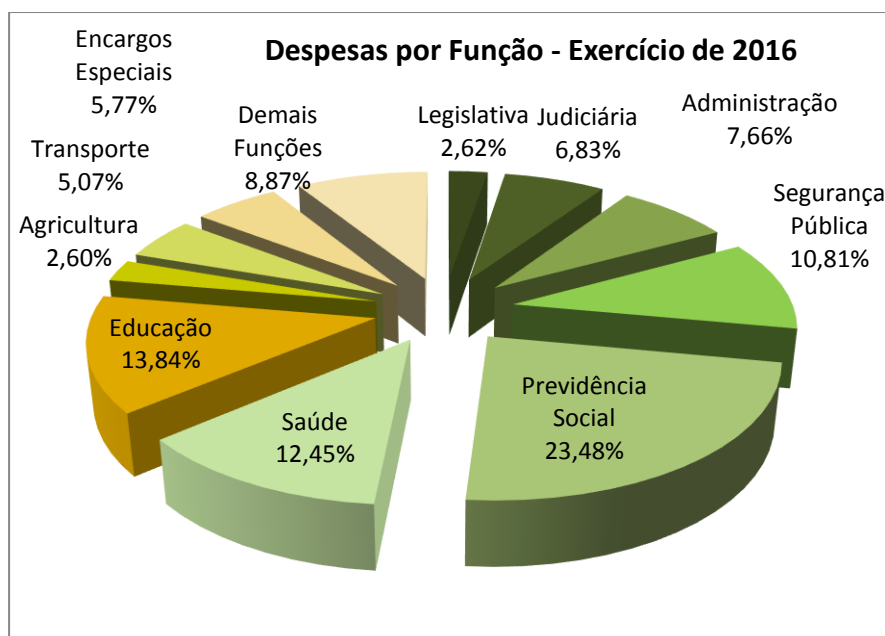
Quanto aos Poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, os dados demonstram que, do total de gastos do Estado em 2016 (R\$ 24,18 bilhões), 85,79% foram realizados pelo Executivo (R\$ 20,75 bilhões); 8,13% pelo Judiciário (R\$ 1,97 bilhões); 2,67% pelo MP (644,56 milhões); 2,38% pela ALESC (R\$ 575,96 milhões) e 1,03% pelo TCE (249,26 milhões).

Independentemente de se caracterizar como folha de pagamento, outros custeios ou investimentos, todo gasto público está aplicado em uma determinada área – educação, saúde, segurança, justiça, previdência, etc. Tal informação está demonstrada na classificação denominada Função. O relatório da Diretoria de Contas de Governo detalha os gastos em cada uma das funções.

Aqui destaco que o maior gasto por área está na previdência social, com uma despesa de R\$ 5,68 bilhões – 23,48% das despesas do Estado. Portanto, praticamente $\frac{1}{4}$ do orçamento público é absorvido pela previdência.

Ressalto que parte deste valor é coberto pelas receitas de contribuições dos segurados e patronal, de modo que o denominado déficit previdenciário da previdência estadual importou em R\$ 3,5 bilhões. Este é o valor adicional aportado pelo Estado.

Em seguida, 13,84% dos gastos do Estado são aplicados na educação (R\$ 3,35 bilhões), 12,45% para a saúde (R\$ 3,01 bilhões) e 10,81% para a segurança pública (R\$ 2,61 bilhões). O gráfico abaixo demonstra o total de despesas do Estado, segregado por áreas de atuação:



Quanto à evolução destes gastos, destaco a previdência social, que mantém aumento constante, totalizando 54,56% nos últimos 5 anos.

Os gastos com saúde também têm crescido anualmente, mas em percentuais reduzidos, que acumulam 12,98% no quinquênio.

As despesas com educação têm oscilado, alternando crescimento e queda anual. Em 2016, caíram 3,87% em relação ao ano anterior, e representam um aumento de 4,87% em relação aos gastos de 2012, em valores constantes.

Na segurança pública, após pequena queda em 2015, as aplicações do Estado cresceram 5,34% no exercício em análise, e representam um aumento de 40,73% em relação a 2012.

Chamo atenção para o aumento dos gastos com comunicação social, de 77,30% em relação ao ano anterior, impulsionados pelas despesas com propaganda e publicidade, objeto de auditoria deste Tribunal e apontados em item específico deste relatório.

O relatório também demonstra que as despesas das Agências de Desenvolvimento Regional – ADRs, antigas SDRs, totalizaram R\$ 623,90

milhões, dos quais 71,22% foram gastos correntes (custeio dos serviços públicos) e 28,78% foram despesas de capital, notadamente investimentos.

Quanto às áreas de atuação, 45,88% das despesas das ADRs foram aplicados na educação e 22,65 % na função transporte – infraestrutura de estradas, portos e aeroportos.

3.4. Resultados e Demonstrações Contábeis

3.4.1. Gestão orçamentária e financeira

O Balanço Orçamentário do Estado apresentado nas contas demonstra um superávit orçamentário de R\$ 104,69 milhões – diferença entre a arrecadação (R\$ 24,28 bilhões) e os gastos realizados (R\$ 24,18 bilhões).

Tal resultado representa uma melhora significativa em relação ao ano anterior, que registrou um déficit orçamentário de R\$ 249,25 milhões.

Contudo, algumas situações geram significativas evidências de que este resultado não reflete a realidade orçamentária e financeira do Estado, à exemplo da realização de despesas sem o prévio empenho.

3.4.2. Realização de despesas sem empenho

Segundo o Relatório Técnico, a contabilidade do Estado registra, à conta 2.8.9.1.28.00.00 – Créditos sem Execução Orçamentária, o montante de R\$ 231,64 milhões. Trata-se de despesas efetivamente realizadas (liquidadas), mas sem reconhecimento no sistema orçamentário. Destes, 76,63% estão na Saúde (R\$ 177,50 milhões) e 21,28% no Fundo Penitenciário (R\$ 49,29 milhões).

Além disso, a Secretaria da Saúde informou a existência de outros R\$ 77,91 milhões (estes, não contabilizados), totalizando R\$ 255,41 milhões apenas na SES, e, portanto, um total de R\$ 309,54 milhões em despesas realizadas sem autorização orçamentária.

A realização de despesas sem autorização orçamentária configura a inobservância do artigo 60 da Lei Federal 4.320/1964, que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

O tema possui alta relevância, porquanto se as despesas fossem devidamente empenhadas no exercício de 2016 (como deveria ser) não

haveria o superávit orçamentário publicado de R\$ 104,69 milhões, mas déficit orçamentário de R\$ 204,85 milhões, demonstrado no quadro abaixo:

Em R\$ milhões	
Resultado Orçamentário publicado pela SEF - Superávit	104,69
Despesa realizada sem empenho	309,54
Resultado orçamentário ajustado pelo TCE/SC - Déficit	204,85

A realização de despesas sem empenho, notadamente despesas liquidadas, em desconformidade com as normas legais e boas práticas de gestão, reduzem a confiabilidade dos documentos que representam a execução orçamentária.

Tal procedimento, aliado a conduta de cancelamento de despesas liquidadas sem justificativa plausível e regularização de despesas somente no exercício seguinte (despesas de exercícios anteriores), em elevados volumes, tem o condão de causar distorção no resultado da execução do orçamento, que podem resultar em redução da credibilidade em relação à real situação das finanças do Estado.

Em sua manifestação, o senhor Governador afirma que desde 2014 o Estado vem enfrentando um cenário de recessão econômica, com redução da arrecadação estadual, obrigando a realizar corte de gastos. Os contingenciamentos do início de 2016 atingiram 20% em relação ao exercício anterior.

As despesas executadas sem prévio empenho decorreram, em sua maioria, a não aderência, notadamente em despesas relativas a serviços essenciais, sem condições de interrupção, o que acarretaria em graves reflexos aos serviços públicos, como na área da saúde e sistema prisional.

Aduz que a Secretaria de Estado da Fazenda está articulando estudos para normatizar a execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades do Poder Executivo, detalhando as etapas do planejamento, a distribuição e liberação de cotas da programação financeira e os estágios da despesa pública e definindo uma cadeia de responsabilidades de todos os envolvidos e regras e procedimentos de autorização, aprovação e limites de alçada. Com os controles preventivos pretende-se eliminar, ou ao menos mitigar, a recorrência de despesas sem prévio empenho e a falta de registro contábil no passivo, bem como o excesso nos cancelamentos de despesas liquidadas e elevado volume de recursos pagos como despesas de exercícios anteriores, a exemplo de normas similares de outros Estados e da União. Assim, afirma que o Governo

do Estado vem envidando esforços para equilibrar as contas, especialmente por meio de medidas de contenção e racionalização de despesas.

É fato o elevado e descontrolado volume de despesas realizadas sem empenhamento no momento devido, contrariando as normas legais, que vem se agravando a cada ano. Ao final de 2016, havia o montante de R\$ 309,54 milhões de despesas sem prévio empenho registrados, sendo R\$ 255,41 milhões na Secretaria da Saúde/Fundo Estadual da Saúde. O Fundo Penitenciário e Fundo Estadual de Saúde concentram 98,43% do montante conhecido. Além disso, havia outros R\$ 77,91 milhões sem registro. E o próprio Poder Executivo informou que o montante seria ainda maior, em pelo menos mais R\$ 220 milhões na Secretaria da Saúde/Fundo Estadual da Saúde.

Denota-se certo descontrole dos gastos, já que nem a Secretaria da Fazenda sabe o efetivo montante de despesas sem empenho. Trata-se de situação gravíssima. Além de descumprimento ao artigo 60 da Lei federal nº 4.320/1964, os fatos refletem diretamente nas demonstrações contábeis publicadas, na medida em que não representam o resultado efetivo das contas do Governo do Estado de Santa Catarina.

Não se mostra plausível o argumento de que se tratam de gastos que não podem deixar de ocorrer dada a impossibilidade de paralisação dessas áreas. Ocorre que muitas vezes, embora o orçamento contemple dotações para despesas continuadas e absolutamente obrigatórias, e as despesas ocorram de fato, não há autorização para o processamento da despesa, com os devidos registros contábeis.

Não obstante as dificuldades financeiras porque passa o Estado, não se revela admissível a justificativa de que as despesas sem prévio empenho se referem principalmente a gastos com serviços essenciais, em especial na área da saúde e sistema prisional, sem condições de interrupção, pois acarretaria graves reflexos no fornecimento dos serviços de saúde à população. A essencialidade do serviço não legitima a execução de despesas sem prévio ou imediato reconhecimento no sistema orçamentário (empenhamento).

Ademais, sendo essenciais os serviços, notadamente quando se tratam de serviços de natureza contínua, com razoável condição de estimativa de gastos para o exercício, um planejamento orçamentário inicial minimamente aceitável apontaria o montante de dotações orçamentárias necessários para atender às despesas.

Além de flagrante desrespeito às normas orçamentárias, a gravidade adicional de tais procedimentos está no risco de realizar despesas sem orçamento e descontrole das despesas, de modo que o verdadeiro passivo seja muito superior ao registrado e ao orçamento, comprometendo orçamentos dos anos seguintes e a credibilidade das demonstrações contábeis e

financeiras. Não se reconhecem débitos, que são transferidos ao exercício seguinte.

E com agravante: pode resultar em falsos superávits financeiros que, por sua vez, podem incorrer na abertura de créditos adicionais no ano seguinte.

Ainda mais grave é a permanência da prática nefasta apesar das ressalvas já manifestadas por este Tribunal em mais de um Parecer Prévio. 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.

Ressalto novamente que se os R\$ 309,54 milhões fossem empenhados na época própria, o resultado da execução orçamentária seria déficit de R\$ 150,72 milhões, e não o superavit publicado de R\$ 104,69 milhões.

Por todo o aqui exposto, considero o fato como situação de extrema gravidade, cujas consequências resultam em não espelhar a real situação no plano orçamentário, financeiro e patrimonial, agravado pela persistente repetição.

Além disso, considero essencial a realização de auditoria específica para apuração dos fatos e as responsabilidades específicas dos gestores responsáveis por tais irregularidades, em cada unidade gestora envolvida no processo de execução do orçamento.

3.4.3. Despesas de exercícios anteriores

Também necessário destacar o volume de gastos classificados em Despesas de Exercícios Anteriores. Segundo o Relatório Técnico, a contabilidade do Estado registra o total de R\$ 589,34 milhões de reais.

Tal despesa tem previsão legal no artigo 37 da Lei Federal 4.320/1964:

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

Portanto, trata-se da possibilidade de correção de equívocos, como o não processamento de uma despesa em época própria, quando possuía autorização legal e saldo orçamentário para o gasto. Também, como exemplo,

a reinserção no orçamento de um precatório que havia sido excluído da contabilidade por conta de inscrição.

Ocorre que o volume realizado pelo Estado exige uma análise mais aprofundada por parte deste Tribunal, que deve considerar também o excesso de cancelamento de despesas liquidadas e as despesas realizadas sem empenho, haja vista as significativas possibilidades de correlação entre esses fatos contábeis.

O relatório técnico demonstra, a exemplo de exercícios anteriores, vultoso empenhamento anual desse tipo de despesa, atingindo R\$ 589,34 milhões em 2016. Chamo a atenção também para o fato de que, neste exercício de 2017, somente até abril, já foram empenhados R\$ 400,75 milhões de despesas de exercícios anteriores.

Da forma como vem ocorrendo, tais registros afetam sensivelmente a credibilidade e a confiabilidade dos resultados publicados no Balanço Geral.

O Poder Executivo reitera que o Estado passa pela maior recessão econômica desde o início da medição do PIB, afetando a arrecadação estadual. Por outro lado, a inflação foi de 10,67% em 2015 e 6,29% em 2016, o que aumenta de forma automática diversas despesas. Não obstante, houve a implementação de medidas com vistas à redução e qualificação do gasto público, incluindo meta de redução de 20% no custeio global do Poder Executivo, orientação aos titulares de órgãos e entidades e gestores financeiros sobre a necessidade de redução dos gastos e estrita observância da Programação Financeira. Para isso, houve contingenciamento de 20% das despesas em 2016 em relação ao ano anterior.

Porém, reitera que apesar dos controles realizados, ocorre assunção de obrigações sem o prévio empenho, pois existem serviços que não podem sofrer cortes, como exemplo, aqueles voltados à Saúde, conforme antes explicitado, o que muitas vezes resulta no empenhamento do exercício seguinte, na forma de Despesas de Exercícios Anteriores.

Anoto que a manifestação do Governador reconhece que se tratam, primordialmente, de regularizações orçamentárias de despesas realizadas sem empenho em exercícios anteriores, sob alegação de necessárias à continuidade de serviços essenciais e dos contingenciamentos em decorrência da crise econômica.

Conforme explicitado no item referente às despesas sem empenho, embora o Estado reconheça que os serviços de saúde e de manutenção das penitenciárias não podem ser interrompidos, verifica-se que a Secretaria de Estado da Fazenda, não disponibiliza cotas de programação financeira por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) para que estas unidades possam realizar o empenhamento das referidas despesas no

exercício em que ocorreram, mesmo se tratando de despesas essenciais e de caráter continuado.

Além disso, o empenhamento de despesas de exercícios anteriores vem sendo utilizado para regularizar despesas realizadas sem empenho, em desobediência aos artigos 37 e 60 da Lei federal n. 4.320/64.

Embora tenham respaldo legal na Lei federal 4.320/64 (artigo 37), deve ocorrer em casos pontuais, excepcionais, não podendo se converter em procedimento de rotina, como no caso do Fundo Estadual de Saúde, onde representou quase 10% dos gastos. A excepcionalidade da prática se revela pela obrigação de apuração a legitimidade da despesa por meio de processo administrativo específico (Prejulgado 2.084 deste Tribunal).

Reitero a preocupante anomalia na execução orçamentária e financeira do Estado, a partir do inadequado planejamento e execução orçamentária, que reflete nos créditos adicionais e na execução de despesas sem empenho, que posteriormente são “regularizadas” por meio de despesas de exercícios anteriores, cujo volume afasta a necessária nota de excepcionalidade.

Ressalta o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que “Ao longo dos exercícios de 2013 a 2016, foi possível observar o volume expressivo de despesas de exercícios anteriores executadas nos orçamentos dos últimos exercícios, empenhadas no elemento de despesa 92 – *Despesas de Exercícios Anteriores*” e que “tais despesas passaram a onerar os exercícios subsequentes, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período”.

3.4.4. Cancelamento de despesas liquidadas

Outra situação que merece atenção está no cancelamento de despesas liquidadas. Essa restrição vem sendo apontada por este Tribunal desde as contas do exercício de 2007.

Também neste caso, o volume e a prática de cancelamento de despesas liquidadas de forma generalizada prejudica a confiabilidade dos resultados publicados pela contabilidade.

Em relação a essas ocorrências, o Relatório Técnico informa que, após 10 anos de ressalvas, foram introduzidos no SIGEF procedimentos para

informar a motivação dos cancelamentos. Cabe aqui reconhecer esse avanço, embora a área técnica deste Tribunal pondere que o sistema ainda carece de aperfeiçoamentos, o que este Relator confia que será realizado, pois Santa Catarina é reconhecida nacionalmente por ter excelentes profissionais que atuam na área de finanças públicas (contabilidade e orçamento) e na área de controle tributário.

