

PROCESSO Nº:	PCG-12/00175554
UNIDADE GESTORA:	Governo do Estado
RESPONSÁVEL:	João Raimundo Colombo
INTERESSADO:	João Raimundo Colombo
ASSUNTO:	Prestação de contas do exercício de 2011
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/AMF - 250/2012

Relatório do Relator

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior Contas do Governo do Estado de Santa Catarina Exercício de 2011

- 1. Introdução**
- 2. Ressalvas e Recomendações formuladas pelo TCE/SC em 2010**
- 3. Análise das Contas Anuais de 2011**
- 4. Análise das contrarrazões apresentadas pelo Secretário de Estado da Fazenda**
- 5. Considerações Finais**
- 6. Parecer Prévio**

1. INTRODUÇÃO

Senhores Presidente, Conselheiros, Auditores, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Senhoras e Senhores

Referem-se os autos em questão à prestação de contas do Governador do Estado de Santa Catarina, Excelentíssimo Senhor João Raimundo Colombo, relativas ao exercício financeiro de 2011, tempestivamente apresentadas a este Tribunal de Contas no dia 02/04/2012, por intermédio do Excelentíssimo Senhor Nelson Antônio Serpa, Secretário de Estado da Fazenda.

À luz do regramento estabelecido pela Constituição Estadual (CE) e segundo a previsão dos arts. 47 e ss. da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, 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.

Por sua vez, o exame e a emissão do parecer prévio sobre as contas do Governador, às quais serão anexadas as dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, constituem-se, na forma prevista pelo art. 59, I, da CE, em atribuição constitucional deste Tribunal, que para o cumprimento desta tarefa, em auxílio ao Poder Legislativo, deve apresentar manifestação no prazo de 60 (sessenta dias) a contar do recebimento das contas.

De caráter opinativo, o parecer prévio 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, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade pública, concluindo por recomendar a aprovação ou a rejeição das contas.

No âmbito desta Corte, a emissão do parecer prévio sobre as contas em questão iniciou-se pelo acompanhamento da execução orçamentária, seguido do exame do Balanço Geral e relatório do órgão de controle interno, por parte da Divisão de Contas Anuais de Governo, formada pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Alessandro de Oliveira, Daniel Cardoso Gonçalves, Moisés Höegenn e Sidney Antônio Tavares Júnior (chefe de Divisão), que atuaram sob a coordenação do Diretor de Controle da Administração Estadual (DCE), o também Auditor Fiscal Névelis Scheffer Simão, em nome de quem cumprimento a Divisão de Contas Anuais de Governo e também os membros da equipe técnica formada por servidores da Diretoria de Controle da Administração Estadual, Diretoria de Administração e Finanças e Diretoria de Atividades Especiais desta Casa, pela dedicação e competência no desenvolvimento dos trabalhos que resultaram no Relatório técnico DCE/DCGOV n. 210/2012.

A estrutura do Relatório técnico DCE/DCGOV n. 210/2012 segue os parâmetros definidos pelo art. 73 do Regimento Interno desta Casa (RI) e está

estruturado de forma a evidenciar, na parte inicial, dados sobre os indicadores do Estado de Santa Catarina. No capítulo I, apresenta análise das ressalvas e recomendações constantes do parecer prévio exarado quando do exame das contas do exercício anterior, e no capítulo II, tratada das contas estaduais relativas ao exercício de 2011, destacando-se o exame realizado pelo sistema de controle interno e análise consolidada no que tange ao orçamento fiscal e da seguridade social, com abordagens sobre os aspectos relacionados ao planejamento, despesas e receitas orçamentárias, demonstrações contábeis e resultados obtidos pelo Estado. Ainda no capítulo II, o Relatório dispõe sobre a gestão fiscal, as determinações constitucionais e legais de aplicação mínima de recursos, a análise da execução orçamentária e financeira, da contabilidade e demais aspectos relevantes relacionados às empresas estatais, além de exames especiais acerca de tópicos de relevância e interesse da sociedade catarinense.

Releva consignar, como inovação ao Relatório técnico sobre as contas do exercício de 2011, a inserção, no capítulo I, da análise acerca do atendimento das ressalvas e recomendações identificadas no parecer prévio do exercício de 2010. Referida novidade deve-se ao atendimento de determinação em que se previu a implantação de planos de ação por parte do governo do Estado e de processos de monitoramento por parte deste Tribunal, visando ao acompanhamento das recomendações então discriminadas naquele documento.

Neste sentido, destaco que os processos de monitoramento individualizado das recomendações foram autuados a partir da emissão de ofícios por parte deste Relator, solicitando a remessa, pelo Poder Executivo, dos planos de ação e dos relatórios trimestrais de acompanhamento das ações implementadas.

Num total de 23, os processos de monitoramento encontram-se em tramitação e em que pese ainda não submetidos à deliberação plenária, o Relatório técnico indica avanços no atendimento de parte das recomendações, merecendo destaque, desde já, o cumprimento do limite constitucional de gastos com ações e serviços públicos de saúde, excluídas as despesas com os inativos do setor.

De outro norte, cabe evidenciar que para casos diversos as providências adotadas foram insuficientes, havendo ainda situações em que o governo estadual manteve-se inerte quanto ao atendimento das recomendações.

Esta constatação evidencia que os resultados das novas ações empreendidas pelo Tribunal de Contas não foram ainda suficientes para sensibilizar o governo da importância do atendimento da totalidade das recomendações e ressalvas apontadas, motivo qual, no corpo deste relato, identificadas as necessidades, proporei ao Plenário a adoção de medidas, para em complementação aos processos de monitoramento, buscar efetividade às manifestações deste Tribunal.

Do exposto, tomo emprestadas as palavras do economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia de 1998 e um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para ilustrar o entendimento acima¹:

¹ SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 2000. p. 284.

A ideia de usar a razão para identificar e promover sociedades melhores e mais aceitáveis estimulou intensamente as pessoas no passado e continua a fazê-lo no presente. Aristóteles concordou com Ágaton em que nem mesmo Deus podia mudar o passado. Mas também concluiu que o futuro pode ser moldado por nós. Isso poderia ser feito baseando nossas escolhas na razão. Precisamos, então, de uma estrutura avaliatória apropriada; precisamos também de instituições que atuem para promover nossos objetivos e comprometermos valorativos, e, ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permitam realizar o que tentamos realizar.²

INDICADORES DO ESTADO

O Relatório técnico apresenta, inicialmente, uma exposição de indicadores e dados que situam o Estado de Santa Catarina no cenário nacional.

Dentre os indicadores apresentados, cabe o registro de que, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, Santa Catarina tem a maior expectativa de vida do Brasil, com 75,8 anos, mesmo índice alcançado pelo Distrito Federal. No que se refere ao PIB, a informação mais atualizada do Relatório é no sentido de que o Estado mantém-se como quarto PIB per capita do país, com o valor de R\$ 22,10 mil, sendo esse valor 30% superior à média nacional.

Dentre as demais informações, destaco as coletadas do *ranking* de gestão dos Estados Brasileiros realizado pela unidade de inteligência da revista inglesa *The Economist*.

Baseada em índices relacionados aos ambientes político e econômico, regimes tributário e regulatório, políticas de investimentos estrangeiros, recursos humanos, infraestrutura, inovação e sustentabilidade, a pesquisa promovida pela revista classificou as unidades da federação segundo os conceitos de “muito bom”, “bom”, “moderado” e “ruim”.

No que se refere ao Brasil, a pesquisa identificou como pontos fortes a estabilidade econômica, as oportunidades de mercado e as políticas de investimento, e, como pontos fracos, os pesados encargos do sistema tributário, a burocracia, a falta de infraestrutura adequada e a falta de competências, que devem ser supridas com forte incentivo em Pesquisa e Desenvolvimento. Também destaca a necessidade urgente do País investir fortemente em educação, melhorando a sua qualidade e preparando a próxima geração para o mercado de trabalho.

Para o Estado de Santa Catarina, o destaque positivo da pesquisa ficou por conta do quesito “desigualdade de renda” (constante do índice ambiente econômico) em que o Estado se destaca como melhor colocado em nível nacional, juntamente com Rondônia e Paraná, todos com 50 pontos (bom). O destaque negativo por sua vez, diz respeito à “qualidade da rede de estradas”

² Também citado no processo n. 841956 do Tribunal de Contas de Minas Gerais por ocasião da emissão de parecer prévio sobre as contas de governo relativas ao exercício de 2010 daquele Estado.

(constante do índice infraestrutura), em que Santa Catarina aparece abaixo da média nacional, com 25 pontos, nota esta considerada moderada. Para o caso, a média nacional foi de 27,8 pontos.

No contexto final, considerando a totalidade dos índices pesquisados, o *ranking* situa o Estado de Santa Catarina acima da média nacional geral, colocação essa considerada razoável, se observadas as unidades com as melhores posições:

Ranking Geral Unidades Federação – Acima da média nacional

Colocação	Unidade da Federação	Pontuação Geral Ranking
1º	São Paulo	77,2
2º	Rio de Janeiro	70,9
3º	Minas Gerais	64,1
4º	Rio Grande do Sul	60,4
5º	Paraná	56,1
6º	Distrito Federal	54,2
7º	Santa Catarina	53,5
8º	Espírito Santo	47,9
9º	Mato Grosso do Sul	45,3
10º	Amazonas	43,9
10º	Bahia	43,9
12º	Goiás	43,7
13º	Pernambuco	43,6

Fonte: ranking dos estados brasileiros – Unidade de Inteligência revista *The Economist*

Do exposto, vencida a fase introdutória, consoante previsão do art. 77, III, do RI, passo a discorrer sobre os principais pontos das contas sob exame, consoante a estrutura apresentada pelo Projeto de Parecer Prévio, que por sua vez, seguiu os parâmetros do Relatório técnico.

2. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TCE/SC EM 2010

Na forma prevista na Constituição Estadual, art. 59, I, quando da elaboração do parecer prévio, o Tribunal de Contas levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros.

Neste passo, no que se refere ao acompanhamento das ressalvas e recomendações exaradas por este Tribunal, servindo-me da demonstração apresentada quando do exame das contas do exercício anterior, passo a expor relação detalhada acompanhada de informação acerca da solução da ressalva ou do atendimento da recomendação por parte do governo estadual.

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	SOLUÇÃO
INATIVOS na educação	RES/REC	RES/REC	RES/REC	N
INATIVOS na saúde	RES/REC	RES/REC	RES/REC	S
DEFENSORIA DATIVA – ausência de registro na dívida ativa	RES	RES	RES	N
PRECATÓRIOS – contabilização indevida no Passivo Financeiro	RES			
ENSINO SUPERIOR – descumprimento do art. 170	RES	RES/REC	RES/REC	N
ENSINO SUPERIOR – art. 171. Não aplicação no exercício			RES/REC	N
SEITEC – vinculação da receita de impostos em desacordo com o art. 167, IV	RES	RES		
SEITEC – contabilização de receitas tributárias como “contribuições”	RES	RES		
FUNDOSOCIAL – vinculação da receita de impostos em desacordo com o art. 167, IV		REC		
FUNDOSOCIAL – contabilização de receitas tributárias como “contribuições”		REC		
FUNDEB – não aplicação de recursos remanescentes do exercício anterior	RES			
PLANEJAMENTO – aperfeiçoamento do PPA, LDO e LOA	REC	REC	RES/REC	N
PLANEJAMENTO – priorizar ações selecionadas em audiências públicas organizadas pela ALESC			REC	N
PLANEJAMENTO – contabilizar a renúncia de receita praticada pelo Estado			REC	P
CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS – atentar para a cobrança	REC			
SALÁRIO-EDUCAÇÃO – aplicar no exercício	REC	REC	RES/REC	N
INVESC – estabelecer política voltada à solução dos prejuízos	REC	REC		
CODISC – agilizar processo de liquidação	REC	REC		
REFLORESC – agilizar processo de liquidação	REC	REC		

DESPESAS LIQUIDADAS – cancelar apenas em casos excepcionais e justificados	REC	REC	RES/REC	N
BENS PATRIMONIAIS – promover reavaliação	REC	REC	RES/REC	S
PRESTAÇÃO DE CONTAS – reavaliar a composição	REC	REC		
SEITEC – rever mecanismos de controle	REC	REC	RES/REC	N
SERVIÇOS PÚBLICOS – avaliar a sistemática de prestação	REC	REC		
CONTROLE INTERNO – deficiências no relatório			RES/REC	P
CONTROLE INTERNO – segregar funções			REC	N
LEI DA TRANSPARÊNCIA – inobservância da Lei Complementar n. 131/09 pelo Poder Executivo			RES/REC	P
LEI DA TRANSPARÊNCIA – inobservância da Lei Complementar n. 131/09 pelo Poder Legislativo			REC	N
LEI DA TRANSPARÊNCIA – inobservância da Lei Complementar n. 131/09 pelo Tribunal de Contas			REC	S
ENSINO – atraso no início do ano letivo por deficiência gerencial e estrutural DAS ESCOLAS			RES/REC	N
FUNDOSOCIAL – retenção de recursos das APAEs			RES/REC	N
MEDIDA JUSTA – deficiências no programa de atendimento/internação de menores infratores			RES/REC	S
UNIDADES PRISIONAIS AVANÇADAS – rever ações e projetos			REC	S
CASAN – registro de prejuízo injustificado			RES	A
SC GÁS – ausência de justificativas em registros patrimoniais e necessidade de reavaliação de diversos itens			RES	A
EMPRESAS DEPENDENTES – descaracterização da dependência			RES	S
IPREV – registro de perdas			RES	S
Manutenção de rodovias – priorizar ações			REC	S
DÍVIDA FUNDADA – rever a gestão da dívida visando a diminuição do seu montante			REC	S
AGESC – cumprir finalidades			REC	N
AGESAN – cumprir finalidades			REC	S
ENSINO – proceder estudos antes do fechamento de escolas públicas			REC	N

Legenda: RES (ressalva), REC (recomendação), S (solucionada), N (não solucionada), P (parcialmente solucionada), A (em auditoria).

Como regra geral, percebe-se que as ressalvas e recomendações exaradas por este Tribunal são sistematicamente desconsideradas, sendo quase nula a

atuação do Governo Estadual na busca de soluções adequadas ao saneamento das mesmas.

Este diagnóstico, já realizado na análise nas contas do exercício de 2010, resultou na aprovação da implantação de procedimentos visando à correção das falhas e distorções verificadas, como forma de conferir maior efetividade ao controle empreendido por parte deste Tribunal.

Desta feita, restou decidido, à época, pela adoção de planos de ação por parte do governo do Estado e pelo estabelecimento de acompanhamento, monitoramento e realização de auditorias pelo Tribunal de Contas e emissão de alertas aos Poderes ou órgãos do Estado acerca da possibilidade da ocorrência de situações que podem comprometer considerável volume de recursos públicos.

No que se refere, especificamente, à avaliação das ressalvas e recomendações lançadas no parecer prévio do exercício de 2010, a partir do exame do Relatório técnico percebe-se que foram solucionados 10 (dez) apontamentos. Quanto aos demais, tem-se que 13 (treze) não foram atendidos, 3 (três) foram parcialmente solucionados e outros 2 (dois) estão em fase de auditoria, restando prejudicada a avaliação do atendimento ou não da ressalva ou recomendação.

Dentre as ressalvas e recomendações remanescentes, destaco as pertinentes às deficiências no planejamento orçamentário, ausência de registro contábil da dívida ativa para com a defensoria dativa, cômputo dos gastos com inativos no cálculo das despesas com ensino, reiterados superávits nas contas do salário-educação e FUMDES e retenção de recursos destinados às APAES por parte do FUNDOSOCIAL, por terem sido novamente registradas no exame das presentes contas, consoante será visto no relato que segue.

Quanto à recomendação relativa à gestão administrativa e de recursos financeiros do SEITEC³, muito embora não haja o registro de sua ocorrência no exame que segue, fato que se deve à não realização de auditoria na Unidade no exercício financeiro de 2011, o não atendimento da recomendação constante do parecer prévio sobre as contas de 2010 merece o destaque negativo por este Relator.

Com efeito, as falhas em questão, especificamente relacionadas a deficiências no controle dos repasses efetuados para pessoas físicas e entidades privadas vêm sendo reiteradamente apontadas por este Tribunal, seja em sede de análise de prestação de contas do Governador, auditorias realizadas na Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte ou em prestações ou Tomadas de Contas, sendo que nenhuma solução hábil foi apresentada para a regularização da situação.

A propósito, também por ocasião da emissão de expedientes aos órgãos estaduais com vistas à instrumentalização dos processos de monitoramento das recomendações constantes do parecer prévio das contas de 2010, houve o encaminhamento de ofício à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte - SOL, que não foi atendido.

³ Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura.

Do exposto, percebo a situação como extremamente grave, sobretudo ao fazer a relação entre a arrecadação do SEITEC com o tipo de gasto comumente realizado.

É dizer, uma vez que os dados do Relatório técnico informam que a arrecadação dos fundos do SEITEC, considerados os exercícios de 2007 a 2011 alcançou R\$ R\$ 967,44 milhões⁴ e que, dado o mecanismo de funcionamento, a maior parte dos recursos é gasta sob a forma de concessão de subvenções, auxílios e contribuições para entidades privadas, a existência de deficiências quanto ao controle dos repasses denota que, possivelmente, considerável volume de recursos públicos esteja sendo mal aplicado.

⁴ Fls. 1751.

3. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE 2011

3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

3.1.1 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual de Santa Catarina foi instituído pela Lei Complementar (estadual) n. 381/2007 (arts. 30, II; 150 e 151) e foi regulamentado pelo Decreto n. 2.056/2009 (art. 3º). O órgão central desse sistema administrativo é a Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, ao qual estão vinculados dois núcleos técnicos: a Diretoria de Auditoria Geral – DIAG e a Diretoria de Contabilidade Geral – DCOG.

Na análise das contas anuais de 2010, já fora observado que o sistema, na forma como está estruturado, não obedece ao princípio da segregação entre as funções de execução e de controle, que consiste em uma diretriz básica a ser observada para um controle interno efetivo. Isso porque o controle interno deveria estar ligado diretamente ao Chefe do Poder Executivo. Como isso não acontece em Santa Catarina – já que a Secretaria da Fazenda assume a qualidade de órgão central – a estrutura acaba gerando uma diferenciação entre a SEF e as outras pastas, e, portanto, entre as diversas unidades passíveis de fiscalização.

No caso da União, por exemplo, o controle interno também não estava, inicialmente, vinculado diretamente ao Chefe do Poder Executivo (o Presidente da República). A antiga Secretaria Federal de Controle Interno pertencia à estrutura do Ministério da Fazenda, sendo depois removida para a Casa Civil da Presidência da República. Em seguida, toda a estrutura da Secretaria, juntamente com a Comissão de Coordenação de Controle Interno, foi transferida para a Corregedoria Geral da União, formando o embrião da Controladoria Geral da União – CGU – hoje o órgão responsável pelo controle interno em nível federal, estando vinculado diretamente à Presidência da República. Cumpre destacar que a evolução do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal serve como um exemplo, para Santa Catarina, de que a observância do princípio da segregação das funções leva ao exercício de um controle interno bem mais efetivo.

A SEF reconheceu o problema no Processo de Monitoramento n. 12/00066267 instaurado pelo Tribunal, e esboçou algumas ações para a sua solução; porém, alegando dificuldades formais para a efetiva alteração da estrutura do sistema, não resolveu efetivamente a questão. Por isso, entendo que o apontamento deve ser objeto de nova recomendação, ante a importância de um controle interno corretamente estruturado, para que seja possível o desempenho dessa função de maneira a observar os princípios que devem regê-la, notadamente o da segregação de funções, a fim de garantir a eficácia do controle.

Já quanto aos relatórios bimestrais de controle interno a serem encaminhados a este Tribunal, a recomendação do item 3.2 das contas de 2010 restou atendida, pois conforme observou a área técnica, o Poder Executivo

publicou o Decreto n. 772/2012, definindo o conteúdo e outros assuntos afetos a esses relatórios, demonstrando, portanto, que o Estado adotou medidas em relação ao assunto.

3.1.1.1 Verificação do cumprimento do art. 70 do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução n. TC-06/2001)

O art. 70 do RI estabelece o conteúdo mínimo que deve constar do relatório do órgão central do sistema de controle interno, documento que acompanha as contas prestadas anualmente pelo Governador. A DCE aponta que, assim como nos anos anteriores, o relatório apresentado não cumpriu os requisitos previstos no Regimento, especialmente os contidos nos incisos II e IV (II – descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas; e IV – análise da execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto).

Verifico que este apontamento foi objeto de ressalva (item 2) e de recomendação (item 4) nas contas de 2010. No processo de monitoramento PMO n. 12/00062865, constatou-se que algumas ações foram tomadas para que, nos próximos exercícios, o relatório cumpra integralmente o art. 70 do RI. Foram citadas: a criação, no SIGEF, de módulo para acompanhamento das metas físicas; e a inclusão, no Balanço Geral do Estado referente a 2011, de considerações sobre matérias econômica, financeira e administrativa.

Apesar disso, as providências tomadas não resultaram no atendimento do art. 70 do RI quanto às contas de 2011. Diante disso, entendo ser cabível uma **ressalva**, assim como nas contas de 2010, para que o relatório do órgão central do sistema de controle interno contenha todos os elementos necessários.

3.1.1.2 Relatório de atividades da DIAG/SEF

O relatório de atividades da DIAG/SEF consta do Balanço Geral de 2011, destacando, dentre outras medidas tomadas para a realização do controle interno, que referida Diretoria passou a atuar também através de Grupos de Especialistas em Despesas Públicas – GEDs, e que realizou, em 2011, quatro auditorias ordinárias, cinco especiais e uma operacional, bem como reanalisou outras treze auditorias ordinárias e de regularidade. Importante salientar que o relatório da auditoria operacional, a qual teve por objeto o contrato de terceirização da merenda escolar, foi solicitado por este Relator à SEF, oportunidade em que determinei à DCE a verificação do aproveitamento das informações na apreciação destas contas.

3.1.2 Planejamento Orçamentário do Estado

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da LRF, o planejamento, a transparência e o equilíbrio são pressupostos da gestão fiscal responsável, tendo

as leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – papel fundamental no controle das finanças públicas. Com efeito, a concepção do orçamento como uma peça meramente contábil, com o objetivo único de fixar a despesa e a receita, evoluiu para uma concepção bem mais ampla, a de “orçamento-programa”, segundo a qual o orçamento constitui-se em verdadeiro instrumento de gestão, capaz de auxiliar na programação, execução e controle das ações públicas dirigidas ao alcance dos objetivos desejados.

Daí a importância de se realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a fixação de metas exequíveis e a estimativa de receitas e despesas em valores compatíveis com os necessários para a realização dos projetos e atividades. Não foi por outro motivo que, constatada a deficiência nesta área, foram elaboradas, no Parecer Prévio das contas de 2010, uma ressalva (item 1) e uma recomendação (item 1) nesse sentido. Apresentado o contexto, passa-se, então, a analisar o planejamento orçamentário realizado para o exercício de 2011.

3.1.2.1 PPA – Execução financeira dos programas

O plano plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, especificamente para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada, compreendidas no lapso de quatro anos entre o segundo ano do mandato do responsável pela sua elaboração e o primeiro ano do mandato subsequente. Assim, a análise deste exercício incidiu, portanto, sobre o ano de término de aplicação do PPA 2008-2011.

O programa é o elemento organizativo central do PPA e consiste em um conjunto articulado de ações orçamentárias na forma de projetos, atividades e operações especiais, com o intuito de alcançar objetivo específico. A existência de indicadores seria válida para possibilitar a avaliação do governo em cada programa, no entanto, a DCE destaca que o Estado ainda não os possui.

Diante disso, a área técnica efetuou uma avaliação do desempenho do PPA do último quadriênio, utilizando como ferramenta a verificação dos percentuais de execução dos programas em cada um dos exercícios de 2008 a 2011, chegando a uma média do período (conforme a Tabela 2.1.2.1 do Relatório Técnico da DCE). A tabela resultante dessa análise demonstrou que, em diversos programas, as despesas foram realizadas em percentuais expressivamente diferentes das respectivas projeções orçamentárias. Os programas ligados à infraestrutura, à agricultura e à educação, por exemplo, apesar de relevantes, tiveram baixo percentual de execução quando comparados com a previsão inicial, enquanto que outros programas, a exemplo dos ligados à segurança pública, tiveram um alto percentual de execução, evidenciando, nesse caso, que o orçamento foi subavaliado. Outros programas nem mesmo tiveram execução de despesa, ou ainda, tiveram execução insignificante, a exemplo do previsto para a erradicação da fome em Santa Catarina.

Não se ignora que possa haver exceções plenamente justificáveis, como as que decorrem de situações totalmente imprevisíveis ou de frustração na

arrecadação de determinadas fontes de recursos. Porém, o que se verifica é que a deficiência no planejamento orçamentário não ocorreu de maneira pontual, mas sim de forma reiterada, já que parcela significativa dos programas tem previsões orçamentárias em valores divergentes da realidade econômica e financeira do Estado, levando, em muitos casos, a não serem sequer realizados.

Por tudo isso, entendo que, assim como nas contas de 2010 (item 1 e item 1.2), a restrição ora analisada enseja **ressalva** e **recomendação** à unidade, para que, nos próximos exercícios, sejam feitas previsões orçamentárias baseadas em um planejamento que contenha valores mais exequíveis e condizentes com a realidade orçamentária e financeira do Estado.

3.1.2.2 Meta de despesa da LDO x despesa fixada na LOA – 2008 a 2011

A DCE elaborou a tabela 2.1.2.2 para comparar as despesas fixadas e realizadas nos orçamentos anuais de 2008 a 2011 com as metas de despesas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:

META DE DESPESA DA LDO x DESPESA FIXADA NA LOA 2008 A 2011

LDO x LOA – de 2008 a 2011						
Em R\$						
		□	□	□	□	
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS		LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	
	1. PREVISÃO (despesa)	8.792.062.000	11.414.416.000	12.317.742.000	14.001.371.000	
		↓□	↓□	↓	↓	
LEI ORÇAMENTÁRIA Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social		LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011	
	2. PREVISÃO	10.668.246.050	12.195.075.828	13.447.051.345	15.022.920.046	
	3. REALIZAÇÃO	10.584.693.000	11.836.627.610	13.166.963.145	14.951.779.854	
	4. DIFERENÇA (3-2)	83.553.050	358.448.218	280.088.200	71.140.192	
RESULTADO LDO x LOA (exec.)		5. RESULTADO (3-1)	1.792.631.000	422.211.610	849.221.145	950.408.859
			+ 20,38 %	+3,69%	+6,89%	+6,78%

FONTE: Lei nº 14.080 de agosto de 2007(LDO 2008), Lei nº 14507 de 15 de agosto de 2008 (LDO 2009), Lei nº 14.831 de 11 de agosto de 2009 (LDO 2010), Lei nº 15.297 03 de setembro de 2010(LDO 2011) e Lei 14.360 de 23/01/08 (LOA 2008), Lei 14.648 de 09/01/09 (LOA 2009), Lei 15.032 de 30/10/09 (LOA 2010) e Lei 15.433 de 28/10/10 (LOA 2011) e Parecer Prévio das Contas do Governo do anos 2008, 2009 e 2010 e Balanço Geral do Estado 2011.

Verificou-se que em 2008, a diferença entre as despesas efetivamente realizadas e a meta prevista na LDO era de 20,38%, e nos três exercícios posteriores caiu significativamente para 3,69%, 6,89% e 6,78%, respectivamente. Logo, conclui-se que a execução orçamentária, em valores totais, esteve mais próxima do que foi estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

3.1.2.3 LOA – Despesas fixadas x executadas por grupos de natureza

Desde 2007, o Tribunal de Contas de Santa Catarina passou a avaliar de maneira mais consistente o planejamento orçamentário do Estado por meio da análise dos grupos de natureza de despesa. A partir do exame referente a 2011, foi gerada a Tabela 2.1.2.3 do Relatório Técnico:

Fixação e execução por grupos de natureza de despesas - 2011

2011	Fixada (a)	Autorizada (b)	% b/a	Executada c	% c/a	% c/b
CORRENTES	<u>12.727.406.082</u>	<u>14.805.777.918</u>	116,33	<u>13.424.081.574</u>	105,47	90,67
Pessoal e Encargos Sociais	7.348.800.662	8.750.668.989	119,08	8.504.480.396	115,73	97,19

Juros e Encargos da Dívida	750.695.267	1.002.485.214	133,54	998.237.000	132,97	99,58
Outras Despesas Correntes	4.627.910.153	5.052.623.715	109,18	3.921.364.178	84,73	77,61
CAPITAL	2.267.599.217	2.450.494.014	108,07	1.527.698.281	67,37	62,34
Investimentos	1.678.811.948	1.834.317.931	109,26	966.393.538	57,56	52,68
Inversões Financeiras	26.507.088	90.053.053	339,73	58.636.618	221,21	65,11
Amortização da Dívida	562.280.181	526.123.030	93,57	502.668.125	89,40	95,54
CAPITAL + CORRENTES	14.995.005.299	17.256.271.932	15,08	14.951.779.855	99,71	86,65
Reserva de Contingências	1.000.000	0	0	0	0	-
RPPS	26.914.747	26.889.747	99,91	0	0	0
TOTAL GERAL	15.022.920.046	17.283.161.679	115,05	14.951.779.855	99,53	86,51

FONTE: BGE/2011 SIGEF- Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária - 2011

Conforme anotou a DCE, para 2011 o Estado havia fixado despesas no montante de R\$ 15,02 bilhões, das quais realizou 99,53% (R\$ 14,95 bilhões). O corpo técnico destacou também que, durante o exercício, foram autorizados R\$ 2,26 bilhões a mais, vale dizer, 15,05% das despesas inicialmente fixadas, resultando, assim, numa despesa autorizada total de R\$ 17,28 bilhões. Portanto, o Estado ampliou seu orçamento em pelo menos 15% para, ao final, realizar menos do que fora inicialmente fixado, em 0,47%. Tudo isso, não obstante as necessárias análises internas do orçamento, demonstra, em valores globais, que a previsão de valores não representava a capacidade de realização.

Partindo para a análise por grupo de natureza de despesas, observa-se grande discrepância entre planejamento e execução, notadamente quanto aos seguintes:

a) *juros e encargos da dívida*: foram executados quase 33% a mais do que o inicialmente previsto, revelando que a fixação inicial se deu em valores muito inferiores aos praticados;

b) *investimentos*: foram executados somente 57% do orçamento fixado para os investimentos, prática que se repete há alguns anos no Estado, conforme bem destacou a DCE. Anualmente, o governo vem fixando no orçamento inicial altos valores para este grupo, durante o exercício amplia significativamente esta previsão, e, ao final, acaba não realizando nem mesmo um valor próximo ao inicialmente previsto;

c) *inversões financeiras*: neste grupo, a discrepância verificada foi a maior de todas: as despesas foram executadas em percentual aproximadamente 121% maior que o inicialmente previsto.

Conclui-se, portanto, que o orçamento do Estado ora contempla valores significativamente superiores à sua capacidade de realização, ora prevê recursos insuficientes para arcar com as despesas a serem praticadas. Essa praxe, repita-se, vai de encontro aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável, conforme preceitua a LRF, razão pela qual já motivaram a elaboração de ressalva no tocante à deficiência do planejamento orçamentário feita no item 3.1.2.1 deste Relatório.

3.1.2.4 Análise do planejamento e execução das metas escolhidas em Audiências Públicas Regionais

Conforme demonstrou a DCE na tabela 2.1.2.4 do seu Relatório Técnico, das 118 subações escolhidas pela sociedade em audiências públicas para compor a LDO e a LOA de 2011 (dentre as quais cinco delas fazem parte do orçamento de investimentos e por isso não são examinadas neste momento), apenas 23 tiveram alguma execução, vale dizer, somente 20,35% das metas selecionadas por meio das audiências públicas foram realizadas ou ao menos iniciadas. Dessa forma, 90 subações (79,65% do total) não tiveram qualquer execução. Por outro lado, dentre as poucas levadas a efeito, verificou-se um alto índice de execução em algumas delas. Sendo assim, constata-se, além da programação em valores equivocados, o baixo percentual de execução das prioridades estabelecidas pela sociedade catarinense por meio das audiências públicas, o que, a toda evidência, compromete o caráter democrático do orçamento e a atuação do poder legislativo catarinense. Por isso, quanto a este apontamento, entendo cabível uma **ressalva** e mais uma **recomendação** (assim como nas contas de 2010 – item 1.2).

3.1.2.5 Análise das metas selecionadas como prioridades pela administração pública – LDO (Função Educação).

A área técnica deste Tribunal realizou uma análise das subações previstas na função Educação, a fim de comparar a execução entre aquelas que foram selecionadas pela administração pública como prioritárias na LDO com aquelas que não foram selecionadas como prioridade. Conforme demonstrado na Tabela 2.1.2.5 do Relatório Técnico, constatou-se que pelo menos 16 ações previstas e consideradas como prioritárias na LDO para a Educação não foram realizadas ou não tiveram sua execução inicial, enquanto que outras não arroladas como tal foram executadas pelo Estado. Isso evidencia que foram desconsideradas as diretrizes estabelecidas em lei, comprometendo, assim como no item anterior, a programação definida pelo Parlamento, que representa os anseios da população catarinense. Assim, este item também será objeto de **ressalva** e de **recomendação**.

3.1.2.6 Avaliação da execução de programas e ações previstas na LOA

Neste item, a DCE comparou as metas físicas e financeiras executadas no ano com as inicialmente previstas na LOA. Como o Estado não possui um sistema de acompanhamento de execução de metas físicas em pleno funcionamento, foram enviados dados pela própria unidade e foram também solicitadas informações por este Conselheiro Relator na forma de questionários.

No exercício de 2011, foi dada ênfase na análise do *orçamento de investimentos* no tocante à *função Energia*, especificamente quanto às ações voltadas para a distribuição de energia elétrica e expansão de gás natural. Foram avaliadas 3 ações e suas 37 subações descentralizadas pelo Estado, correspondentes ao Programa 180 – Ampliação das Redes de Distribuição de

Energia, de responsabilidade da CELESC, e o Programa 190 – Expansão de Gás Natural, da SCGÁS.

a) Programa 180 – Ampliação das Redes de Distribuição de Energia: conforme o PPA 2008/2011, este Programa tinha a finalidade de propiciar condições de oferta de energia de forma sustentada para alavancar o desenvolvimento sustentável da economia e sociedade catarinense.

Dentro deste Programa, as Ações avaliadas foram as que trouxeram como produto a realização de obras de construção de subestação de alta tensão (0069) e a construção de linhas de transmissão (0072).

Na Ação 0069 – Construção de subestação de alta tensão, praticamente 100% da meta prevista foi executada, conforme a Tabela 2.1.2.6 do Relatório Técnico. Constatou-se, por outro lado, que embora as metas físicas tenham atingido 100% do previsto, os valores efetivamente empregados foram inferiores aos orçados. Na verdade, o que se verificou é que as metas físicas foram mantidas constantes desde o início da execução, não se reduzindo a parcela das já executadas nos períodos anteriores. Nesse sentido, a área técnica observou que a lei orçamentária deveria ter albergado somente as metas físicas do respectivo exercício, de tal forma que se pudesse fazer uma melhor aferição delas.

Na Ação 0072 - Construção de linha de transmissão de alta tensão, constatou-se que, das 14 metas examinadas, 11 tiveram algum tipo de execução, seja com apresentação do produto final, seja apenas com dispêndio de recursos. Com efeito, algumas das subações tiveram 100% de execução (linhas de transmissão de alta tensão nas SDR'S de Rio do Sul e de Criciúma, por exemplo); outras, baixa execução, como é o caso das linhas a serem construídas na SDR de Itajaí, cujo atraso foi justificado pela CELESC em razão de restrições ambientais e dificuldades para encontrar terrenos disponíveis para a instalação de nova subestação; e outras subações, por fim, não tiveram qualquer execução, apesar de ter ocorrido dispêndio financeiro. Aqui, da mesma forma que foi verificado na ação 0069, a área técnica observou que a lei orçamentária não abrangeu somente as metas físicas do respectivo exercício, mas também as metas postas desde o início da execução.

b) Programa 190 – Expansão do Gás Natural: conforme o PPA 2008/2011, este Programa tinha a finalidade de ampliar a oferta de gás do Estado, através da expansão da rede de distribuição, buscando atender novas regiões e segmentos.

Dentro deste Programa, foi analisada a Ação 0191 – Implantação, expansão e saturação da rede de distribuição. Dos 13 projetos questionados, 09 obtiveram execução física e financeira. Desses 9 que tiveram execução iniciada, a área técnica observou que a grande maioria deles teve baixa execução, revelando uma disparidade entre o orçado e o efetivamente executado. A única exceção foi a subação referente à construção da rede de distribuição de gás na região da Grande Florianópolis, que teve uma execução 60% maior que a inicialmente prevista (foram construídos 12,84 km de rede, quando a despesa orçada era para 8 km). Já no tocante às subações que não tiveram qualquer execução, constatou-se que 2 delas foram postergadas por conta de mudança no planejamento da SCGás, frustrando as pretensões para implantação da rede de distribuição de gás

no Planalto Norte e na Região Norte do Estado. Fazendo um balanço geral da Ação 0191, verificou-se que dos 221 km de rede de distribuição previstos, somente 75,08 km foram realizados (34% da meta), e, em nível financeiro, foi despendido apenas 31,40% do inicialmente orçado, revelando, mais uma vez, um planejamento não condizente com as efetivas possibilidades de realização.

3.1.2.7. Considerações Finais

Conforme a análise do planejamento orçamentário procedida nos itens anteriores, foi possível constatar: a) a existência de programas e ações cujas despesas fixadas têm valores inadequados com a efetiva necessidade de execução (tanto no orçamento fiscal e da seguridade social como no orçamento de investimento); b) o PPA 2008-2011 fixou programas além da capacidade orçamentária e financeira do Estado para o quadriênio; c) houve deficiência no controle das metas físicas já realizadas em exercícios anteriores, prejudicando a análise das metas questionadas por este Tribunal; d) baixa execução das prioridades estabelecidas diretamente pela sociedade catarinense por meio das audiências públicas realizadas pela ALESC; e) realização de ações públicas não priorizadas na LDO, em detrimento das estabelecidas com prioridade no anexo de metas da lei de diretrizes; f) reduzido desempenho das metas analisadas alocadas no Orçamento de Investimento.

Portanto, assim como em anos anteriores, o Estado de Santa Catarina continua realizando um planejamento orçamentário que deixa a desejar no cumprimento dos preceitos de uma gestão fiscal responsável, já que, por tudo o que foi apontado, verificou-se a deficiência na concepção do orçamento como um instrumento de gestão capaz de auxiliar na programação, execução e controle das ações públicas desejadas pela sociedade catarinense.

3.1.3 Receita

3.1.3.1 Receita bruta e deduções

Conforme dados do Balanço Geral do Estado, contidos na Tabela 2.1.3.1 do Relatório Técnico, a receita bruta arrecadada em Santa Catarina no ano de 2011 foi R\$ 21,29 bilhões. Esse número representa um crescimento de 12,84% se comparado com a receita de 2010, que foi de R\$ 18,87 bilhões, e um crescimento de 48,80% em cinco anos, período em que foram constatados aumentos consecutivos na arrecadação do Estado.

Dessa receita bruta, foram realizadas deduções na ordem de R\$ 6,03 bilhões, vale dizer, 28,33% de todos os recursos que ingressaram nos cofres públicos não permaneceram com o Estado para compor a receita orçamentária, tendo suas destinações legais. Da receita tributária bruta, por exemplo, foram deduzidos R\$ 5,27 bilhões, que importaram 38,44% dos tributos que ingressam nos cofres estaduais e 24,77% da receita bruta total do Estado. Essa é, com efeito, a maior dedução, pois reúne os recursos repassados aos municípios em

decorrência da repartição tributária definida na Constituição e a contribuição do Estado para a formação do FUNDEB.

Após todas as deduções, restaram, portanto, R\$ 15,26 bilhões de receita orçamentária para execução das ações previstas no orçamento, cuja composição e evolução passarão a ser analisadas nos próximos itens.

3.1.3.2 Comparativo entre a receita prevista e a arrecadada

Para a análise deste item, a DCE utilizou a Tabela 2.1.3.2 do Relatório Técnico:

COMPARATIVO ENTRE A RECEITA PREVISTA E A ARRECADADA NO EXERCÍCIO DE 2011

DISCRIMINAÇÃO	2011			
	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS (b)	SALDO c = (a - b)	Δ %
Receita Bruta	20.766.962.872,00	21.292.441.496,97	525.478.624,97	2,53%
Receitas Correntes	19.457.216.390,00	20.281.870.975,93	824.654.585,93	4,24%
Receitas Tributárias	13.460.008.150,00	13.722.374.484,31	262.366.334,31	1,95%
Receitas de Contribuições	379.102.835,00	576.864.501,21	197.761.666,21	52,17%
Receita Patrimonial	282.000.286,00	682.296.469,25	400.296.183,25	141,95%
Receita Agropecuária	2.579.514,00	1.452.580,65	(1.126.933,35)	-43,69%
Receita Industrial	9.350.980,00	7.455.309,39	(1.895.670,61)	-20,27%
Receita de Serviços	184.172.135,00	169.537.610,35	(14.634.524,65)	-7,95%
Transferências Correntes	4.709.967.431,00	4.520.063.252,45	(189.904.178,55)	-4,03%
Outras Receitas Correntes	430.035.059,00	601.826.768,32	171.791.709,32	39,95%
Receitas de Capital	512.695.322,00	154.625.855,97	(358.069.466,03)	-69,84%
Operações de Crédito	324.847.984,00	95.293.669,89	(229.554.314,11)	-70,67%
Alienação de Bens	64.119.874,00	3.495.826,48	(60.624.047,52)	-94,55%
Amortização de Empréstimos	62.806.464,00	51.493.894,67	(11.312.569,33)	-18,01%
Transferências de Capital	60.921.000,00	4.342.464,93	(56.578.535,07)	-92,87%
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00	-	0,00%
Rec. Intra-Orçam. Correntes	796.953.939,00	836.067.419,05	39.113.480,05	4,91%
Rec. Intra-Orçam. de Capital	97.221,00	19.877.246,02	19.780.025,02	20345,42%
Deduções da Receita Corrente	(5.744.042.826,00)	(6.032.481.864,02)	(288.439.038,02)	5,02%
Receita Orçamentária	15.022.920.046,00	15.259.959.632,95	237.039.586,95	1,58%

Depreende-se dos dados acima que, à luz da classificação das receitas por categoria econômica, as receitas correntes efetivamente arrecadadas apresentaram bastante proximidade com a respectiva previsão orçamentária, dado o pequeno desvio de 4,24%, que representa o aumento em relação ao que fora inicialmente previsto.

Já para as receitas de capital, os valores previstos para cada grupo de fonte de recursos foram equivocados, visto que a arrecadação se deu em valores significativamente menores, mais exatamente 69,84% inferiores à previsão.

Essa mesma análise foi procedida pelo corpo técnico quanto aos exercícios de 2007 a 2011, visando verificar a adequação das previsões realizadas no período. Observou-se o mesmo comportamento: as receitas correntes efetivamente arrecadadas foram 1,40% superior às previstas, ao passo que as receitas de capital arrecadadas foram 59,44% inferiores à previsão.

Cumprir dizer que essa situação merece ser reavaliada no momento em que se realiza o planejamento orçamentário, assim como em itens anteriores já mencionados neste Relatório, tendo em vista a importância de uma previsão realista das receitas de capital, considerando que delas depende parcela significativa dos investimentos estaduais, sobretudo das operações de crédito e das transferências de capital.

3.1.3.3 Receita orçamentária realizada

A LOA estimou a receita orçamentária total para o exercício de 2011 em R\$ 15,02 bilhões, sendo que a efetivamente arrecadada foi de R\$ 15,26 bilhões, superando a expectativa, portanto, em R\$ 237,04 milhões.

Do total de R\$ 15,26 bilhões, R\$ 15,08 bilhões (98,86%) foram receitas correntes e R\$ 174,5 milhões foram receitas de capital (1,14%):

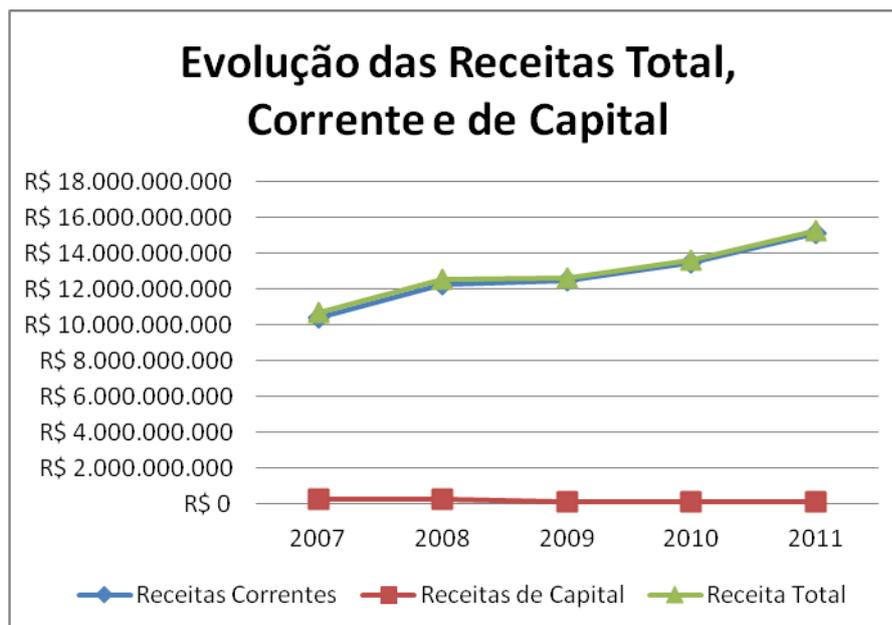


Em 2011, verificou-se que, relativamente ao ano anterior, as receitas correntes apresentaram crescimento de 12,14%, e as de capital, 12,11%.

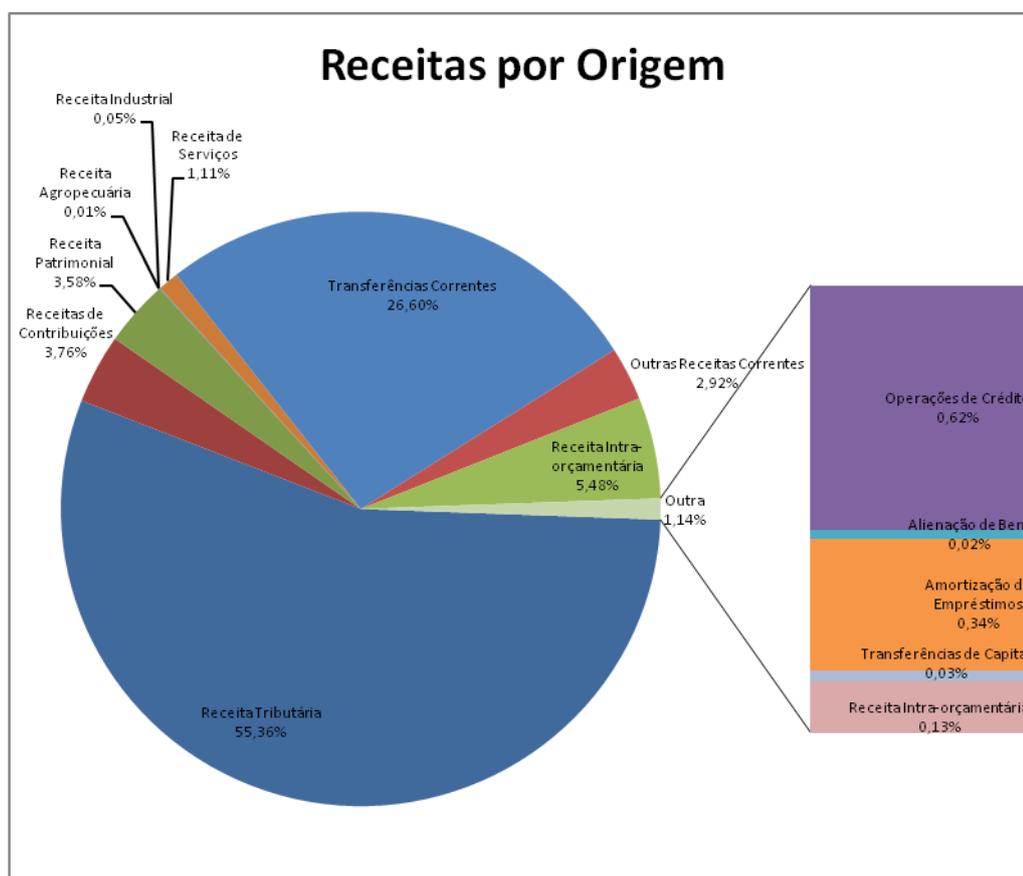
3.1.3.4 Evolução da receita orçamentária por categoria econômica e origem

No tocante à receita orçamentária por categoria econômica, cujo comportamento em 2011 foi demonstrado no quadro anterior, a DCE constatou que, desde 2007, ela vem crescendo (o percentual acumulado é de 42,69%), e isso se deve principalmente ao crescimento das receitas correntes, que cresceram 44,62%, contra um decréscimo de 33,88% das receitas de capital.

Confira-se a evolução:

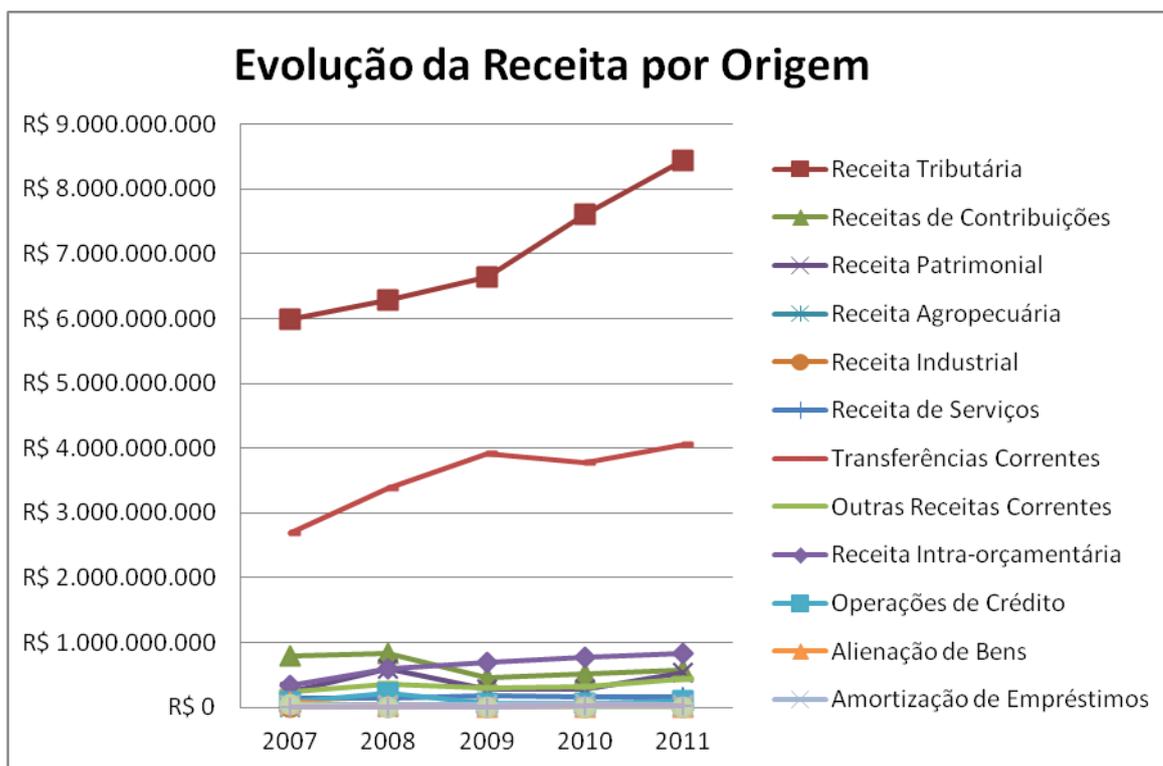


No tocante à origem, em 2011 as receitas orçamentárias foram compostas da seguinte forma:



A área técnica observou a relevância das receitas tributárias e das transferências correntes, que representaram 55,36% e 26,60%, respectivamente, do total das receitas orçamentárias em 2011.

No período de 2007 a 2011, a evolução da receita orçamentária por origem foi demonstrada no seguinte gráfico:



Também no período observado, as receitas mais relevantes, por origem, foram a tributária e de transferências correntes, ao lado da receita de contribuições e a patrimonial.

3.1.3.5 Receitas correntes

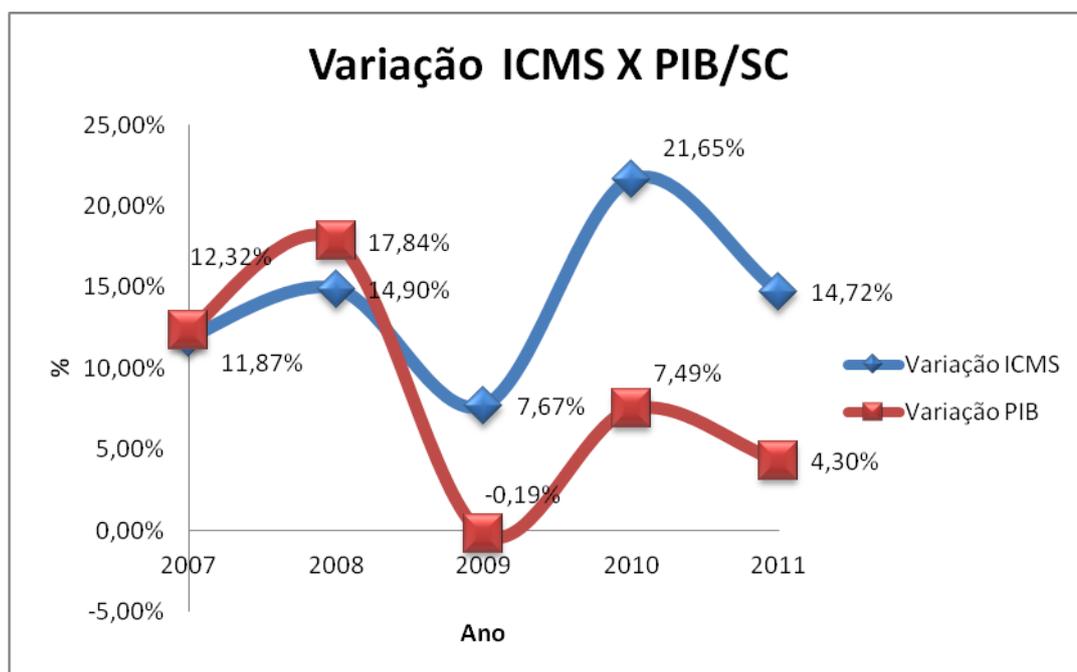
Conforme destacado no item anterior, as receitas correntes (R\$ 15,08 bilhões) foram compostas em sua maioria por receitas tributárias (55,36%), as quais, em 2011, alcançaram a quantia de R\$ 8,44 bilhões. O segundo maior valor da receita estadual, depois da receita tributária, foi a receita com transferências correntes, as quais, em 2011, alcançaram o montante de R\$ 4,06 bilhões, ou seja, 26,60% da receita orçamentária total. Destaca-se, aqui, a redução de 15,56% nas transferências provenientes de instituições privadas, devido à queda verificada na arrecadação do FUNDOSOCIAL e do SEITEC.

Da receita tributária, 95,76% foram arrecadados por intermédio de impostos, na ordem de R\$ 8,09 bilhões, e apenas 4,24% por meio de taxas, no valor de R\$ 358,10 milhões.

Os impostos arrecadados pelo Estado e as respectivas participações na receita tributária são os seguintes: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (82,84%); Imposto de Renda – IR incidente na fonte sobre os rendimentos dos servidores estaduais (7,44%); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA (4,65%); e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quaisquer Bens ou Direitos – ITCMD (0,83%).

Somente o ICMS gerou uma arrecadação de R\$ 6,99 bilhões em 2011, sendo a maior dos últimos 5 anos. Apresentou neste exercício, ainda, o segundo maior crescimento anual no quinquênio compreendido entre 2007 e 2011, período em que cresceu 45,02%.

Para ilustrar a relevância deste imposto, trago um comparativo que demonstra que a arrecadação do ICMS pelo Estado cresce mais que o próprio PIB catarinense:



O que chama a atenção no crescimento do ICMS no Estado de SC é o seu aspecto qualitativo e não vegetativo, não-inercial, da receita tributária, que tem o imposto como seu carro-chefe. Cabe observar que a carga tributária excessiva é, de fato, inegável, principalmente quando analisamos o retorno em termos de serviço público. E justamente em função disso, há uma tendência em se demonizar o aumento da arrecadação, como se ele fosse ruim para a sociedade. Mas essa é uma análise simplista, equivocada.

O ICMS é um tributo indireto, incide sobre a circulação de mercadorias, ao contrário dos diretos, que incidem sobre a renda, riqueza e patrimônio. Os tributos indiretos, por sua natureza, são regressivos. Isso porque, regra geral, atingem de

igual modo o pobre e o rico. Já os tributos diretos, como o imposto de renda, incidem diretamente sobre a riqueza, a renda, o patrimônio, e, em razão disso, tendem a ser progressivos, tributando mais o rico do que o pobre.

De certa forma, além de minimizar esse aspecto perverso do ICMS que é a regressividade, o crescimento qualitativo da arrecadação, acima da variação do PIB estadual, termina atingindo a economia informal, economia subterrânea ou economia das sombras, com destaque, aqui, para o combate à sonegação e o aumento a longo prazo da economia formal.

Há um dos ramos da economia, a Macroeconomia, que surgiu em 1936 a partir da obra do economista John Maynard Keynes: a “Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda”, publicada naquele mesmo ano. Essa obra tornou-se um clássico e revolucionou as concepções tradicionais da Teoria Econômica. Esse ramo estuda a economia a partir dos grandes agregados econômicos: produção, emprego e renda.

Há um capítulo específico da Macroeconomia que trata da Contabilidade Nacional, a qual estuda os principais agregados econômicos: Produto, Renda e Despesas Nacionais, bem como a atuação dos grandes agentes econômicos: Família, Empresa, Governo e Resto do Mundo.

Existe uma fórmula que demonstra o chamado fluxo circular da renda. Neste sentido:

- Tributação = vazamento de renda;
- Gasto Público = injeção de renda;
- Qualidade do gasto público = injeção de renda real x renda nominal.

É importante que esse vazamento de renda, que é a tributação, se dê de maneira menos traumática para a sociedade. Por outro lado, a injeção, que é o gasto, deve ocorrer da maneira mais benéfica para a sociedade.

Destaco também a atuação da SEFAZ, em especial dos Auditores Fiscais da Receita Estadual; dos GES – Grupos Especialistas Setoriais; da cobrança administrativa, monitoramentos, operações de impacto, dentre outros, que aumentam a percepção da presença fiscal; intensificação do uso de tecnologia da informação no cruzamento e análise de dados, tais como: nota fiscal eletrônica e SPED – Sistema Público de Escrituração Digital.

Cabe advertir, porém, para a redução no ritmo de crescimento da arrecadação: de maio de 2011 a 2012, a previsão de crescimento é de menos de 5%, quando o projetado era bem superior.

Por fim, ressalto que a questão da tributação do comércio eletrônico, que seria abordada por este Relator, não se fez necessária diante das iniciativas da SEFAZ.