De acordo com o Balanço Geral do Estado, em 2016 o cancelamento de despesas liquidadas atingiu o montante de R\$ 993,88 milhões. Embora a maior parte tenha justificativa plausível, como R\$ 504,52 milhões que se referem à folha de pagamento, notadamente porque o montante dos provisionamentos mensais de 13º salário - despesas já liquidadas - são cancelados no momento do seu pagamento, constatou-se R\$ 321,65 milhões registrados como despesas canceladas, sem justificativa específica no SIGEF.

Este valor representa três vezes o superávit orçamentário oficialmente publicado no Balanço Geral do Estado. Ou seja, enquanto o Estado registra um superávit orçamentário de R\$ 104,69 milhões, foram canceladas, após a devida liquidação, despesas da ordem de R\$ 321,65 milhões.

Não havendo justificativa aceitável para o cancelamento de despesa liquidada, seus valores podem afetar o resultado da execução orçamentária do exercício, pois deveriam integrar o cálculo das despesas do ano em que foram efetivamente realizadas. No caso, se indevido o cancelamento desses R\$ 321,65 milhões, ao invés de superávit orçamentário de R\$ 104,69 milhões, haveria déficit de R\$ 216,16 milhões.

Em síntese, merece atenção para estes três pontos: despesa sem empenho, despesas de exercícios anteriores e cancelamento de despesas liquidadas. Da forma corriqueira e como vêm ocorrendo, com possível correlação entre si, tem potencial de gerar consequências nefastas para a execução e controle orçamentário e financeiro do Estado. Seja em razão do volume de despesas realizadas sem o prévio empenho, seja pelas distorções nos resultados oficialmente publicados em face da exclusão ou não inclusão de gastos na execução do orçamento cada exercício, ou ainda, pelo comprometimento do orçamento do exercício seguinte, na forma de despesas de exercícios anteriores.

A defesa do Chefe do Poder Executivo informa que para atender à recomendação do Tribunal de Contas e melhorar a qualidade das informações, relativas às situações de cancelamentos de despesas liquidadas, implementou em 2016, alterações no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), que objetivam evidenciar os motivos dos cancelamentos e distinguir o cancelamento de despesas liquidadas do que são retificações de dados efetuadas na liquidação. Além disso, foram feitas orientações às unidades

gestoras. Como resultado dessas ações o valor de cancelamento de despesas liquidadas em 2016 reduziu 31% em comparação ao exercício de 2015.

Sustenta que a maior parte dos valores apontados pelo Tribunal de Contas não configura efetivo cancelamento de despesa liquidada, pois o cancelamento do empenho se deu para correção de erros ou equívocos cometidos no processo de empenhamento, sendo que, após o cancelamento, essas despesas foram novamente empenhadas.

No relatório preliminar este Relator já havia reconhecido os esforços da Diretoria de Contabilidade Geral do Estado para a implantação dos devidos controles. Contudo, apesar dos elogiáveis avanços nos sistemas e procedimentos de registros das despesas, os relatórios disponibilizados para consulta das informações no SIGEF ainda não oferecem todos os esclarecimentos necessários para identificar com clareza a regularidade da totalidade dos cancelamentos, incluindo a demonstração da sequência dos fatos e o perfeito conhecimento da justificativa, como por exemplo, se ocorreu o reempenhamento ou apenas o cancelamento de despesa liquidada.

Ante o exposto, devem ser realizados ajustes nestes relatórios por parte da Contabilidade Geral do Estado com o propósito de dar maior transparência às operações realizadas. E, considerando que se trata de tema recorrente, entendo que a matéria poderá ser acompanhada no Processo de Monitoramento nº PMO-16/00488428, que já tramita neste Tribunal.

3.5. Balanço Patrimonial

O relatório técnico apresenta detalhada análise do Balanço Patrimonial do Estado.

Destaco o resultado financeiro do exercício de 2016, no qual os números publicados pela SEF demonstram um superávit financeiro de R\$ 3,26 bilhões. Significa que, em 31/12/2016, nas contas financeiras, os recursos em caixa e os recursos à disposição do Estado cobrem todo o passivo financeiro e ainda sobram R\$ 3,26 bilhões.

Também aqui entendo pela necessidade de se proceder ajuste neste valor, do qual deve ser diminuído o montante das despesas realizadas sem empenho (R\$ 309,54 milhões), resultando num superávit financeiro de R\$ 3,0 bilhões.

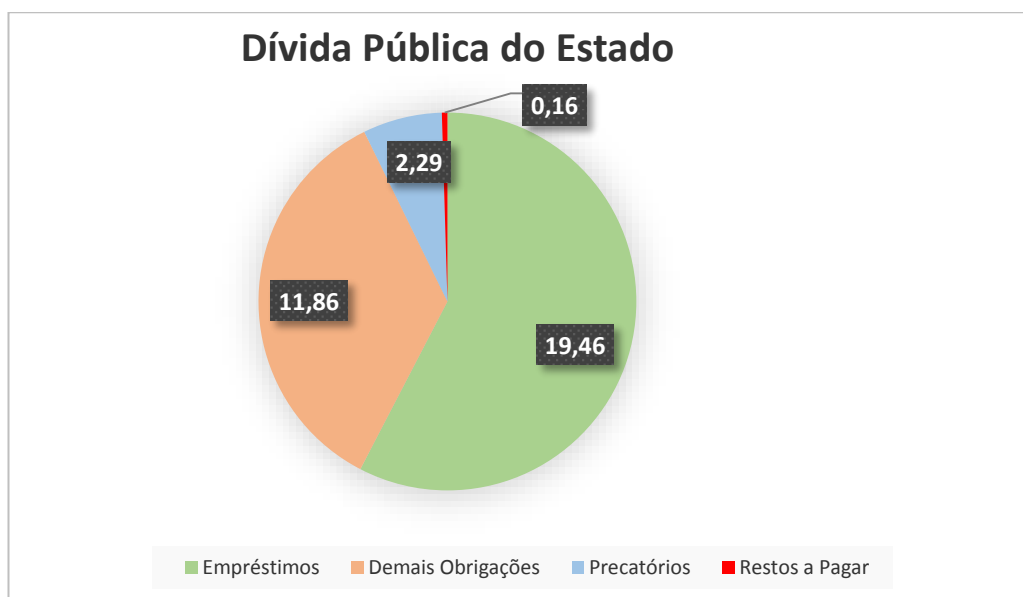
Assim como no resultado orçamentário, ressalto que a credibilidade e confiabilidade desse resultado é afetada pelo volume de cancelamentos de despesas liquidadas e de despesas de exercícios anteriores já empenhadas em 2017.

Na parte permanente do patrimônio, a contabilidade do Estado registra ativo de R\$ 31,06 bilhões contra passivo de R\$ 25,71 bilhões.

No ativo, cabe destaque para a Dívida Ativa do Estado, que atingiu o montante de R\$ 13,99 bilhões, dos quais 97,63% são valores tributários. Mas, 99,79% (R\$ 13,96 bilhões) estão provisionados como perdas. O relatório também demonstra que em 2016 foram arrecadados R\$ 114,91 milhões que estavam registrados em dívida ativa, o menor valor dos últimos 4 anos.

O passivo total do Estado em 31/12/2016 importou em R\$ 33,77 bilhões. Destes, 30,56% (R\$ 10,32 bilhões) correspondem a valores de curto prazo e 69,44% (R\$ 23,45 bilhões) de longo prazo. O montante em 2016 representa um crescimento de 10,23% em relação a 2015.

De acordo com o Relatório Técnico, do passivo total do Estado, 57,64% são dívidas de empréstimos e financiamentos (R\$ 19,46 bilhões); 35,12% estão registrados como demais obrigações (R\$ 11,86 bilhões); 6,8% dizem respeito aos precatórios (R\$ 2,29 bilhões) e 0,47% são Restos a Pagar (R\$ 0,16 bilhões) do total das dívidas do Estado. O gráfico abaixo ilustra esta composição:



Dentre as demais obrigações (R\$ 11,86 bilhões), destaco os depósitos judiciais de R\$ 5,53 bilhões do passivo.

Sobre as dívidas com empréstimos e financiamentos (R\$ 19,42 bilhões), saliento que R\$ 10,22 bilhões são devidos à União e R\$ 9,20 bilhões a outros credores.

No caso da União, a dívida contratada no final e década de 1990 e início da década de 2000 era R\$ 5,42 bilhões. Foram pagos R\$ 13,26 bilhões, mas o saldo devedor ainda é de R\$ 10,22 bilhões.

A questão das dívidas dos Estados junto à União teve grande repercussão na mídia nacional em 2016 por conta de Mandado de Segurança impetrado pelo Estado de Santa Catarina contra a Lei Complementar federal nº 148/2014, alterada pela Lei Complementar federal nº 151/2015, especificamente a forma de cálculo utilizado para atualização e juros.

Isto motivou acordo entre a União e os Estados, com alongamento da dívida, carência em 2016 e redução de desembolso nos anos seguintes. Como resultado, em 2016 o Estado deixou de desembolsar R\$ 779,66 milhões em relação ao que estava previsto. Ainda, segundo o relatório da SEF, entre janeiro/2016 e dezembro/2018, a redução nos desembolsos mensais com a dívida pública resultará em economia financeira de R\$ 2,94 bilhões ao Estado.

3.6. Lei de Responsabilidade Fiscal

O Relatório Técnico guarda capítulo específico para verificação do cumprimento da LRF.

3.6.1. Despesa com pessoal

A Receita Corrente Líquida - RCL é a base de cálculo para diversos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2016 somou R\$ 20,49 bilhões.

Em relação aos gastos com pessoal, análise detalhada constante no Relatório Técnico aponta que todos os poderes, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado se encontram dentro dos respectivos limites.

Ressalto que este tópico não trata exatamente dos gastos com a folha de pagamentos mencionados anteriormente, pois aqui é considerada apenas a despesa com pessoal líquida de valores que, embora configurem gastos com pessoal não são computados para fins de apuração dos percentuais. Como exemplo, as despesas indenizatórias.

Não obstante, o Relatório Técnico ressalta divergências em relação aos valores publicados pela Secretaria de Estado da Fazenda - SEF nos demonstrativos das despesas com pessoal, consolidado e do Poder Executivo.

Isso porque neles não estão computados os gastos com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPTC, com a Defensoria Pública - R\$

44,64 milhões - e com os proventos do grupo de inativos Serventuários da Justiça, Auxiliares e Juizes de Paz, de R\$ 34,75 milhões.

Sobre estas últimas, este Tribunal de Contas, no processo LRF-13/00370600, determinou à Secretaria de Estado da Fazenda - SEF considerar na base de cálculo de pessoal do Poder Executivo, tendo em vista que tais proventos são de responsabilidade do IPREV e pagos com recursos financeiros mensalmente repassados pelo Poder Executivo Estadual, em consonância com o disposto no art. 3º da Lei Complementar n. 127/1994 (publicação no DOE nº 1895, de 02.03.2016).

Nas despesas da Defensoria Pública e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas - MPTC, também há determinação deste Tribunal em processo específico. No processo LRF-15/00220261, em decisão publicada no DOTCe nº 1901, de 10.03.2016, foi determinado à Secretaria de Estado da Fazenda - SEF retificar e republicar o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo relativo ao 1º Quadrimestre de 2015, bem como os relatórios relativos aos quadrimestres seguintes, de forma a incluir os referidos valores.

As despesas com pessoal desses órgãos, desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e a criação da Defensoria Pública, foram contabilizadas no Poder Executivo. Isto porque estavam no seu orçamento e não integravam qualquer outro Poder ou Órgão. De forma que assim deve permanecer enquanto não houver competente decisão em contrário. O que não pode é estes valores não estarem em nenhum dos relatórios da LRF, como se não existissem, sob pena de burla ao artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com os devidos ajustes (inclusão das citadas despesas), o montante da despesa total com pessoal do exercício de 2016, do Poder Executivo, passa de R\$ 9.716.616 para R\$ 9.796.006 milhares – em percentuais, de 47,42% para 47,65 da RCL. Já a despesa total do Estado, de R\$ 11.770.397 para R\$ 11.805.482 milhares – de 57,45% para 57,62%.

De qualquer forma, ambos permanecem dentro dos respectivos limites legais, embora o Poder Executivo esteja acima do limite prudencial.

Neste ponto, cabe enfatizar que a LRF, não só respeitou como consolidou o princípio da autonomia dos poderes, ao estabelecer limites individuais, inclusive ao Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado. Contudo, também prestigiou o ente federativo consolidado, com a exigência de relatório e demonstrativos. No caso da despesa com pessoal tal valor consiste, logicamente, na soma dos poderes.

Dessa forma, não há possibilidade de parte da despesa não constar em nenhum dos demonstrativos de Poder ou Órgão, pois resulta no

descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange ao dever de publicação destes gastos.

Acerca da situação restritiva, alega o Governo do Estado que os proventos de aposentadoria e pensão dos serventuários de justiça, auxiliares e juízes de paz não seriam despesas computáveis para os fins previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, por não se enquadrarem no art. 18 da mesma Lei, conforme Parecer da Procuradoria Geral do Estado, pois esses serventuários não eram servidores públicos, mas agentes delegados.

Sobre esse assunto, entendo que as alegações não têm procedência, pois se tratam de benefícios previdenciários (proventos e pensões), inclusive expressamente previstos no art. 95 da Lei Complementar nº 412/2008, que dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina. Por se tratar de benefício previdenciário, não escapa da inclusão nas despesas com pessoal de que trata o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a concepção da Lei Complementar nº 412/2008, a responsabilidade previdenciária é do Poder ou Órgão que suporta as despesas e, por consequência, onde devem ser computadas como despesas com pessoal.

Em relação às despesas com pessoal das estruturas da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, alega o Poder Executivo que não pertencem ao Poder Executivo.

No caso da Defensoria Pública Estadual, porque possui autonomia administrativa e financeira e iniciativa de sua proposta orçamentária (art. 134, § 2º, da Constituição Federal) e a LRF é omissa quanto a percentual de despesas com pessoal da Defensoria Pública.

Com referência ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, entende o Poder Executivo que tais despesas deveriam ser contabilizadas no limite imposto ao Tribunal de Contas, pois integraria a sua estrutura, conforme assentado pelo STF (ADI nº 789-1/DF) e o parágrafo único do art. 110 da Lei Orgânica do TCE, que determina que os servidores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas têm piso remuneratório idêntico ao dos servidores do TCE, o que inviabiliza o controle destes gastos pelo Poder Executivo.

No que se refere às despesas com pessoal da Defensoria Pública e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas cabe dizer que a Lei Complementar nº 101/2000 definiu com precisão a repartição entre Poderes e Órgãos e respectivos percentuais, não havendo margem para criar novos órgãos ou deixar despesas com pessoal deles dissociadas. De outra sorte, haveriam despesas que estariam no limbo, sem vinculação a poder ou órgão,

que poderiam não ser consideradas para limite máximo do Ente federado (Estado).

Dessa forma, não há possibilidade de parte da despesa não constar em nenhum dos demonstrativos de Poder ou Órgão, pois resulta em descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange ao dever de publicação destes gastos. Configuraria mascaramento dos resultados e burla a Lei de Responsabilidade Fiscal.

As despesas com pessoal do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, desde o advento da LRF, foram contabilizadas como integrantes do Poder Executivo, assim como da Defensoria Pública desde sua criação. Isto porque não integravam qualquer outro Poder ou Órgão, já que estavam no Orçamento do Poder Executivo. Ainda, com relação ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o seu orçamento permanece integrado ao do Poder Executivo.

Igualmente não se sustenta a alegação de inviabilidade de aplicação das normas para apuração das despesas com pessoal expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ocorre que o § 2º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao órgão central de contabilidade da União a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas. Assim, o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), detém competência para estabelecer normas para apuração de resultados e elaboração de relatórios sobre os diversos requisitos da LRF, cuja padronização objetiva a consolidação das contas nacionais.

Justamente por essa razão este Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa nº TC-002/2001, que disciplina a elaboração, guarda e remessa de dados e informações com vistas ao controle da gestão fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101/2000, estabelecendo que os relatórios previstos na referida Lei sejam elaborados de acordo com as normas a STN. E este Tribunal não pode desconsiderar seus próprios atos normativos.

Modificação da situação atual exigiria alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal ou, quando possível, na legislação estadual, ou ainda nas normas da Secretaria do Tesouro Nacional.

Por fim, o fato de existir processos sobre a matéria sem decisão definitiva deste Tribunal não constitui motivo para acatamento das alegações da Secretaria de Estado da Fazenda.

Desse modo, na atual conformação - que não difere de exercícios anteriores - entendo que deve ser considerado que a despesa total com pessoal do Poder Executivo, em 2016, correspondeu a 47,65% da Receita Corrente Líquida.