3.1.3.6 Receitas de capital

Conforme já constatado anteriormente, as receitas de capital representaram 1,14% do total das receitas orçamentárias arrecadadas em 2011, sendo, portanto, uma parcela pouco representativa em relação ao total. As operações de crédito foram as mais relevantes desta categoria (51,61% das receitas de capital).

3.1.3.7 Receita Líquida Disponível

A RLD do Estado de Santa Catarina apurada no exercício de 2011, base de cálculo sobre a qual são aplicados os limites percentuais da despesa a serem observados pelos poderes Legislativo e Judiciário, pelo MP, TCE e UDESC, totalizou o montante de R\$ 10,45 bilhões. Destaco que, ao tratar do cumprimento dos limites na educação, abordarei a polêmica amplamente repercutida na imprensa em 2011, surgida no período da greve dos professores estaduais, sobre o fato de os recursos do FUNDEB comporem a RLD.

3.1.4 Análise da Despesa Orçamentária Realizada

De acordo com os dados extraídos do Balanço Geral de 2011, a Despesa Orçamentária Realizada pelo Estado importou em R\$ 14,95 bilhões. A análise considerou sua composição e evolução, o estabelecido pela Lei Federal n. 4.320/64, bem como a classificação por função (Portaria MOG 42/99) e a classificação da despesa segundo sua natureza (Portaria Interministerial nº 163/2001).

Os gastos totais de 2011 evidenciam um crescimento de 9,86% em relação a 2010 (ano em que a despesa cresceu apenas 4,95%), porém, inferior ainda aos crescimentos anuais verificados em 2009 (13,01%) e em 2008 (12,43%).

3.1.4.1 Despesa por funções de governo

A classificação da Despesa Orçamentária por função de governo corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (Portaria MOG 42/99).

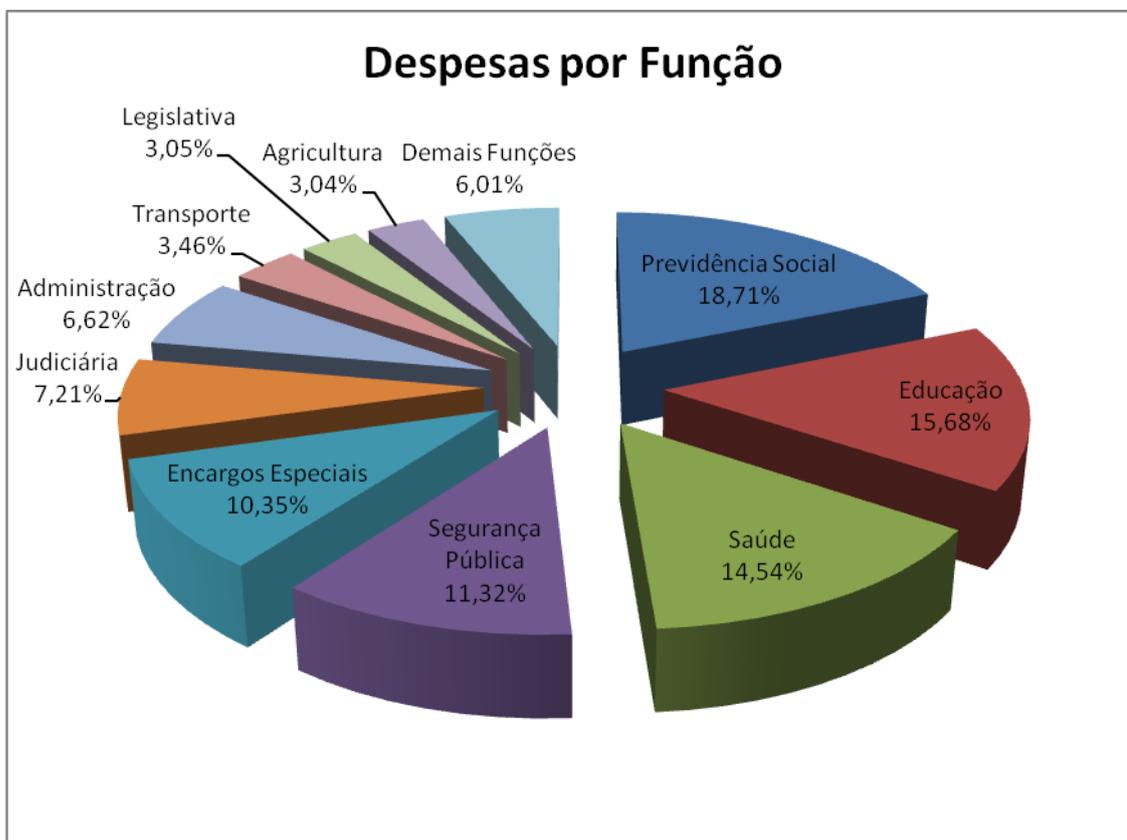
Em 2011, destacaram-se as despesas realizadas na função de governo “Previdência Social” como o maior volume de gastos, com R\$ 2,79 bilhões, equivalentes a 18,71% da despesa orçamentária total do Estado; em seguida, “Educação”, na qual foi despendido R\$ 2,34 bilhões, o que equivale a 15,68%; na “Saúde”, registrou-se aplicação de 14,54% da despesa orçamentária total, importando em uma despesa de R\$ 2,17 bilhões; na “Segurança Pública”, as despesas totalizaram R\$ 1,69 bilhão, equivalentes a 11,32% da execução orçamentária.

Registra-se também um montante significativo de recursos despendidos na função “Encargos Especiais” – despesas com pagamento de dívidas, ressarcimentos, indenizações e afins. No exercício em análise, estes encargos somaram R\$ 1,54 bilhão, e comprometeram 10,35% da execução orçamentária da despesa.

A função “Agricultura” realizou 3,04% das despesas do Estado, com R\$ 453,94 milhões despendidos. Na função “Transporte”, cujos recursos são fundamentais para propiciar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico do Estado, os recursos aplicados no exercício perfizeram o montante de R\$ 517,99 milhões – 3,46% da despesa total. Quanto às funções Energia e

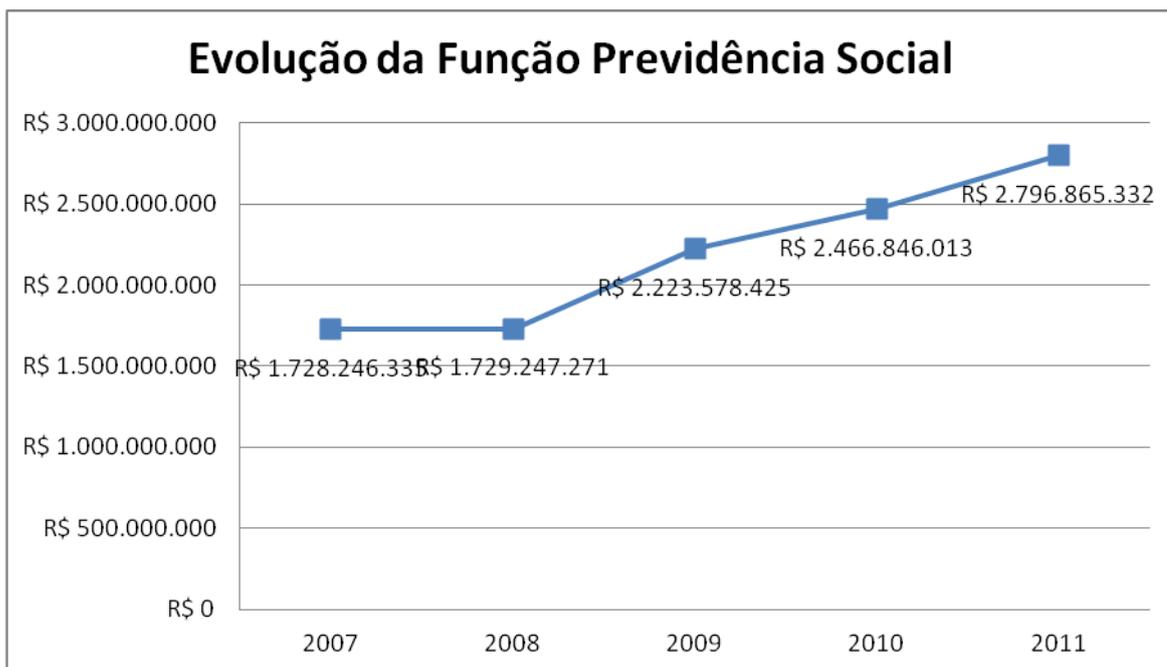
Indústria, estas não registram aplicações de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social.

A composição da despesa orçamentária executada em 2011, em nível de função, é demonstrada no gráfico a seguir:

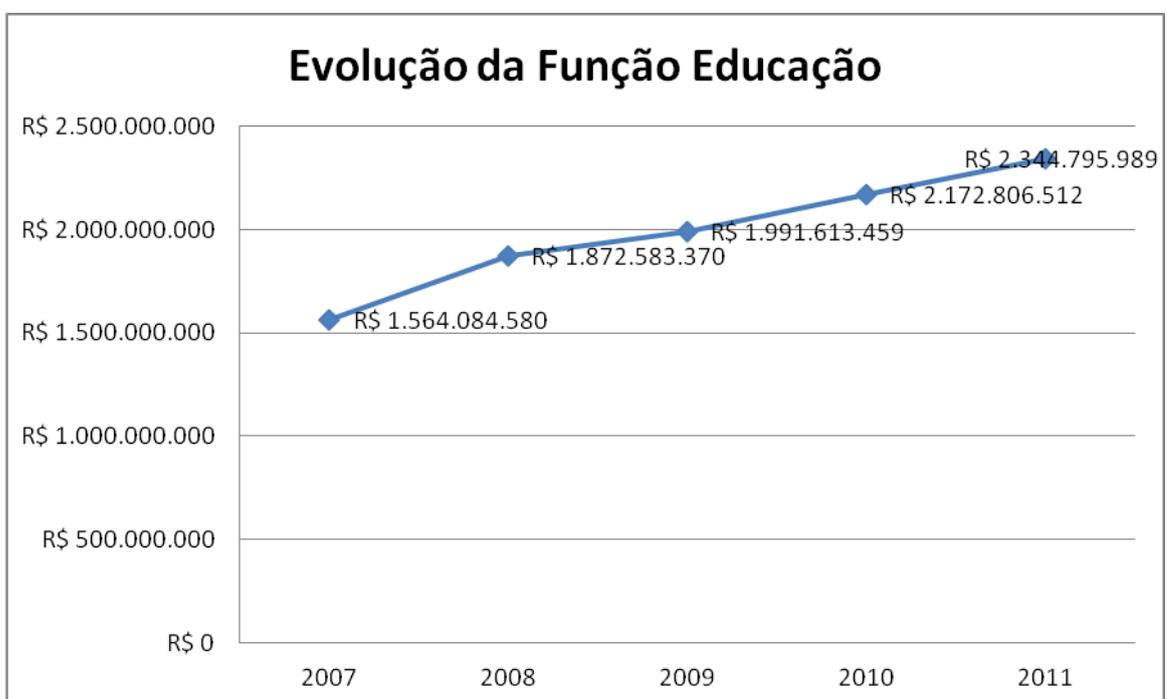


A evolução das despesas executadas em algumas funções de governo, no período compreendido entre 2007 e 2011, também merece destaque.

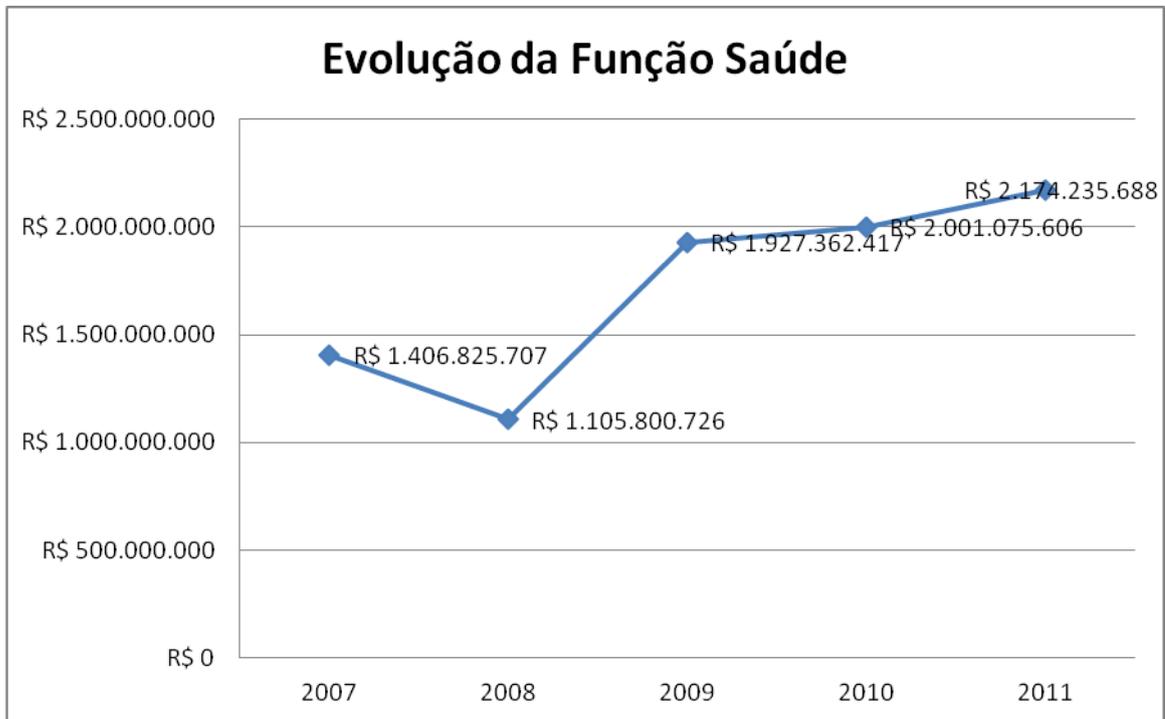
Na função Previdência Social, conforme o gráfico, destaca-se o crescimento anual consecutivo no período demonstrado (à exceção de 2008) em patamares significativos. Em relação ao ano anterior, seus gastos aumentaram 13,38%, e nos últimos cinco anos, as despesas cresceram 61,83%, fato ligado ao déficit previdenciário do Fundo Financeiro, ao qual estão vinculados os servidores que ingressaram no serviço público estadual até o final de junho de 2008, cujo montante, no exercício de 2011, totalizou R\$ 1,65 bilhão.



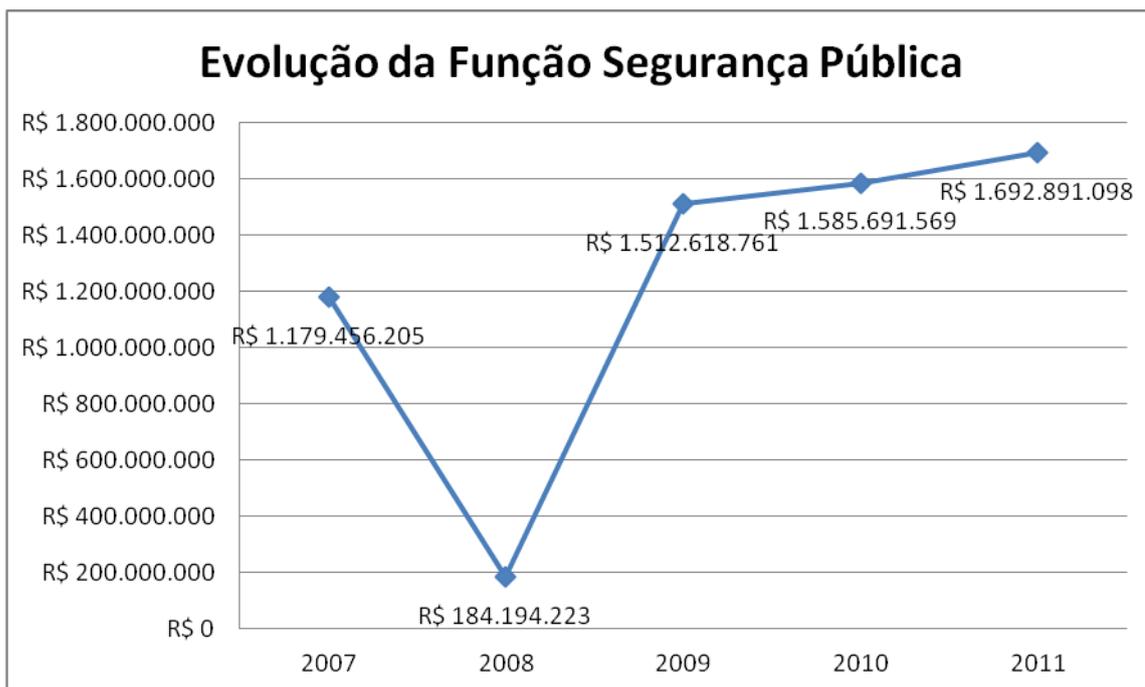
No tocante à Educação, verificou-se um crescimento em relação ao ano anterior de 7,92%. Em relação a 2007, os gastos realizados em 2011 configuram um aumento de 49,91%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%). Também se constata um crescimento anual consecutivo com gastos na função educação, conforme evidencia o gráfico a seguir:



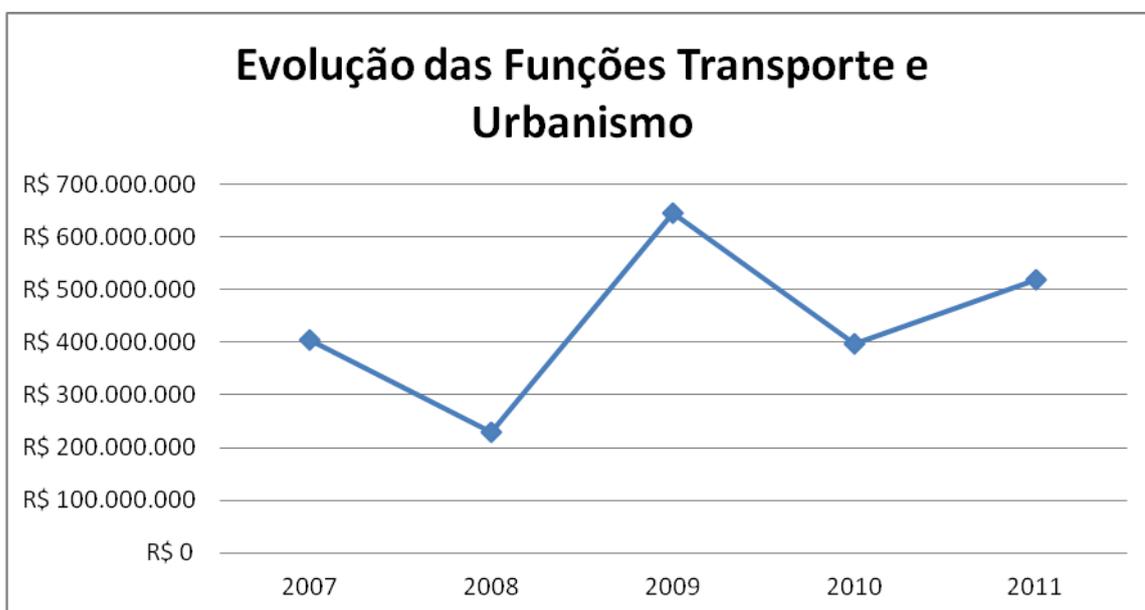
Na função Saúde, área na qual a sociedade catarinense vem identificando como um dos principais problemas a serem urgentemente atacados pelo poder público, as despesas de 2011, se comparadas com o início do quinquênio (2007), configuram um aumento de 54,55%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).



No caso da Segurança Pública, em relação ao ano anterior, o montante das despesas representou um aumento de 6,76%. Em relação a 2007, a aplicação de 2011 representa um crescimento de 43,53%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).

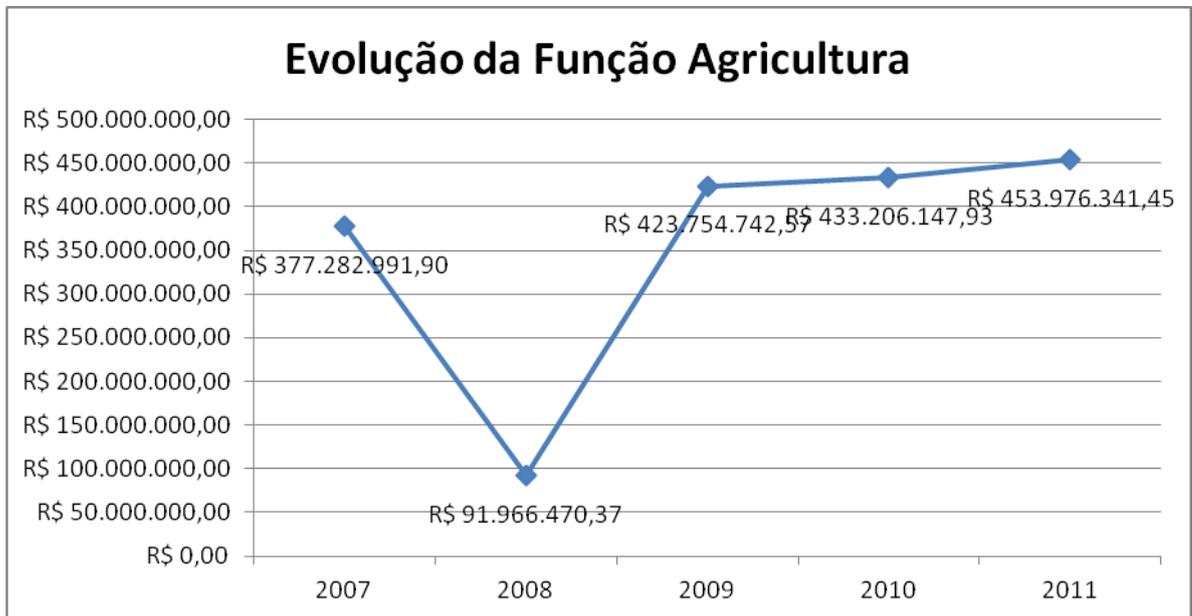


As despesas realizadas na função Transporte, em 2011, representaram um crescimento bastante significativo, na ordem de 30,81% em relação ao ano anterior, em contraponto ao exercício de 2010, o qual apresentou uma queda no volume de recursos aplicados nesta finalidade.

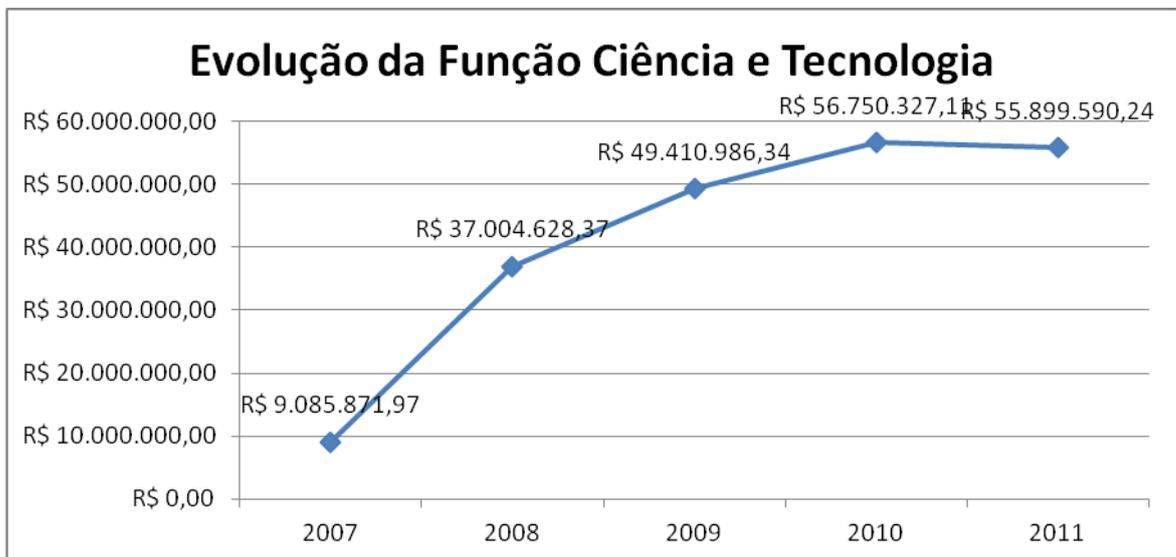


Já a Agricultura, após queda significativa nos valores registrados em 2008, retornou aos patamares anteriores, com aplicação de recursos superior aos demais exercícios do quinquênio demonstrado. Em relação ao início do quinquênio (2007), as despesas de 2011 configuram um aumento de 20,33%,

percentual inferior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).

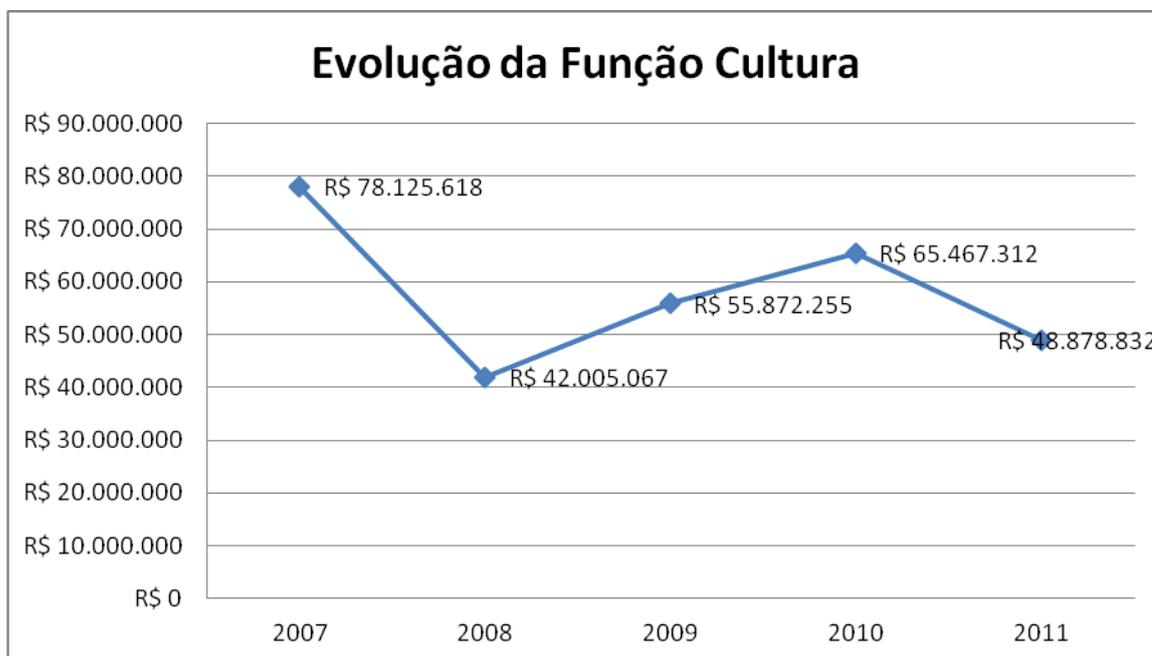


No que tange à Ciência e Tecnologia, o valor aplicado em 2011 representa uma redução de 1,50% em relação a 2010. Em relação ao início do quinquênio (2007), o percentual de crescimento das despesas na função acumula 515,24%:



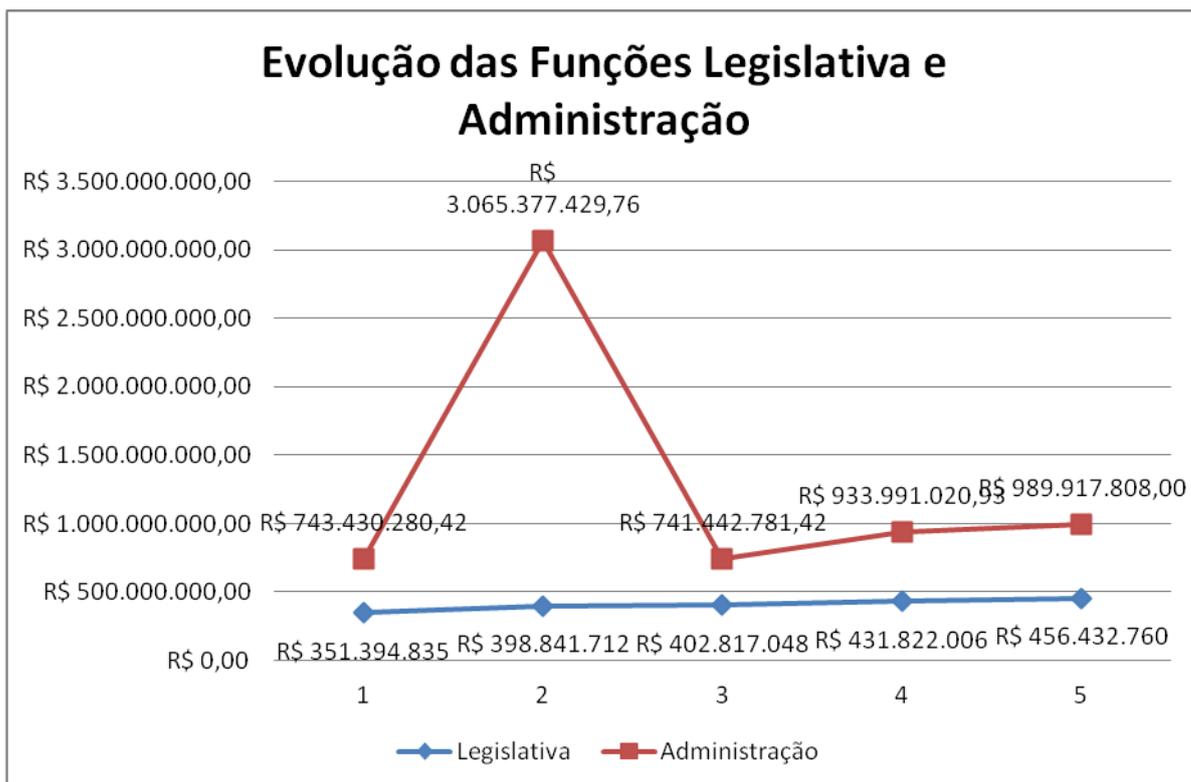
Verifica-se também um decréscimo de 25,34% nos gastos relacionados à função Cultura, sendo que os valores realizados em 2011 (R\$ 48,87 milhões) ainda permanecem em patamares inferiores às despesas de 2007 e 2010. As

despesas realizadas no exercício de 2011, na função, foram 37,44% inferiores às realizadas no exercício de 2007.