3.6.2. Limites de endividamento

Ainda em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, destaco que a dívida consolidada líquida do Estado em 31/12/2016 importou em R\$ 10,29 bilhões, correspondendo a 50,21% da Receita Corrente Líquida - RCL, portanto, abaixo do limite legal estabelecido, que é de 200%.

As operações de créditos realizadas em 2016 totalizaram R\$ 1,22 bilhão, correspondendo a 5,99% da RCL, também abaixo do limite, que é de 16%.

Da mesma forma a concessão de garantias e contragarantias de valores, nas quais o limite legal é de 22% da RCL, e o Estado, com o valor R\$ 657,36 milhões, apresentou o percentual de 3,21%.

O relatório técnico também ressalta que não houve operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), nem tampouco operações vedadas pela lei fiscal.

Da mesma forma, não foram verificadas insuficiências de caixa em relação aos restos a pagar em nenhum dos poderes.

3.6.3. Descumprimento do Resultado Primário

De acordo com a Diretoria de Controle de Contas de Governo, o Estado não cumpriu a meta de resultado primário estabelecida na LDO, ficando aquém desta em R\$ 1,46 bilhão – enquanto previa um resultado primário positivo de R\$ 687,12 milhões, obteve um resultado negativo, de R\$ 769,58 milhões. Trata-se do quinto ano consecutivo em que o Estado descumpra a respectiva meta.

O resultado primário é um importante indicador da política fiscal dos governos, e visa medir a capacidade de pagamento do serviço da dívida, pelo qual ressalvo o descumprimento em tela.

A DCG informa também que foram atingidas as metas de despesa total, resultado nominal e dívida consolidada líquida, e não cumprida a meta de receita total. No entanto, este descumprimento restou equilibrado pelo atingimento da meta de despesa, não restando piores consequências nas contas.

Assenta o Governador que a diferença entre a receita total prevista na LDO e dos ingressos a menor correspondeu 1,60%, considerando que o resultado foi muito próximo aos objetivos do governo em relação ao desempenho da arrecadação estadual, considerando as dificuldades econômicas enfrentadas pelo país, com a inflação na casa dos 6,29% e o PIB decrescendo 3,60%.

Além disso, observa que a LDO deve ser enviada à ALESC até o dia 15 de abril do ano anterior ao da execução (mais de sete meses), espaço temporal bastante considerável em que as variáveis pode se alterar, sendo tarefa difícil prever receitas com 100% de acerto, considerando o tempo e o ano conturbado da economia. Além disso, as contratações de operações de crédito afetam o resultado primário, pois os ingressos devem ser registrados como receita financeira (não-primárias) e os investimentos devem ser registrados como despesa não financeira (despesas primárias).

Embora correto o argumento no sentido de que o resultado é afetado, quando são contratados recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas de investimentos, tal fato não justifica o não atingimento do resultado primário, pois aquelas receitas já estavam previstas na LDO (quando foi fixada a meta). Ademais, existe uma norma vigente para o cálculo do resultado primário, que deve ser observada, sem realização de cálculo por critério distinto.

Por fim, ressalto que 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.

De todo o exposto e, considerando que o resultado primário é indicativo importante do planejamento e equilíbrio orçamentários que configuram pilares da gestão fiscal responsável, preconizada pela LRF, fica caracterizado o descumprimento da norma legal.

3.6.4. Riscos Fiscais

O relatório da DCG informa que os riscos fiscais publicados pelo Estado importam em R\$ 11,51 bilhões, dos quais 95,16% estão reunidos em três valores específicos, já conhecidos deste Tribunal e da própria sociedade catarinense.

A INVESC responde por 53,76%, e seu passivo contingente já alcança R\$ 6,18 bilhões. Outros R\$ 21,15% (R\$ 2,43 bilhões) referem-se às Letras do Tesouro emitidas em 1996, que hoje registram um risco de R\$ 2,43 bilhões. Já

os riscos inerentes ao DEINFRA representam 20,25% do total, e alcançam R\$ 2,33 bilhões. Neste caso, está inserida a cobrança judicial da ENGEPPASA, referente às obras nas SCs 401, 402 e 403.

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.

3.6.4.1. IPREV

Criado em 2008, o regime próprio de previdência dos servidores estaduais teve significativa alteração em 2015, por meio da Lei Complementar nº 662, de 11 de dezembro de 2015, que promoveu a extinção do Fundo Previdenciário e o incorporou ao Fundo Financeiro, resultando na reunião das massas de segurados segregadas pela legislação anterior.

Até então, quem entrou no serviço público a partir da criação do IPREV, em 2008, passou a contribuir para o Fundo Previdenciário (regime de capitalização), cujas receitas vinham sendo capitalizadas para as respectivas aposentadorias e outros benefícios destes servidores. Os demais servidores permaneceram no Fundo Financeiro (regime financeiro), onde ocorre o chamado déficit previdenciário, que necessita mensalmente dos aportes do Tesouro Estadual.

A ideia básica era que com o passar dos anos o Fundo Financeiro acabaria, e restaria tão somente servidores do Fundo Previdenciário, cujos futuros benefícios estariam garantidos pelas capitalizações.

Nesse sentido, o Ministério da Previdência Social, por meio da Portaria MPS 403/2008, também admitiu a segregação de massa e a constituição de fundo de capitalização para servidores que ingressarem no regime a partir dessa segregação. Essa norma estabelece que uma vez realizada a segregação, fica proibida qualquer reunificação ou utilização de recursos de um fundo para o financiamento do outro, ou seja, não pode haver retrocesso.

Portanto, a extinção do fundo previdenciário e a unificação da massa de segurados instituída em 2015 contraria as normas editadas pelo Ministério da Previdência Social, e resultou na impossibilidade de obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária pelo Estado. No momento, o Certificado está sendo obtido por meio de medidas liminares em ações judiciais.

No tocante aos valores, a referida unificação resultou na utilização dos valores, até então capitalizados para os futuros benefícios do Fundo Previdenciário, para o pagamento de benefícios do Fundo Financeiro.

Na data da aprovação da Lei Complementar nº 662/2015, o Fundo Previdenciário possuía R\$ 732,91 milhões, dos quais 72,48% (R\$ 531,23 milhões) pertenciam ao Poder Executivo.

Já em 17 de dezembro, foram utilizados R\$ 70 milhões do Fundo Previdenciário para o pagamento de benefícios do Fundo Financeiro.

No decorrer de 2016, o IPREV utilizou outros R\$ 588,76 milhões, conforme especificado no quadro abaixo:

FUNDO PREVIDENCIÁRIO
SAQUES DAS DISPONIBILIDADES REALIZADOS APÓS A EXTINÇÃO DO FUNDO

Em R\$

Poder ou Órgão	Dezembro 2015	Janeiro 2016	Fevereiro 2016	Novembro 2016	Dezembro 2016	Total
Ministério Público	-	2.414.488,06	-	-	-	2.414.488,06
Executivo	70.000.000,00	264.603.339,31	150.000.000,00	-	2.345.016,16	486.948.355,47
Assembleia Legislativa	-	4.221.040,78	1.300.000,00	-	-	5.521.040,78
Tribunal de Justiça	-	5.526.441,33	11.952.747,71	71.208.550,50	-	88.687.739,54
Tribunal de Contas	-	5.190.123,04	-	-	-	5.190.123,04
Total	70.000.000,00	281.955.432,52	163.252.747,71	71.208.550,50	2.345.016,16	588.761.746,89

Fonte: Ofício nº 1523/2016, de 29/03/2016 – IPREV e Comunicação Interna nº004/2017, de 04/04/2017 - IPREV.

Em 31/12/2016, o saldo remanescente do Fundo Financeiro importava em R\$ 231,13 milhões.

Destaca o Relatório Técnico que em 05 de fevereiro de 2016, foi protocolizado nesta Corte de Contas sob o nº 001550/2016, o ofício IPREV nº 062/2016, por intermédio do qual o Presidente da autarquia encaminhou “informações acerca dos recursos do extinto Fundo Previdenciário e as implicações atinentes aos resgates das aplicações, junto aos fundos de investimento do Banco do Brasil”. Anexo ao referido ofício, consta informação da Diretoria de Gestão de Recursos Previdenciários, informando que em virtude das oscilações de mercado, a solicitação de resgate de recursos do extinto Fundo Previdenciário, realizada em 27 de janeiro de 2016 e creditada no dia 28 de janeiro de 2016, gerou uma variação negativa (perda no resgate) no montante de R\$ 182.043,74. O assunto é tratado no RLA 16/00542490, em instrução.

Também tramitam no Judiciário catarinense a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9158395-69.2015.8.24.0000 (proposta pelo SINJUSC – Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000010-74.2016.8.24.0000 (proposta pela Associação Catarinense do Ministério Público), pendentes de julgamento do mérito.

Quanto ao saldo existente dos Poderes e Órgãos em custódia do IPREV, remanescente do Fundo Previdenciário, há necessidade de urgente definição sobre a eventual recomposição desse Fundo, pois esses recursos não mais se encontram em regime de capitalização e, não havendo o retorno à situação prevista na Lei Complementar nº 412/2008, devem ser liberados para utilização pelas unidades de sua origem.

3.6.4.1.1. Passivo atuarial e dívida consolidada previdenciária

O relatório técnico informa um passivo atuarial de R\$ 134,14 bilhões, 13,40% maior que o valor apurado em 2015 (R\$ 118,29 bilhões). Segundo a DCG, tal diferença se justifica por alterações na formulação do cálculo. Já a dívida consolidada previdenciária, que soma o passivo atuarial a outros valores correspondentes ao setor, importou em R\$ 134,14 bilhões.

3.6.4.1.2. Déficit previdenciário do Exercício

Conforme já mencionado, o Balanço Geral do Estado registra déficit previdenciário de R\$ 3,5 bilhões no exercício de 2016, relativo a diferença entre a receita previdenciária de R\$ 2,17 bilhões e a despesa previdenciária de R\$ 5,68 bilhões.

Este valor representa um crescimento anual de 11,89%. Este percentual é menor do que os crescimentos verificados em 2014, de 17,21% e 2015, com 20,62%.

Ressalto que este menor crescimento ocorreu por conta do resgate dos valores capitalizados no fundo previdenciário e a sua utilização para o pagamento de benefícios do Fundo Financeiro, o que gerou, naquele momento, uma menor necessidade de desembolso do caixa geral do Estado. Além disso, a Lei Complementar nº 662/2015 promoveu aumento da alíquota das contribuições dos segurados e do Estado. Contudo, trata-se de medida paliativa, de modo que a necessidade de aumento anual dos aportes do Tesouro do Estado deverá ocorrer nos próximos anos.

Ressalto que pela Lei Complementar nº 661/2015, o Estado constituiu o regime de previdência complementar, que foi implementado em maio de 2016, de modo que todos os servidores que ingressarem no Estado a partir daquela data estarão submetidos a esse regime. Nele o Estado fica responsável pelo pagamento de benefícios até o limite do Regime Geral da Previdência Social, o que deverá reduzir o déficit previdenciário, mas apenas a longo prazo.

3.7. Educação

3.7.1. Aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A Constituição Federal estabelece uma aplicação mínima de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, correspondente a 25% das receitas tributárias e transferência constitucionais da União.

De acordo com o Relatório Técnico, o valor mínimo (25%) para o exercício de 2016 deveria ser de R\$ 4,30 bilhões. No entanto, a equipe técnica deste Tribunal aponta aplicação de R\$ 3,90 bilhões, o que representa percentual de 22,87%, evidenciando a falta de aplicação de R\$ 362,78 milhões para atingir o mínimo constitucional.

Importante registrar que a metodologia de cálculo utilizada pelo Corpo Técnico obedece aos parâmetros estabelecidos na Portaria nº 533/2014, da Secretaria do Tesouro Nacional, que aprovou a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, que em seu Anexo VIII contém o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. A competência para definição da metodologia está definida no artigo 72 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), combinada com a regulamentação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, pela LRF.

Dentre as anomalias apontadas pela equipe técnica, destaco, mais uma vez, a inclusão, pelo Poder Executivo, de R\$ 698,34 milhões de despesas com pagamento de inativos da educação realizadas pelo Fundo Financeiro do IPREV.

Tal espécie de despesa não está prevista no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Portaria nº 533/2014, da Secretaria do Tesouro Nacional e não constitui despesa com ações que contribuam com o desenvolvimento do ensino, como exigido no artigo 73 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

Essa situação foi objeto de ressalva nos Pareceres Prévios dos últimos nove anos, sem solução.

Além disso, cabe mencionar que, em verdade, o percentual deveria ser de 22,38%. Isto porque na base de base de cálculo deveria ser incluído o montante de R\$ 470,0 milhões, de valores arrecadados pelo FUNDOSOCIAL, em sua maioria oriundos de ICMS recolhido pela CELESC (objeto do processo RLA-16/00022577). Isto elevaria a base de cálculo para R\$ 17,51 milhões.

Em sua manifestação, o Governo do Estado afirma que as diferenças entre os valores aplicados em educação apuradas pelo Corpo Técnico do Tribunal e pelo Poder Executivo Estadual versam sobre: a) as despesas com inativos vinculados à educação que foram computadas pelo Poder Executivo na aplicação mínima em MDE; b) sobre a exclusão no cálculo dos cancelamentos no exercício de 2016, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira do exercício anterior; e c) sobre a não inclusão na base de cálculo dos valores arrecadados pelo FUNDOSOCIAL.

Com referência à inclusão de despesas com inativos na aplicação mínima de educação, alega que o tema está sendo analisado e discutido por meio do processo de monitoramento PMO-16/00488185, com grupo trabalho com servidores do Poder Executivo e também da Corte de Contas visando a construção de uma solução para a retirada definitiva das despesas com inativos do cômputo das despesas consideradas na aplicação mínima em educação, mesmo não tendo legislação que disponha explicitamente sobre a não inclusão de inativos na verificação do mínimo constitucional. Porém, informou que na reunião de 10/04/2017 ficou decidido que diante da situação atual da arrecadação, não é inviável apresentar proposta de aumento do percentual de exclusão das despesas com pagamento dos inativos da base de cálculo do valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Alega que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação diz que a remuneração dos docentes pode ser considerada no cômputo de gastos e não cita os inativos na parte que explicita o que não pode ser incluído. Argumenta ainda que a não inclusão de professores inativos no cômputo dos valores aplicados na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino está suportada apenas por normas infra legais.

Afirma que mesmo não havendo legislação que disponha explicitamente sobre a não inclusão de inativos, o Poder Executivo, com o intuito de atender às ressalvas e recomendações reiteradas pelo TCE, desde 2007 vem reduzindo o percentual em 5% a cada exercício, já tendo retirado 50% do valor da folha dos inativos e vem considerando o percentual de 45% da folha dos inativos para o exercício de 2017.

Lembra que nas Contas do Governo do Estado do Exercício de 2014 o então Relator Conselheiro Sr. Luiz Eduardo Cherem considerou os inativos na aplicação do mínimo constitucional em educação. E no Processo nº PMO-12/00066348, referente às contas de 2010 (Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall), foi afastada a aplicação de sanção pecuniária aos gestores estaduais por ter incluído os inativos.

Reitera o seu intuito de atender completamente a tal ressalva, e mantém o seu propósito de, a cada ano, reservar percentual maior da sua receita de impostos e transferências para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, mesmo diante do atual cenário de crise econômica que assola o país.

Sobre a exclusão no cálculo dos cancelamentos no exercício de 2016, de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira do exercício anterior, seguiu o Manual de Elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, e que cancelamento dos Restos a Pagar de R\$ 3,92 milhões não impactou no descumprimento do limite do ano anterior, pois aplicou R\$ 408,56 milhões além do mínimo constitucional exigido.

No que se refere a não inclusão na base de cálculo dos valores arrecadados pelo FUNDOSOCIAL, o Governo do Estado entende correto procedimento adotado em relação aos valores computados na aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino referente às despesas empenhadas no exercício corrente correspondente às despesas de exercícios anteriores, pois tem suporte na 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no final de dezembro de 2016 e com vigência para 2017.

Segundo esse entendimento, as despesas de exercícios anteriores deverão entrar no cômputo da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores; e que atendam, simultaneamente, aos critérios estabelecidos nos artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 141/2012.

Com referência a não inclusão na base de cálculo dos valores arrecadados pelo FUNDOSOCIAL, relativos aos valores das doações realizadas pela Celesc e outros contribuintes ao FUNDOSOCIAL em 2016, aduz que as receitas que compõem o FUNDOSOCIAL têm origem em três fontes de recursos: 1) as doações previstas no art. 8º da Lei 13.334/05; 2) as doações realizadas pela Celesc, fundamentadas nos convênios celebrados no âmbito do CONFAZ, em contrapartida à fruição de créditos presumidos; 3) as contribuições derivadas de tratamentos tributários diferenciados.

Quanto às doações previstas no art. 8º da Lei 13.334/05, lembra já houve apreciação do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em sede de controle

abstrato de constitucionalidade (ADI 53.161/TJSC), cuja decisão reconheceu a natureza tributária das contribuições e determinou a dedução dos percentuais pertencentes ao Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas e Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), procedendo-se aos respectivos depósitos na forma da lei, o que foi estendido aos Municípios.

Aduz que tal decisão se refere estritamente ao objeto apreciado na ação, ou seja, o art. 2º, inciso III; os §§ 1º, 2º 3º e 4º do art. 8º [exceção do caput]; art. 9º e seus parágrafos e art. 10; e art. 16, da Lei do 13.334/2005. Não caberia, portanto, ao Poder Executivo, ampliar os efeitos da decisão, abarcando outros comandos normativos além daqueles que foram objeto da ação.

Assim, em relação às doações efetuadas ao FUNDOSOCIAL por empresas públicas e sociedades de economia mista das quais o Estado seja controlador ou acionista majoritário, na qualidade de contribuinte do ICMS, em contrapartida a créditos presumidos decorrentes de tratamento tributário diferenciado concedido pela Secretaria de Estado da Fazenda, autorizados por convênio aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), a questão foi resolvida na esfera legislativa, mediante a Lei nº 17.053, de 20 de dezembro de 2016, reconhecendo as contribuições como tributárias para efeitos de distribuição dos percentuais sobre a Receita Líquida Disponível (RLD) e repasse aos Municípios e aplicação em educação e saúde. A mesma Lei estabeleceu a forma de recomposição dos percentuais mínimos a serem aplicados em saúde e educação.

Anota que se considerados os valores das doações vertidas pela Celesc ao FUNDOSOCIAL em 2016 (R\$ 380,00 milhões), o percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino seria de 26,55%, ou seja, cumprindo com a aplicação mínima em Educação prevista na Constituição.

Em relação às doações realizadas em contrapartida à concessão de tratamentos tributários diferenciados por outros contribuintes e as demais hipóteses de contribuições ao FUNDOSOCIAL, sustenta que até o presente momento, não há nenhum pronunciamento judicial ou lei em sentido estrito reconhecendo a natureza tributária dessas contribuições.

Ressalta que as fontes de receitas do FUNDOSOCIAL têm origem normativa distinta (mais de uma forma de tratamento tributário diferenciado). Nesse sentido, as contribuições vertidas ao FUNDOSOCIAL originárias dos TTDs (tratamentos tributários diferenciados) não podem ser consideradas como parte do ICMS que, a depender do tratamento tributário concedido, vier a deixar de ser recolhido pelo contribuinte, pois se o Estado ao desenvolver sua política fiscal tributária, com o intuito de assegurar a manutenção de empresas ou de atrair novos empreendimentos, reduz a alíquota do tributo relativo a determinado produto, é correto afirmar que a redução atinge a todos os que se beneficiariam da receita gerada pelo referido tributo. Assim, ainda que as transferências financeiras para o FUNDOSOCIAL não existissem, a concessão do benefício fiscal ocorreria, pois sua razão encontra-se albergada no seu viés econômico e social, sendo correto que o Estado assim o faça, de forma a preservar e incrementar a arrecadação estadual.

Primeiramente, destaco que o valor apontado no Relatório Técnico diverge do publicado no Balanço Geral do Estado e tal diferença, mais uma vez, diz respeito basicamente aos gastos com inativos, dos quais o Poder Executivo incluiu o montante de R\$ 698,34 milhões, equivalente a 50% de R\$ 1,40 bilhão de despesas realizadas pelo Fundo Financeiro do IPREV.

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

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

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

Ao contrário, na ocasião em que tal aspecto específico foi discutido (Contas de 2007) no relatório e voto do Relator Conselheiro Cesar Filomeno Fontes, afirmou que era inaceitável o prazo de vinte anos.

E noutra oportunidade (Contas de 2015), foi recomendado constituir comissão com participação deste Tribunal para encontrar solução para exclusão das despesas com inativos. Todavia, na manifestação do Governo do Estado consta que não é inviável apresentar proposta de aumento do percentual de exclusão das despesas com pagamento dos inativos da base de cálculo do valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Importante registrar que a metodologia de cálculo utilizada pelo Corpo Técnico obedece aos parâmetros estabelecidos pelo Tesouro Nacional¹. Cabe ressaltar que o § 2º do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui ao órgão central de contabilidade da União a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas. Assim, o Ministério da Fazenda, através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), detém competência para estabelecer normas para apuração de resultados e elaboração de relatórios sobre os diversos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja padronização tem em vista a consolidação das contas nacionais.

Por essa razão este Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa nº TC-002/2001, que disciplina a elaboração, guarda e remessa ao Tribunal de Contas do Estado de dados e informações com vistas ao controle da gestão fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101/2000, estabelecendo que os relatórios previstos na referida Lei seriam elaborados de acordo com as normas a STN. E este Tribunal não pode desconsiderar seus próprios atos normativos.

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

¹ Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6%C2%AA_edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112-dc8557caadf8. Acesso em 02/05/2017.

A resposta está na interpretação histórica e teleológica da matéria, quando analisada a evolução legislativa e a finalidade das normas que estabeleceram as diretrizes e bases da educação no País.

Nesse sentido, cabe lembrar que a Lei nº 7.348/1985, que disciplinava a aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previa expressamente em seu artigo 6º, § 1º, alínea g, a inclusão de inativos nas despesas para fins de limite.

Essa questão foi objeto de discussão na tramitação do projeto de lei que resultou a aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases. O projeto inicial não continha esse dispositivo, porém, durante a tramitação houve proposta de manter as despesas com inativos, feita pela então Deputada Federal catarinense Ângela Amin, a qual foi aprovada pela Câmara.

Mas, durante a tramitação no Senado Federal, a proposta foi alterada com a exclusão deste dispositivo no Substitutivo Global apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro - reconhecidamente um dos maiores educadores da nossa história - aprovado ao final pelo Congresso Nacional².

Assim, se antes a lei determinava expressamente a inclusão, e isto foi eliminado do artigo 70 da LDB, é lógica a interpretação de que não mais cabe considerar despesas com inativos.

Nessa senda, o Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª Edição (p. 279 e 280), da STN, explicitamente diz que se excluem as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões e as despesas com inativos e pensionistas são classificadas como Previdência.

Segundo a Secretaria de Estado da Fazenda, os números resultam na proposta apresentada a esta Corte de Contas em 2007, por conta do Parecer Prévio referente às contas de 2006. Aqui destaco que já naquele processo o Eminentíssimo Conselheiro Relator, Wilson Rogério Wan-Dall, demonstrou especial preocupação com o assunto, sugerindo que o Estado apresentasse proposta para a sua definitiva regularização.

Ressalto também as palavras do eminentíssimo Conselheiro César Filomeno Fontes, ao relatar as Contas de 2007, enfatizando que a referida proposta era inaceitável, uma vez que fere frontalmente o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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

² Sena, Paulo. *A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino*. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/901/876>>. Acesso em 03/05/2017.

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

Para aferir as providências tomadas pelo Governo do Estado, apresento quadro demonstrando a evolução destes números, extraído dos últimos nove pareceres prévios, bem como do Relatório Técnico das Contas em análise:

Em bilhões R\$

Especificação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Base de Cálculo	6,83	7,81	8,24	9,90	11,15	12,24	13,53	15,22	16,48	17,04
Aplicação Mínima (25%)	1,71	1,95	2,06	2,48	2,79	3,06	3,38	3,80	4,12	4,26
Valor Aplicado	1,41	1,70	1,88	2,24	2,50	2,83	3,09	3,53	3,66	3,89
% Aplicado	20,66	21,82	22,86	22,57	22,35	23,14	22,86	23,21	22,23	22,87
Valor aplicado a menor*	296	248	177	240	296	228	290	272	456	362

Fonte: Pareceres Prévios sobre as Contas Prestadas pelo Governador do Estado — Exercícios de 2007 a 2016.

Da série histórica observa-se que em todos os exercícios não houve cumprimento do limite mínimo previsto da Constituição da República, sem efetiva evolução nos percentuais.

Afirma-se na manifestação do Poder Executivo que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação cita que pode ser considerado no cômputo de gastos com remuneração dos docentes. Como se sabe, docentes são os professores que se encontram na ativa. E inativos não mais se encontram na categoria de docentes, mesmo porque ao ingressar na inatividade o cargo público correspondente torna-se vago.

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

Pertinente citar o Ilustre Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Jr que, ao relatar as Contas do Exercício de 2011, enfatizou que a omissão do Estado, diante dos reiterados apontamentos deste Tribunal e respectiva desatenção para o cumprimento do mínimo constitucional exigido, reflete nas

dificuldades enfrentadas pelas escolas públicas estaduais. Na conclusão do Parecer Prévio consta a ressalva: “Inclusão de gastos com inativos da Educação no cálculo das despesas com MDE, resultando no descumprimento do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências, previsto no art. 212 da CRFB”.

Também ao relatar as Contas de 2013, o eminente Conselheiro Herneus de Nadal, apresentou voto no sentido de fazer constar na conclusão do Parecer Prévio a ressalva de que naquele exercício houve aplicação de 22,86% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não alcançando o percentual estabelecido no art. 212 da CRFB”. Na ocasião, este Conselheiro acompanhou o voto do Conselheiro Herneus de Nadal.

De todo o exposto, concluo que a base de cálculo apurada, de 17,04 bilhões, exige um valor mínimo a ser aplicado de R\$ 4,26 bilhões. Entretanto, conforme apontado pela área técnica, foram aplicados R\$ 3,9 bilhões de reais, R\$ 362,78 milhões a menos, representando 22,87% do total de receitas de Impostos e Transferências, tendo o Estado de Santa Catarina descumprido o art. 212 da Constituição da República.

3.7.2. FUNDEB

3.7.2.1. Aplicação do FUNDEB na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

De acordo com o Relatório Técnico, o Estado aplicou na manutenção e Desenvolvimento do Ensino 97,95% dos recursos do FUNDEB, cumprindo assim o mínimo de 95% exigido pela Lei Federal nº 11.494/2007.

De acordo com a manifestação do Poder Executivo, os valores remanescentes do FUNDEB foram integralmente aplicados em abril/2016 e que a aplicação intempestiva equivale a 0,15% da fonte de recursos.

A falta de aplicação integral dos valores remanescentes do FUNDEB no primeiro trimestre foi admitido pelo Poder Executivo, sem justificativa. Portanto, houve o descumprimento da lei.

3.7.2.2. Remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica

De acordo com as informações constantes nos autos, o Estado aplicou R\$ 1,73 bilhão, correspondendo a 82,38% dos recursos do FUNDEB na

remuneração de profissionais do magistério, observando o limite mínimo de 60%, inclusive com um valor aplicado a maior de R\$ 471,26 milhões.

3.7.3. Ensino Superior

De acordo com o artigo 170 da Constituição do Estado e os artigos 46 a 49 de seu ADCT, bem como a Lei Complementar Estadual n.º 281/2005 e alterações, o Estado deve prestar assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, destinado, anualmente, valor não inferior a 5% do valor a ser aplicado em MDE, e na forma descrita em lei.

De acordo com a Diretoria Técnica, em 2016 deveria ser aplicado R\$ 213,03 milhões. No entanto, tais despesas foram de apenas R\$ 54,72 milhões, 25,69% do montante exigido.

Diante do constatado e considerando os regramentos descritos, não foi cumprido integralmente o disposto no art. 170 da Constituição Estadual, visto que o Estado aplicou em 2016 o correspondente a 1,28%, quando deveria ter aplicado em ensino superior o percentual de 5% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE.

Com relação à Lei Complementar nº 281/2005 (estadual):

a) não foi cumprido o inciso I, do art. 1º, que estabelece os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal, uma vez que deveria ser aplicada a importância de R\$ 191,82 milhões (4,50% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE), e o valor aplicado foi de R\$ 40,76 milhões (equivalente a 0,96%);

b) não foi cumprido o inciso II, do art. 1º, que estabelece os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas demais instituições de ensino superior, pois deveria ter aplicado a importância de R\$ 21,30 milhões (0,50% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE), mas foi aplicado o valor de R\$ 13,97 milhões (correspondente 0,33%).

Cabe ressaltar que o Estado, ano após ano, não vem aplicando em ensino superior o mínimo exigido (art. 170 da CE), e no período de 2012 a 2016 deixou de aplicar R\$ 649,84 milhões em relação ao previsto no art. 170 da Constituição do Estado.

Para o Governo do Estado a aplicação do percentual estipulado pela Constituição é de difícil consecução, uma vez que é imprescindível o interesse do aluno em solicitar o referido auxílio financeiro através de requerimento de bolsa de estudos, afirmando que não depende inteiramente de iniciativa do

poder público. Também aduziu que as instituições de ensino e os alunos muitas vezes não preenchem os requisitos necessários para serem contemplados com os recursos do art. 170, concluindo que o Poder Executivo não pode arcar com suposta desídia pelo não atendimento da aplicação do percentual mínimo.

Todavia, informa que instituiu o Programa de Bolsas Universitárias de Santa Catarina – UNIEDU, que tem por objetivo a aplicação em assistência financeira aos estudantes matriculados em Instituições de Ensino Superior – IES.

Ainda assim, nos últimos dez anos em nenhum exercício o percentual estabelecido foi cumprido, informando a intenção de elaborar um estudo que repense o percentual em questão, não para diminuí-lo, mas para adequá-lo à realidade.

Acerca desse tema, cabe lembrar que a dificuldade relatada vem ocorrendo ao longo dos anos, mas o Estado ainda não adotou providências eficazes para saná-la, assim como, verifica-se que os esforços depreendidos pelo Estado no cumprimento do disposto no art. 170 da Constituição Estadual não foram significativos, pois o percentual dos recursos aplicados em 2016 atingiu somente 1,28%, enquanto o mínimo constitucional que o Estado deveria aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE), é de 5%. Ademais, se a norma atual se mostra incompatível com a realidade, compete ao Chefe do Poder Executivo propor alteração legislativa. Considerando que a este Tribunal compete apresentar os resultados da execução orçamentária e financeira, diante do atual quadro normativo, não resta alternativa senão confirmar o descumprimento da norma constitucional estadual.

De todo modo, ante a existência de processo de monitoramento autuado nesta Casa no exercício anterior, que objetiva avaliar se os procedimentos de concessão destes benefícios atingem o objetivo estabelecido na Constituição Estadual e na Lei Complementar Estadual 281/2005, entendo que o tema deverá ser acompanhado por meio do referido processo.

3.7.4. Salário Educação

De acordo com o Relatório Técnico, o Estado arrecadou R\$ 213,48 milhões na cota parte do salário educação e respectiva remuneração bancária. Destes, foram aplicados 211,56 milhões, que correspondem a 99,10% dos recursos recebidos, cumprido o regramento legal, após reiterados apontamento deste Tribunal de Contas.

3.7.5. FUMDES

O Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina – FUMDES, foi criado em obediência ao artigo 171 da Constituição do Estado e regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 407, de 25 de janeiro de 2008. Em apertada síntese, trata de apoio ao ensino superior, com base em recolhimentos de empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais.

De acordo com o Relatório Técnico, foram arrecadados R\$ 46,23 milhões, dos quais foram aplicados 98,99% (45,76 milhões). Também ficou demonstrada a aplicação de R\$ 7,01 milhões, em 2016, referente a valores não aplicados no exercício anterior.

3.7.6. APAEs

As APAEs possuem a garantia de receber parte da arrecadação do FUNDOSOCIAL, conforme estabelece o § 1º, II, da Lei Estadual 13.334/2005 e alterações.

Pelos cálculos da equipe técnica deste Tribunal, o Estado deveria ter repassado às APAEs o montante de R\$ 26,31 milhões, mas ficou comprovada a destinação de R\$ 23,94 milhões, restando valor não aplicado de R\$ 2,36 milhões, em descumprimento da referida norma legal.

Essa é outra questão que vem sendo reiteradamente apontada. Contudo, cabe reconhecer a diminuição do valor não aplicado, em relação aos anteriores.

Sem desmerecer outros setores de educação e do próprio serviço público como um todo, as atividades exercidas pelas APAEs têm valor humanitário que transcende a própria legislação educacional, e, independente do debate acerca da base de cálculo e respectivos repasses, inclusive com projeto de lei em discussão na ALESC, cabe ao Estado, de forma intransigente garantir as condições necessárias ao efetivo funcionamento destes serviços em prol das pessoas que dele necessitam.

Nas contrarrazões o senhor Governador informa que encaminhou à Assembleia Legislativa, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 531/2015, que tem como objeto a alteração do art. 8º da Lei nº 13.334/2005, que instituiu o FUNDOSOCIAL, ficando os recursos destinados às APAEs incidentes sobre o montante líquido obtido após a dedução dos repasses constitucionais, que já

foi aprovado pelo Plenário em 17.05.2017, mas ainda não encaminhado para sanção.

Se considerada a metodologia proposta no Projeto de Lei nº 531/2015, os repasses efetuados às APAEs foram 24,88% superior ao que seria devido. Mesmo no caso de não exclusão dos duodécimos dos Poderes e órgãos, foi transferido o montante de R\$ 23,94 milhões, próximo ao montante que seria devido (R\$ 26,30 milhões), apesar da frustração de receitas em 2016.