Na função Assistência Social, verificou-se, em 2011, um crescimento expressivo de recursos, em percentual de 117,47% em relação aos gastos realizados em 2010. Outras funções, da mesma forma, registraram um significativo aumento em relação ao ano anterior, com destaque para Direitos e Cidadania (3.732,06%), Comunicações (21,41%), Comércio e Serviços (29,88%), e Desporto e Lazer (27,17%).

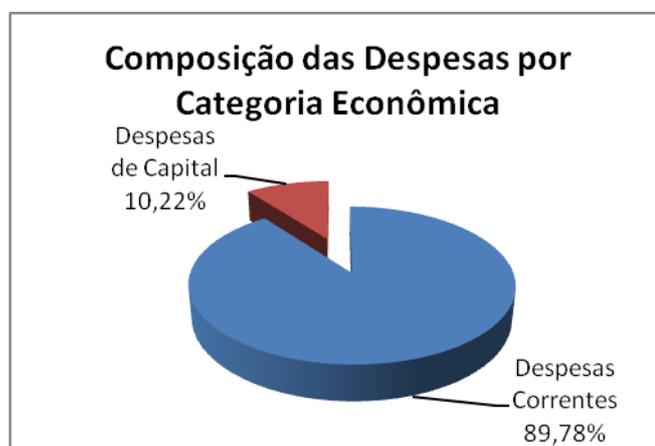
Verificou-se, por fim, que tanto na função Administração, como na função Legislativa (que engloba as ações legislativas e de controle externo, exercidas, respectivamente, pela ALESC e pelo TCE), os números demonstram um aumento de 5,99% e de 5,70% em relação ao ano anterior:



3.1.4.2 Despesa por categoria econômica e grupos de natureza da despesa

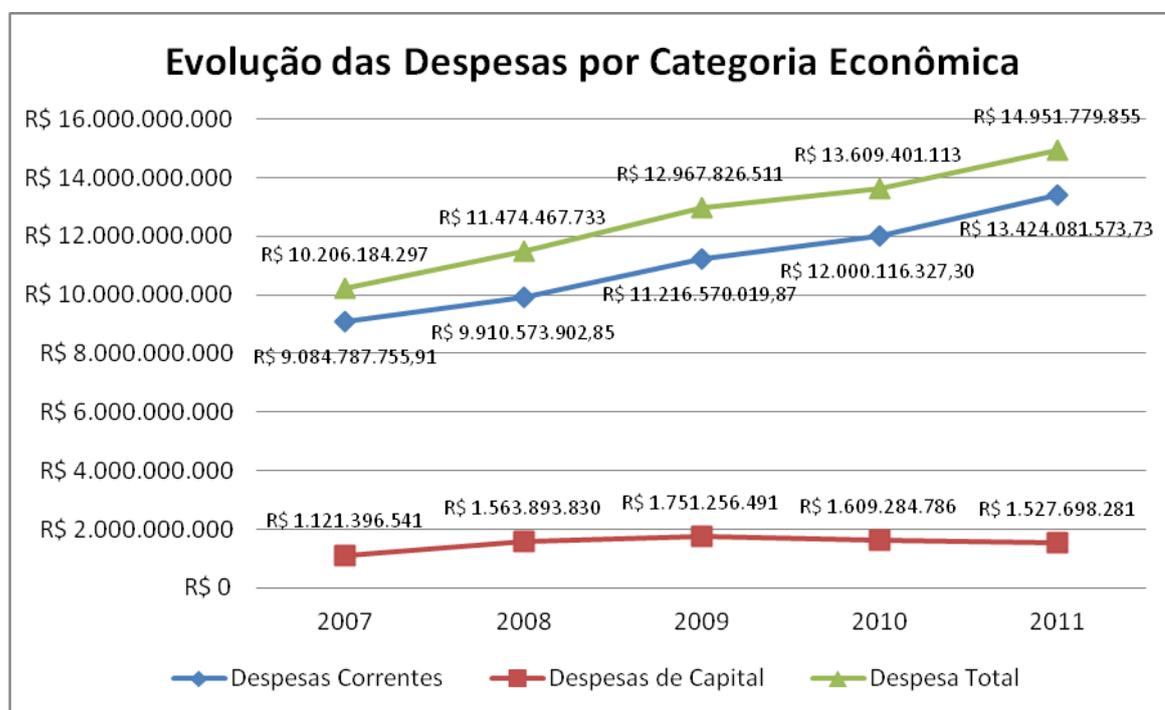
Conforme a Lei (federal) n. 4.320/64 (art. 12), a despesa pública será classificada nas seguintes categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. Em regra, as primeiras são destinadas ao custeio da máquina pública, sua manutenção e funcionamento. Já as despesas de capital contribuem para a formação de patrimônio – máquinas, equipamentos, bens móveis e imóveis etc. – ou para a diminuição da dívida pública, neste caso, a sua amortização.

Em 2011, as despesas correntes totalizaram R\$ 13,42 bilhões, representando 89,78% da despesa orçamentária total (R\$ 14,95 bilhões). Já os gastos de capital importaram em R\$ 1,52 bilhão – 10,22% do total.



Em relação ao ano anterior (2010), as despesas correntes tiveram um crescimento anual de 11,87%, contra uma redução de 5,07% das despesas de capital.

Com relação ao último quinquênio, as despesas correntes também aumentaram, ano a ano, chegando ao crescimento acumulado de 47,76%; as despesas de capital, por sua vez, alternaram crescimentos e quedas anuais, chegando, porém, a um crescimento na ordem de 36,23%. Esses números indicam a tendência que existe a um contínuo crescimento das despesas correntes e à consequente queda das despesas de capital (investimentos) na composição dos gastos totais do Estado. Essa tendência, com efeito, se concretizou nos últimos dois exercícios (2010 e 2011), visto que as despesas de capital tiveram queda de 8,11% e 5,07%, respectivamente. O gráfico a seguir ilustra esse comportamento:



Concluída a análise da despesa por categoria econômica, passa-se a verificá-la sob a ótica dos grupos de natureza da despesa.

A Portaria Interministerial STN/SOF n. 163/2001 trouxe a figura do grupo de natureza de despesa, que, segundo seu artigo 3º, § 2º, é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. No caso das despesas correntes, a classificação evidencia se estas pertencem à folha de pagamento (pessoal e encargos sociais), ao custeio da dívida pública (juros e encargos da dívida), ou, ainda, se em nenhum dos dois, às outras despesas correntes. Já nas despesas de capital, os grupos de natureza identificam se os gastos dizem respeito à realização de investimentos, de inversões financeiras ou se estão relacionados ao pagamento da dívida pública (amortização da dívida).

A Tabela 2.1.4.2.1 do Relatório Técnico demonstrou a evolução da despesa no quinquênio segundo a classificação acima:

**TABELA 2.1.4.2.1
DESPEZA REALIZADA POR GRUPOS DE NATUREZA
QUINQUÊNIO 2007/2011**

Despesas	Em R\$ 1,00									
	2007 (a)	2008 (b)		2009 (c)		2010 (d)		2011 (e)		e/d
	VALOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
Despesas Correntes	9.084.787.756	9.910.573.903	86,37	11.216.570.020	86,50	12.000.116.327	88,18	13.424.081.574	89,78	11,87
Pessoal e Encargos Sociais	3.860.097.680	4.304.320.032	37,51	4.724.650.269	36,43	5.097.288.471	37,45	8.504.480.396	56,88	66,84
Juros e Encargos da Dívida	697.866.232	722.711.630	6,30	838.456.409	6,47	841.596.938	6,18	998.237.000	6,68	18,61
Outras Despesas Correntes	4.526.823.844	4.883.542.240	42,56	5.653.463.341	43,60	6.061.230.918	44,54	3.921.364.178	26,23	-35,30
Despesa de Capital	1.121.396.541	1.563.893.830	13,63	1.751.256.490	13,50	1.609.284.787	11,82	1.527.698.281	10,22	-5,07
Investimentos	685.270.715	850.267.306	7,41	1.184.468.760	9,13	1.125.366.423	8,27	966.393.538	6,46	-14,13
Inversões Financeiras	15.203.728	220.658.544	1,92	21.311.476	0,16	41.052.480	0,30	58.636.618	0,39	42,83
Amortização da Dívida Pública	420.922.098	492.967.980	4,30	545.476.254	4,21	442.865.884	3,25	502.668.125	3,36	13,50
TOTAL	10.206.184.297	11.474.467.733	100	12.967.826.510	100	13.609.401.114	100	14.951.779.855	100	9,86

Fonte: BGE's de 2007 a 2011.
Inflator utilizado: IGP-DI (médio)

Como se vê, o maior gasto aparece nas despesas com pessoal e encargos – R\$ 8,5 bilhões, representando 56,88% das despesas totais do Estado. Esse número significou um aumento de 66,84% em relação a 2010, porém, tal fato se explica pela reclassificação dos gastos com inativos e pensionistas para este grupo, em função do Decreto Estadual n. 26/2011.

No mais, chama a atenção que as despesas com a dívida pública (Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida Pública), somadas, importam 10,04% do volume total de aplicações em 2011, totalizando R\$ 1,50 bilhão. Esse valor, cumpre destacar, foi 55,31% superior ao montante dos investimentos realizados pelo Estado no mesmo período (R\$ 966,39 milhões). Foram, ainda, superiores às aplicações em Assistência Social, Trabalho, Direitos e Cidadania, Cultura, Desporto e Lazer, Gestão Ambiental, Habitação, Saneamento, Transporte, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Comércio e Serviços, Comunicações e Relações Exteriores, somadas (R\$ 1,47 bilhão).

3.1.4.3 Investimentos

Conforme os dados apresentados na Tabela 2.1.4.3.1 do Relatório Técnico, de todos os investimentos realizados pelo Estado, o maior volume de gastos foi direcionado para a função Transporte, com R\$ 343,47 milhões, equivalentes a 35,54% do total, representando também um aumento de 39,56% sobre o exercício anterior (2010 – R\$ 246,10 milhões).

O segundo maior valor compreende a função Educação, na qual foram despendidos R\$ 191,46 milhões – 19,81% do total de gastos. Os números, no

entanto, demonstram que o Estado, em 2011, aportou 23,76% menos do que no ano anterior.

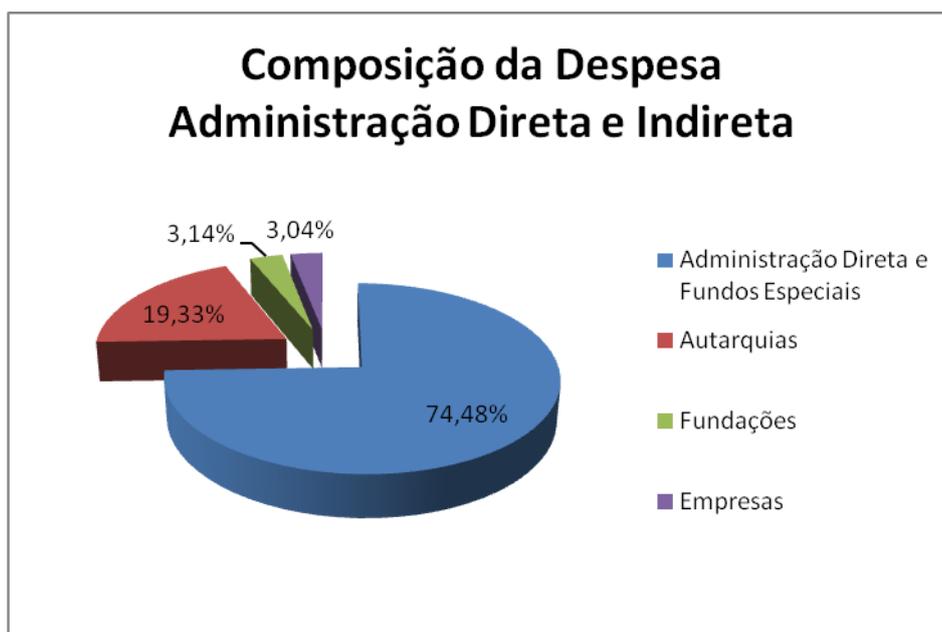
A Educação não foi a única das funções essenciais do Estado em que os investimentos de 2011 foram reduzidos comparativamente a 2010. Foram empregados 3,74% menos de recursos na Segurança Pública (que registrou 10,69% do total investido no exercício), e 21,40% na Saúde (que representou 8,64% dos investimentos totais no exercício).

Analisando todo o quinquênio, as funções que obtiveram, percentualmente, aumento no volume de investimentos foram, nesta ordem: Ciência e Tecnologia (R\$ 15,65 milhões – 985,80%), Desporto e Lazer (R\$ 17,65 milhões – 521,25%), Legislativa (R\$ 22,60 milhões – 296,62%), Agricultura (R\$ 29,82 milhões – 288,57%) e Segurança Pública (R\$ 103,28 milhões – 257,54%).

Já dentre as fontes de recursos que mais contribuíram para a realização dos investimentos, cabe destacar: Tesouro Estadual (R\$ 205,68 milhões – 21,28%); FUNDEB (R\$ 113,71 milhões – 11,77%); e FUNDOSOCIAL (R\$ 149,18 milhões – 15,44%).

3.1.4.4 Despesa orçamentária realizada – Administração Direta e Indireta

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado (R\$ 14,95 bilhões), 74,48% foram gastos pela administração direta e fundos especiais, enquanto 25,52% pela administração indireta – autarquias (R\$ 2,89 bilhões), fundações (R\$ 469,88 milhões) e empresas estatais dependentes (R\$ 455,10 milhões).



3.1.4.5 Despesa executada por Poder e Órgão (MP e TCE)

Os números demonstram que, do total de gastos realizados pelo Estado em 2011 (R\$ 14,95 bilhões), 85,08% foram realizados pelo Poder Executivo, na ordem de R\$ 12,72 bilhões. O Executivo se destaca também, em relação aos outros órgãos e poderes, no montante que aplicou em investimentos (90,81%) e em gastos com pessoal e encargos sociais (80,61%), como pode se ver na Tabela abaixo:

TABELA 2.1.4.4
DESPESA ORÇAMENTÁRIA EXECUTADA POR PODER E ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS
EXERCÍCIO DE 2011

Em R\$ 1,00

Despesas	Executivo	%	Judiciário	%	Legislativo	%	MP	%	TCE	%	Total Geral
Despesas Correntes	11.305.917.489	84,22	1.158.068.436	8,63	396.275.651	2,95	419.544.313	3,13	144.275.685	1,07	13.424.081.574
Pessoal e Encargos Sociais	6.855.382.383	80,61	900.247.780	10,59	265.024.912	3,12	356.779.246	4,20	127.046.076	1,49	8.504.480.396
Juros e Encargos da Dívida	998.237.000	100,00		0,00	0	0,00		0,00	0	0,00	998.237.000
Outras Despesas Correntes	3.452.298.106	88,04	257.820.657	6,57	131.250.740	3,35	62.765.066	1,60	17.229.609	0,44	3.921.364.178
Despesa de Capital	1.415.399.395	92,65	61.640.205	4,03	13.130.157	0,86	28.054.913	1,84	9.473.612	0,62	1.527.698.281
Investimentos	877.624.651	90,81	38.110.205	3,94	13.130.157	1,36	28.054.913	2,90	9.473.612	0,98	966.393.538
Inversões Financeiras	35.106.618	59,87	23530000	40,13		0,00		0,00		0,00	58.636.618
Amort. da Dívida Pública	502.668.125	100,00		0,00		0,00		0,00		0,00	502.668.125
Total	12.721.316.883	85,08	1.219.708.641	8,16	409.405.808	2,74	447.599.225	2,99	153.749.297	1,03	14.951.779.855

Fonte: Relatório Execução Orçamentária por Poder/Grupo de Despesa – SIGEF/SC

Obs: Os percentuais dizem respeito ao total da administração em relação ao da categoria econômica/grupo de natureza de despesa.

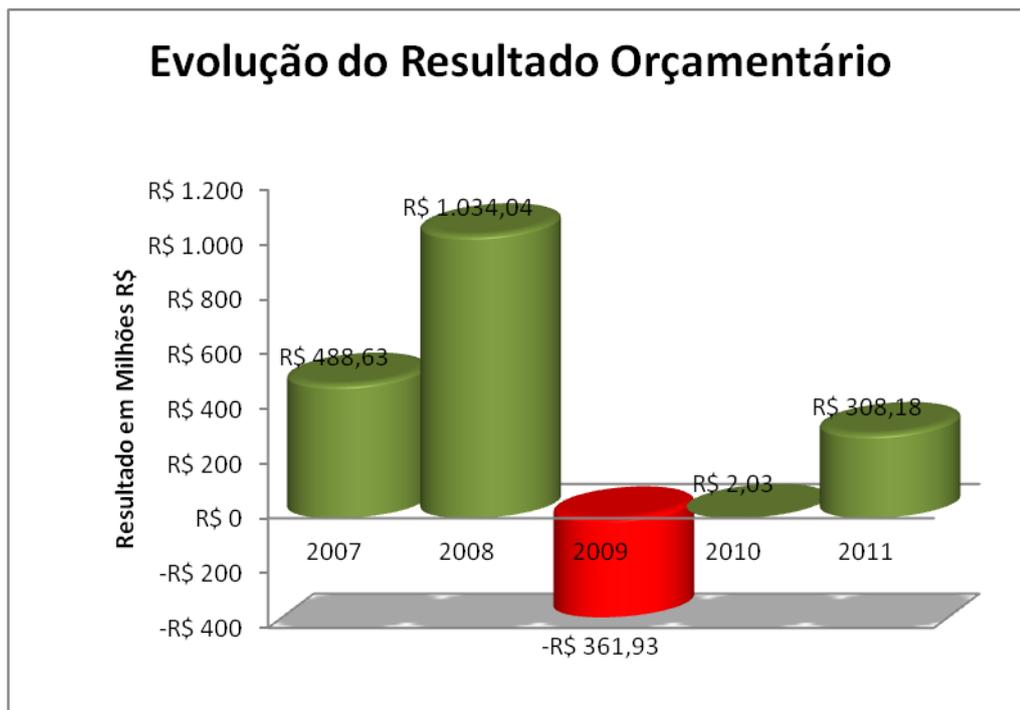
3.1.5 Análise das demonstrações contábeis e resultados do Estado

Este item apresenta a análise dos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial apresentados pelo Estado, bem como o seu Balanço Patrimonial em 31/12/2011.

3.1.5.1 Balanço Orçamentário

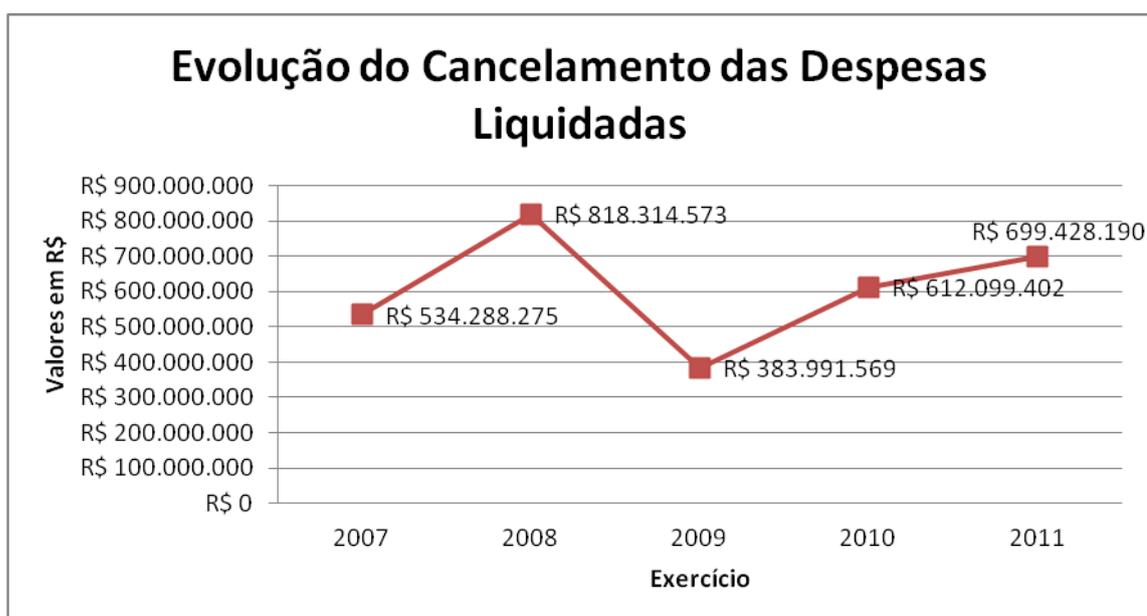
No exercício de 2011, o valor total da receita arrecadada pelo Estado de Santa Catarina correspondeu ao montante de R\$ 15,26 bilhões. A despesa realizada, por sua vez, totalizou R\$ 14,95 bilhões, o que gerou um superávit na execução orçamentária de R\$ 308,18 milhões. Vale dizer, o Estado arrecadou, em 2011, R\$ 308,18 milhões a mais do que os gastos realizados no exercício.

A evolução do resultado orçamentário, em valores constantes, pode ser melhor visualizada através do gráfico a seguir:



3.1.5.1.1 Cancelamento de despesas liquidadas

Em 2011, até o mês de novembro, o Estado cancelou despesas já liquidadas no montante de R\$ 699,42 milhões, dentre as quais o maior cancelamento se deu no grupo Pessoal e Encargos Sociais, com R\$ 302,46 milhões, correspondentes a 43,24% do total de cancelamentos. A área técnica constatou, ainda, que houve um aumento de 14,27% no valor de cancelamentos em relação a 2010, evidenciando uma tendência de crescimento na situação:



O montante do cancelamento de despesas já liquidadas, em novembro de 2011 (R\$ 699,43 milhões), corresponde a 226,95% do valor do superávit orçamentário do exercício (R\$ 308,18 milhões), bem como a 42,75% do superávit financeiro apresentado no Balanço Geral (R\$ 1,54 bilhão).

Assim, diante do grande volume de despesas liquidadas canceladas; da tendência de crescimento da situação, conforme o gráfico acima; dos dispositivos legais que regem a matéria (arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/64); e também considerando que o cancelamento de uma despesa liquidada, porquanto possa ocorrer, consiste em ato extraordinário, e, como tal, deve estar devidamente justificado; entendo que cabe fazer uma **ressalva** e uma **recomendação** nas contas para alertar sobre essa situação, que, com efeito, já foi objeto de recomendação na apreciação das contas dos exercícios de 2007, 2008, 2009 e de ressalva em 2010. Apesar disso, os valores de cancelamentos aumentaram no exercício de 2011, revelando que o Estado não adotou as medidas necessárias para corrigir esta situação. Do contrário, o que se verifica é, mais uma vez, o seu agravamento.

3.1.5.2 Balanço Financeiro

Segundo o artigo 103 da Lei (federal) n. 4.320/64, o Balanço Financeiro deve apresentar as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie do exercício anterior e os que se transferirem para o exercício seguinte.

Eis o Balanço Financeiro do Estado, em 31/12/2011, publicado pelo Poder Executivo, comparado com os exercícios de 2009 e 2010:

BALANÇO FINANCEIRO EM 31/12/2011, EM COMPARAÇÃO AOS EXERCÍCIOS DE 2009 e 2010

Em R\$

RECEITAS				DESPESAS			
Titulos	2009	2010	2011	Titulos	2009	2010	2011
ORÇAMENTÁRIA	12.605.899.536	13.611.421.820	15.259.959.633	ORÇAMENTÁRIA	12.967.826.508	13.609.401.114	14.951.779.855
Receitas Correntes	16.433.540.417	17.942.487.345	20.281.870.976	Despesas Correntes	11.216.570.018	12.000.116.328	13.424.081.574
Tributária	10.830.081.643	12.351.823.309	13.722.374.484	Pessoal e Encargos Sociais	4.724.650.268	5.097.288.471	8.504.480.396
Contribuições	483.170.474	521.488.829	576.864.501	Juros e Encargos da Dívida	838.456.408	841.598.938	998.237.000
Patrimonial	289.599.044	281.356.879	682.296.469	Outras Despesas Correntes	5.653.463.341	6.061.230.918	3.921.364.178
Agropecuária	2.244.871	1.977.609	1.452.581				
Industrial	7.592.962	8.159.724	7.455.309				
Serviços	175.969.393	168.269.278	169.537.610				
Transf. Correntes	4.291.848.522	4.185.157.541	4.520.063.252				
Outras Rec. Correntes	353.033.507	424.255.176	601.826.768				
Receitas de Capital	126.321.291	133.512.334	154.825.856	Despesas de Capital	1.751.256.490	1.609.284.796	1.527.698.281
Operações de Crédito	66.301.736	61.702.226	95.293.670	Investimentos	1.184.468.760	1.125.366.423	966.393.538
Alienação de Bens	5.611.899	7.674.448	3.495.826	Inversões Financeiras	21.311.476	41.052.480	58.636.618
Amortização Emprést.	38.704.902	52.201.007	51.493.895	Amortização da Dívida	545.476.254	442.865.884	502.668.125
Transf. de Capital	5.772.645	11.934.653	4.342.465				
Outras Rec. Capital	9.930.110	0	0				
Receitas Intra-Orç. Correntes	700.792.155	767.649.350	836.067.419				
Receitas Intra-Orç. de Capital	3.325.623	25.257.830	19.877.246				
Deduções da Receita	4.658.079.950	5.257.485.038	6.032.481.864				
Dedução da Receita Corrente	4.658.079.950	5.257.485.038	6.032.481.864				
Resultado Aumentativo do Exercício	41.294.607.311	40.914.299.270	45.130.517.921,12	Resultado Diminutivo do Exercício	41.276.365.028	40.886.394.801	45.053.818.874
Interferências ativas orçamentárias	10.467.060.687	11.218.896.728	13.025.031.323	Interferências Passivas Orçamentárias	10.466.586.231	11.218.679.712	13.025.591.310
Interferências ativas	30.190.448.756	29.491.338.924	31.905.385.255	Despesas extra-orçamentárias	340.054	2.108.868	1.596.276
Acréscimos Patrimoniais	637.091.675	204.063.070	200.095.974	Interferências passivas extra-orçam	30.190.546.286	29.491.350.636	31.905.368.062
Recosta extra orçamentária	6.192	547	5369,14	Decretrécimos Patrimoniais	618.892.457	174.255.586	121.263.225
EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	109.836.896.860	106.548.017.611	117.845.213.908	EXTRA-ORÇAMENTÁRIA	109.790.483.715	106.140.927.332	117.182.074.324
Ativo Financeiro	60.065.948.033	60.483.807.822	66.893.044.485	Ativo Financeiro	61.026.215.971	60.069.758.416	67.397.783.409
Depósito	5.589.269.880	4.728.052.305	5.179.291.252	Depósito	5.109.450.063	4.295.872.728	4.619.158.072
Obrigações em circulação	43.291.693.270	40.500.427.502	44.933.992.991	Obrigações em circulação	42.777.763.597	40.943.531.549	44.317.013.117
Valores pendentes	889.985.676	835.728.981	838.885.179	Valores pendentes	877.054.084	831.764.638	848.119.726
Obrigações Exigíveis a Longo Prazo	-	-	-	Obrigações Exigíveis a Longo Prazo	-	-	-
SALDO EXERC. ANTERIOR	-	-	-	SALDO EXERC. SEGUINTE	-	-	-
Disponível	3.872.405.531	3.372.923.541	3.686.493.102	Disponível	3.575.133.990	3.809.938.995	4.734.511.511
Caixa	-	-	-	Caixa	-	-	-
Bancos	535.765.932	124.623.146	23.321.244	Bancos	132.094.439	23.676.892	18.581.087
Aplicações Financeiras	2.862.549.255	3.124.308.908	3.525.740.599	Aplicações Financeiras	3.311.614.640	3.644.212.866	4.537.963.930
Invest. Regimes Próprios	474.090.345	123.991.487	137.431.259	Invest. Regimes Próprios	131.424.911	142.049.237	177.966.494
Total	167.609.809.241	164.446.662.242	181.922.184.564	Total	167.609.809.241	164.446.662.242	181.922.184.564

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2009, 2010 e 2011 – Valores Constantes.

Inflator: IGP-DI médio

De acordo com o Balanço Financeiro acima, o Estado, em 31/12/2011, apresentava uma disponibilidade de R\$ 4,73 bilhões. A demonstração evidencia também que, durante o exercício de 2011, as entradas de recursos foram superiores às saídas, restando um saldo em disponibilidades superior ao de 2010.

3.1.5.4 Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP

De acordo com o artigo 104 da Lei (federal) n 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, bem como o resultado patrimonial do exercício (superávit ou déficit patrimonial).