Acerca da matéria, cabe lembrar que no âmbito deste Tribunal de Contas está sendo tratada no processo nº RLA 15/00601222, pendente de manifestação definitiva do Tribunal Pleno.

Não obstante, considerando que até o momento não houve alteração da situação em relação ao Parecer Prévio sobre as contas de 2015, cabe a este Relator adotar o posicionamento exarado nos pareceres prévios anteriores, ou seja, incluindo na base de cálculo as "vinculações constitucionais e legais", como os valores repassados a municípios e outros poderes, além do Ministério Público, Tribunal de Contas e Udesc para fins de apuração no exercício de 2016.

Embora reconhecendo a elevação do valor aplicado em relação aos exercícios anteriores, o não atingimento do montante devido certamente traz prejuízo à execução de importantes ações desenvolvidas pelas APAEs que, em sua maioria, precisam buscar fontes alternativas de receitas por meio de doações diversas, promoção de campanhas e eventos beneficentes.

Desse modo, ante a relevância social subjacente ao assunto, a restrição pode ser considerada grave.

3.8. Aplicação em ações e serviços públicos de saúde

O artigo 198, § 3º, da Constituição da República, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012, exige dos Estados a aplicação em ações e serviços públicos de saúde, de pelo menos 12% das receitas de impostos e transferências de recursos da União, deduzidos os valores transferidos aos municípios.

De acordo com o Relatório Técnico, em 2016 a base de cálculo, importou em R\$ 17,04 bilhões, implicando na aplicação mínima de 2,05 bilhões. Segundo o Balanço Geral do Estado, o montante aplicado alcançou R\$ 2,18 bilhões, equivalentes a 12,82% da base legal, cumprindo assim o respectivo mandamento.

No entanto, faz-se necessárias algumas ponderações em relação aos resultados.

Quanto à base de cálculo, deveria ser incluído o montante de R\$ 470,0 milhões, referente aos valores arrecadados em 2016 pelo FUNDOSOCIAL, em sua maioria oriundos de ICMS recolhido pela CELESC. Com isso, a base de cálculo para a presente apuração deveria ser de R\$ 17,51 bilhões.

De acordo com o Parecer Prévio sobre as contas do exercício de 2015, valores recolhidos pela CELESC e outras empresas, oriundos de ICMS, foram destinados ao FUNDOSOCIAL, registrados indevidamente como doações, com desvirtuamento da natureza tributária e a consequente falta de destinação de parcela dos valores – conforme a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - aos municípios catarinenses e aos demais Poderes e órgãos autônomos, bem como a integração à base de cálculo para aplicações mínimas na educação e na saúde.

O mesmo procedimento indevido ocorreu no exercício de 2016, até a edição da Lei Estadual nº 17.053/2016, que reconheceu a natureza tributária da receita, estabelecendo modo de recomposição dos valores devidos aos poderes e aos municípios catarinenses, bem como as aplicações na educação e saúde. O assunto está sendo tratado no processo RLA 16/00022577.

Também nas despesas vejo imperiosa necessidade de ajuste. Isso por conta dos valores empenhados no elemento “92 – Despesas de Exercícios Anteriores”.

Consta do Relatório Técnico, que dos R\$ 2,18 bilhões aplicados, R\$ 209,52 milhões (9,59%) se referem às despesas de exercícios anteriores. Estas despesas não representam gastos efetivos realizados em 2016. Neste exercício ocorreu apenas a regularização orçamentária de despesas que ocorreram em anos anteriores.

Razão assiste a área técnica também quando afirma - em sintonia com o que já enfatizei ao relatar as distorções nos resultados contábeis - que tal prática afronta a legislação nacional, tendo em vista que representam situações que correram à margem da execução orçamentária. Ou seja, as despesas aconteceram de fato, mas não foram realizados os devidos e indispensáveis registros orçamentários.

A Lei Complementar federal nº 141/2012 estabelece que o percentual mínimo de 12% deve ser aplicado em cada ano, ou seja, com despesas que foram efetivamente realizadas no respectivo ano, de modo que não vejo sentido incluir nesse cálculo valores referentes a despesas ocorridas em outros exercícios.

Registra-se que o § 2º do artigo 4º da Portaria nº 2.047/2002, do Ministério da Saúde, previa que “as despesas de exercícios anteriores não integram o cálculo do valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde”.

Desse modo, as despesas relacionadas com gastos de saúde do exercício de 2016 e que foram registradas no ano de 2017 (empenhadas, liquidadas e pagas) deveriam ser consideradas no cálculo dos gastos com saúde do exercício a que pertencem, qual seja, 2016. Logo, as despesas registradas em Despesas de Exercícios Anteriores no ano de 2016 deveriam entrar na apuração dos valores mínimos em ações e serviços públicos de saúde do exercício de 2015 ou anteriores.

Inclusive, caso não haja o devido cuidado com a exclusão do cancelamento de restos a pagar considerados no ano anterior, tais registros podem ter origem nestes cancelamentos. Ou seja, foram empenhados em outros exercícios e incluídos na apuração dos gastos com saúde naquele momento, posteriormente foram cancelados e reempenhados no elemento nº 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, e nesse sentido não ocorreria novamente o cômputo da mesma despesa.

Reitero aqui que despesas de exercícios anteriores devem ter caráter excepcional, não podendo se transformar em rotina, como ocorre nas unidades que cuidam das despesas com saúde, já que o procedimento representa quase 10% dos gastos com saúde.

O caráter excepcional está expresso no Prejulgado nº 2.084 deste Tribunal de Contas, que exige processo administrativo específico para a apuração da legitimidade da despesa, ou seja, a verificação da causa que motivou a não realização do empenho no exercício próprio, da importância a ser paga e a identificação do credor.

Tais procedimentos, em diversas ocasiões, ensejaram aplicações de penalidades por este Tribunal de Contas. Cito o RLI-09/00733047 e o PCP-09/00119535.

A despesa não pode ser considerada na apuração do exercício em que realmente aconteceu, tendo em vista que não foi realizado o devido empenho na época própria. Logo, a despesa não atende ao requisito previsto no art. 24, incisos I e II, da Lei Complementar nº 141/2012, considerando que as situações elencadas em tais incisos exigem obrigatoriamente que a despesa passe pela fase do empenho. Além disso, não há o devido registro da fonte de recursos a custear o gasto não empenhado.

Ademais, a despesa empenhada no Elemento nº 92 - Despesas do Exercício Anterior não pode ser considerada no exercício do empenhamento, pois não pertence ao referido exercício, ou seja, não representa uma aplicação em ações e serviços públicos de saúde do ano do empenho.

Do exposto, entendo que tais valores devem ser excluídos das despesas realizadas em 2016, por não configurarem aplicação no exercício e tão

somente regularização orçamentária de períodos anteriores, da ordem de R\$ 209,52 milhões.

Quanto a não terem sido considerados no exercício de 2015, não há prejuízo, posto que o referido limite foi cumprido naquele exercício.

Entretanto, considerando que os valores excluídos não foram considerados em 2015, pelas mesmas razões de competência entendo ser coerente considerar, no cômputo de 2016, mesmo que em caráter excepcional, as despesas empenhadas neste ano de 2017 em despesas de exercícios anteriores, na função saúde e respectivas fontes de recursos pertinentes, apuradas em R\$ 193,06 milhões.

Assim, considerando os valores não apropriados referentes ao FUNDOSOCIAL, a exclusão de R\$ 209,52 milhões e a inclusão de R\$ 193,06 milhões referentes a despesas de exercícios anteriores, as aplicações importariam em R\$ 2,17 bilhões, correspondendo ao 12,38% da base de cálculo. Portanto, mesmo com esses ajustes, resta cumprida pelo Estado a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde em 2016.

Destarte, entendo ser fundamental o presente apontamento, tendo em vista que os números do Estado demonstram grave e recorrente situação de descontrole e desorganização orçamentária na Saúde, causado pela constante irregularidade na execução da despesa pública, contrária ao ordenamento jurídico, pelo qual este Tribunal deve firmar posição de que não mais serão aceitos tais valores no respectivo cálculo.

O Governo do Estado entende correto o procedimento adotado em relação aos valores computados na aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, referente às despesas empenhadas no exercício corrente, correspondente às despesas de exercícios anteriores, vez que tem suporte na 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no final de dezembro de 2016 e com vigência para 2017.

Segundo esse entendimento, as despesas de exercícios anteriores deverão entrar no cômputo da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores e que atendam, simultaneamente, aos critérios estabelecidos nos artigos 2º e 3º da Lei Complementar nº 141/2012.

Com referência a não inclusão na base de cálculo dos valores arrecadados pelo FUNDOSOCIAL reitera os argumentos trazidos sobre a aplicação de recursos em educação (retro citados).

De início, observo que o apontado não configura o descumprimento da aplicação mínima em gastos com ações e serviços públicos em saúde no exercício de 2016, posto que, por coerência da fundamentação, considere os valores empenhados até abril de 2017 na classificação em tela, restando o limite mínimo cumprido após os ajustes.

Assiste razão, em parte, quanto ao fundamento apresentado. Contudo, e o mais importante, quando os manuais da STN ou outro normativo tratam da temática de Despesas de Exercícios Anteriores estão, inequivocamente, imaginando um cenário em que tais despesas ocorram em situações excepcionais. Entretanto, a própria SEF reconhece as desconformidades recorrentes na execução dos gastos do Estado, principalmente no Fundo Estadual de Saúde, com o volumoso empenhamento de despesas de exercícios anteriores, grande parte relativo a despesas realizadas sem empenho, o que constitui irregularidade adicional.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público indica os procedimentos envolvendo as Despesas de Exercícios Anteriores, destacando a necessidade de que o seu reconhecimento, pela autoridade competente, deve ocorrer em procedimento administrativo específico, sendo necessário, no mínimo, dentre outros elementos, a devida motivação. Na mesma linha, o Prejulgado 2.084 deste Tribunal.

Nesse sentido, a formação de Grupo de Trabalho citada na manifestação do Poder Executivo, visando solucionar o problema, mostra-se bastante oportuna, tendo em vista que contingenciamento financeiro ou proibição de efetuar empenhos vem se mostrando causa de irregularidades e descontrole orçamentário, notadamente, diante de despesas que obrigatoriamente deverão ser executadas, como no caso da área da Saúde.

Ressalto que, em 2016, o valor representou 10% de toda a aplicação das despesas do Fundo Estadual de Saúde, o que evidencia prejuízo ao exigido pela Constituição da República e a Lei Complementar Federal nº 141/2012, que assevera a obrigatoriedade de aplicação anual de parte das receitas arrecadadas.

Por fim, cabe a esta Corte de Contas quando da análise das contas do exercício de 2017 verificar se tal procedimento restou solucionado, ou seja, se o cumprimento das normas constitucional e legais relativas à aplicação mínima em saúde foi obtido com as despesas efetivamente realizadas no próprio exercício, salvo possíveis excepcionalidades legalmente aceitas.

3.8.1. Incentivo financeiro destinado a consultas e exames de média e alta complexidade

Por meio da Lei Estadual nº 16.159, de 07 de novembro de 2013, o Poder Executivo ficou autorizado a repassar aos municípios catarinenses incentivo financeiro destinado à realização de consultas e exames de média e alta complexidade, condicionado à assinatura de termo de compromisso, que deve estabelecer, dentre outras disposições, metas de aumento da oferta de serviços.

Segundo o Relatório Técnico, os convênios formalizados implicariam na transferência mensal de R\$ 1,91 milhão. No entanto, em 2016 nenhum valor foi repassado aos municípios, o mesmo tendo ocorrido em 2015, salvo quitação de pendências de 2014. Portanto, não houve cumprimento da Lei Estadual nº 16.159/2013.

Não obstante ao reconhecido esforço do Governo e o consequente cumprimento do limite mínimo constitucional do setor, a saúde é claramente uma área que vem enfrentando seríssimas dificuldades no Estado.

Além disso, tais passivos não se encontram nos registros contábeis, resultando em demonstrações que não espelham corretamente o patrimônio do Estado, em dissonância com o artigo 85 da Lei Federal 4.320/64.

Nas contrarrazões foi destacado que a Lei Estadual nº 16.159/2013 criou programa que visava incentivar a realização de consultas e exames de média e alta complexidade nos municípios, evitando o tráfego constante para unidades de saúde de alta complexidade, aproximando o paciente do serviço de saúde de média complexidade. Porém, sustenta que o artigo 7º da Lei 16.159/2013 conferiu ao Poder Executivo a discricionariedade de implementação do programa, com avaliação de sua conveniência e oportunidade. Aduz que o Decreto Estadual nº 2.161/2014, que regulamentou a norma, teve vigência apenas para o exercício de 2014 e que, não foi editada regulamentação para os exercícios seguintes, por isso não havia previsão orçamentária no exercício de 2016, pois esgotado com outras ações na área da saúde.

Este Relator entende que a Lei Estadual, ao autorizar a concessão de incentivo financeiro aos Municípios, com a finalidade de realização de consultas e exames de média e alta complexidade, não conferiu discricionariedade ao Chefe do Poder Executivo em cumpri-la. A referida lei não estabelece prazo de validade, ou seja, não foi editada para vigorar para um determinado período ou exercício. Trata-se de lei de vigência permanente, até que outra lei venha a modificá-la ou revoga-la, consoante o art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

A regra contida no art. 1º da Lei Estadual 16.159/2013, no sentido de autorizar o Poder Executivo a conceder incentivo financeiro aos Municípios,

constitui um poder-dever de agir, de modo que cumprira ao Chefe do Poder Executivo, conforme estabelecido no artigo 7º da norma, a adoção de medidas necessárias à sua implementação.

O fato de o artigo 7º da referida Lei autorizar o Chefe do Poder Executivo a adotar as medidas necessárias à sua implementação, significa apenas que essa autoridade poderá editar atos regulamentares (como o decreto) ou outros atos administrativos para fazer cumprir a lei, dever que lhe é atribuído pelo inciso II do artigo 71 da Constituição do Estado.

Se a regulamentação via decreto é essencial para a efetividade da Lei, cumprira ao Chefe do Executivo a obrigação de regulamentação, no exercício das suas prerrogativas, pois a lei não confere discricionariedade.

No caso, houve a omissão em regulamentar a norma e dar efetividade ao seu conteúdo no exercício de 2016.

3.8.2. Informações no SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

O SIOPS tem como principal objetivo a coleta e a sistematização de informações sobre as receitas totais e despesas com ações e serviços públicos de saúde das três esferas de governo. O sistema foi concebido pelo Conselho Nacional de Saúde e visa ampliar a transparência, por meio da consolidação das informações de todos os entes federados, constituindo base de dados que permita as mais diversas utilizações para o acompanhamento e controle dos recursos aplicados na área. Também tem por objetivo servir como forma de controle social, em razão do fácil acesso aos dados informados pelos estados e municípios, por parte de toda e qualquer pessoa que possa ter acesso à internet, especialmente os conselheiros de saúde.

Os governos estaduais têm o dever de prestar as informações requeridas, que se insere no dever de prestar contas dos gastos públicos em ações e serviços públicos de saúde, além do respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade. E a oitava diretriz da Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde determina que os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, poderão, a qualquer tempo, solicitar, aos órgãos responsáveis pela alimentação do sistema, retificações nos dados registrados pelo SIOPS.

O Relatório Técnico aponta que em 2016 o Governo do Estado informou apenas os dados do 6º bimestre, e ainda assim, com algumas divergências nos valores em relação aos apurados por este Tribunal de

Contas, o que demanda as devidas correções e a integral alimentação do sistema.

Reconhece o Governo do Estado, que a retificação dos dados referentes ao exercício de 2016 é necessária para que sejam alinhados e coincidam com os apurados pelo TCE/SC, como referendado no próprio relatório do Órgão e reiterado pela Gerência de Contabilidade da Secretaria de Estado da Saúde, que se compromete a trabalhar junto com a Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral, para procederem aos ajustes necessários e realizar a regularização das diferenças apontadas.

Diante do reconhecimento da necessidade de ajustes no Sistema, este Tribunal deverá manter oportuno acompanhamento com vistas à regularização das inconsistências apuradas.

3.9. Pesquisa Científica e Tecnológica

O art. 193 da Constituição do Estado estabelece a destinação de ao menos 2% das receitas correntes à pesquisa científica e tecnológica, sendo a metade 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.

De acordo com a diretoria técnica, a base de cálculo para tal apuração ficou em R\$ 22,91 bilhões, pelo qual deveriam ser aplicados R\$ 458,14 milhões.

No entanto, informa o relatório técnico que o Estado aplicou R\$ 366,45 milhões, sendo R\$ 331,40 milhões pela EPAGRI e R\$ 35,05 milhões pela FAPESC. Tal valor alcança o percentual de 1,60%, inferior a mínimo exigido.

Destaco que, assim como no caso da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Saúde, trata-se de mandamento constitucional que vem sendo reiteradamente descumprido pelo Estado.

Defende o Governo do Estado que apesar da importância das políticas que envolvem pesquisa científica e tecnológica, há uma desproporção no que se refere à demanda na área em relação aos recursos que lhe são disponibilizados por força constitucional, não chegando ao percentual de 2% mesmo considerando os recursos aplicados pela EPAGRI e FAPESC.

Aduz que a atual metodologia para se apurar o montante aplicado em pesquisa científica e tecnológica não estaria de acordo com as diretrizes

constitucionais, pois no capítulo da Constituição Estadual que trata de 'Ciência e Tecnologia', o parágrafo único do art. 177 determina que "as universidades e demais instituições públicas de pesquisa e as sociedades científicas participarão do planejamento, da execução e da avaliação dos planos e programas estaduais de desenvolvimento científico e pesquisa científica e tecnológica". Portanto, se considerados os recursos destinados à Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), que também desenvolveria pesquisa científica e tecnológica, o Estado aplicaria mais do que o considerado (FAPESC e EPAGRI).

Além disso, a partir de 1º de janeiro de 2016 passou a vigorar a Emenda Constitucional n. 93 (Art. 76-A), que promoveu a Desvinculação de Receitas Estaduais e Municipais (DREM). Com isso, o valor aplicado foi superior ao mínimo exigido (14,26% acima).

De fato, o artigo 76-A da Emenda Constitucional nº 93/2016 autorizada a Desvinculação de Receitas Estaduais e Municipais (DREM), com vigência a partir de 1º de janeiro de 2016, mas nem todas as receitas podem ser desvinculadas, como as receitas que integram a base de cálculo do mínimo a ser aplicado em Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), que é a mesma base para a obrigação prevista no artigo 193 da Constituição do Estado.

Considerado que apenas a menor parcela das receitas que integram a base de cálculo para fins de pesquisa científica e tecnológica (receitas correntes) poderia ser desvinculada, não se atingiria o percentual mínimo. Ademais, não foi apresentado pelo Estado qualquer normatização com a definição de quais situações o ente enquadrará como desvinculações de recursos.

Além disso, conforme explicitado pela Equipe Técnica, o Balanço Geral do Estado (Volume 1, fl. 157) não aplicou a desvinculação de receitas estaduais e informa que a aplicação foi inferior ao mínimo constitucional. Portanto, considero que não houve o integral cumprimento do artigo 193 da Constituição do Estado.

Este Tribunal de Contas, no exame das contas do Governador, deve apontar os fatos em confronto com as normas, pois o julgamento pertence ao Poder Legislativo, a quem cabe fazer a ponderação sobre as circunstâncias envolvidas no caso. Além disso, se o Poder Executivo entende que o percentual exigido na Constituição é desproporcional à demanda na área ou que a fórmula de apuração prevista em lei é inadequada, detém o Chefe do Poder Executivo competência constitucional para propor ao Legislativo os ajustes.

3.10. Precatórios

O pagamento de precatórios está previsto no artigo 100 da Constituição da República, com sistemática definida pela emenda constitucional 62/2009. Posteriormente, decisão do STF em 25/03/2015, no âmbito da ADI 4.357 e 4.325, conferiu eficácia prospectiva a tais ações de inconstitucionalidade, estabelecendo modulações que alteram a sistemática, porém com sobrevida de 5 anos ao regime estabelecido pela EC 62.

Não obstante, informa o Relatório Técnico que em 31/12/2015 o passivo de precatórios do Estado importava em R\$ 2,06 bilhões.

No decorrer do exercício de 2016 foram repassados ao Tribunal de Justiça R\$ 102,15 milhões, para o pagamento de precatórios referentes ao exercício de 2015, sendo que o valor de R\$ 28,16 milhões foi sequestrado por decisão judicial.

Já em relação aos pagamentos referentes ao exercício de 2016, nenhum valor foi repassado ao Tribunal de Justiça, em claro descumprimento às normas legais.

De acordo com a certidão emitida nos autos n. 0000193-78.2010.8.24.0500, em 13/01/2017, o montante devido referente à parcela de 2016 alcança R\$ 303,60 milhões.

Vale ressaltar ainda, que à época das discussões que resultaram na Emenda Constitucional nº 62/2009, os precatórios constituíam grave situação de inadimplência generalizada na administração pública do País. Tal problema restou ao menos mitigado com as regras introduzidas em 2009. Contudo, os números demonstram preocupante ameaça de retrocesso dessa situação, pelo qual se faz necessário que o Governo do Estado empenhe os esforços necessários para o equacionamento dos repasses ao Poder Judiciário.

Sustenta o Chefe do Poder Executivo que o Estado ingressou no regime especial de pagamento de precatórios, optando pela sistemática de parcelamento de 15 anos – 1/15 em 2010, e dividindo-se, nos anos seguintes, o saldo de precatórios devidos pelo número de anos restantes, de modo que a parcela de 2016 corresponderia a 1/9 do estoque de precatórios devidos.

Entretanto, em razão do julgamento das ADIs nº 4357/DF e 4425/DF no sentido da inconstitucionalidade parcial da EC 62/09 pelo STF e a modulação dos efeitos da decisão, dando sobrevida de 5 exercícios financeiros a contar de 2016 ao regime especial, houve divergências de interpretação. Mas foi esclarecido pelo Ministro Dias Toffoli em 17/11/16, em Medida Cautelar na Reclamação nº. 24.947/Paraná, que a decisão do STF não teve o condão de instituir o prazo de cinco anos a contar do exercício financeiro de 2016 para os

entes da federação que tenham optado pelo regime especial regulamentado pelo art. 97 do ADCT para quitar todo o estoque de precatórios vencidos e a vencer nesse período, mas resguardar os efeitos positivos da sistemática de pagamento de precatórios dessa emenda. Assim, a parcela devida no ano de 2016 deveria corresponder a 1/9 do estoque de precatórios, o que corresponderia a R\$ 168,63 milhões e não R\$ 303,60 milhões informado pelo Poder Judiciário, com quem vem discutindo a forma de repasse do valor devido.

Constato que o Governo do Estado reconhece que não efetuou o pagamento da parcela do regime especial referente ao exercício de 2016. Informa, ainda, que esta situação teria ocorrido em virtude de divergência entre o valor cobrado pelo Poder Judiciário e aquele que o Poder Executivo entende como devido, que seria no montante de R\$ 168.632.576,18.

Com o ingresso no regime especial de pagamento de precatórios (parcelamento de 15 anos) o Poder Executivo assumiu o compromisso de transferir ao Poder Judiciário as parcelas anuais para pagamento, o que não ocorreu em 2016.

Aduzo que não se trata de discutir divergências entre os Poderes, pois não se está diante de dívida do Poder Executivo para com o Poder Judiciário, mas para com pessoas físicas e jurídicas que possuem créditos perante o Estado. Ou seja, em última análise, trata-se de cumprir obrigações com a sociedade.

Desse modo, considero o fato irregular e de alta gravidade.

3.11. Despesas com publicidade e propaganda na Administração Pública Estadual

O relatório técnico concentrou sua informação nos gastos do Poder Executivo. No entanto, analisando o Balanço Geral do Estado trago a este relatório também os gastos dos demais poderes.

Nas despesas com publicidade e propaganda institucional prestados por pessoas jurídicas, incluindo a geração e a divulgação por veículos de comunicação pela administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, bem como as despesas realizadas pelas empresas não dependentes, estão compreendidas as campanhas institucionais, campanhas de caráter promocional, social, informativo e institucional, a divulgação de produtos e/ou serviços e a elaboração de anúncios e campanhas institucionais, bem como de material promocional, patrocínio a eventos econômicos, turísticos, culturais, comunitários, esportivos, a promoção de eventos

relacionados ao meio ambiente e publicidade; e divulgação de estudos e pesquisas.

A publicidade legal refere-se às despesas realizadas com correios e telégrafos, publicação de editais, extratos, convocações e assemelhados, desde que não tenham caráter de propaganda e afins.

Ressalto, entretanto, que embora a tabela abaixo contenha também as empresas não dependentes, os percentuais, bem como a análise a seguir se concentra tão somente nos órgãos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e na publicidade que configura propaganda. Isso porque, diferentes daquelas, os gastos dos órgãos do orçamento fiscal e da seguridade social impactam no Tesouro do Estado e, portanto, tais propagandas são custeadas com a mesma fonte de recursos da educação, segurança, saúde, previdência e as demais áreas em que o poder público atua.

Os gastos podem ser assim sintetizados:

ESPECIFICAÇÃO	PUBLICIDADE E PROPAGANDA				PUBLICIDADE LEGAL			
	2015	%	2016	%	2015	%	2016	%
Órgãos do Poder Executivo	42.083.820	58,52	58.672.244	61,28	28.921.166	48,18	33.255.679	48,53
Autarquias	626.443	0,86	349.391	0,36	5.079.189	8,46	5.449.576	7,95
Fundações	1.894.761	2,63	681.776	0,71	1.148.835	1,91	1.106.000	1,61
Empresas Dependentes	5.560.664	7,73	7.191.084	7,51	1.609.465	2,68	1.401.518	2,05
Total Poder Executivo (*)	50.165.688	69,76	66.894.495	69,86	36.758.655		41.212.773	
ALESC	21.333.396	29,67	28.241.485	29,50	1.811.596	3,02	1.242.139	1,81
TCE	-	-	-	-	182.311	0,30	190.633	0,28
TJ	404.357	0,56	611.367	0,64	14.804.584	24,67	19.558.426	28,54
MP	8.278	0,01	-	-	1.390.534	2,32	1.520.945	2,22
TOTAL (*)	71.911.719	100	95.747.347	100	54.947.680		63.724.916	
Empresas Não Dependentes	18.781.317		13.927.827		5.073.718		4.803.024	
TOTAL GERAL	90.693.038		109.675.174		60.021.398		68.527.940	

(*) Órgãos e entidades vinculadas ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Em 2016, em números consolidados, nos órgãos do orçamento fiscal e da seguridade social, o Estado gastou, com publicidade e propaganda institucional, R\$ 95,75 milhões, contra R\$ 71,92 milhões despendidos em 2015, o que corresponde ao aumento de 33,15%, ou de R\$ 23,84 milhões.

Nos dois exercícios, praticamente a totalidade dos gastos com propaganda institucional, ocorreu no Poder Executivo e na ALESC, ambos os anos em percentuais semelhantes para cada um – aproximadamente 70% e 30%, respectivamente. O que demonstra também que ambos são responsáveis pela evolução de 33,15%.

No Poder Executivo foram gastos R\$ 66,89 milhões em 2016 e R\$ 50,17 milhões em 2015. Portanto, R\$ 117,06 milhões nos últimos dois anos, gastos em publicidade e propaganda pelos órgãos e entidades do poder Executivo que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade e social.

Em análise dos valores segregados por temas de publicidade e propaganda, a diretoria técnica destaca o montante de R\$ 12,67 milhões de gastos em campanhas onde não é possível identificar a função da despesa, ou seja, a área de atuação do governo. Neste caso, o maior valor foi identificado na campanha “Somos diferentes”, que teve o custo de R\$ 8,18 milhões.

Em síntese, nas suas contrarrazões, o Governo do Estado menciona que o percentual de aumento dos gastos com publicidade e propaganda seria de 17,22% e não 33,15% mencionado no Relatório preliminar do Relator. Aduz que os valores de 2016 são os menores dos últimos 5 anos, enfatizando que foram mantidos os patamares praticados no ano eleitoral de 2014, e ressalta campanhas importantes na saúde e na segurança pública.

Também justifica que o salto inflacionário a partir de 2015 teve reflexos nos custos de mídia e defende que a publicidade institucional é parte fundamental de qualquer órgão público, negando quaisquer irregularidades.

Quanto à suposta divergência entre o Relatório preliminar deste Relator e o relatório da Secretaria da Fazenda, cabe esclarecer que se tratam de bases distintas. No relatório preliminar estão incluídos os demais poderes, enquanto o relatório da SEF trata apenas dos gastos do Executivo, incluindo as empresas não dependentes. Excluídas as estatais não dependentes, pois estas não impactam no Tesouro do Estado, os gastos do exercício, que passaram de R\$ 50,17 milhões em 2015, saltam para R\$ 66,89 milhões em 2016, configurando 33,35% de aumento.

Também registrei que a análise se concentraria nos orçamentos fiscal e da seguridade social, tendo em vista que a fonte de recursos para pagamento de propaganda (Tesouro do Estado) é a mesma que custeia a saúde, a

educação, a segurança pública, a previdência, dentre outras áreas que afetam diretamente a sociedade carente de recursos.

O acréscimo das despesas também foi influenciado pela Assembleia Legislativa, que aumentou os seus gastos com propaganda em percentual acima de 30% (de R\$ 21,33 milhões em 2015 para R\$ 28,24 milhões em 2016), sendo que em 2014 os gastos foram de R\$ 3 milhões, demonstrando enorme elevação em 2015 e 2016.

Considerando os poderes e entidades vinculados aos orçamentos fiscal e da seguridade social, o gasto passou de R\$ 71,91 milhões para R\$ 95,75 milhões, representando o aumento de 33,15% apontado no relatório preliminar.

Quanto às campanhas publicitárias realizadas, o Relatório Técnico aponta que em relação à campanha “Somos diferentes”, com custo de R\$ 8 milhões, não foi possível relacioná-la a alguma área de atuação governamental.

Nessa questão dos objetivos das campanhas, cabe lembrar que nos autos do processo RLA 14/00299400, o Tribunal Pleno exarou a Decisão n.º 0635/2016, que converteu 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. A mesma decisão determinou abertura de autos apartados para apurar indícios das mesmas práticas em 2016 (processo RLI 16/00417425), ou seja, despesas com propaganda que não denotam cunho meramente informativo, como exige a Constituição, incluindo a campanha com slogan “cuidando das pessoas, cuidando do futuro”.

Na área da segurança pública, inclusive mencionada nas contrarrazões, destaca o Relator do processo RLI 16/00417425 a campanha onde se afirmava que “todo policial possuiria um *smartphone* ou *tablet* conectado diretamente na central de informações de polícia” foi veiculada antes mesmo da aquisição desses equipamentos.

Da mesma forma, a campanha “Somos Diferentes” ressalta as “contas em dia”, ao tempo em que são públicas as dívidas na saúde, transporte escolar, repasses à municípios e junto à OAB referente aos advogados dativos, dentre outros passivos.

Os gastos em campanhas publicitárias que não se referiam a informações relevantes, factíveis e atuais para a população (como campanhas de vacinação e de prevenção de doenças), foram realizados enquanto há total inadimplemento nos precatórios, ausência de aplicação de valores mínimos na educação e repetição de manobras para retenções indevidas de recursos tributários pertencentes aos municípios.

A publicidade deve seguir requisitos constitucionais, dentre os quais ter caráter informativo ou de orientação social. A publicidade de obras e outras ações que sequer iniciaram ou obras inauguradas há anos, parece não se coadunar com os princípios constitucionais e esses gastos perdem legitimidade, notadamente frente à noticiada ausência de recursos para atender a demandas sociais. Cito como exemplo, a alegação de falta de recursos para atender à Lei nº 16.159/2013, que trata de incentivos financeiros para os municípios destinados à consultas e exames de alta complexidade. Contudo não houve contingenciamento de gastos com publicidade.

Desse modo, não obstante a tramitação dos referidos processos, considero grave a situação, porquanto a elevação dos gastos com publicidade e propaganda não condiz com as sérias dificuldades enfrentadas pelo Estado.

3.12. SCPar

Merece comentário a redução de capital da SCPAR, em R\$ 120 milhões, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de Acionistas, que reduziu o capital integralizado para R\$ 488,50 milhões. Essa redução promoveu a transferência de R\$ 102 milhões ao Tesouro do Estado (acionista controlador), depositados no caixa único, que serve para pagamento de todas as espécies de despesas, notadamente despesas correntes. Os restantes R\$ 18 milhões foram utilizados para abater parte de valores relativos aos créditos da SCPAR com o acionista controlador (O Estado). Referido débito do Tesouro do Estado para com a SCPar não foi localizado nos respectivos passivos no Balanço Geral do Estado,

Embora a redução tenha sido justificada porque “o capital da Companhia se apresenta excessivo”, o que estaria em concordância com o artigo 173 da Lei nº 6.404/1976, na Ata da Assembleia Geral Extraordinária de Acionistas, de 03.08.2016, consta que a redução de capital “se faz premente em razão da necessidade de o Acionista dispor de recursos financeiros para enfrentar as graves consequências decorrentes da crise econômica que assola a economia do país, com previsão de continuidade dos efeitos da retração da economia no desempenho da arrecadação do Estado até, pelo menos, o exercício de 2017”. Logo, a redução de capital visou dar aporte de recursos financeiros para o Tesouro.

A justificativa de excesso de capital não encontra sustentáculo em um cenário de extremas dificuldades para investimentos, notadamente em uma empresa que foi constituída justamente para alavancar negócios e promover o

desenvolvimento do Estado, com aumento de empregos e de arrecadação de tributos, via investimentos em empreendimentos que viessem a se instalar no Estado.

Além disso, o montante de R\$ 102 milhões transferidos ao Tesouro do Estado, que possivelmente ingressou na companhia em razão do recebimento de valores do PRODEC, deve ser considerado como receita tributária e, como tal, sujeitar-se à repartição constitucional com os municípios, ao repasse para os demais poderes e órgãos e deve constituir a base de cálculo para as aplicações mínimas em ensino e saúde. Porém, não houve identificação quanto à natureza da receita ao ingressar no Tesouro.