A seguir, a DVP do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2011, comparativamente aos exercícios de 2009 e 2010:

DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS EM 31/12/2011, EM COMPARAÇÃO AOS EXERCÍCIOS DE 2009 E 2010

Valores em R\$

Variações Ativas				Variações Passivas			
Títulos	2009	2010	211	Títulos	2009	2010	2011
RESULTANTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	24.633.383.881	26.296.704.840	29.769.174.058	RESULTANTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	23.623.213.496	25.053.782.758	28.521.474.841
Receitas Orçamentárias	12.605.899.543	13.611.421.820	15.259.959.633	Despesas Orçamentárias	12.967.826.511	13.609.401.114	14.951.779.855
Receitas Correntes	16.433.540.420	17.942.487.345	20.281.870.976	Despesas Correntes	11.216.570.020	12.000.116.328	13.424.081.574
Receitas Tributárias	10.830.081.643	12.351.823.309	13.722.374.484	Pessoal e Encargos Sociais	4.724.650.269	5.097.288.471	8.504.480.396
Receita de Contribuições	483.170.474	521.488.829	576.864.501	Juros e Encargos da Dívida	838.456.409	841.596.938	998.237.000
Receita Patrimonial	289.599.044	281.355.879	682.296.469	Outras Despesas Correntes	5.653.463.342	6.061.230.918	3.921.364.178
Receita Agropecuária	2.244.872	1.977.609	1.452.581	Despesas de Capital	1.751.256.491	1.609.284.786	1.527.698.281
Receita Industrial	7.592.962	8.159.724	7.455.309	Investimentos	1.184.468.760	1.125.366.423	966.393.538
Receita de Serviços	175.969.394	168.269.278	169.537.610	Inversões Financeiras	21.311.476	41.052.480	58.636.618
Transferências Correntes	4.291.848.522	4.185.157.541	4.520.063.252	Amortização da Dívida	545.476.255	442.865.884	502.668.125
Outras Receitas Correntes	353.033.508	424.255.176	601.826.768				
Receitas de Capital	126.321.295	160.247.731	154.625.856				
Operações de Crédito	66.301.736	61.702.226	95.293.670				
Alienação de Bens	5.611.899	7.674.448	3.495.828				
Amortização de Empréstimos	38.704.902	52.201.007	51.493.895				
Transferências de Capital	5.772.646	11.934.653	4.342.465				
Outras Receitas de Capital	9.930.111	26.735.398					
Receitas Intra-Orç. Correntes	700.792.155	740.913.952	836.067.419				
Receita de Contribuições	671.405.134	729.277.898	798.931.741				
Receita Patrimonial	0	0	206.397				
Receita Industrial	2.540.876	213.596	2.417.881				
Receita de Serviços	5.902.562	3.900.362	7.761.656				
Outras Receitas Correntes	20.943.583	7.522.096	26.749.745				
Receitas Intra-Orç. de Capital	3.325.624	25.257.830	19.877.246				
Amortização de Empréstimos	0	0	1.411				
Outras Receitas de Capital	3.325.624	25.257.830	19.875.835				
Deduções da Receita Corrente	(4.658.079.950)	(5.257.485.038)	(6.032.481.864)				
Deduções da Receita Tributária	(4.191.342.856)	(4.748.724.994)	(5.274.875.898)				
Dedução da Receita de Contribuições	(18.006.043)	(948.613)	(136.528.895)				
Dedução Receita Patrimonial	(704.170)	(1.680.610)	(3.020)				
Dedução de Receita Agropecuária	(28.070)	(11.926)	0				
Dedução Receita Industrial	(3.425)	(517)	(159.282)				
Dedução da Receita de Serviços	(61.762)	(123.489)	(460.766.101)				
Transferências Correntes	(385.821.713)	(409.138.191)	(156.864.471)				
Outras Deduções	(62.121.912)	(96.856.700)					
Interferências ativas	10.467.060.688	11.218.896.728	13.025.030.819	Interferências Passivas	10.466.586.232	11.218.679.712	13.025.590.807
Mutações Ativas	1.560.423.650	1.466.386.292	1.484.183.606	Mutações Passivas	188.800.754	225.701.933	544.104.179
INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	48.807.107.332	67.031.600.680	154.210.772.583	INDEPENDENTES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	51.407.962.621	39.133.930.136	154.428.547.457
Resultado Extra-Orçamentário	48.807.107.332	67.031.600.680	154.210.772.583	Resultado Extra-Orçamentário	51.407.962.621	39.133.930.136	154.428.547.457
Receita Extra-orçamentária	6.192	547	5.369	Despesa Extra-orçamentária	340.054	2.108.868	1.596.276
Interferências Ativas	45.249.915.659	29.942.978.397	31.905.385.255	Interferências Passivas	45.210.316.596	29.590.310.794	31.905.368.062
Acréscimos Patrimoniais	3.557.185.480	37.088.621.735	122.305.381.958	Decrécimos Patrimoniais	6.197.305.970	9.541.510.474	122.521.583.118
SUBTOTAL DAS VARIAÇÕES ATIVAS	73.440.491.212	93.328.305.519	183.979.946.640	SUBTOTAL DAS VARIAÇÕES PASSIVAS	75.031.176.117	64.187.712.894	182.950.022.298
RESULTADO PATRIMONIAL - DÉFICIT	1.590.684.904	0	0	RESULTADO PATRIMONIAL - SUPERÁVIT	0	29.140.592.626	1.029.924.343
Total Geral	75.031.176.117	93.328.305.519	183.979.946.640	Total Geral	75.031.176.117	93.328.305.519	183.979.946.640

Fonte: Balanço Geral do Estado 2009, 2010 e 2011.
Inflator: IGP-DI médio

Em 2011, o Estado de Santa Catarina apresentou um resultado patrimonial positivo, portanto, um Superávit Patrimonial, de R\$ 1,02 bilhão. Este, porém, foi inferior ao verificado no ano anterior (2010), em que houve um Superávit Patrimonial bem mais expressivo, de R\$ 29,1 bilhões, por conta da redução do passivo atuarial naquele exercício.

Neste item, a DCE reconheceu os esforços da DCOG/SEF no sentido de se adequar às mudanças na contabilidade pública ocorridas nos últimos tempos, já que, desde 2005, vem procedendo aos ajustes necessários para se alinhar aos novos padrões. Tanto é assim que o setor contábil do Executivo Estadual já apresentou as demonstrações contábeis constantes do Balanço Geral do Estado em conformidade com os novos padrões, bem como elaborou a Demonstração de Fluxo de Caixa (DFC) e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) relativas ao exercício de 2011, as quais passaram a ser exigidas também no setor público.

3.1.5.5 Balanço Patrimonial

Segundo o art. 106 da Lei Federal n. 4.320/64, o Balanço Patrimonial apresenta o Ativo Financeiro, o Ativo Permanente, o Passivo Financeiro, o Passivo Permanente, o Saldo Patrimonial e as Contas de Compensação.

Na sequência, demonstra-se o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina em 31/12/2011 e dos dois exercícios anteriores:

BALANÇO PATRIMONIAL EM 31/12/2011

Em R\$ 1,00

Ativo				Passivo			
Títulos	2009	2010	2011	Títulos	2009	2010	2011
ATIVO FINANCEIRO	13.474.491.500	13.919.437.076	16.135.569.828	PASSIVO FINANCEIRO	49.421.573.612	18.608.467.314	19.280.060.263
ATIVO CIRCULANTE	5.819.615.123	5.572.837.717	6.915.095.756	PASSIVO CIRCULANTE	5.181.947.699	4.332.766.732	5.361.035.347
Disponível	3.443.709.079	3.810.366.990	4.734.511.511	Depósitos	1.956.963.145	2.278.456.410	2.764.517.656
Créditos em circulação	2.191.787.483	1.537.356.170	1.957.866.251	Obrigações em circulação	3.206.424.014	2.032.834.229	2.539.415.368
Bens e valores em circulação	183.733.904	225.010.890	222.550.145	Valores Pendentes	18.560.539	21.476.092	11.543.365
Valores pendentes a curto prazo	344.537	57.287	55.425	Receitas Antecipadas	0	0	45.558.958
Dívida Ativa	40.119	46.380	112.424				
ATIVO NÃO-CIRCULANTE	7.654.876.377	8.346.599.359	9.220.474.072	PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	44.239.625.913	14.275.700.582	13.919.024.916
Ativo Realizável a LP	2.466.784.553	2.439.251.803	2.350.087.425	Passivo Exigível a LP	44.239.625.913	14.275.700.582	13.919.024.916
Depósitos real. a LP	3.483.777	3.872.018	21.883.884	Depósitos Exigíveis a Longo Prazo	80.899.572	76.323.872	73.842.606
				Obrigações Exigíveis a Longo Prazo	44.158.726.342	14.199.376.710	13.845.182.310
Créditos real. a LP	2.463.300.775	2.435.379.785	2.328.203.542				
				TOTAL DO PASSIVO	49.421.573.612	18.608.467.314	19.280.060.263
Ativo Permanente	5.188.091.825	5.907.347.556	6.870.386.647	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	(35.947.082.112)	(4.689.030.239)	(3.144.490.435)
Investimentos	2.218.478.949	2.629.406.846	2.683.320.053	Patrimônio/Capital	141.738.761	155.707.811	166.644.296
Imobilizado	2.969.612.876	3.259.720.910	4.145.363.888	Reservas	18.183.984	17.155.493	16.597.773
Intangível	0	18.219.800	41.702.706	Déficit acumulado	(36.107.004.856)	(4.924.191.240)	(3.734.182.918)
				Ajustes Ex. Anteriores	0	62.297.697	406.450.415
Total Geral	13.474.491.500	13.919.437.075	16.135.569.828	Total Geral	13.474.491.500	13.919.437.075	16.135.569.828

ATIVO FINANCEIRO	5.390.326.831	5.108.842.674	6.495.513.063	PASSIVO FINANCEIRO	4.051.066.839	3.815.406.379	4.859.247.169
ATIVO PERMANENTE	8.084.164.669	8.810.594.402	9.640.056.765	PASSIVO PERMANENTE	45.370.506.773	14.793.060.936	14.420.813.094
SALDO PATRIMONIAL					(35.947.082.112)	(4.689.030.239)	(3.144.490.435)

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2009, 2010 e 2011.
Inflator: IGP-DI médio

O ativo financeiro do Estado, em 31/12/2011, é de R\$ 6,49 bilhões. Em comparação com o encerramento do exercício de 2010 (R\$ 5,10 bilhões), verifica-se um aumento de 27,14%.

Em 31/12/2011, as obrigações registradas no passivo financeiro, de acordo com o Balanço Patrimonial apresentado pelo Estado, perfazem o montante de R\$ 4,86 bilhões – 27,85% superior ao de 2010 (R\$ 3,81 bilhões).

3.1.5.5.1 Divergência apontada no passivo financeiro – Defensoria Dativa

Em relação ao passivo financeiro do Estado, o corpo técnico deste Tribunal aponta divergência relacionada ao seu total, especificamente em decorrência da

contabilização de valores referentes ao passivo do Estado com serviços de defensoria dativa.

O Estado de Santa Catarina, para proporcionar à sociedade serviços de defensoria dativa e assistência jurídica gratuita, o faz por meio dos advogados devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que prestam tais serviços e, para tal, são pagos pelo Estado, sob a organização daquela instituição.

O Tribunal de Contas ressaltou a ausência de registro deste passivo nos exercícios de 2007 e 2008. Em 2009, o Estado realizou o registro desta dívida no montante de R\$ 58 milhões, valor que tem como data de referência 31/08/2009. De setembro de 2009 a dezembro de 2011, os serviços da defensoria continuaram a ser executados, contudo não houve qualquer alteração no passivo, seja pela inclusão de novos valores como dívida, seja pelo registro de eventuais pagamentos, o que sugere que referido valor não vem sendo devidamente atualizado. Este apontamento, aliás, motivou ressalva nas contas de 2009 e 2010.

O Tribunal chegou a solicitar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania e à OAB/SC o valor efetivo da dívida, sendo que as respostas apresentadas evidenciaram que o Estado de Santa Catarina permanece não tendo controle sobre a obrigação financeira. Por isso, manterei a **ressalva** das contas neste ponto, bem como a **recomendação** exarada nas contas de 2010 para adoção de providências.

Segundo a DCE, ainda, a rubrica contábil Defensoria Dativa código 2.1.2.1.9.60.03.00, deveria compor o Passivo Financeiro, mas vem sendo classificada pelo Estado no Passivo Não Financeiro (Passivo Permanente nos termos da Lei 4.320/64).

Na verdade, verifica-se que o Estado não faz o prévio empenho dessas despesas conforme exige o art. 60 da Lei n. 4.320/64, fato que acaba levando a não registrá-las no Passivo Financeiro (art. 105 da Lei 4.320/64). Com efeito, se existisse o prévio empenho, o pagamento desta despesa independeria de autorização orçamentária, contudo, como irregularmente não é realizado o referido e obrigatório estágio, o Estado acaba classificando este passivo no Passivo Permanente. Essa classificação, a propósito, é relevante para efeito de apuração do superávit financeiro (art. 43 da Lei 4.320/64).

A questão do registro contábil da Defensoria Dativa já foi abordada pelo TCE em exercícios anteriores, sendo que, nos esclarecimentos e contrarrazões do exercício de 2009, a Administração Estadual manifestou-se argumentando que iria criar um procedimento para manter atualizado o montante da dívida para com a Defensoria Dativa, o que não restou comprovado.

3.1.5.5.2 Passivo financeiro ajustado pelo TCE/SC

A tabela a seguir demonstra o ajuste feito pela equipe técnica da DCE no Passivo Financeiro informado pelo Estado, em decorrência do apontado no item anterior:

PASSIVO FINANCEIRO AJUSTADO PELO TCE

Em R\$ 1,00

Discriminação	Valor
Passivo Financeiro publicado pelo Estado	4.859.247.169,10
(+) Dívida Apurada com Defensoria Dativa (Conforme OAB)	99.477.609,04
(=) Passivo Financeiro ajustado pelo TCE/SC	4.958.724.778,14

Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2011

Incluídos os valores mencionados, o passivo financeiro ajustado tem um acréscimo de R\$ 99,48 milhões, perfazendo o montante de R\$ 4,96 bilhões.

3.1.5.5.3 Resultado financeiro apurado em Balanço Patrimonial

Confrontando-se o ativo (R\$ 6,49 bilhões) e o passivo (R\$ 4,95 bilhões) financeiros, verifica-se que o Estado de Santa Catarina, no encerramento de 2011, apresentou um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de R\$ 1,59 bilhão. Portanto, mesmo com o ajuste contábil realizado por este Tribunal, reclassificando a dívida com a Defensoria Dativa, o Estado apresenta uma situação financeira positiva. Significa dizer que, em 31/12/2011, o ativo financeiro do Estado cobria toda a sua dívida flutuante, e ainda sobravam recursos da ordem de R\$ 1,54 bilhão.

EVOLUÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO DO ESTADO VALORES PUBLICADOS PELO PODER EXECUTIVO E AJUSTADOS PELO TCE/SC PERÍODO DE 2007 A 2011

	R\$				
Resultado Financeiro em BP*	2007	2008	2009	2010	2011
Publicado no BGE**	563.547.573	1.536.248.668	1.222.434.753	1.251.387.069	1.636.265.894
Ajustado pelo TCE/SC	83.610.873	1.066.668.948	1.164.304.854	1.187.829.078	1.536.788.285
Diferença	479.936.700	469.579.720	58.129.899	63.557.991	99.477.609

Fonte: Balanço Geral do Estado** do Exercício de 2010 e 2011 e Parecer Prévio do TCE/SC sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado/Exercício de 2007/2008/2009.

Nota: *Balanço Patrimonial

Verifica-se que, a partir de 2007, o valor ajustado pelo Tribunal cresceu de um superávit financeiro de R\$ 83,61 milhões para, em 2011, um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial, de R\$ 1,54 bilhão.

3.1.5.5.4 Fontes de recursos com saldo negativo ao final do exercício

O Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial – Consolidado Geral (páginas 24 a 27 do Balanço Geral do Estado), o qual demonstra o superávit/déficit financeiro por fonte de recursos, apresenta algumas fontes com saldo negativo ao final do exercício, contidas na tabela a seguir:

FONTES DE RECURSOS COM SALDO NEGATIVO AO FINAL DO EXERCÍCIO

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	Valores em R\$ SUPERÁVIT FINANCEIRO
2.1.00 - Contrapartida - Bid - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	(1.052.809,46)
3.1.00 - Outras Contrapartidas - Recursos do Tesouro - Exercício Corrente	(26.981,40)
9.9.99 - Fonte Extra Orçamentária	(309.494.622,68)
TOTAL	(310.574.413,54)

Ao final do exercício de 2011, as fontes de recursos 2100, 3100 e 9999, somadas, apresentaram déficit financeiro no montante de R\$ 310,57 milhões. Logo, pode-se inferir que as despesas realizadas por conta das referidas fontes, as quais geraram os déficits acima identificados, foram custeadas por superávits apurados em outras fontes de recursos.

Tal prática é altamente questionável, uma vez que outras fontes, cujos recursos são vinculados a determinadas funções por força de disposições legais, apresentam seguidos superávits em detrimento do não atendimento de diversos problemas relacionados às mesmas. Como exemplo, cite-se a função Educação, cujos recursos provenientes do Salário-Educação e FUMDES têm apresentado seguidos superávits, em que pese a precária situação de algumas escolas estaduais.

Ante a existência de fontes de recursos apresentando déficit financeiro em valores expressivos, chamando atenção o de R\$ 309,49 milhões verificado na fonte 9999, de recursos extra-orçamentários, entendo que cabe, aqui, uma **ressalva**, considerando a repercussão negativa causada no resultado financeiro apresentado pelo Estado.

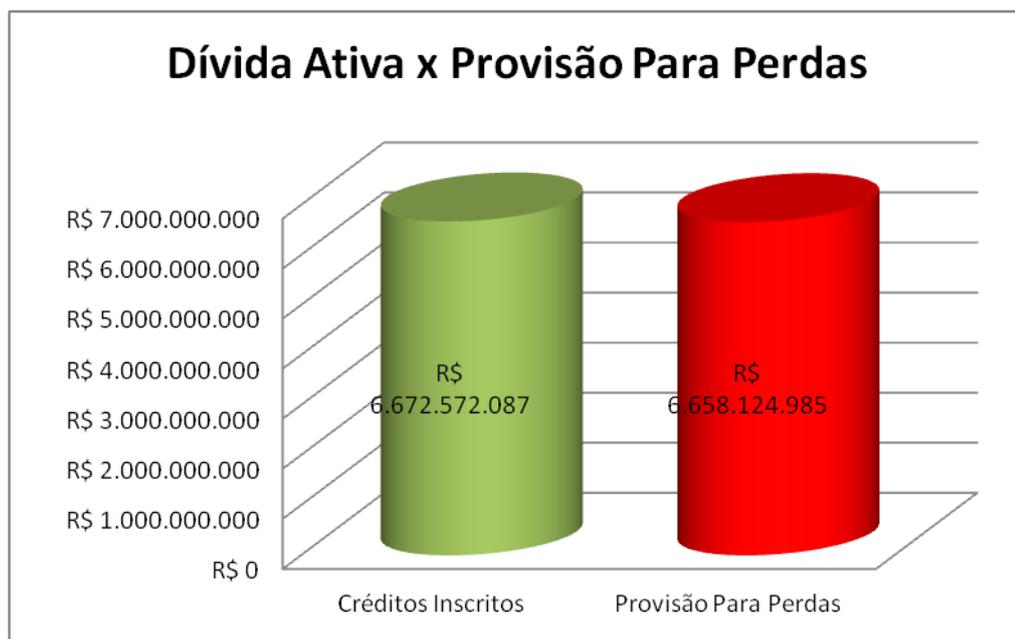
3.1.5.5.5 Ativo permanente

De acordo com o Balanço Patrimonial, em 31/12/2011 o ativo não financeiro (permanente) do Estado foi de R\$ 9,64 bilhões. Deste total, destacam-se: os créditos realizáveis a longo prazo no valor de R\$ 2,3 bilhões, representando 24,15% do grupo; os investimentos (R\$ 2,68 bilhões), representando 27,84 %; e o imobilizado, no valor de R\$ 4,15 bilhões, representando 43%.

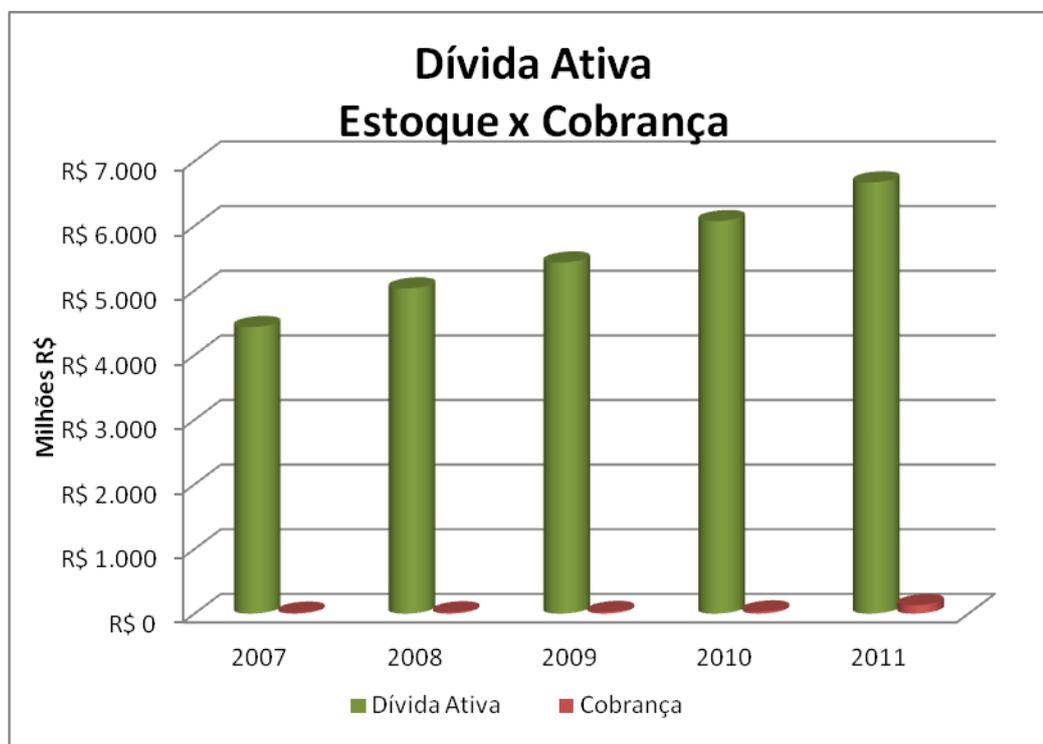
3.1.5.5.5.1 Dívida ativa

Com a nova estrutura contábil implantada no Estado, a Dívida Ativa continuou lançada no permanente; contudo, foi dividida entre circulante e longo prazo. Somando-se esses valores, o Estado tem o montante de R\$ 6,60 bilhões inscritos em Dívida Ativa Tributária (98,91%), e, em Dívida Ativa Não Tributária, R\$ 72,61 milhões (1,09%), totalizando uma Dívida Ativa Inscrita de R\$ 6,67 bilhões.

O total (R\$ 6,67 bilhões), subtraído do total de provisões de perdas (R\$ 6,65 bilhões) - 99,78% - resulta numa Dívida Ativa Líquida de R\$ 14,44 milhões:



O gráfico abaixo evidencia a evolução crescente do estoque da dívida ativa do Estado, e, por outro lado, uma arrecadação ainda em patamares ínfimos em relação a esses créditos, em que pese o crescimento anual dos recebimentos.



O volume de provisões com perdas e o volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstram a baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos.

3.1.5.5.6 Ativo Imobilizado

De acordo com o Balanço Patrimonial, em 31/12/2011 o Estado contava com um imobilizado de R\$ 4,14 bilhões. Em relação ao ano anterior (R\$ 3,15 bilhões), o valor existente em 2011 representa um aumento de 31%.

No ano de 2010, foi ressaltada nas contas a ausência de reavaliação da maioria dos bens do Estado, fato que vem a prejudicar sensivelmente a informação contábil, refletindo não apenas nos valores do ativo imobilizado, como também na situação patrimonial líquida. Com o processo de monitoramento instaurado pelo Tribunal (PMO n. 12/00064132), verificou-se que o Estado efetivamente se esforçou para solucionar a questão, comprovando a adoção de providências nesse sentido. Apesar disso, a área técnica destaca que a situação ainda permanece, o que prejudica a evidenciação contábil deste ativo, bem como a situação patrimonial líquida em seus balanços. Por isso, considero oportuno que este apontamento continue a ser monitorado pelo Tribunal no processo mencionado.

3.1.5.5.7 Passivo permanente

O passivo permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate. De acordo com o balanço patrimonial, em 31/12/2011, o passivo permanente do Estado importava em R\$ 14,42 bilhões. Contudo, considerando que, conforme já mencionado, as obrigações decorrentes da Defensoria Dativa (R\$ 58 milhões) foram reclassificadas pelo Corpo Técnico para o passivo financeiro, considera-se que o passivo permanente é de R\$ 14,36 bilhões:

PASSIVO PERMANENTE EM 31/12/2011

			Em R\$ 1,00
Passivo Permanente	Valor Poder Executivo	Valor TCE	
CIRCULANTE	501.788.179		443.658.281
Obrigações em Circulação	501.788.179		443.658.281
EXIGÍVEL A LONGO PRAZO	13.919.024.915		13.919.024.915
Depósitos Exigíveis a Longo Prazo	73.842.605		73.842.605
Obrigações Exigíveis a Longo Prazo	13.845.182.310		13.845.182.310
Total	14.420.813.094		14.362.683.196

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2011.

Em relação a 31/12/2010, quando, em valores correntes, tal passivo era de R\$ 14,25 bilhões, o montante apurado no encerramento de 2011 representa um aumento de 0,77%.

3.1.5.5.7.1 Dívida Fundada

A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras ou serviços públicos. Em 31/12/2011, a dívida fundada importou em R\$ 13,92 bilhões.

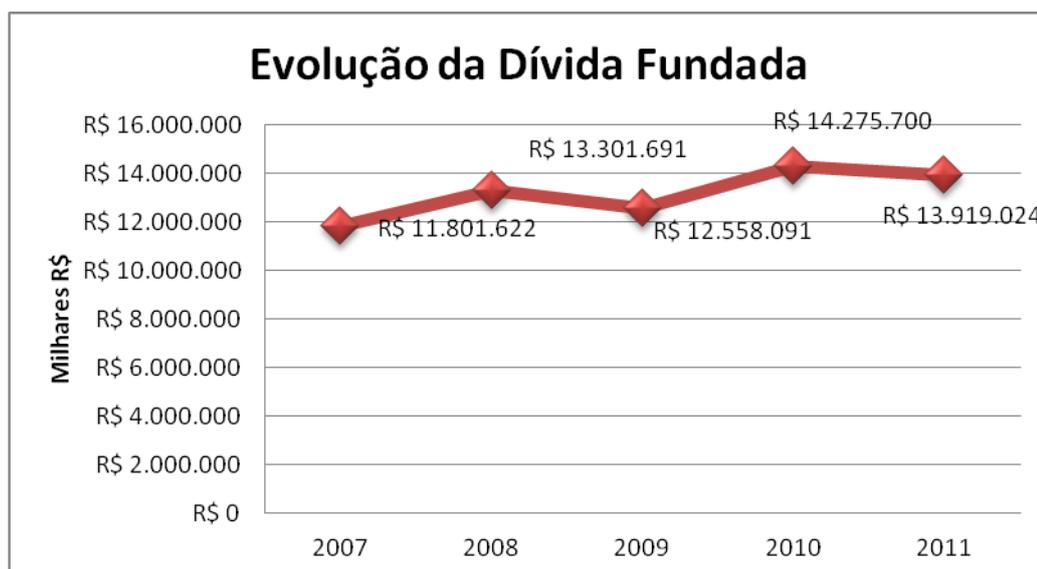
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA EM VALORES CONSTANTES PERÍODO DE 2007 A 2011

Ano	Dívida Fundada	Índice	Varição Anual (%)
2007	11.801.622	100	-
2008	13.301.691	112,71	12,71
2009	12.558.091	106,41	-5,59
2010	14.275.700	120,96	13,68
2011	13.919.024	117,94	-2,50

Fonte: Balanços Gerais do Estado de 2007 a 2011.
Inflator: IGP-DI médio (dezembro).

Em relação ao exercício anterior, a dívida fundada do Estado apresentou uma redução de 2,5%, dentro de um quinquênio de oscilações entre crescimentos e reduções. Em relação ao ano de 2007, a dívida fundada apurada em 31/12/2011 representa um aumento de 17,94%.

A evolução da Dívida Fundada pode ser melhor observada no gráfico a seguir:



Abaixo, segue a composição da Dívida Fundada relativa ao exercício de 2011:

COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA EM 2011

Em R\$ 1,00

Dívida Fundada	Valor R\$
Dívida Fundada Interna	13.553.789.920,61
Depósitos Exigíveis a Longo Prazo	73.842.605,89
Operações de Crédito Internas	11.478.135.772,94
Obrigações Legais e Tributárias	606.834.765,71
Obrigações a pagar	1.071.896.157,62
Provisões Matemáticas Previdenciárias	171.217.426,21
Outras Obrigações Exigíveis	151.863.192,24
Dívida Fundada Externa	365.234.995,64
Operações de Crédito Externas	365.234.995,64
(=) Total da Dívida Fundada	13.919.024.916,25

Fonte: Balanço Geral do Estado do Exercício de 2011.

De acordo com os dados acima, do montante da dívida fundada em 31/12/2011 (R\$ 13,92 bilhões), 97,38% são constituídos pela dívida fundada interna e 2,62% pela dívida fundada externa.

Segundo informações constantes no Balanço Geral do Estado, as dívidas referentes às operações de crédito internas do Estado são, em sua maioria, com instituições do Governo Federal, sendo 0,12% com a Caixa Econômica Federal, 89,72% com o Banco do Brasil S/A, 9,97% com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 0,08% com a CELESC e 0,02% com a CODESC. Quanto à dívida fundada externa, 78,84% foi contratado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 20,63% com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e 0,53% com a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Ressalta-se que o Estado teve sua dívida fundada elevada em R\$ 1,59 bilhão.

3.1.5.5.8 Ativo real e passivo real

3.1.5.5.8.1 Ativo real

O ativo real representa a soma do ativo financeiro e do ativo permanente. Significa, assim, a totalidade de bens e direitos à disposição do Estado. Em 31/12/2011, o ativo real do Estado de Santa Catarina importou em R\$ 16,13 bilhões, dos quais 59,74% (R\$ 9,64 bilhões) são constituídos pelo ativo permanente. O ativo financeiro, de R\$ 6,49 bilhões, correspondeu a 40,26%.

3.1.5.5.8.2 Passivo real

Na mesma lógica do ativo real, o passivo real corresponde à soma dos passivos financeiro e permanente, e, portanto, compreende todas as dívidas do Ente, financeiras ou permanentes, de curto e de longo prazo. Em suma, significa

tudo o que o Estado deve a terceiros. Em 31/12/2011, o passivo real do Estado de Santa Catarina importava em R\$ 19,32 bilhões. Desse total, R\$ 4,96 bilhões correspondem ao passivo financeiro (25,66%) e R\$ 14,36 bilhões ao passivo permanente (74,34%).

3.1.5.5.8.3 Saldo patrimonial

O saldo patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Ente. Contabilmente, corresponde à diferença entre o ativo e o passivo reais. Em 31/12/2011, a situação patrimonial importou em um passivo real a descoberto de R\$ 3,18 bilhões, configurando, portanto, uma situação patrimonial negativa.

Significa dizer que os bens e direitos à disposição do Estado – seu ativo real – cobrem apenas parte das suas dívidas, restando, a descoberto, a situação negativa supracitada. Em termos de quociente de análise de balanços, o quociente da situação patrimonial em 31/12/2011 é 0,84, ou seja, para cada R\$ 1,00 de dívida total, o Estado possui apenas R\$ 0,84 de ativo total para cobri-las.

3.1.5.5.8.4 Contas de compensação

A previsão e a execução orçamentária, a execução da programação financeira e de restos a pagar, o controle de riscos fiscais e de passivos contingentes, bem como compensações diversas, estão registrados nas contas de compensação.

Aqui, cabe destacar a conta Controle de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes (1.9.7.0.0.00.00.00), que registra o valor de R\$ 7,51 bilhões. Destes, R\$ 2,93 bilhões referem-se ao caso das Letras do Tesouro, de repercussão nacional à época, gerando, inclusive, processo de *impeachment* contra o então Governador. Ainda, os números evidenciam R\$ 4,55 bilhões referentes a Sentenças Judiciais Passivas em Trâmite, dentre as quais se destacam a INVESC e a SC-401, e R\$ 32 milhões referentes à dívida com a CELESC.

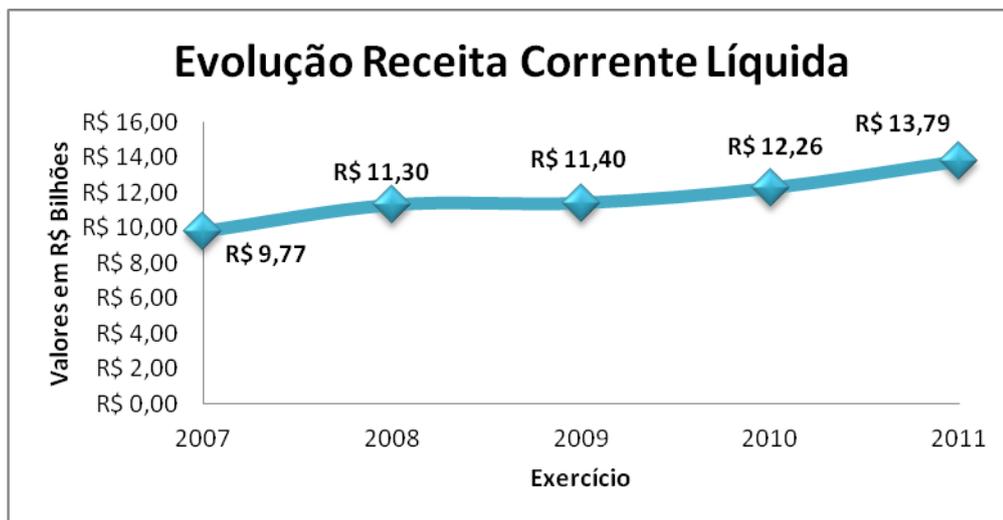
3.1.6 Análise da Gestão Fiscal

O presente tópico evidencia a situação do Estado e dos poderes e órgãos em relação aos aspectos inerentes à Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Deste modo, são verificados os cumprimentos dos diversos limites definidos, bem como das metas estabelecidas nas diretrizes orçamentárias para o exercício de 2011.

3.1.6.1 Receita Corrente Líquida - RCL

A RCL, que serve de base de cálculo para os limites percentuais estabelecidos pela LRF, tais como os gastos com pessoal e o montante da dívida, no exercício de 2011 alcançou o valor de R\$ 13,79 bilhões.

No gráfico abaixo, demonstra-se a evolução da RCL nos últimos 5 anos:



Extrai-se que a RCL apresentou crescimento no último quinquênio, passando de R\$ 9,77 bilhões em 2007 para R\$ 13,79 bilhões em 2011. Já em relação ao ano anterior, a RCL de 2011 representou um crescimento de 12,52%.

3.1.6.2 Despesas com pessoal x Receita Corrente Líquida

A tabela a seguir apresenta a despesa com pessoal e os respectivos percentuais de cada um dos poderes, MP e TCE, e, ainda, do consolidado do Estado, nos últimos 5 anos:

DESPESA COM PESSOAL – 2007/2011											
DESPESA DE PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-2007/2011											
		2007		2008		2009		2010		2011	
PODERES	ÓRGÃOS	VALOR	%								
PODER EXECUTIVO		3.320.230	39,08	3.857.963	37,02	3.860.566	37,10	4.958.010	41,81	5.765.047	41,80
PODER JUDICIÁRIO		375.494	4,42	455.338	4,37	513.275	4,93	591.036	4,98	717.254	5,20
MINISTÉRIO PÚBLICO		142.737	1,68	158.605	1,52	169.978	1,63	193.364	1,63	220.480	1,60
	ALESC	148.088	1,74	180.618	1,73	210.220	2,02	228.978	1,93	260.858	1,89
	TCE	56.000	0,66	65.917	0,63	74.442	0,72	87.852	0,74	100.744	0,73
	DESPESA DE PESSOAL CONSOLIDADA	4.043.546	47,58	4.718.441	45,28	4.828.483	46,40	6.059.243	51,10	7.064.386	51,22

Fonte: Parecer Prévio de Contas de Governo 2007, 2008, 2009,2010 e Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre 2011 dos Poderes.

Como se vê, em 2011, os Poderes Executivo e Judiciário, o MP, a ALESC e o TCE efetuaram gastos com pessoal dentro dos limites legais previstos na LRF.

3.1.6.3 Avaliação das metas anuais estabelecidas na LDO

As metas fiscais estabelecidas para o exercício, conforme Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei Estadual n. 15.297/2010 (LDO/2011), relativas à receita total, despesa total, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, foram analisadas, compondo o seguinte resultado:

COMPARATIVO DAS METAS PREVISTAS E REALIZADAS PARA O EXERCÍCIO 2011

DISCRIMINAÇÃO	ANEXO DAS METAS FISCAIS LEI ESTADUAL Nº 15.297/10	RREO 6º BIMESTRE/10 E RGF 3º QUADRIMESTRE/11	Em R\$ Milhares
			ATINGIU META FIXADA?
RECEITA TOTAL	13.913.074	15.259.950	Sim
DESPESA TOTAL	14.001.371	14.951.770	Não
RESULTADO PRIMÁRIO	874.787	1.259.600	Sim
RESULTADO NOMINAL	228.665	(929.960)	Sim
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	6.761.942	6.298.321	Sim

Fonte: LDO para 2011, Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º Bimestre/2010, Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2011 e Balancete do Razão – Dezembro 2011 – Consolidado Geral - SIGEF.

Verificou-se que todas as metas foram atingidas, à exceção de uma delas – a Meta de Despesa Total. Essa meta abrange todos os dispêndios ocorridos por meio do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Constatou-se que o Estado empenhou o valor de R\$ 14,95 bilhões, mais, portanto, que a meta estipulada, que era de R\$ 14 bilhões. A área técnica ressalta que, mesmo não tendo cumprido a meta fixada na LDO, ao se verificar a diferença entre a despesa realizada e a receita arrecadada, o valor do descumprimento não superou o excesso de receita alcançado. Significa dizer que a despesa realizada além do previsto na LDO, em valores totais, foi menor do que a receita arrecadada acima da meta, não gerando, em valores globais, desequilíbrio financeiro.

Cumpra registrar também a análise procedida pela DCE a respeito da Dívida Consolidada Previdenciária e do Passivo Atuarial, quando analisou a Meta da Dívida Consolidada Líquida.

3.1.6.3.1 Dívida Consolidada Previdenciária e Passivo Atuarial

O Passivo Atuarial alberga o valor dos compromissos do Fundo Previdenciário do Estado com os Servidores Ativos, Aposentados e Pensões, menos o valor atual das receitas de contribuições dos segurados e empregadores.

Nesse sentido, o passivo atuarial calculado para o exercício de 2011 foi de R\$ 137,86 bilhões, sendo 347,64% maior que o montante apurado no exercício de 2010 (R\$ 34,11 bilhões) em valores constantes. O aumento expressivo em 2011 foi motivado, conforme asseverou a SEF, por alterações na formulação do cálculo do Passivo Atuarial. Confira-se a evolução:



Como bem observou a área técnica, o gráfico vem demonstrar a necessidade de o Estado adotar providências para reverter esta tendência de crescimento, evitando problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias de seus servidores.

3.1.6.4 Garantias e Contragarantias de Valores

No exercício 2011, o total de garantias oferecidas pelo Estado foi de R\$ 93,33 milhões, correspondendo a 0,68% da RCL apurada para o período, ficando, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Resolução n. 43/01, do Senado Federal, que é de até 22%. Cumpre destacar que toda a garantia dada pelo Estado no exercício de 2011 teve como beneficiária a CASAN, empresa pertencente ao orçamento de investimentos.

3.1.6.5 Operações de Crédito

Ao final do exercício 2011, verificou-se um montante de R\$ 95,29 milhões em operações de crédito para fins de apuração de limite, o que corresponde a 0,69% da RCL apurada no período, estando, portanto, abaixo do limite legal (16% da RCL).

3.1.6.6 Disponibilidade de Caixa Consolidada

O Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa está resumidamente demonstrado na tabela abaixo:

TABELA RESUMIDA DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA

Em R\$ Milhares

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (b)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA c= (a-b)
Recursos vinculados (I)	3.359.451	2.779.656	579.794
Recursos não vinculados (II)	1.385.750	42.773	1.342.977
Total	4.745.202	2.822.430	1.922.772

Fonte: Processo LRF nº 12/00056890

Consideradas todas as fontes de recursos, obteve-se uma disponibilidade de caixa bruta de 4,75 bilhões, com obrigações financeiras no valor de R\$ 2,82 bilhões, o que resulta em uma disponibilidade de caixa líquida de R\$ 1,92 bilhão. Logo, existiam recursos disponíveis para cobrir as obrigações assumidas por todos os órgãos e poderes no decorrer do exercício.

A par disso, a área técnica analisou as vinculações fonte a fonte, constantes do Processo LRF 12/00056890 (LRF 3º quadrimestre 2011 Poder Executivo), observando uma disponibilidade de caixa bruta do Poder Executivo de R\$ 287,22 milhões para a fonte 9999 – fonte extra-orçamentária. Comparando-se esta disponibilidade bruta com as obrigações financeiras (596,71 milhões), chegou-se a uma disponibilidade de caixa líquida negativa de R\$ 309,49 milhões, mostrando que, nesta fonte, não havia recursos suficientes para cobrir os respectivos compromissos. Estranha-se o fato de um valor a descoberto de R\$ 309,49 milhões, sendo necessário averiguar junto ao Poder Executivo se o mesmo utilizou recursos de terceiros como se fossem seus, restando um valor considerável a devolver. Essa impropriedade, cumpre destacar, já foi ressaltada no item 3.1.5.5.4 deste Relatório, quando foi apontada a existência de fontes de recursos com saldo negativo ao final do exercício.

3.1.6.7 Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo

O Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 2,16 bilhões, com obrigações financeiras de R\$ 644,26 milhões, o que leva a uma disponibilidade de caixa líquida de 1,52 bilhões, evidenciando numerário suficiente para cobrir as despesas assumidas. A exceção fica por conta da fonte 0999 – fonte extra-orçamentária, já descrita no item anterior.

3.1.6.8 Demonstrativo dos Restos a Pagar

Verificou-se que os valores inscritos em Restos a Pagar, tanto no Demonstrativo Consolidado quanto no Demonstrativo por poder e órgão se deram em conformidade com a disponibilidade financeira do exercício.

3.1.6.9 Lei Complementar Federal n. 131/2009

A Lei Complementar (federal) n. 131/2009 (“Lei da Transparência”) alterou a LRF, ampliando a publicidade das informações atreladas à execução orçamentária, bem como a outros atos administrativos que possam ter repercussão na despesa pública. A referida Lei trouxe inovações principalmente no inciso II do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, incisos I e II, sendo regulamentada pelo Decreto n. 7.185/2010.

Os Poderes Executivo e Judiciário, o MP e o TCE integram o *link* Prestando Contas, que é gerenciado pela SEF e se encontra disponível em sua página eletrônica – www.sef.sc.gov.br/prestandocontas, por meio do qual são apresentadas informações retiradas do SIGEF/SC.

A ALESC, por sua vez, até o momento, disponibiliza parte das informações em sua página eletrônica, no *link* denominado Transparência ALESC – www.alesc.sc.gov.br/transparenciaalesc.

Passados mais de dois anos da publicação da Lei Complementar n. 131/2009, verifica-se que alguns avanços foram feitos visando à implementação no Decreto 7.185/2010, que regulamentou a Lei supracitada, porém, é certo que algumas melhorias ainda precisam ser executadas.

A área técnica apontou que, com relação ao *link* Prestando Contas, deixam a desejar as informações relativas às despesas orçamentárias por função e subfunção. Isso porque, diferente de outras informações constantes do sistema, o acesso a tais dados não apresenta a funcionalidade necessária à efetiva utilização do cidadão comum, nem permitem que sejam gerados somatórios e comparativos automatizados.

No tocante ao Portal Transparência da ALESC, a DCE constatou que o órgão cumpriu em grande parte os requisitos presentes no Decreto 7.185/2010, contudo, os relatórios contidos no sistema adotado pelo Poder Legislativo apresentam algumas deficiências de conteúdo e de acesso, se comparados com os contidos no *link* Prestando Contas, principalmente por não serem disponibilizadas informações sobre despesas por função e subfunção.

As deficiências verificadas estão arroladas no Relatório Técnico, e, para que se dê total cumprimento à Lei, entendo cabível uma **recomendação** para que sejam adotadas as providências necessárias – tanto por parte da SEF quanto por parte da ALESC.

3.1.7 Determinações constitucionais de aplicações de recursos

Passando ao exame da observância das determinações constitucionais e legais no que se refere à educação, incluídos FUNDEB, salário-educação, ensino superior e merenda escolar; saúde; pesquisa científica e tecnológica; apoio à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina e precatórios, passo a expor:

3.1.7.1 Educação

Classificada como direito social na forma do art. 6º, da Constituição Federal (CRFB), a educação pública no Brasil, oferecida no âmbito da União, Estados e Municípios, apresenta regramento de ordem constitucional.

Desse modo, consoante previsão do art. 205 e ss. da CRFB, a educação está prevista como direito de todos e dever do Estado e da família devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No que se refere ao dever do Estado, o art. 208⁵ da CRFB disciplina o modo como mesmo será efetivado, sendo que, para o caso dos Estados federados, a realização de gastos com vistas ao cumprimento de tão relevante dever deve corresponder, no mínimo, a 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme previsão do art. 212, *caput*, da CRFB.

Em complementação, como fonte adicional de financiamento ao dever de assegurar o direito à educação, o art. 212, § 5º, da CRFB prevê ainda a utilização da contribuição social do salário-educação a ser recolhida das empresas na forma

⁵ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2º - O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

da lei, sendo que, neste caso, os recursos arrecadados são 100% vinculados ao atendimento da educação básica.

3.1.7.1.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – limite mínimo do art. 212 da CRFB

Iniciando pela apuração do cumprimento da aplicação mínima em MDE, o Relatório técnico demonstra que no exercício de 2011 o Estado de Santa Catarina arrecadou com impostos e transferências o montante de R\$ 11,15 bilhões, extraindo-se daí que o valor mínimo a ser aplicado com despesas relacionadas à MDE corresponde à quantia de R\$ 2,79 bilhões.

O montante apurado dos gastos, de outro lado, indica que as despesas realizadas pelo Estado alcançaram o valor total de R\$ 2,49 bilhões, ou seja, os gastos situaram-se aquém dos R\$ 2,79 bilhões exigidos, conforme se infere do detalhamento a seguir:

CÁLCULO DA APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO EXERCÍCIO DE 2011

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1. Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	11.151.800.147,73
2. Aplicação Mínima (25% do total da receita líquida de impostos e transferências)	2.787.950.036,93
3. Despesas Empenhadas (Liquidadas) com MDE (FR 0100, 0131 e 186)¹	2.069.631.849,40
Secretaria de Estado da Educação	1.530.160.083,34
Fundação Catarinense de Educação Especial	100.403.663,66
Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina	220.139.925,07
Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional	218.928.177,33
4. Resultado Líquido das Transf. do FUNDEB (Perda = Retorno < Contribuição)	428.368.866,49
5. Restos a Pagar Cancelados - Exercício de 2010 (FR 0100, 0131 e 0186)	5.852.231,17
6. Aplicação em MDE (3+4-5)	2.492.148.484,72
7. Percentual aplicado em MDE (6/1)	22,35%
8. Valor não aplicado no exercício (2-6)	295.801.552,21
9. Percentual não aplicado no exercício (8/1)	2,65%

Fonte: SIGEF – Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária - Dezembro – 2011.

Nota: ¹ Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, relativas à Função 12 - Educação (Fontes de Recursos 0100, 0131 e 0186), conforme determinação contida no art. 1º, § 1º da Decisão Normativa nº TC-02/2004, deste Tribunal.

Do exposto, verifica-se que o Estado aplicou em MDE no exercício de 2011, a importância de R\$ 2,49 bilhões, equivalente ao percentual de 22,35% da receita de impostos e transferências, sendo que, para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 295,80 milhões.

Para os dados acima, no entanto, diferentemente do cálculo realizado pelo governo do Estado, o Relatório técnico deixou claro que não foi considerado no cômputo dos gastos o montante correspondente ao pagamento com os inativos da educação da ordem de R\$ 626,96 milhões, por não representar contribuição com MDE.

Neste sentido, impende ressaltar que a linha de entendimento adotada pelo Corpo técnico, com a qual corrobora este Relator, encontra guarida no Anexo X do Manual aprovado pelas Portarias STN/MF n. 462 e 757, de 2009, de cujo teor se infere:

Considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei 11.494/07, conclui-se que, para fins do limite constitucional com MDE, a componente “remuneração” deve se restringir

às despesas correspondentes ao pagamento do pessoal **efetivo, que se encontra exercendo cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas**, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como previdência. (grifo nosso)

Referida interpretação, como sabido, não constitui novidade. Há anos este Tribunal vem elaborando ressalvas e recomendações no sentido de que o Poder Executivo não considere, no cômputo dos gastos em MDE, as despesas com o pagamento dos inativos da educação. No entanto, reiteradamente, o Poder Executivo vem se omitindo na solução do problema.

É certo que a situação já foi pior, conforme se infere da tabela abaixo, porém, considerados os três últimos exercícios, os números vêm piorando, tanto em valores absolutos, quanto em termos relativos (percentuais).

EVOLUÇÃO DOS VALORES NÃO APLICADOS NA ÉPOCA PRÓPRIA NA MDE PERÍODO DE 2007 A 2011

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	VALORES					
	EXERCÍCIO					TOTAL ACUMULADO
	2007	2008	2009	2010	2011	
1. Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	6.824.823.260,95	7.807.559.829,94	8.235.889.671,60	9.901.302.390,36	11.151.800.147,73	43.921.375.300,58
2. Aplicação Mínima (25% do total da receita líquida de impostos e transferências)	1.706.205.815,24	1.951.889.957,49	2.058.972.417,91	2.475.325.597,59	2.787.950.036,93	10.980.343.825,15
3. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FR 0100, 0130, 0131 e 0186)	1.409.892.884,87	1.703.559.229,21	1.882.431.375,95	2.235.006.629,53	2.492.148.484,72	9.723.038.604,28
4. Percentual Aplicado no Exercício (3/1)	20,66%	21,82%	22,86%	22,57%	22,35%	22,05%
5. Valor Não Aplicado na Época Própria (FR 0100, 0131 e 0186) (2-3)	296.312.930,37	248.330.728,28	176.541.041,96	240.318.968,06	295.801.552,21	1.257.305.220,87
6. Percentual Relativo ao Valor Não Aplicado (FR 0100, 0131 e 0186) (5/1)	4,34%	3,18%	2,14%	2,43%	2,65%	2,95%

Fonte: Pareceres Prévios sobre as Contas Prestadas pelo Governador do Estado – Exercícios de 2007 a 2011

Para o exercício de 2011 o governo estadual lançou mão dos valores pagos aos inativos para atingir o mínimo estabelecido na proporção de 75% (setenta e cinco por cento) do total destes gastos. É dizer, do total da despesa com os inativos da educação, que importou em R\$ 626,96 milhões, o Executivo levou em consideração no cálculo da MDE, R\$ 470,22 milhões, decorrendo deste fato a indevida elevação do percentual de aplicação em MDE de 22,35% para 26,57%.

Ainda sobre esta questão, o Relatório técnico demonstrou, considerando o último quinquênio, que o cômputo de gastos com inativos na MDE, efetuado o ajuste correspondente à realização de despesas por conta de recursos de exercícios anteriores, resultou na não aplicação de R\$ 1,10 bilhão no sistema educacional catarinense em época própria⁶.

Neste cenário, entendo como oportuna a reprodução da seguinte observação retirada do Relatório elaborado pelos técnicos desta Casa⁷:

⁶ Fls. 1692-1693.

⁷ Fl. 1693.

Cabe ressaltar que o Estado, ao não aplicar, na **época própria**, os recursos mínimos exigidos pela Constituição da República, além de descumprir o mandamento maior está contribuindo para a precariedade apresentada nas estruturas físicas dos estabelecimentos escolares, o planejamento extemporâneo das obras realizadas e a carência de professores para atendimento à demanda de alunos da rede pública estadual, dentre outros problemas que prejudicam sobremaneira o desenvolvimento do ensino catarinense. (grifou-se)

Respeitadas as devidas proporções, o destaque dado à expressão “época própria” traz à lembrança o seguinte excerto extraído do livro da jornalista Miriam Leitão⁸:

Os erros da educação desperdiçam mentes. É tão estúpido quanto queimar seu melhor patrimônio. De Alagoas veio, para ilustrar a reportagem, uma pequena entrevista com uma cortadora de cana. Indagada sobre o que era ser analfabeta, ela respondeu:

-Quem não sabe ler é cego do entendimento.

A frase é precisa, poética. O que poderia ter sido a mente dessa mulher se a escola tivesse aberto a ela a visão do entendimento?

No caso, por óbvio, a realidade catarinense posta em questão é distinta no tempo e no espaço da realidade relatada pela jornalista. No entanto, não se pode negar que os problemas advindos da falta de investimentos acabam por desestimular, senão afastar da escola, crianças e jovens credores da atenção estatal, em evidente desperdício de talentos que possivelmente reverteriam em melhores resultados para o Estado.

Cabe destacar que o percentual previsto na CFRB para realização de gastos em MDE trata-se de montante mínimo e a desatenção para com o seu atendimento possivelmente esteja repercutindo para o baixo nível de formação e capacitação das escolas públicas situadas no Estado.

Analisando a questão do cumprimento da realização de gastos mínimos, em recente julgado acerca da realização de despesas voltadas à saúde da população, o Tribunal de Contas da União apresentou manifestação que bem cabe na presente análise. Na hipótese, segundo o relator do processo, Ministro Valmir Campelo, a legislação estabelece o valor mínimo que deve ser aplicado anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, observou que o mínimo estabelecido legalmente tem sido interpretado como máximo a ser atingido⁹.

No que se refere à observação voltada à baixa qualidade da educação oferecida pelo Estado, anoto que a Universidade Federal de Santa Catarina –

⁸ Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 426.

⁹ Acórdão: 958/2012 – Plenário.

UFSC, através da Resolução Normativa n. 008/CUN/2007, criou programa de ações afirmativas estabelecendo 20% (vinte por cento) do total de suas vagas aos candidatos que tenham cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas de ensino, assim justificando¹⁰:

As AÇÕES AFIRMATIVAS são medidas especiais de políticas públicas e/ou ações privadas de cunho temporário ou não. Tais medidas pressupõem uma reparação histórica de desigualdades e desvantagens acumuladas e vivenciadas por um grupo racial ou étnico, de modo que essas medidas aumentam e facilitam o acesso desses grupos, garantindo a igualdade de oportunidade. **É importante também não perder o foco, pois entre os fatos que nos levam a pensar na implantação das ações afirmativas existe o agravante do baixo nível de formação e capacitação do ensino fundamental e médio nas escolas públicas do Brasil.** Ainda que essa problemática esteja arraigada em nossa historicidade, necessitamos de algumas respostas imediatas a essas demandas, por isso a importância de discutir e debater as causas faz-se necessária. Entender de forma ampla e consciente as Ações Afirmativas é também questionar o passado, efetivar o presente e planejar o futuro de forma consciente. (grifou-se)

No que se refere ao exercício fiscalizatório por parte deste Tribunal, entendo que a contribuição pode ocorrer a partir da análise qualitativa e não apenas quantitativa dos gastos com educação.

Historicamente, o Tribunal de Contas vem analisando os números correspondentes às despesas com MDE apenas sob o enfoque quantitativo, o que, no entanto, não é suficiente para que se evidencie a boa aplicação dos recursos públicos. Com efeito, tão ou mais importante quanto apurar o montante dos valores gastos com ensino, é verificar como se realizam esses dispêndios.

Neste sentido, a proposta é modificar o patamar da análise, ampliando a fiscalização para além da apuração do montante correspondente ao percentual mínimo exigido e saltar para o controle da eficiência e eficácia dos gastos, através do controle de qualidade, utilizando-se, para isso, de indicadores, sejam os já existentes, sejam aqueles especialmente desenvolvidos para o Estado, considerando as suas peculiaridades.

A título exemplificativo, trago a notícia que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB firmou convênio com a Universidade Federal daquele Estado destinado à criação de indicadores para avaliar a qualidade do ensino básico ministrado nas escolas públicas estaduais e municipais¹¹.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR desenvolveu o projeto denominado Plano Anual de Fiscalização Social - PAF SOCIAL cujo escopo direciona-se à aplicação dos conceitos de auditoria social. Através do PAF SOCIAL, o TCE/PR pretende criar oportunidades para que os

¹⁰ Disponível em <http://www.acoes-afirmativas.ufsc.br/>. Acesso em 11/05/2012.

¹¹ Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/2012/02/tce-e-ufpb-vao-medir-qualidade-do-ensino-publico-na-paraiba/>> e <<http://soltandooverbo.com.br/2012/02/24/ufpb-e-tce-pb-assinam-convenio-com-vista-a-fiscalizar-qualidade-dos-gastos-na-educacao/>>. Acesso em 14/05/2012.

cidadãos, as comunidades ou os beneficiários das ações públicas assumam papel de participação ativa no exercício fiscalizatório.

Do exposto, entendo que cabe ao Tribunal de Contas a criação de comissão com vistas à elaboração de iniciativas semelhantes às do TCE/PB e TCE/PR, voltando-se, sobretudo à obtenção de indicadores que possam ser utilizados no exame dos gastos com ensino e também de outras áreas para as quais a percepção social aponta que a qualidade dos serviços públicos prestados não é boa.

Neste momento, convém ressaltar a notícia de que o Conselheiro Cesar Filomeno Fontes, no exercício da presidência desta Corte, iniciada em fevereiro deste ano, deu início às tratativas com as universidades públicas estabelecidas no Estado, com vistas à interação do conhecimento científico com as questões do controle externo.

Outrossim, desde já identifico como áreas sensíveis a saúde, a infraestrutura e a segurança pública, sendo que a ideia é de que o Tribunal de Contas avance de modo que seja possível trabalhar com indicadores para o efetivo exercício de sua missão constitucional de controlar os gastos públicos como um todo e, a partir de diagnósticos mais precisos, sugerir e propor medidas corretivas necessárias nos rumos da administração pública.

3.1.7.1.2 FUNDEB – aplicação de recursos na educação básica

Os dados consolidados no Relatório técnico evidenciam que no exercício de 2011 o Estado de Santa Catarina contribuiu para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB, com a importância de R\$ 2,10 bilhões, tendo recebido, em retorno, R\$ 1,68 bilhão. Ou seja, segundo a sistemática prevista na legislação federal, em que Estados e Municípios contribuem com 20% dos seus respectivos impostos para a formação do Fundo, que por sua vez os redistribui em partes proporcionais ao número de alunos matriculados nos âmbitos de atuação prioritária, Santa Catarina teve uma perda financeira de R\$ 428,39 milhões.

O montante recebido, no importe de R\$ 1,68 bilhão, acrescido dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras, demonstra que o retorno do FUNDEB atingiu a importância de R\$ 1,70 bilhão, dos quais o Estado aplicou na educação básica R\$ 1,63 bilhão, ou seja, 95,96%, conforme evidencia a tabela abaixo. Verifica-se assim a observância por parte do Estado do art. 21, da Lei (federal) n. 11.494/2007, haja vista que, de acordo com o seu § 2º, até 5% dos recursos poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente:

**RECURSOS DO FUNDEB APLICADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA
EXERCÍCIO DE 2011**

Em R\$

DESCRIÇÃO	VALOR
1 - Transferências de Recursos do FUNDEB (Retorno)	1.675.904.977,68
2 - Receita de Remuneração de Depósitos Bancários Vinculados ao FUNDEB	23.368.089,22
3 - Valor a ser aplicado (1+2)	1.699.273.066,90
4 - Despesas empenhadas com manutenção e desenvolvimento da EB (FR 0131 e 0186)¹	1.629.924.347,24
Secretaria de Estado da Educação	1.333.382.224,88
Fundação Catarinense de Educação Especial	83.026.279,63
Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional	213.515.842,73
5 - Percentual aplicado no FUNDEB (4/3)	95,92%
6 - Valor não aplicado (3-4)	69.348.719,66
7 - Percentual relativo ao valor não aplicado (6/3)	4,08%

Fonte: SIGEF – Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária - Dezembro/2010.