Outra constatação no Balanço da SCPar se refere a operações que aparentemente se mostraram prejudiciais ao seu patrimônio (e conseqüentemente do Estado), inclusive com perdas definitivas de capital. Citam-se as seguintes operações:

1) Perda patrimonial de R\$ 6.175.212,00 (provisão de perda registrada no Balanço), referente a investimento na empresa Tecnologia Automotiva Catarinense SA – TAC, cujo investimento foi abandonado;

2) Perda patrimonial de R\$ 2.500.000,00 (provisão de perda registrada no Balanço), referente a investimento na empresa Rossin Automotiva S.A., cujo investimento foi abandonado;

3) Perda patrimonial de R\$ 400.000,00 (provisão de perda registrada no Balanço), referente a investimento na empresa Proeza Automotiva S.A., cujo investimento foi abandonado;

4) Perda de capital de R\$ 1.162.912,00 no investimento para instalação da empresa Novaer Craft Empreendimentos Aeronáuticos S.A., empresa que pretende fabricar aviões monomotores, que deveria se instalar em Lages.

5) Perda de capital de R\$ 13.837.088,00, na conta “Ágio em Investimentos”.

Na Demonstração de Resultados do Exercício, a SCPar reconhece perda de capital de R\$ 25,81 milhões, em decorrência das citadas operações e de outras perdas.

Além disso, a SCPar realizou convênio com a Prefeitura Municipal de Lages, em 2012, com repasse de R\$ 7.047.557,91, para realização de infraestrutura (compra de terreno, terraplanagem e outras benfeitorias) para a instalação da empresa Sinotruck (CNHTC - China National Heavy Duty Truck Group Corporation), empresa chinesa fabricante de caminhões. Segundo Notas Explicativas do Balanço da SCPar, aquela empresa informou à Prefeitura de Lages mudanças de planos de negócios e desinteresse em se instalar em Lages, revelando outro investimento sem sucesso. A SCPar está solicitando à Prefeitura Municipal de Lages a devolução do valor de R\$ 7.047.557,91.

Sobre a redução de capital da SCPar, a manifestação do senhor Governador sustenta que foi calcada no artigo 173 da Lei nº 6.404/1976, conforme explicitado na Ata da AGE da SCPar, realizada em 04/08/2016, e não afetará seu programa de investimentos no médio e longo prazo, pois a previsão de investimentos consignada no PPA 2016-2019 é da ordem R\$ 40,5 milhões, mas a Companhia possui aplicações financeiras que somam mais de R\$ 64 milhões.

Não obstante a justificativa de excesso de capital, a ata da AGE da SCPar de 04/08/2016 registra que a retirada de capital também se deu pela necessidade do Acionista (Governo do Estado) dispor de recursos financeiros para fazer frente às despesas do Governo, em virtude da crise econômica, levando-se à consideração de que este foi o real motivo da redução de capital.

Acerca da falta de registros contábeis relativos à supostos débitos do Tesouro para com a SCPar, o próprio órgão central de contabilidade do Estado informa que não foi possível localizar registro e que ainda não dispõe de documentação suficiente para tal, sendo necessário o levantamento de toda a documentação e a análise da operação pelos responsáveis, para posterior encaminhamento ao setor contábil para adoção das providências necessárias para o correto registro contábil.

Com referência a registros de perdas patrimoniais no Balanço da SCPar, a manifestação do Chefe do Poder Executivo afirma que segue a Padronização Internacional de Normas Contábeis, e que procede anualmente a verificação de seus ativos com vista a identificar quais deles possuem evidências de perda do valor recuperável e, se possuírem essa indicação, são produzidos laudos técnicos que demonstram se há realmente uma previsão de perda e o montante desta possível perda, constituindo provisão contábil. Tal perda só é realmente reconhecida e irreversível no momento da baixa definitiva do ativo no balanço, normalmente no momento da venda destas ações. Se a situação econômica das empresas nas quais possui participação acionária tenha se alterado, pode-se reverter a provisão de perda.

Informa que apesar do registro de provisões de perdas relacionadas à participação nas empresas Rossin Automotiva S.A., Tecnologia Automotiva Catarinense S.A. e Proeza Automotiva S.A., a Companhia vem tomando medidas visando à recuperação – ou pelo menos à preservação – do valor dos seus investimentos, incluindo renegociações com acionistas e/ou cobrança de garantias contratuais, bem como ações judiciais.

Quanto ao investimento realizado na empresa Novaer Craft, o empreendimento não se concretizou pois Novaer não logrou êxito em conseguir o financiamento no prazo contratual e, por consequência, não conseguiu migrar sua unidade fabril para o município de Lages. Assim, nos

termos do contrato entre as partes, a SCPar exerceu o seu direito de reaver o valor investido corrigido, tendo a Novaer Craft em 2012 readquirido as ações da SCPar, por valor superior ao investido pela Companhia. Ainda assim, houve uma perda contábil de R\$ 7,15 milhões.

No caso do convênio com o Município de Lages, em 2012, com repasse de R\$ 7.047.557,91, confirma que a empresa Sinotruck desistiu de instalar-se em Lages e que a SCPar está solicitando ao Município a devolução do valor, conforme Ofício da SCPar nº 113/2016, protocolado junto à Prefeitura em 19/12/2016, de acordo com o Acordo de Cooperação Técnico-Institucional e a Lei Municipal n. 3855/2012.

Denota-se que o propósito da constituição da SCPar, como indutora de investimentos no Estado, visando geração de emprego, renda e receitas tributárias, aparentemente não vem se mostrando exitoso em diversos investimentos, o que sugere a necessidade de melhor avaliação dos projetos em que a SCPar decide participar, notadamente ante as sérias restrições financeiras do Estado para investimentos em todas as áreas, em especial em infraestrutura.

Considerando as situações observadas, com perdas patrimoniais em investimentos frustrados, com difícil recuperação, entendo necessária apuração mais aprofundada sobre a redução de capital da SCPar, sobre a existência de supostos débitos do Tesouro para com a SCPar, sem registros contábeis e sem identificação precisa dos montantes e sua origem, bem como acerca dos investimentos frustrados e as circunstâncias que levaram à perda patrimonial. Desse modo, proponho a constituição de Processo de Prestação de Contas Anual da Unidade Gestora, nos termos do artigo 44 da Instrução Normativa nº TC-020/2015.

3.13. Fundo para Infância e Adolescência - FIA

O FIA foi criado por força do Estatuto da Criança e do Adolescente, e é controlado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDCA/SC. Seus recursos estão destinados exclusivamente às ações de atendimento deste setor social.

Aponta o Relatório Técnico que o orçamento de 2016 fixou despesas em R\$ 896 mil, e durante o ano aumentou esta autorização para R\$ 2,26 milhões. Contudo, foram realizados apenas R\$ 133,93 mil, configurando 5,94% do orçamento autorizado.

Destaca também a área técnica, que os valores arrecadados pelo FIA em 2016 alcançaram R\$ 1,59 milhão, 345,71% superior aos R\$ 355,83 mil arrecadados no ano anterior.

Ressalto que, em 2016 enquanto a receita subiu 345,71%, os gastos caíram 75,33%, em relação ao ano anterior, quando foram aplicados R\$ 542,83 mil.

Apesar da aplicação em 2015 de R\$ 187 mil a mais do que o arrecadado, as receitas e despesas de 2016 ainda demonstram significativa sobra de recursos não aplicados, injustificadamente.

Portanto, percebe-se a necessidade de incrementar a utilização dos recursos destinados às políticas voltadas para a criança e adolescente catarinense.

Argumenta o Governo do Estado que existem diversas dificuldades técnicas para aplicação dos recursos arrecadados pelo FIA, já a aplicação envolve Conselho Estadual da Criança e do Adolescente – CEDCA, editais de credenciamento de entidades que atendam a criança e ao adolescente, além da elaboração da regulamentação para o âmbito estadual da Lei nº 13.019/2015 (Marco Regulatório das Sociedades Civis).

Ainda assim, foram executadas diversas ações, como: a) elaboração de estudos e pesquisas sobre a política da criança e do adolescente (orçada em R\$ 450.000,00); b) capacitação dos atores da política da criança e adolescente, envolvendo diversas entidades da área, com previsão de capacitação de 885 Conselheiros de Direito e 690 Conselheiros Tutelares (orçado em R\$ 200.000,00); c) campanhas educativas para divulgação das ações dos direitos da criança e adolescente; e d) apoio financeiro a entidades que atendam crianças e adolescente, com estimativa de distribuição transferências de R\$ 1.000.000,00 às entidades cadastradas que tiverem seus projetos aprovados pelo CEDCA. Aduz que grande parte do valor existente no FIA ao final do exercício foi recebido no mês de dezembro (R\$ 1,00 milhão) impossibilitando a aplicação ainda em 2016.

Neste aspecto, cumpre afirmar que as ações contidas no orçamento impactam diretamente no atendimento à criança e ao adolescente, portanto, questões meramente administrativas, totalmente previsíveis, não poderiam impedir o atendimento de grande parcela vulnerável da comunidade catarinense, mesmo porque a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente exigem com absoluta prioridade em relação aos direitos dessa parcela da população. Daí decorre que o Estado deveria dar ênfase no controle e aplicação dos recursos do FIA, mas se constata reduzida realização de ações.

Desde 2011 vem sendo realizadas campanhas publicitárias com o intuito de arrecadar recursos para o FIA, com apoio do MPSC, ALESC e deste Tribunal de Contas. O acúmulo de saldo de recursos na conta do Fundo para serem aplicados nos exercícios seguintes, o que pode vir a comprometer os esforços junto às pessoas físicas e jurídicas que contribuem para o Fundo.

Ademais, a criança e o adolescente não podem ficar à mercê de entraves burocráticos gerados pelos próprios Gestores do Fundo, situação que vem sendo apontada por este Tribunal em diversos anos, motivando Ressalvas nas Contas de Governo, com abertura de Processo de Monitoramento.

Cabe ressaltar que Lei nº 13.257/2016 introduziu alterações no art. 260 do Estatuto da Criança e do Adolescente, incluindo exigências para definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos fundos e a fixarão critérios pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente para utilização dos recursos, por meio de planos de aplicação, aplicando necessariamente percentual para incentivo ao acolhimento, sob a forma de guarda, de crianças e adolescentes e para programas de atenção integral à primeira infância em áreas de maior carência socioeconômica e em situações de calamidade, o que demandará ainda melhor planejamento das ações do Fundo, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o adequado atendimento da criança e do adolescente.

Por todo o exposto, sugere-se que o Estado venha aprimorar a Gestão do Recursos do Fundo da Criança e da Adolescência, de modo que as ações planejadas sejam atendidas em sua totalidade e de forma tempestiva e que os poucos recursos arrecadados sejam dispendidos nos termos das normas contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, de modo a garantir os direitos previstos no art. 227 da Constituição Federal

3.14. Sistema de Controle Interno

Nos últimos anos, na análise das Contas do Governo, o Tribunal de Contas tem apontado inconformidades na estruturação e forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, instituído pelos artigos 30, inciso II, 150 e 151, da Lei Complementar nº 381/2007.

De acordo com o Decreto nº 2.056/2009, a Secretaria de Estado da Fazenda é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, composto por dois núcleos técnicos: Diretoria de Auditoria Geral – DIAG e Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG.

Além disso, existem os órgãos setoriais (nos órgãos da estrutura organizacional do Poder Executivo), órgãos seccionais (nas entidades da estrutura organizacional do Poder Executivo) e órgãos setoriais regionais (nas Agências de Desenvolvimento Regional), com vinculação técnica ao órgão central do Sistema de Controle Interno.

A subordinação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno à Secretaria de Estado da Fazenda é incompatível com um sistema de controle interno minimamente aceitável. A atual concepção organizacional fere princípios basilares de sistemas de controle, tais como autonomia de atuação, autonomia funcional, segregação de funções, subordinação hierárquica direta à autoridade máxima do Poder.

Não obstante os inegáveis, progressivos e constantes avanços no sistema de controle interno do Poder Executivo, notadamente nos aspectos da qualificação dos servidores que atuam na área e nos sistemas de tecnologia da informação desenvolvidos, considera-se indispensável o avanço qualitativo no aspecto da estruturação de unidade administrativa desvinculada de subordinação a qualquer secretaria, e que responda diretamente ao Chefe do Poder Executivo, a exemplo da União e outros Estados.

Em sua manifestação, o Governo do Estado sustentou que o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo deve se circunscrever à execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas cujo controle seja, direta ou indiretamente, detido pelo Estado, conforme o parágrafo único do artigo 47 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e artigos 69 e 70 do Regimento Interno deste Tribunal, e que as exigências do Item II do Anexo I da Instrução Normativa n. TC 020/2015, com a redação dada pela Portaria nº TC-0362/2016, relativas à emissão de parecer sobre a fidedignidade e integridade dos balanços e demonstrações pelo órgão central de controle interno, não estariam em conformidade com o ordenamento constitucional e as normas infraconstitucionais, conforme Parecer da Procuradoria Geral do Estado.

Isso porque afronta ao princípio da segregação das funções e ao princípio da independência tratado na Resolução nº 1.311/2010, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), já que não poderia ser feito pela auditoria interna. Tal atribuição seria do próprio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que não pode transferir ao controle interno, mesmo diante do mandamento constitucional de que este deve apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Finaliza esclarecendo que a Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, está desenvolvendo ações para sanear a recomendação do Tribunal de Contas

acerca da análise da execução do orçamento fiscal, da seguridade social e do orçamento de investimento, procurando idealizar um modelo de Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, conforme consignado no Relatório de Monitoramento, de 24.01.2017, em atenção ao Plano de Ação apresentado no Processo de Monitoramento (PMO) 12/00062865. Assim, está envidando esforços para, a partir da Prestação de Contas do Governo do Estado do exercício financeiro de 2017, que serão apresentadas em 2018, encaminhar o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o art. 120, § 4º, da Constituição Estadual, nos termos do que dispõe o artigo 47, parágrafo único, da Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000.

Conforme já exposto por este Relator, este Tribunal reconhece os esforços da qualificada equipe que atua no órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo e dos consideráveis avanços, tanto em relação aos controles, quanto nos documentos em que se reportam dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado e dos sistemas de tecnologia da informação desenvolvidos. Isso vem proporcionando elevação qualitativa nos controles, na transparência e no próprio gerenciamento contábil e da gestão das finanças estaduais.

Todavia, a suposta inviabilidade de emissão de pareceres indicados na Instrução Normativa n. TC 020/2015, por afronta aos princípios da segregação das funções e da independência, em verdade, se dá pela inadequada forma de constituição organizacional do órgão central do sistema de controle interno do Estado. Conforme apontado no Parecer Prévio e neste Relatório, sendo a Secretaria de Estado da Fazenda o Órgão Central do Sistema de Controle Interno, a unidade de controladoria interna fica subordinado à mesma autoridade responsável pela contabilidade geral do Estado (no caso, o Secretário de Estado da Fazenda).

Tal situação se mostra incompatível com princípios basilares de sistemas de controle, tais como autonomia de atuação, autonomia funcional, segregação de funções, de modo que Órgão Central do Sistema de Controle Interno deveria ter subordinação hierárquica direta à autoridade máxima do Poder, ou seja, ao Governador do Estado, a fim de garantir a necessária autonomia funcional e de atuação.

Ademais, eventual manifestação da Procuradoria Geral do Estado indicando suposto vício de inconstitucionalidade do item II, do Anexo I, da Instrução Normativa n. TC 020/2015, não afasta, por ora, a responsabilidade do Poder Executivo estadual no cumprimento da Instrução Normativa nº TC-020/2015, porquanto as normas deste Tribunal acerca da regulamentação da prestação de contas se encontram em vigor.

Conforme apontado, tramita neste Tribunal o processo de monitoramento PMO 12/00062865, que trata do relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, que abrange essa situação recorrente e onde a questão será acompanhada e deliberada.

De todo modo, recomenda-se que o Poder Executivo reexamine a questão da estruturação do sistema de controle interno, desvinculando o órgão central do sistema do mesma Secretaria responsável pelo gerenciamento da execução dos orçamentos e da contabilização do Estado.

3.15. Educação - Estratégia 18.1 do Plano Nacional da Educação e Estratégia 17.6 do Plano Estadual de Educação

No curso da apreciação das contas, este Relator recebeu do Auditor Substituto de Conselheiro Gerson dos Santos Sicca, por meio do Memo. n.º 022/GAGSS/2017, para avaliação sobre a possibilidade de inclusão neste Parecer Prévio, de determinação para abertura de processo de monitoramento referente aos resultados de levantamento sobre a relação entre o número de professores ativos efetivos (concursados) e Admitidos em Caráter Temporário (ACTs).

Ressalto que este Tribunal é partícipe de Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o MEC, ATRICON, FNDE e IRB, do qual o Auditor Gerson dos Santos Sicca é gestor nesta Corte, para acompanhamento do Planos Nacional e Estadual de Educação – PNE e PEE, estabelecidos, respectivamente, pelas Leis federal n.º 13.005/2014 e estadual n.º 16.794/2015.