Nota: ¹ Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, relativas à Função 12 - Educação (Fontes de Recursos 0131 e 0186), conforme determinação contida no art. 1º, § 1º da Decisão Normativa nº TC-02/2004, deste Tribunal.

No que toca ao exame da aplicação, em 2011, do saldo remanescente dos recursos do FUNDEB no exercício de 2010, que no caso correspondeu a 1,19% (R\$ 17,49 milhões), apurada a aplicação de R\$ 23,86 milhões no primeiro trimestre do exercício de 2011 por conta da fonte de Recursos 0331 – Recursos do FUNDEB – Transferência da União de Exercícios Anteriores e 0386 – Remuneração de Disponibilidade Bancária do FUNDEB de Exercícios Anteriores, tem-se como observado o disposto no art. 21 da Lei (federal) n. 11.494/2007.

3.1.7.1.2.1 FUNDEB - Remuneração dos profissionais do magistério

De acordo com os dispositivos legais e constitucionais vigentes, pelo menos 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Desse modo, considerando-se como remuneração o valor total dos pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, inclusive os encargos sociais incidentes, apurou-se como cumprido o percentual destacado. Isto porque, no exercício de 2011 tais despesas somaram R\$ 1,10 bilhão, correspondente a 64,75% dos recursos anuais do FUNDEB.

3.1.7.1.2.2 FUNDEB – composição da Receita Líquida Disponível (RLD)

Em decorrência da greve dos professores estaduais ocorrida em 2011, repercutiu o fato de os recursos do FUNDEB comporem a RLD, base de cálculo para o repasse de recursos ao TJ, ALESC, MP, TCE e UDESC, conforme percentuais anualmente definidos na respectiva LDO. À época, a interpretação que prevaleceu foi no sentido de que o fato em questão causava prejuízo à educação básica do Estado.

Sobre o tema, no Relatório elaborado, os técnicos deste Tribunal detalhadamente esclarecem que não havia irregularidade ou impropriedade na situação, restando inadequada qualquer alegação em sentido contrário. Explico.

Conforme já mencionado, o FUNDEB é um fundo composto por uma parcela de impostos arrecadados pelos Estados e Municípios, além de recursos repassados pela União. Assim, o Estado, tanto quanto os municípios, contribui ao FUNDEB com 20% de sua arrecadação de impostos e, como retorno, o Fundo redistribui recursos com base no número de alunos matriculados. Tais situações são denominadas “contribuição ao FUNDEB” e “retorno do FUNDEB”, respectivamente.

Portanto, a base de cálculo do valor enviado difere da base de cálculo do valor recebido. O Estado envia recursos oriundos de impostos (fonte geral – 0100) e recebe, de volta, recursos ditos “carimbados”, de fonte vinculada (0131). Quando o retorno é maior do que a contribuição há “ganho”, do contrário, ocorre “perda” do FUNDEB. O Estado de Santa Catarina, anualmente, tem apresentado “perda” no FUNDEB.

Consoante já afirmado, em 2011, o Estado contribuiu com R\$ 2,10 bilhões, dos quais retornaram R\$ 1,68 bilhão, registrando uma perda de R\$ 428,37 milhões.

Do exposto, considerando que o principal componente da RLD é a receita proveniente de impostos, é razoável entender que o montante a constar na referida base de cálculo deveria ser a contribuição ao Fundo (20% dos impostos do Estado) e não o retorno do FUNDEB, que consiste em fonte vinculada para a educação básica. No entanto, a LDO considerava apenas o retorno do FUNDEB, possivelmente para não onerar o Poder Executivo incluindo um valor que não está à disposição do Tesouro (em 2011, a perda de R\$ 428,37 milhões).

Portanto, não há o que se falar em equívoco na inclusão do FUNDEB na RLD, haja vista que esta já desconsiderava o valor da contribuição do Estado ao Fundo.

Não obstante, devido à repercussão gerada, a ALESC, no âmbito de sua competência constitucional, alterou a LDO para o exercício de 2012, retirando da RLD a receita de transferência do FUNDEB e aumentando proporcionalmente o percentual do poderes Legislativo e Judiciário, MP, TCE e UDESC.

3.1.7.1.3 Salário-educação

Com relação ao salário-educação, as informações registradas no Relatório revelam que a arrecadação do Estado com tal contribuição social alcançou, em 2011, o montante de R\$ 151,22 milhões. Com os acréscimos da remuneração de disponibilidade bancária, tal montante chegou a R\$ 159,24 milhões.

Caracterizados como fonte adicional de financiamento da educação básica, os recursos do salário educação são 100% vinculados ao atendimento de ações voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2011, do total dos recursos arrecadados, ou seja, R\$ 159,24 milhões, o Estado aplicou R\$ 109,71

milhões, correspondentes a 68,90% do montante total. O valor remanescente, concernente à importância de R\$ 49,53 milhões, ou 31,10%, permaneceram nos cofres do Estado.

Na avaliação da equipe técnica, não obstante a inexistência de previsão no sentido de que os recursos do salário-educação sejam aplicados no mesmo exercício financeiro de sua arrecadação, o superávit financeiro nesta conta contrasta com as necessidades constantemente expostas vinculadas ao ensino público catarinense, em especial, com a estrutura física de algumas escolas.

A situação evidenciada é emblemática. Cito, para contextualizá-la, a seguinte crítica do jornalista Antônio Góis, especialista em educação do Jornal Folha de S. Paulo quando escreveu o texto intitulado “Do discurso à prática”¹²:

Experimente intervir numa discussão sobre problemas públicos brasileiros – qualquer discussão – e dizer que a solução passa pela educação. Por que chegamos a esse nível de violência? Por que há tanta miséria? Seja qual for o problema em discussão, educação é sempre uma resposta fácil e unânime para tantas questões. **Difícil é entender como, do discurso à prática, essa prioridade se dissipa.**”(grifou-se)

De fato, com esteio nas palavras do jornalista, diante dos problemas enfrentados pela educação básica estadual no exercício de 2011 relacionados com a greve dos professores e atrasos no início no ano letivo por conta de problemas na infraestrutura das escolas, a existência de superávit de quase R\$ 50 milhões na conta do salário-educação não se justifica.

3.1.7.1.4 Aplicação de recursos no Ensino Superior

3.1.7.1.4.1 Ensino Superior – limite mínimo do art. 170 da CE

Por determinação constante da CE, o Estado deve aplicar em assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de ensino superior legalmente habilitadas para funcionar em território estadual, pelo menos, 5% do limite mínimo constitucional de aplicação em MDE. Na forma da legislação que regulamenta o dispositivo constitucional, Lei Complementar (estadual) n. 281/2005, 90% devem ser destinados às fundações de ensino superior instituídas por lei municipal (sendo 60% destinados à concessão de bolsas de estudo de alunos carentes, 10% para bolsas de pesquisa e 20% para bolsas de estudo em áreas estratégicas) e os 10% restantes para as demais instituições de ensino não mantidas com recursos públicos (sendo 9% para bolsas de estudo e 1% para bolsas de pesquisa).

Para o exercício de 2011, o cumprimento do art. 170 da CE ensejaria uma aplicação de R\$ 139,40 milhões. Entretanto, em detrimento do estatuído, foram

¹² **Investimentos em Educação, Ciência e Tecnologia: o que pensam os jornalistas** / organizado por Jorge Werthein e Célio da Cunha. 2.ed. Brasília: Unesco, Instituto Sangari, 2009. p. 61. Disponível em: <http://www.oei.es/pdf2/185925por.pdf>. Acesso em 11/05/2012.

gastos apenas R\$ 45,77 milhões com o apoio aos estudantes do ensino superior, correspondentes a 32,83% do total que deveria ser gasto.

**APLICAÇÃO EFETIVA EM ENSINO SUPERIOR (ART. 170 DA CE/89)
EXERCÍCIO DE 2011**

ESPECIFICAÇÃO			VALOR
Impostos e transferências destinados à MDE (25% da receita líquida de Impostos e transferências)			2.787.950.036,93
Especificação	Valor a Aplicar (a)	Despesa Empenhada (b)	Diferença (a -b)
Aplicação Mínima em Ensino Superior (5% da MDE)	139.397.501,85	45.767.443,25	93.630.058,60
Fund. Educacionais de Ensino Superior inst. por lei municipal - art. 1º, I, da LCE nº 281/2005 (4,500% da MDE) = 90%	125.457.751,66	41.190.698,93	84.267.052,74
Demais Instituições de Ensino Superior - art. 1º, II, da LCE nº 281/2005 (0,500% da MDE) = 10%	13.939.750,18	4.576.744,33	9.363.005,86
Percentual de Participação	32,83%	67,17%	67,08%
Percentual Mínimo de Aplicação (5% da MDE)	5,00%	1,64%	3,36%

Fontes: SIGEF - Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária - Dezembro/2010 e Lei Complementar estadual nº 281/2005.

O desatendimento à determinação constitucional tem sido recorrente, sendo que, no último quinquênio, segundo dados do Relatório técnico, a aplicação a menor dos recursos públicos atingiu o valor de 314,15 milhões.

**EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS VALORES APLICADOS NO ENSINO SUPERIOR
(ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL)
PERÍODO DE 2007 A 2011**

Exercício	Mínimo Constitucional		Despesa Empenhada		Diferença não Aplicada	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor
2007	4,45	73.457.822,13	2,45	40.522.273,19	-2	(32.935.548,94)
2008	5	94.421.730,02	2,2	41.479.311,97	-2,8	(52.942.418,05)
2009	5	99.601.792,11	1,79	35.587.629,17	-3,21	(64.014.162,94)
2010	5	119.742.675,25	2,05	49.116.348,54	-2,95	(70.626.326,71)
2011	5	139.397.501,85	1,64	45.767.443,25	-3,36	(93.630.058,60)
Total		526.621.521,36		212.473.006,12	- 59,65	(314.148.515,24)

Fontes: Parecer Prévio Sobre as Contas Prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina - Exercícios de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

Por fim, vale ressaltar que a Secretaria de Estado da Educação não informou a segregação dos auxílios em atividades específicas, impossibilitando o aferimento da observância do disposto na Lei Complementar (estadual) n. 281/2005.

3.1.7.1.4.2 Ensino Superior – limite mínimo do art. 171 da CE

Consoante a redação do art. 171 da CE, a lei disciplinará as formas de apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas deverão prestar sempre que se beneficiarem de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais, bem como, de pesquisas tecnológicas por ela geradas com financiamento do Poder Público Estadual.

A lei, no caso, é identificada pelo n. 407/2008, é de natureza complementar e estabelece que as empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais deverão recolher 2% do valor correspondente ao benefício concedido pelo Estado, ou 1% do valor do contrato de pesquisa, ao Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior do Estado de Santa Catarina – FUMDES.

Segundo dados do Relatório técnico, no exercício de 2011, por força da Lei Complementar (estadual) n. 407/2008, o FUMDES arrecadou R\$ 21,47 milhões. Deste valor, foram aplicados no ensino superior estadual R\$ 12,39 milhões ou 57,73% do valor total da arrecadação.

Outro dado que releva destacar diz respeito à apuração de que desde a criação, em 2008, o FUMDES arrecadou R\$ 51,03 milhões, tendo empenhado no mesmo período apenas R\$ 17,45 milhões.

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO ARTIGO 171 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO LEI COMPLEMENTAR Nº 407/2008 PERÍODO DE 2008 A 2011

Em R\$

ESPECIFICAÇÃO	PERC.	VALOR
1 - Receita a ser aplicada	3,00%	51.033.264,01
Transferência de Instituições Privadas - Fundo de Educação Superior/2008	0,25%	4.326.048,75
Transferência de Instituições Privadas - Fundo de Educação Superior/2009	0,54%	9.233.393,77
Transferência de Instituições Privadas - Fundo de Educação Superior/2010	0,94%	16.005.658,94
Transferência de Instituições Privadas - Fundo de Educação Superior/2011	1,26%	21.468.162,55
2 - Despesas Empenhadas no período 2008/2010	1,03%	17.447.095,75
Despesas Empenhadas em 2008	0,00%	0
Despesas Empenhadas em 2009	0,17%	2.884.363,00
Despesas Empenhadas em 2010	0,13%	2.168.330,40
Despesas Empenhadas em 2011	0,73%	12.394.402,35
3 - Percentual aplicado (2/1)	1,97%	34,19%
4 - Valor não aplicado (1-2)		33.586.168,26
5 - Percentual relativo ao valor não aplicado (4/1)		65,81%

Fontes: SIGEF – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Consolidado Geral – Dez/2008/2009/2010/2011
SIGEF – Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária – FUMDES – Dez/2008/2009/2010/2011

Portanto, da análise da tabela anterior, nota-se que o Governo do Estado de Santa Catarina, ao final do exercício de 2011, dispunha de um saldo no FUMDES da ordem de R\$ 33,58 milhões, o que corresponde a 65,81% dos valores arrecadados até então.

A semelhança dos recursos provenientes do salário-educação, os recursos do FUMDES são 100% vinculados ao atendimento do ensino, apenas que naquele caso a atenção é voltada à educação básica e neste a atenção dirige-se à educação superior. Portanto, também aqui tem procedência a crítica no sentido de que, não obstante a inexistência de previsão no sentido de que os recursos do

FUMDES sejam aplicados no mesmo exercício financeiro de sua arrecadação, o superávit financeiro nesta conta contrasta com as necessidades do ensino superior catarinense.

3.1.7.1.5 Merenda escolar – terceirização dos serviços

No que se refere à merenda escolar da rede pública estadual de ensino, impende destacar neste exame de contas a informação de que a DIAG/SEF, em auditoria operacional realizada no exercício de 2011, detectou sérias evidências de dano ao erário, destacando-se os problemas com a execução dos contratos de terceirização relacionados aos seguintes fatos:

- a) aumento de 117% no custo do programa de merenda escolar no período de 2008/2011 e de 143% no custo unitário médio por aluno/dia letivo;
- b) controle de refeições falho ou inexistente, evidenciado em face do pagamento de refeições em número superior ao registrado nas unidades escolares;
- c) descumprimentos contratuais por parte das empresas no que se refere ao número de merendeiras nas escolas, quantidades de refeições servidas por alunos e ausência de equipamentos e utensílios de cozinha;
- d) custo da alimentação nas escolas com merenda terceirizada aproximadamente 73% superior ao das autogeridas em 2010 sendo que, para 2011, em média, a diferença era de 100%;
- e) na amostragem de 66 escolas, apurou-se o pagamento de 1129 refeições a mais do que o devido;
- f) 545 escolas que possuem merenda terceirizada não contam com a existência de 1317 merendeiras na forma prevista nos contratos.

Do exposto, à vista de fundados indícios de dano ao erário e grave infração à norma legal, este Relator determinou o início do competente procedimento fiscalizatório por parte deste Tribunal, com vistas à verificação das falhas evidenciadas e identificação dos responsáveis.

No âmbito das presentes contas, cabe anotar a deficiência na gestão do programa de merenda escolar sob a forma terceirizada, a qual resultou na inobservância dos contratos firmados, no aumento de custos para o Estado e possivelmente em dano ao erário, que seguirá sendo investigado por esta Casa.

A propósito, a existência de problemas na gestão terceirizada da merenda escolar possivelmente tenha resultado no anúncio de que o serviço voltará a ser autogerido a partir do exercício de 2013. O grande impacto desta notícia, por sua vez, diz respeito a afirmação produzida pelo governo no sentido de que o fim da

terceirização da merenda representará a economia de R\$ 40 milhões ao ano¹³. Tal assertiva parece corroborar os problemas evidenciados acima e que apontam para o fato de que a gestão terceirizada, sob diversos aspectos, não foi positiva para o Estado.

3.1.7.2 Saúde

Assim como a educação, também a saúde é considerada como direito social na forma do art. 6º, da CRFB e o seu oferecimento, seja por parte da União, dos Estados ou dos Municípios, obedece a parâmetros de ordem constitucional.

Desse modo, consoante previsão do art. 196 e ss. da CRFB, a saúde está prevista como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas com vistas ao acesso universal e igualitário das ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No que se refere aos Estados, o art. 77, do ADCT, disciplina que a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde deve dar-se através de Fundo de Saúde e corresponder, no mínimo, a 12% do produto da arrecadação de impostos estabelecidos no art. 155 da CRFB, somados aos recursos provenientes da União de que tratam os arts. 157 e 159, I “a” e II, da Constituição da República, deduzidas as transferências constitucionais aos municípios.

Em complementação, como fonte extra de financiamento às ações e serviços públicos de saúde, no âmbito estadual, a Lei n. 15.510/2011, instituiu o Programa Catarinense de Revigoração Econômico – Revigorar III, através do qual, os recursos recolhidos através do programa destinado à regularização de débitos tributários inadimplidos relativos ao ICM, ICMS, IPVA e ITCMD ficam vinculados ao atendimento de ações, programas e serviços públicos de saúde do Estado.

3.1.7.2.1 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde - limite mínimo do art. 77, II, do ADCT

No exercício financeiro de 2011, por conta dos recursos do tesouro do Estado, na função saúde, segundo a metodologia de cálculo desenvolvida no Relatório técnico, o Estado aplicou em serviços públicos de saúde o montante de R\$ 1,34 bilhão, correspondendo a 12,06% das receitas de impostos e transferências, restando cumprido o mandamento constitucional.

¹³ Durante exposição sobre as medidas de contenção de despesas, o secretário Derly Anunciação confirmou que a merenda escolar não será mais terceirizada em 2013. Funcionará sob regime de auto-gestão. As escolas vão oferecer a merenda. E a notícia impactante: o fim da terceirização representará economia de 40 milhões de reais ao ano. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2012/04/26/merenda-economia-de-40-milhoes/?topo=67,2,18,,e269>>. Acesso em 20/05/2012.

Destaca-se, com louvor, que os números acima representam, pela primeira vez desde o surgimento da exigência constitucional, o cumprimento da aplicação mínima em gastos com saúde pelo Estado de Santa Catarina, evidenciando a retirada por completo das despesas com os inativos do setor, após reiterados questionamentos realizados por este Tribunal de Contas.

O destaque em questão, todavia, não permite que este Tribunal olvide dos constantes reclamos da sociedade no que se refere à qualidade dos serviços de saúde oferecidos pelo Poder Público, sobretudo por que, dentre os compromissos assumidos com os cidadãos, o atual governo situou a saúde como prioridade “um, dois e três”¹⁴.

Com efeito, uma das teses defendidas pelo Governador era de tentar fazer com que as pessoas conseguissem resolver a maior parte de seus problemas de saúde a uma distância de, no máximo, uma hora de carro.

Neste sentido, na linha do já exposto na parte inicial deste relato, entendo que se faz necessária a atuação desta Corte com vistas à apuração das medidas adotadas pelo governo com vistas a minorar os problemas de distância entre o local em que as pessoas residem e onde se presta o serviço, a chamada ambulancioterapia.

Sobre esta questão, trago à reflexão trecho de reportagem veiculada no dia 04 de abril do corrente ano, que chama a atenção para a desumanidade da ambulancioterapia, utilizada inclusive para o atendimento infantil¹⁵:

Apesar da falta de funcionários, quem é atendido no Hospital Infantil Joana de Gusmão reclama da demora, mas elogia a forma de atendimento dos médicos. Para quem vem de longe, a espera é longa.

A média é um mês para marcar uma consulta, até um ano para conseguir um exame e cerca de seis horas até entrar no consultório. Dorotéia Pinto, 50, saiu de Mafra, no Planalto Norte, a uma hora da madrugada dessa terça-feira em direção à Florianópolis com o filho Bruno Pinto, 7. O menino tinha uma consulta marcada com cardiologista às 8h, mas só foi atendido às 14h30min e a volta para casa só ocorreu às 18h com o transporte de pacientes da prefeitura municipal de Mafra.

— É uma jornada de 24 horas, cansativa, mas vale a pena. Lá na nossa cidade os médicos não sabiam dizer o que ele tinha. Ele ficava roxo e sentia dores no peito. Aqui descobrimos tudo, ele fez muitos exames e a médica é um doce, não tem pressa para atender e tira todas as nossas dúvidas — conta.

Lucia Gonçalves também veio de Mafra com o filho Gustavo Gonçalves, 4. Os dois vivenciam a mesma jornada de Dorotéia desde que ele nasceu. Sem especialistas na cidade natal, o Joana Gusmão foi a esperança para o tratamento feito até hoje com gastroenterologista.

¹⁴ Disponível em: <http://www.assistencesaude.com.br/noticias.asp?id=266>. Acesso em: 14/05/2012.

¹⁵ Disponível em: <http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2012/04/hospital-infantil-joana-de-gusmao-em-florianopolis-passa-por-situacao-de-emergencia-3716185.html>. Acesso em 14/05/2012.

Ela chega a fazer a viagem a cada 15 dias. Gustavo passa mal em todas elas, não consegue comer e sente fortes náuseas, por outro lado, volta com todos os exames debaixo do braço.

É dizer, o cumprimento do limite mínimo de gastos com saúde é um avanço. Sem dúvida. Sobretudo depois de sucessivos anos em que tal limite não foi obedecido. Entretanto, cabe ao Estado avançar e ao Tribunal de Contas fiscalizar o desempenho e a efetividade das ações estatais.

Assim, na linha do já exposto quando do exame do cumprimento constitucional dos gastos com educação, o entendimento é de que a avaliação do Tribunal de Contas deve ampliar o foco da análise de forma a abranger também o aspecto qualitativo dos gastos públicos.

Ao lado da educação, a saúde se destaca como área bastante sensível à percepção social de que os serviços prestados pelo Estado poderiam ser melhores e o Tribunal de Contas deve participar ativamente do processo de modo a contribuir para a melhoria da qualidade dos gastos públicos.

3.1.7.2.2 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde – programa revigorar III

Com relação aos recursos arrecadados através do programa revigorar, implementado a partir do mês de julho de 2011, as informações registradas no Relatório demonstram que enquanto a arrecadação do Estado para o Fundo em questão alcançou o montante de R\$ 168,43 milhões, a realização de despesas com vistas ao atendimento de suas finalidades específicas, ou seja, com ações, programas e serviços de saúde, foi de apenas 26,09 milhões.

Sendo assim, do acima exposto, infere-se que remanesceu nos cofres do Estado, sem utilização, saldo destinado ao atendimento da saúde, no importe de R\$ 142,34 milhões.

Na linha da crítica já oferecida com relação aos recursos do salário-educação, na avaliação da equipe técnica, não obstante a inexistência de previsão no sentido de que os recursos do programa revigorar III sejam aplicados no mesmo exercício financeiro de sua arrecadação, o superávit financeiro nesta conta contrasta com inúmeros problemas reclamados pela sociedade.

Também quanto a este ponto faço coro com as ponderações da equipe técnica e até mesmo com declarações do Secretário de Estado da Saúde, o médico Dalmo Claro de Oliveira, que não nega a necessidade de investimentos com vistas ao enfrentamento dos problemas do setor¹⁶:

DC - Sobre a ambulancioterapia e a promessa de uma unidade de saúde a uma hora de carro, efetivamente, como isso será colocado em prática?

¹⁶ Disponível em: <http://saudefloripa33pj.wordpress.com/2011/01/11/ambulancioterapia-sus-e-desafios-entrevista-com-o-novo-secretario-de-estado-da-saude-de-sc/>. Acesso em: 14/05/2012.

Dalmo – Qualificando os hospitais nas diversas regiões do Estado. Tanto na área física, como recursos para que se faça o trabalho, quanto na disponibilização de pessoal especializado. **O Estado tem investido muito, mas não é o suficiente. Temos que aumentar o investimento e dar utilização mais racional possível para esse investimento.**

[...]

DC – O que o senhor considera como seu principal desafio?

Dalmo – Meu compromisso, que é o compromisso do governador Colombo com a sociedade catarinense, é dar a melhor atenção à saúde possível. Saúde não se resolve, entendo assim. Saúde é um processo contínuo, que se vai buscar sempre um aprimoramento. A questão é muito dinâmica. Agora, existem problemas concretos que vão merecer uma atenção especial. Primeiro, a questão hospitalar. Aí se destaca a situação difícil dos hospitais públicos ou hospitais filantrópicos que prestam serviços pelo SUS. É um desafio, em particular na Grande Florianópolis. **Temos hospitais aqui com instalações com problemas, área física com problema, existem hospitais com deficiência de pessoal.** Mas essas coisas são complexas. Aumentar o pessoal envolve fazer concurso público, aumentar a folha e, no momento, a recomendação do governador é que a gente não aumente a folha. Já temos aí uma complicação. (grifou-se)

3.1.7.3 Pesquisa Científica e tecnológica

Na forma prevista pelo art. 193 da CE, o Estado de Santa Catarina destinará à pesquisa científica e tecnológica pelo menos 2% de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se metade à pesquisa agropecuária, liberadas em duodécimos. No caso, por serem a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado – FAPESC e a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina – EPAGRI, as instituições voltadas ao atendimento destas finalidades, é a partir das despesas por ela realizadas que o limite em questão foi avaliado.

Sendo assim, considerando-se que o montante mínimo de aplicação, segundo os cálculos apresentados pelo Relatório técnico, é de R\$ 301,71 milhões e que a EPAGRI e a FAPESC aplicaram R\$ 256,93 milhões e R\$ 44,85 milhões, respectivamente, a serem incluídos no cálculo dos gastos com ciência e tecnologia, tem-se como observado o limite constitucional, posto que as despesas totalizaram 301,78 milhões.

A inobservância que remanesceu diz respeito ao art. 26 da Lei (estadual) n. 14.328/2008, já que, segundo este dispositivo, a aplicação dos recursos destinados à ciência e tecnologia deveria dar-se metade através da EPAGRI e a outra metade por intermédio da FAPESC, o que não ocorreu.

3.1.7.4 Entidades Culturais

De acordo com o art. 173 da CE, o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e

catarinense, sendo que, dentre os princípios garantidores de tal política, o inciso VI, do mesmo artigo disciplina que o Estado deve conceder apoio administrativo, técnico e financeiro à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina.

Sem entrar no mérito do apoio administrativo e técnico, o Relatório técnico assinalou que apenas o Instituto foi contemplado com o recebimento de auxílio financeiro no exercício de 2011, não havendo qualquer repasse à Academia, em evidente desatendimento ao preceito constitucional.

3.1.7.5 Precatórios

Em atendimento ao art. 97 do ADCT¹⁷, o governo do Estado de Santa Catarina emitiu o Decreto n. 3.061/2010, através do qual previu que para

¹⁷ Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

pagamento dos precatórios judiciais, da administração direta e indireta, vencidos e a vencer, serão depositados, mensalmente, em conta própria, 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 15 (quinze) anos, calculado sobre o saldo total dos precatórios devidos e posteriormente dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

Assim, na forma apresentada pelo Relatório técnico, em 2011, o Estado deveria repassar para cumprimento do Decreto acima, R\$ 42,40 milhões, o que foi efetivado segundo as informações retiradas do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF.

[...]

3.2 Orçamento de Investimentos – Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas

A administração indireta do Estado de Santa Catarina é composta de 20 empresas cuja maioria das ações com direito a voto pertencem ao Governo:

BADESC - Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.
BESCOR - BESC S/A Corretora de Seguros e Administradora de Bens
CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento S.A.
CEASA - Central de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A.
CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. - HOLDING
CELESC DISTRIBUIÇÃO S.A.
CELESC GERAÇÃO S.A.
CIASC - Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A.
CIDASC - Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CODESC - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.
CODISC - Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina S.A. – Em Liquidação
COHAB - Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina
EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.
IAZPE- Administradora da Zona de Processamento de Exportação
INVESC - Santa Catarina Participações e Investimentos S.A.
SANTUR - Santa Catarina Turismo S.A.
SAPIENS PARQUE S.A.
SCGÁS - Companhia de Gás de Santa Catarina S.A.
SCPARCERIAS - Ambiental S.A.
SC Participações e Parcerias S.A. - SCPAR

A DCE procedeu à análise consolidada das demonstrações contábeis encaminhadas pelas empresas à exceção da CIDASC, que não enviou as informações requeridas.

Assim, constatou-se que o total do Ativo e do Passivo consolidado das empresas estatais catarinenses, no exercício de 2011, correspondeu a R\$ 12,19 bilhões. O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante revelou que há uma severa dificuldade na liquidez corrente das estatais, tendo em vista a diferença significativa entre os recursos disponíveis existentes e as obrigações exigíveis a curto prazo. Com efeito, enquanto o Ativo Circulante está posicionado em R\$ 2,5 bilhões (21% do Ativo Total), o Passivo Circulante conta com R\$ 5,21 bilhões (43% do Passivo Total). Verificou-se, portanto, uma diferença de R\$ 2,71 bilhões a maior nas obrigações com vencimento em curto prazo (mais que o dobro do Ativo Circulante). Nesse sentido, cumpre anotar que a maior parte do Ativo Total é composta do Ativo Não Circulante (79%), com R\$ 9,69 bilhões, o qual equivale a mais de três vezes o valor do Passivo Não Circulante, com R\$ 2,93 bilhões. Destaca-se, ainda, a representatividade das empresas CELESC Distribuição S.A., CASAN e CELESC S.A. (*Holding*), que, sozinhas, representam mais de 74% do total do Ativo e do Passivo consolidados.