De acordo com o apurado em 2016 o número de professores ACTs era 19,60% maior do que os efetivos, situação agravada em 2017.

Tais números evidenciam dificuldade no cumprimento das Estratégias 18.1 do PNE e 17.6 do PEE.

A Estratégias 18.1 do PNE prevê a estruturação das redes públicas de educação básica para até o início do terceiro ano de vigência, no mínimo 90% dos profissionais do magistério e 50% dos não docentes na educação sejam ocupantes de cargo de provimento efetivo.

No mesmo sentido, a Estratégia 17.6 do PEE orienta para a realização periódica de concursos públicos público para provimento de vagas, comprovadamente, excedentes e permanentes, de modo a estruturar as redes públicas de educação básica, com pelo menos 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação não docentes, que sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e que estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados, até o final do Plano.

De fato, trata-se de tema da mais absoluta importância, diretamente relacionado à evolução da qualidade da educação catarinense. Nesse ponto, desnecessário mais comentários para enfatizar a pertinência da sugestão, razão pela qual proponho que seja determinada a autuação de monitoramento para avaliar as respectivas ações no âmbito do Estado, inclusive com a exigência de plano de ação, com vistas a garantir o cumprimento das referidas estratégias.

4. Manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O Relatório Técnico, o Projeto preliminar de Parecer Prévio e o Relatório preliminar do Relator, foram encaminhados ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, para a competente e necessária oitiva daquele órgão, que atua como fiscal da lei.

Após sua análise, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer MPTC/48590/2017, da lavra do Procurador Geral Aderson Flores, assim conclui seu Parecer sobre a análise das contas do Estado do Exercício de 2016:

Ante o exposto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108 da Lei Complementar nº 202/2000, manifesta-se pela emissão de parecer prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a APROVAÇÃO das CONTAS do GOVERNO do ESTADO de SANTA CATARINA, referente ao exercício de 2016, com as seguintes RESSALVAS, recomendações e determinações:

1. RESSALVAS:

- Realização de alterações orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), em virtude de superávit financeiro e excesso de arrecadação, sem saldo suficiente para sua cobertura.
- Execução de programas temáticos abaixo da previsão orçamentária (19,81% inferior ao planejado), com exceção do programa *De olho no Crime*, que apresentou uma execução de 109,88% do valor fixado.
- Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade nas audiências públicas organizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC e das ações consideradas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.
- Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos.

- Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável.
- Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei nº 4320/64, repercutindo no resultado orçamentário, ocasionando déficit de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outras despesas liquidadas na mesma situação, conforme informações coletadas junto à Secretaria de Estado da Saúde.
- Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 3061/2010, com redação dada pelo Decreto Estadual nº 2057/2014.
- Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição.
- Ausência de aplicação dos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício de 2015, da ordem de R\$ 2,95 milhões (0,15% da receita do FUNDEB).
- Aplicação de 1,28% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, descumprimento o art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual.
- Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs, no valor de R\$ 23,94 milhões, em desacordo com o disposto no art. 8º, § 1º, da Lei Estadual nº 16.297/2013.
- Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES, descumprimento o art. 171 da Constituição Estadual.
- Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidade, descumprimento a Lei Estadual nº 16.159/2013.
- Aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, no patamar de R\$ 366,45 milhões, correspondendo a 1,60% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 91,69 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual.
- Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contendo todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução nº TC-6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa nº TC-20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico.
- Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central do sistema (Secretaria da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder

Executivo Estadual, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria-Geral da União), vinculado à Presidência da República, com *status* próprio de ministério.

- Descumprimentos das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA.

- Ausência de divulgação no SIOPS das informações relativas ao 1º, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2016, impossibilitando a transparência de ações e serviços públicos de saúde.

2. RECOMENDAÇÕES ao gestor:

- Adote providências para que o DEINFRA revise suas subações de modo que, por ocasião do preenchimento das ações junto ao módulo de execução de metas físicas, atente para o previsto na planificação das metas contida na Lei Orçamentária Anual – LOA.

- Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas no orçamento estadual.

- Adote providências para que sejam efetivados registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado.

- Adote providências para o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que estas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes e a ocorrência de distorções.

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

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

- Adote providências para regularizar junto ao Ministério da Educação valores relativos ao percentual não repassado ao FUNDEB em razão da arrecadação do ICMS vertida ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei estadual nº 13.334/2005.

- Adote providências para aplicar no ensino superior o percentual determinado no art. 170 da Constituição Estadual e no art. 1º, I e II, da Lei Complementar Estadual nº 281/2005.

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

- Adote providências para manter informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS atualizadas e com dados corretos, bem como proceda à retificação dos dados relativos ao 6º bimestre de 2016.

- Adote providências para que os gestores das empresas estatais busquem reequilibrar a liquidez de menor prazo.

- Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade Geral da Secretaria do Estado da Fazenda implante a apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000.

- Adote providências para a disponibilização das informações ainda não constantes do novo Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, descritas no Relatório Técnico, ressalvada a lista de contatos dos órgãos e entidades estaduais, haja vista a existência de direcionamento próprio, no portal, para os sítios eletrônicos oficiais de todas as unidades estaduais.

- Adote providências para a efetiva extinção da *Besc S.A Corretora de Seguros e Administradora de Bens – BESCOR*, na forma preconizada na decisão das contas do Governo do exercício de 2011, tendo em vista estudos já efetivados pelo Estado.

3. DETERMINAÇÕES às Diretorias competentes do Tribunal:

- Realização de auditoria relativa às alterações orçamentárias do Estado nos últimos exercícios, realizadas por fonte de recursos provenientes do superávit financeiro do balanço patrimonial e do excesso de arrecadação.

- Realização de auditoria quanto à redução de capital da SCPAR em R\$ 120 milhões, aprovado na Assembleia Geral Extraordinária de Acionistas, reduzindo o capital integralizado para R\$ 488,50 milhões.

- Quanto às ressalvas e recomendações remanescentes dos exercícios anteriores, seja mantida a sistemática de acompanhá-las por processo de monitoramento, mediante apresentação pelo Poder Executivo de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras.

- Quanto às ressalvas e recomendações relativas à análise das Contas do exercício de 2016, cuja matéria não seja objeto de processo de monitoramento já em tramitação, sejam autuados autos específicos, sendo propostos os respectivos planos de ação por parte do Poder Executivo.

Em relação ao Parecer MPTC/48590/2017 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, devo ainda mencionar dois tópicos abordados pelo senhor Procurador Geral e que também considero pertinentes:

O primeiro diz respeito da extinção da BESCOR, que foi tratada no Parecer nº MPTC-41775/2016, referente às contas de Governo do exercício de 2015 (que decorre da análise das contas de Governo do exercício de 2011), por meio do qual o órgão ministerial ressaltou a necessidade de efetivo encaminhamento de solução final para a estatal catarinense. Foi instaurado o processo nº PMO-12/00490158, onde o Tribunal Pleno (Decisão nº 2014/2015) determinou ao Secretário da Fazenda e presidente do Conselho de Política Financeira, o encaminhamento das demandas impostas pelo Governador, com apresentação das conclusões das determinações de extinção, ou estudo de viabilidade ou não da manutenção da BESCOR. Embora em 2016 o Conselho de Política Financeira tenha editado a Resolução nº CPF-19/2016, de 2-8-

2016, determinando à BESCOR a adoção de medidas para proceder à extinção da empresa, não foram identificadas providências concretas tomadas posteriormente no sentido de sua efetiva extinção. Assim, reitera a necessidade que se dê efetivo encaminhamento à extinção da BESCOR, tendo em vista estudos já efetivados pelo Estado.

A segunda, se refere aos recolhimentos e repartição constitucional de recursos do FUNDOSOCIAL, pois em decorrência de auditoria de regularidade (processo nº RLA-16/00022577), constatou-se que, por conta de classificação contábil inapropriada de doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, o Poder Executivo deixou de repassar recursos constitucionalmente devidos aos municípios catarinenses, poderes e órgãos estaduais, impactando também na Receita Líquida de Impostos e Transferências, para efeito de aplicação mínima em Saúde e Educação.

A auditoria identificou que durante o exercício de 2016 foram realizadas doações pela CELESC nas mesmas condições daquelas tratadas na auditoria de regularidade durante o exercício de 2015, perfazendo, de janeiro a setembro de 2016, o montante de R\$ 440.632.751,02. Além disso, há registros de mais R\$ 23.986.367,04, no período compreendido entre outubro e dezembro de 2016.

Considerando a edição da Lei nº 17.053/2016, que visou ratificar operações contábeis e fiscais de responsabilidade da Secretaria da Fazenda quando da operacionalização das transferências feitas junto ao FUNDOSOCIAL, e convalidar as operações contábeis e fiscais, bem como forma de compensação, a partir do exercício de 2017, dos valores que deveriam ter composto o montante reservado à repartição constitucional dos municípios, poderes e órgãos estaduais, o senhor Procurador Geral entende que o caso é para 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.

5. Conclusão – Proposta de Deliberação

Ante o exposto, proponho ao egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte Conclusão ao Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2016:

“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO, observando o que dispõe a Constituição Estadual e a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e

CONSIDERANDO que o art. 59, inciso I, da Constituição do Estado, estabelece que compete ao Tribunal de Contas “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, as quais serão anexadas às dos Poderes

Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros e que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”;

CONSIDERANDO que as Contas referentes ao exercício de 2016 foram prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina dentro do prazo constitucional (art. 71, inciso IX, CE);

CONSIDERANDO que as Contas do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil, incluem, além das suas próprias, as do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, bem como as do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, de forma consolidada, em cumprimento ao disposto no artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO as informações complementares encaminhadas pelos Poderes e Órgãos, por solicitação deste Relator, e consideradas pelo Corpo Técnico deste Tribunal no Relatório Técnico;

CONSIDERANDO a análise técnica realizada na referida prestação de contas, acerca da execução dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, em consonância com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias;

CONSIDERANDO as contrarrazões apresentadas pelo Poder Executivo no exercício do contraditório previsto no art. 78 do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que é da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, conforme determina o art. 40, inciso IX, da Constituição Estadual, julgar as contas prestadas anualmente pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado; e

CONSIDERANDO que a análise técnica e Parecer Prévio deste Tribunal, sobre as Contas Anuais do exercício de 2016 prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, não obstam, nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes e Órgãos do Estado, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, em consonância com os artigos 58, parágrafo único, e 59, inciso II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que no exame das Contas do Governo do Estado, relativas ao Exercício de 2016, foram apuradas graves restrições, dentre elas:

1. Realização de despesa sem prévio empenho, contrariando o artigo 60 da Lei federal nº 4.320/1964, no montante de R\$ 231,63 milhões, com

registro no subsistema patrimonial, gerando distorções na composição e resultado patrimoniais, em desacordo com o artigo 85 da Lei federal 4.320/64, que vem constituindo prática reiterada, apesar das ressalvas do Tribunal de Contas;

2. Realização de despesa sem prévio empenho, sem registros contábeis, na ordem de R\$ 77,91 milhões, gerando distorções na composição e resultado patrimoniais, contrariando o artigo 85 da Lei federal 4.320/64, além de outros valores estimados pela Secretaria de Estado da Fazenda em mais de R\$ 220,00 milhões, sem registro contábil e sem informações precisas, revelando descontrole contábil e orçamentário;

3. Reiterado excesso na realização de despesas de exercícios anteriores, grande parte decorrente de realização de despesa sem prévio empenho, evidenciando prática que extrapola o preconizado pelo artigo 37 da Lei federal 4.320/64, em prejuízo da credibilidade e confiabilidade e dos resultados contábeis apresentados;

4. Alterações orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais, por superávit financeiro ou excesso de arrecadação, sem comprovação de recursos na fonte de recursos mencionada, contrariando o artigo 167, inciso V, da Constituição da República e o artigo 43 da Lei federal 4.320/64;

5. Descumprimento da meta de resultado primário, em indicativo da capacidade fiscal de arcar com o serviço da dívida, e por consequência do equilíbrio preconizado no artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, fato reiterado nos últimos cinco exercícios;

6. Inadimplência integral no pagamento dos precatórios referentes ao exercício de 2016, no montante de R\$ 303,60 milhões, contrariando o disposto no artigo 100 e no artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República;

7. Manutenção, no exercício de 2016, da indevida classificação contábil como doações de valores destinados pela CELESC e por outros contribuintes ao FUNDOSOCIAL, no montante de R\$ 470 milhões, distorcendo a natureza tributária dos recursos e diminuindo a sua repartição aos municípios, bem como os repasses aos poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas e UDESC, e ainda a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino, na saúde e a contribuição para o FUNDEB, sendo reconhecido como de natureza tributária pela Lei nº 17.053/2016 apenas os valores recolhidos pelas CELESC;

8. Descumprimento da aplicação mínima de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, pois foi comprovada a aplicação de 22,87% das receitas resultantes de impostos e transferências na Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o art. 212 da Constituição da República;

9. Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da CE e da Lei Complementar estadual 281/2005, que exige aplicação no ensino superior no percentual mínimo de 5% das receitas que compõem a base de cálculo da aplicação em manutenção e no desenvolvimento do ensino, tendo aplicado 1,28% da base legal na concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, fato reiterado nos exercícios anteriores;

10. Descumprimento do piso de aplicação de recursos em Pesquisa Científica e Tecnológica estabelecido pelo artigo 193 da Constituição do Estado, fato reiterado nos exercícios anteriores;

11. Não cumprimento do art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) nº 13.334/05, ante a destinação de recursos destinados às Associações e Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) em valor inferior ao devido;

12. Não cumprimento da Lei estadual 16.159/2013, que trata de repasse aos municípios na forma de incentivos financeiros destinados a consultas e exames de alta complexidade;

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

14. Aumento de 33,15%, nos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social, nos gastos com publicidade e propaganda, em dissonância com as sérias dificuldades enfrentadas em diversas áreas de atuação do Estado, notadamente na área da saúde;

CONSIDERANDO que em razão do elevado montante de despesas realizadas no exercício sem processamento no sistema orçamentário e elevado volume de empenhamento de despesas de exercícios anteriores, causando distorção no resultado da execução do orçamento, o Balanço Geral do Estado não representa adequadamente a posição orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2016 e que as operações não foram integralmente registradas de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à administração pública,

Emite PARECER pela rejeição das Contas de Governo, relativas ao exercício de 2016, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor João Raimundo Colombo, com vistas ao julgamento da augusta Assembleia Legislativa.

Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo deste Tribunal, por meio das Diretoria de Controle a ela vinculadas, que mantenham o acompanhamento, através de Processos de Monitoramento em andamento, dos seguintes temas:

1. planejamento orçamentário incompatível com a realidade, com subavaliação das despesas de caráter contínuo de projeção conhecível, como despesas com pessoal e encargos sociais e aquisições e contratação de serviços terceirizados de natureza contínua, visando atender às prescrições e aos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal relativos ao planejamento orçamentário;

2. execução das prioridades definidas pela sociedade catarinense nas audiências públicas organizadas pela ALESC, em patamar inferior ao estabelecido;

3. reiterado excesso de cancelamento de despesas liquidadas sem justificativa nos registros contábeis, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei federal n. 4.320/1964, em prejuízo da credibilidade e confiabilidade e dos resultados contábeis apresentadas;

4. inconsistências nas informações enviadas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos da Saúde – SIOPS e ao tema de Informações sobre Orçamentos Públicos da Educação – SIOPE;

5. consistência e conteúdo do relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, com os elementos exigidos no artigo 70 do Regimento Interno e na Instrução Normativa n. TC-20/2015, do Tribunal de Contas do Estado.

Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo deste Tribunal, por meio das Diretoria de Controle a ela vinculadas:

1. a realização de auditoria ou a constituição do Processo de Prestação de Contas Anual da Unidade Gestora de que trata o artigo 44 da Instrução Normativa nº TC-020/2015, visando apurar a circunstâncias e a regularidade da redução de capital da SCPar e de investimentos frustrados que levaram à perda de patrimônio da Companhia, bem como da existência de supostos débitos do Tesouro para com a SCPar, sem registros contábeis e sem identificação precisa da origem e respectivos montantes;

2.a realização de auditoria para verificar a situação das alterações orçamentárias no presente exercício a fim de verificar o efetivo cumprimento

dos artigos 167, V da Constituição da República e do artigo 43 da Lei federal nº 4.320/64, a fim de que os fatos não se repitam;

3. a realização de auditoria específica para apuração dos fatos e as responsabilidades específicas dos gestores responsáveis por tais irregularidades, em cada unidade gestora envolvida no processo de execução do orçamento;

4. a abertura de processo de monitoramento para avaliar as ações no âmbito do Estado, inclusive com a exigência de plano de ação, com vistas a garantir o cumprimento da Estratégia 18.1 do Plano Nacional da Educação e Estratégia 17.6 do Plano Estadual de Educação.

Florianópolis, em 31 de maio de 2017.

LUIZ ROBERTO HERBST
CONSELHEIRO RELATOR