Da análise efetuada nas Demonstrações de Resultado do Exercício, extrai-se que o lucro das empresas estatais, durante o exercício de 2011, atingiu R\$ 125,08 milhões. O resultado geral positivo se deu principalmente alavancado pelos lucros da CELESC S.A. (*Holding*), CELESC Distribuição, SCPAR, SCGÁS e CELESC Geração, conforme o gráfico que segue. Já o destaque negativo fica por conta da INVESC e da EPAGRI, com os prejuízos mais significativos, de R\$ 566,44 milhões e R\$ 18,19 milhões, respectivamente:

Quadro destacando os resultados mais representativos de lucro e de prejuízo (superiores a R\$ 10 milhões).



Esses foram os resultados mais significativos, cabendo registrar também os resultados das empresas como um todo: BADESC, CASAN, CELESC S.A. (*Holding*), CELESC Distribuição, CELESC Geração, SC GÁS e SCPAR apresentaram Resultado Operacional Positivo (R\$ 732 milhões). Já as estatais BESCOR, CEASA, CIASC, CODESC, CODISC, COHAB, EPAGRI, IAZPE, INVESC, e SAPIENS PARQUE apresentaram Resultado Operacional Negativo (R\$ 607 milhões).

Diante desses números, observo que, se não fosse o alto prejuízo causado pela INVESC (R\$ 566.447.677 milhões), o Estado teria auferido um resultado positivo das empresas estatais da ordem de R\$ 732.147.003 milhões. Conforme destacou a área técnica, a situação da INVESC, bem como da CODISC e da

IAZPE, chama a atenção por serem empresas que tem se mostrado inoperantes, sem o desenvolvimento de qualquer atividade, porém com sucessivos prejuízos anuais. Elas apresentaram prejuízos acumulados de, respectivamente, R\$ 3,12 bilhões, R\$ 18,32 milhões e R\$ 8,16 milhões.

Enfim, apesar de o resultado obtido como um todo ter sido de lucro (R\$ 125,08 milhões), em função da composição acionária a participação efetiva do Estado nos resultados dessas empresas é diverso, tendo apresentado, na verdade, um prejuízo de R\$ 401,64 milhões.

A DCE deu destaque a alguns aspectos analisados neste item, relativo às estatais catarinenses:

a) Representatividade da CELESC: reconheceu-se a importância da estatal tanto no cenário econômico, quanto no social, valendo observar que, diante do vencimento de algumas concessões no setor elétrico que está por vir nos próximos anos, a empresa, por intermédio de sua gestão (que em suma representa o acionista majoritário – o Estado), deverá promover as adequações necessárias para propiciar a extensão do contrato de concessão sem passar pelo trauma de pôr em risco tal continuidade.

b) Prejuízo da CODESC: Ao contrário de exercícios anteriores, a empresa apresentou, em 2011, prejuízo de R\$ 4,7 milhões. A sua atuação foi limitada ante o cerceamento de exploração das atividades de loterias e, embora tenha promovido enxugamento do quadro de pessoal, ainda assim se mostra num ritmo de atuação muito limitado com as condições estruturais que possui. Atualmente, a empresa tem se destinado a exercer a função de controladora de outras estatais.

c) Situação da INVESC: Repete-se e agrava-se na sucessão dos exercícios a situação da INVESC, apresentando prejuízos nos últimos cinco anos na ordem de R\$ 1,68 bilhão e obrigações perante terceiros que montam R\$ 3,23 bilhões.

d) Liquidação da CODISC: Perdura a situação de indefinição quanto ao processo de liquidação, que embora esteja nesta condição por longo período, não dá mostras de solução final. Cabe ao liquidante da CODISC adotar ações suficientes para obter êxito em sua missão.

e) Atraso reiterado da CIDASC em encerrar as Demonstrações Contábeis: Pelo terceiro ano consecutivo a Companhia se absteve de apresentar de forma completa as informações contábeis (Balanço Patrimonial e DRE). A situação agravou-se em 2011, eis que anteriormente a mesma se limitava a carrear informações referentes ao 1º semestre, e, agora, omitiu-se por completo na remessa. Esse fato, com feito, prejudica a análise de forma integral das demonstrações das estatais.

Entendo que cabe chamar a atenção do Governo para tais fatos enumerados pela área técnica, notadamente quanto à necessidade de providências efetivas para a liquidação da CODISC. Tenho ainda algumas considerações a acrescentar sobre esta empresa e também sobre a BESCOR, a IAZPE e a CODESC, conforme segue.

3.2.1 CODISC

A Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina – CODISC é uma Sociedade de Economia Mista instituída com o objetivo principal de comercialização de áreas pertencentes aos distritos industriais espalhados em vários municípios do Estado e se encontra em fase de liquidação extrajudicial desde 13 de setembro de 1989. Passados mais de 20 anos desde o início do processo, a liquidação ainda não foi concluída, resultando em sucessivos prejuízos ao Estado, ano após ano. A Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação S/A – IAZPE é a Liquidante¹⁸ da CODISC, tendo sido nomeada em 26.04.95. Ela está autorizada pela Lei n. 9.654/94 a incorporar ao seu patrimônio os bens imóveis da CODISC, localizados em Imbituba, e levar à conta de realização de capital subscrito pela CODESC os valores provenientes da alienação de bens imóveis da CODISC localizados em outros Municípios do Estado de Santa Catarina. Diante disso, cabe uma **recomendação** nas contas para que o Governo do Estado apresente medidas efetivas no sentido de que a liquidação da CODISC seja de uma vez por todas concluída.

3.2.2 IAZPE

A Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação SA – IAZPE é uma sociedade de economia mista criada pelo Decreto Federal n. 1.122, de 28.04.94, e constituída em 27 de julho de 1994 nos termos da Lei (estadual) n. 9.654, de 19.07.94, com o objetivo de implantar e administrar a Zona de Processamento de Exportação de Imbituba. Mesmo passados quase 18 anos de sua constituição, a IAZPE nunca efetivamente operou, ou seja, nunca obteve uma única receita operacional. Nesse período, a entidade aplicou recursos na ordem de R\$ 13.500.000,00, valor esse oriundo do capital integralizado pelos acionistas, bem como registrou um prejuízo acumulado de R\$ 6.078.104,92. Por fim, merece destaque que a empresa registrou um passivo circulante de R\$ 541.887,13 e um passivo não circulante de R\$ 4.430.647,24, este decorrente de adiantamento recebido da CODESC (acionista majoritária). Nessa linha, percebe-se que a IAZPE, sem nunca ter obtido uma única receita operacional, pois até a presente data não entrou em operação, já causou um dispêndio aos cofres do Estado de Santa Catarina na ordem de R\$ 24.550.639,29, isso a valores históricos (sem atualização monetária).

Assim, a fim de evitar maiores dispêndios desnecessários de dinheiro público, entendo necessário uma **recomendação** para que o Governo do Estado de Santa Catarina apresente a este Tribunal estudos fundamentados que demonstrem a viabilidade operacional, técnica e econômico-financeira da IAZPE, e, se for o caso, reveja a conveniência de manter tal estrutura.

¹⁸ O cargo de Liquidante da CODISC é exercido por Miguel Ximenes de Melo Filho, que acumula também os cargos de Presidente da CODESC, da BESCOR e da IAZPE, Presidente do Conselho de Administração da BESCOR e da IAZPE, e, por fim, membro do Conselho de Administração do BADESC.

3.2.3 BESCOR

A BESC S/A Corretora de Seguros e Administradora de Bens - BESCOR, sociedade de economia mista controlada pela CODESC, é a Corretora Oficial do Estado de Santa Catarina, tendo por finalidade realizar a corretagem de seguros de ramos elementares, do ramo de vida e capitalização, bem como planos previdenciários e seguro de saúde, além de administrar bens móveis em geral, operar no campo mercantil de compra e venda e outras formas de alienação imobiliária, bem como realizar a corretagem, avaliação, leilão e pregão de bens móveis e imóveis, para os órgãos da administração direta e indireta do Estado.

Historicamente, a BESCOR auferia suas receitas com vendas de seguros nos balcões do Banco do Estado de Santa Catarina – BESC, porém, com a incorporação deste pelo Banco do Brasil, a BESCOR ficou sem seu campo de atuação/exploração para obtenção de receitas.

A partir daí, algumas ações foram planejadas pela BESCOR com o objetivo de melhorar seu faturamento, dentre elas a de exigir o cumprimento do Decreto Estadual n. 2.836/2009 pela administração direta e indireta do Estado de Santa Catarina, o qual estabelece que os seguros, consignáveis em folha de pagamento, dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos e pensionistas da estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina ficam sob a gestão da BESCOR, a quem cabe executar os programas e ações relacionados à proteção securitária do corpo funcional, quer diretamente, quer por meio de co-corretagem ou preposição.

No entanto, decisão judicial recente acabou por agravar a situação operacional/institucional da BESCOR, já que, em 02/05/2012, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio de seu Órgão Especial, declarou inconstitucional o Decreto Estadual n. 2.839/2009 na ADI 2010.080277-3, sendo que, vindo essa decisão a prevalecer de forma definitiva, esvaziará, mais uma vez, o campo de atuação da empresa.

Diante disso, e considerando ainda o fato de que o art. 70 da Lei Complementar (estadual) n. 534/2011 autorizou o Chefe do Poder Executivo a promover a dissolução, liquidação e extinção da BESCOR, entendendo cabível uma **recomendação** para que o Governo promova a extinção da referida empresa ou apresente estudos fundamentados que demonstre a necessidade de manter tal estrutura.

3.2.4 CODESC

Situação semelhante passa a CODESC, tendo em vista que a sua principal atividade – a exploração de loterias – restou comprometida haja vista decisão do STF que julgou inconstitucional a Lei (estadual) n. 11.348/2000, com a conseqüente suspensão das atividades lotéricas abrigadas pelo referido diploma legal. Atualmente, a empresa tem se destinado a exercer a função de controladora de outras estatais e, embora tenha promovido enxugamento do quadro de pessoal, ainda assim se mostra num ritmo de atuação muito limitado com as condições estruturais que possui.

Verifica-se pela DRE da companhia que ela não auferiu receita bruta alguma com os serviços prestados em 2011, tendo apresentado no período despesas gerais e administrativas no montante de R\$ 9,21 milhões. Verifica-se basicamente que as únicas receitas auferidas no período referem-se a rendimentos de aplicações financeiras e resultados de equivalência patrimonial. Assim, a empresa apresentou em 2011 prejuízo de R\$ 4,7 milhões.

Diante disso, entendo que cabe uma **recomendação** para que o Governo do Estado de Santa Catarina apresente a este Tribunal estudos fundamentados que demonstrem a conveniência de manter tal estrutura.

3.3 Análises especiais

Ao passo em que analisou dados relacionados à receita, despesa, contabilidade, planejamento, cumprimento de determinações constitucionais e legais por parte do Estado, além de dados sobre o orçamento de investimentos, o Relatório técnico, como de costume, trouxe à colação o exame sobre pontos destacados da atuação estatal no exercício de 2011.

De ordem extremamente relevante, a análise permite a ampliação do diagnóstico em que se baseia a emissão do parecer prévio por parte desta Casa, motivo pelo qual, passo a discorrer sobre os principais aspectos evidenciados.

Para o caso, foram tratados 12 (onze) assuntos identificados como de interesse, pertinentes aos seguintes temas: publicidade; sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL; Instituto de Previdência do Estado; renúncia de receita; auditorias operacionais; auditoria em programas financiados com recursos internacionais; Secretarias de Desenvolvimento Regional; Fundo para a Infância e a Adolescência; gastos com terceirização; Departamento de Infraestrutura; Defensoria Dativa e Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense – PRODEC.

3.3.1 Despesas com publicidade e propaganda na Administração Pública Estadual

Com relação à publicidade e propaganda da administração pública estadual, o Relatório técnico destacou, na análise consolidada, que os gastos, em 2011, alcançaram a soma de R\$ 79,81 milhões.

É dizer, consideradas as despesas decorrentes da contratação de pessoas jurídicas para geração e divulgação de campanhas institucionais, promocionais, sociais, divulgação de produtos e serviços, elaboração de anúncios, patrocínios e promoção de eventos, as unidades da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações e empresas estatais, realizaram juntas, despesas da ordem de quase R\$ 80 milhões.

Em comparação com o exercício imediatamente anterior, infere-se que houve incremento de mais de R\$ 10 milhões na despesa e, levando-se em consideração outros exercícios, a percepção também é no sentido de que os gastos com publicidade foram elevados.

DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA VALORES CONSOLIDADOS, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO AS EMPRESAS NÃO DEPENDENTES - EXERCÍCIOS DE 2007 A 2011

ESPECIFICAÇÃO	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Adm. Direta	39.102.556	63,77	48.796.960	65,60	62.159.564	60,20	44.564.208	65,27	55.005.974	68,93
Fundos Especiais	1.542.772	2,51	1.155.144	1,55	1.993.511	1,93	1.310.500	1,92	2.187.062	2,74
Autarquias	4.380	0,01	509.549	0,69	856.992	0,83	472.538	0,69	428.346	0,54
Fundações	404.203	0,66	199.795	0,27	294.914	0,29	2.520	0,00	536	0,00
Empr. Est. Dep.	8.652.398	14,11	10.287.568	13,83	22.907.835	22,18	9.031.617	13,23	13.661.136	17,11
Subtotal OFSS¹	49.706.309	81,06	60.949.016	81,94	88.212.816	85,43	55.381.383	81,11	71.283.054	89,32
Empr. Não Dep.	11.611.961	18,94	13.433.575	18,06	15.044.424	14,57	12.895.209	18,89	8.524.251	10,68

Em R\$ 1,00

TOTAL	61.318.270	100,00	74.382.591	100,00	103.257.239	100,00	68.276.592	100,00	79.807.305	100,00
--------------	-------------------	---------------	-------------------	---------------	--------------------	---------------	-------------------	---------------	-------------------	---------------

Fonte: Relatórios Técnicos sobre as Contas do Governo do Estado dos Exercícios de 2007 a 2010, Relatório Consolidado Geral – Serviços de Publicidade e Propaganda – conta contábil 3.3.3.9.0.39.88.00 – Exercício 2011 – Sigef. Ofícios de resposta encaminhados pelas empresas estatais dependentes e não dependentes.

Nota¹: OFSS: orçamentos fiscal e da seguridade social.

Do exposto, entendo pertinente a avaliação do Relatório técnico, quando aponta que os gastos realizados com publicidade merecem atenção especial do governo do Estado, sobretudo em razão dos problemas relacionados à queda de arrecadação decorrente da aprovação da Resolução n. 72 do Senado Federal.

3.3.2 Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL

No que tange ao Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL, a análise que se destaca diz respeito a dois fatores. O primeiro, relacionado à forma como os recursos arrecadados são contabilizados e o segundo, aos repasses devidos às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais, as APAEs, sendo este último exclusivamente relacionado ao FUNDOSOCIAL.

A primeira crítica da equipe técnica diz respeito à constatação dos prejuízos advindos aos repasses destinados aos poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas, Udesc e Município, além da diminuição da base de cálculo considerada no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde, a partir do mecanismo de arrecadação dos fundos acima referidos.

Com efeito, os fundos que compõem o Sistema SEITEC¹⁹ e o FUNDOSOCIAL, de maneira geral, recebem recursos provenientes dos contribuintes do ICMS e muito embora a denominação utilizada quando da arrecadação refira-se à contribuição, doação ou transferência de instituição privada, a natureza tributária da receita é flagrante.

Sobre o tema, no que se refere especificamente ao FUNDOSOCIAL, este Tribunal já se manifestou no sentido de reconhecer a natureza tributária dos recursos que o compõem²⁰.

O seguinte aspecto ressaltado diz respeito à inobservância do art. 8º, § 1º, da Lei de criação do FUNDOSOCIAL, no caso, a Lei (estadual) n. 13.334/05.

De acordo com o dispositivo legal mencionado, 1% das receitas auferidas a partir da compensação da conta gráfica, deduzidos os repasses para os Municípios, serão destinados às ações desenvolvidas pelas APAEs situadas no Estado de Santa Catarina. No entanto, efetuados os cálculos pela unidade técnica deste Tribunal, restou evidenciado que apenas R\$ 16,53 milhões foram repassados à entidade, em que pese o valor devido fosse o correspondente à R\$

¹⁹ formado pelo Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO) e Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE) e Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL).

²⁰ Acórdão n. 892, de 20/12/2010, proferido no PDA 06/00534618, confirmado quando do julgamento do REC 11/00102482.

34,60 milhões, evidenciando que não foram repassados 52,20% do montante total.

3.3.3 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPREV

No que se refere ao Instituto de Previdência - IPREV, o destaque da análise ficou por conta da perda financeira decorrente da impossibilidade de realização de compensação entre os regimes de previdência.

A perda em questão, segundo estimativas do IPREV, situa-se já em torno de R\$ 100 milhões e resulta de uma série de enquadramentos efetivados pelo Estado no exercício de 2008, considerados inconstitucionais, e que vêm ocasionando sucessivas denegações de registro de atos aposentatórios por parte deste Tribunal.

Os atos de enquadramento contaminam os atos de aposentadoria tendo em vista a constatação, por parte desta Corte, de que o ingresso dos servidores nos novos cargos caracteriza provimento sem concurso público, bem como que não houve a permanência dos mesmos no cargo em que se deu a aposentadoria pelo prazo de cinco anos, havendo ainda, a ocorrência de agrupamento na mesma carreira ou cargo, de funções que indicam graus diferentes de responsabilidade e complexidade de atuação.

Desse modo, a solução para estancar a perda financeira acima indicada passa pela revisão dos atos de enquadramento considerados inconstitucionais, medida esta já determinada por esta Casa quando do julgamento do processo APE n. 06/00471942, em 30/07/2008, através da Decisão n. 2.440/2008.

3.3.4 Renúncia de Receita

Quanto à renúncia de receita, a análise técnica ressalta a inobservância da Lei (federal) n. 4.320/64, art. 85²¹, no que tange à ausência de contabilização de sua ocorrência, fato este já identificado no parecer prévio sobre as contas de 2010 e sobre o qual o governo estadual informou a regularização até a data de 30/09/2012, sendo que o processo de monitoramento PMO 12/00060730 indicará o atendimento ou não de tal compromisso.

3.3.5 Auditoria Operacional

Acerca das auditorias operacionais, destinadas à avaliação do desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como dos resultados das

²¹ Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

políticas, programas e projetos, o Relatório técnico informa que no exercício de 2011 foram realizadas duas auditorias e monitoradas outras três.

As auditorias que foram realizadas dizem respeito à avaliação da utilização plena da capacidade para internação, realização de exames e cirurgias do Hospital Regional Hans Dieter Schmidt em Joinville e da capacidade operacional, rito de licenciamento e mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das condicionantes por parte da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (FATMA).

No caso do Hospital, os achados de auditoria²² resultaram na expedição de determinação plenária para que a Secretaria de Estado da Saúde apresente plano de ação, a ser monitorado ao longo de 24 (vinte e quatro) meses, com vistas à verificação das providências implementadas pelos gestores. O processo de auditoria na FATMA encontra-se pendente de decisão, estando atualmente lotado junto ao Ministério Público de Contas.

Os monitoramentos realizados no exercício de 2011, por sua vez, dizem respeito às auditorias realizadas sobre o serviço móvel de urgência – o SAMU, a estação de tratamento de esgoto insular de Florianópolis e a ação de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual.

Para a auditoria na estação de tratamento de esgoto insular de Florianópolis, em sede de monitoramento final, a conclusão foi de que a CASAN atendeu às medidas propostas por este Tribunal no percentual de 68,42%, estando em fase de implementação outros 21,05%, ou seja, deixaram de ser implementadas apenas 10,53% das medidas sugeridas. Deste fato, colhe-se o sucesso da atuação do Tribunal de Contas e a importância da realização das auditorias operacionais seguidas de monitoramento como meio fiscalização da gestão eficiente dos recursos públicos.

Os demais casos encontram-se ainda em fase de primeiro monitoramento, porém já com elementos que denotam o cumprimento de parte das medidas sugeridas por este Tribunal.

3.3.6 Auditorias em Programas Financiados com Recursos Internacionais

As auditorias em programas internacionais guardam relação com o programa rodoviário do Estado – etapa V, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com o projeto de proteção da mata atlântica em Santa Catarina, que utiliza recursos do banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). No primeiro caso a auditoria encontra-se ainda em andamento e, no segundo, à vista dos achados detectados, foram feitas recomendações visando à regularização das impropriedades constatadas, as quais serão objeto de monitoramento nos próximos exercícios.

²² Os achados de auditoria estão relacionados à fila de espera para realização de cirurgias, equipamentos para exames subutilizados, quantidade insuficiente de profissionais de enfermagem para atendimento dos pacientes internados, salas de cirurgia com tempo ocioso ou desativadas.

3.3.7 SDR's

No que se refere às Secretarias de Desenvolvimento Regionais - SDRs, com base nos comparativos apresentados pelo Relatório técnico a respeito das despesas realizadas por estas unidades no decorrer dos últimos cinco anos, a avaliação que releva registrar reporta aos seguintes fatos:

As SDRs foram introduzidas na estrutura administrativa estadual a partir de 2003 com o escopo voltado à execução de políticas públicas de forma descentralizada, no entanto, no que se refere à execução do orçamento estadual, em 2011, as despesas das SDR's representaram tão somente 4,82% do total de gastos do Poder Executivo.

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS TOTAIS SDR'S x PODER EXECUTIVO QUINQUÊNIO 2007/2011

Despesa Total	Em R\$								
	2007	2008	Δ ano	2009	Δ ano	2010	2011	Δ ano	
Executivo	8.877.291.632,05	9.939.412.299,18	11,96	11.170.782.175,23	12,39	11.666.295.131,36	4,44	12.721.316.813,00	9,04
SDR	355.083.675,22	574.694.732,67	61,85	609.159.030,58	6,00	726.026.899,09	19,19	613.488.304,04	-15,50
% SDR	4,00	5,78		5,45		6,22		4,82	

Fonte: Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas via sistema Discoverer
INFLATOR: IGP-DI médio

Considerados apenas os investimentos, o percentual passa para 31,04%, porém, no comparativo com os dados do último quinquênio, a participação das SDRs apresenta oscilações, acabando por indicar que os investimentos do Estado ocorrem prioritariamente de forma centralizada.

De outro lado, contrariamente aos gastos com investimento, as despesas correntes das unidades descentralizadas apresentam crescimento anual constante, sendo que, para o exercício em exame, os gastos com pessoal e encargos apresentaram o maior crescimento registrado.

Ilustra esta situação o seguinte trecho do Relatório técnico²³:

Importante destacar que, nas funções Educação, Saúde e Cultura, verifica-se uma diminuição das ações públicas executadas através das secretarias regionais, se comparadas com o total das ações do Estado. Nas duas primeiras, enquanto o Estado aumentou sua aplicação de recursos total em 7,92% e 8,65%, respectivamente, nas SDRs os gastos caíram 5,87% e 38,34%, mostrando que as políticas públicas desenvolvidas em 2011 priorizaram as ações desenvolvidas pelas secretarias setoriais, portanto, de forma centralizada.

Em matéria recentemente divulgada na imprensa estadual, a constatação acima também foi objeto de registro²⁴:

²³ Fl. 1785.

No primeiro ano da gestão de Raimundo Colombo, as secretarias regionais aumentaram os gastos com pessoal e reduziram os investimentos.

Na oportunidade, o foco da matéria jornalística tratou da necessidade de redução de gastos anunciada pelo Governador tendo em vista a edição da Resolução n. 72 do Senado Federal, que igualou para todos os Estados do país a alíquota do ICMS para produtos importados, repercutindo negativamente na arrecadação catarinense.

Ainda no que tange às SDRs, outros aspectos que merecem a apreciação deste Tribunal são colhidos do Relatório de Pesquisa produzido pela Escola Nacional de Administração – ENA Brasil, sob demanda da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina²⁵, que apresenta proposições de políticas voltadas aos seguintes temas: orçamento regionalizado, rediscussão do número de SDRs, estrutura de pessoal e qualificação dos servidores, maior interação entre as SDRs e as secretarias setoriais, estrutura e qualificação dos comitês temáticos, instrumentos para acompanhamento e avaliação das SDRs, construção e atualização de base estatística com indicadores de desempenho, definição de metas e monitoramento de indicadores e promoção do desequilíbrio regional.

Com efeito, é deste estudo que se observa que, dentre as proposições políticas apresentadas, propõe-se a rediscussão do número de Secretarias, sob os seguintes termos:

Um número expressivo de membros dos CDRs²⁶ expressou sua percepção de que o número de SDRs é excessivo. Essa preocupação foi destacada também na revisão dos estudos sobre a experiência catarinense. Por outro lado, não foi encontrado na legislação, ou em outros documentos de origem governamental, a definição dos critérios que nortearam a atual divisão. Por essas razões, afirma-se a proposição de que o atual número de SDRs deveria passar por processo de revisão. Nestes termos, critérios devem ser elencados, dentre eles o critério básico de que as SDRs devem estar em consonância com as regiões de desenvolvimento, levando em consideração, para tanto, os fatores sociais, históricos, econômicos e políticos regionais, bem como a articulação e complementariedade entre as ações dos governos federal, estadual e municipal.

Do exposto, sobressai a recomendação por parte deste Tribunal de Contas, no sentido de que o Estado reduza consideravelmente a quantidade de Secretarias regionais para patamares condizentes com a sua necessidade gerencial ou que demonstre, cabalmente, por meio de estudos técnicos, a

²⁴ RINALDI, Mayara. *Diário Catarinense*. Florianópolis, p. 7, 6 de maio de 2012.

²⁵ SANTA CATARINA. Rubens de Oliveira (coord.). Fundação Escola de Governo - Ena (Org.). **A experiência catarinense de descentralização administrativa**: indicadores socioeconômicos e avaliação das secretarias de desenvolvimento regional (período 2003-2010). Florianópolis, 2010. 113 p. Síntese preliminar. Versão definitiva no prelo.

²⁶ Conselhos de Desenvolvimento Regional.

necessidade de manutenção, em sua estrutura, das 36 (trinta e seis) Secretarias regionais existentes.

3.3.8 Fundo para a Infância e Adolescência - FIA

Passando ao Fundo para a Infância e Adolescência – FIA, o panorama que se tem é de omissão estadual por longos vinte anos. Previsto no art. 8º, IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) como uma das diretrizes da política de atendimento do Estado, no âmbito de Santa Catarina, o Fundo apenas foi instituído no exercício de 2002 por força da Lei (estadual) n. 12.536 e ainda, assim, permaneceu inativo nos últimos 5 (cinco) anos.

O exercício de 2011, por sua vez, por força do Decreto n. 25, de 28/02/2011, foi marcado pelo contingenciamento de recursos, não havendo o desenvolvimento de ações relacionadas ao FIA. A informação, no entanto, é também no sentido de que a partir do exercício em exame o Estado passou a realizar campanhas com o intento de arrecadar recursos para o FIA, havendo inclusive o apoio do Ministério Público Estadual e deste Tribunal de Contas.

Do exposto e ainda, tendo em vista a resposta do Secretário de Estado ao Ofício GCAMFJ n. 2.261/2012, encaminhado por este Relator, no sentido de que no corrente ano o FIA está em condições de executar as políticas públicas que lhe competem utilizando os recursos alocados no orçamento, deve o Estado atuar de modo a garantir às crianças, adolescentes e jovens catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227²⁷ da CRFB.

3.3.9 Gastos com terceirizações

Com relação aos gastos com terceirizações, o Relatório técnico destaca dois fatores que merecem consideração. O primeiro deles refere-se ao aumento dos gastos com terceirizações, sendo interessante destacar que no último quinquênio, enquanto os gastos correntes do Estado cresceram 47,76%, as despesas com terceirizados aumentaram 94,62%.

Como segundo fator, há a informação de que em auditorias realizadas por este Tribunal com vistas à verificação da execução dos contratos de terceirização nos diversos órgãos do Estado, invariavelmente têm sido encontradas irregularidades em evidente prejuízo ao erário, decorrentes, dentre outros fatores, da má-gestão dos contratos. Há ainda a situação de dependência de colaboradores terceirizados, senão de comando, por parte destes, de setores essenciais das atividades do Estado.

²⁷ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Desse modo, essencial que o Estado reforce os controles sobre os contratos de terceirização, de forma a reduzir os gastos aos montantes estritamente necessários e, sobretudo, que as terceirizações não representem o enfraquecimento do poder público na missão de prestar os serviços obrigatórios e indispensáveis à sociedade.

As medidas recentemente anunciadas de cortes de gastos pelo governo estadual, em virtude da queda da arrecadação que se prenuncia, incluem o corte de despesas com terceirização, o que demonstra que há espaço para a redução destas despesas.

3.3.10 DEINFRA – Departamento Estadual da Infraestrutura

No que toca ao Departamento Estadual de Infraestrutura – DEINFRA, a situação que enseja a manifestação nas presentes contas diz respeito à deficiência na estrutura do Órgão, evidenciada, dentre outros motivos, pela terceirização de serviços essenciais e estratégicos do Estado.

A situação em epígrafe não constitui novidade e é admitida pelos próprios gestores do Órgão consoante anotação do Relatório técnico.

Sobre o tema, no âmbito deste Tribunal tramita processo de auditoria recentemente convertido em Tomada de Contas Especial sob o n. 10/00824591, em que se identificaram casos de terceirização de atividades próprias de cargos do DEINFRA, bem como de deficiências na fiscalização de serviços contratados.

Por ter atuado como relator do grupo de Unidades Gestoras em que constava o DEINFRA no exercício de 2011, acompanhei uma série de contratações por parte da entidade, essenciais ao desenvolvimento do Estado, que em alguns momentos demonstravam conter atividades que deveriam ser desenvolvidas diretamente.

Como exemplos, cito os casos do edital de Concorrência Pública n. 09/2011, cujo objeto relacionava-se à contratação de empresa para prestação de serviços de assistência técnica nas áreas identificadas como de interesse para a melhoria e modernização dos Sistemas de Transportes do Estado, promovido pela Secretaria de Estado da Infraestrutura, na qual está vinculado o DEINFRA e o edital de Concorrência n. 127/2010, que trata da contratação de consultoria visando depurar e estruturar o sistema de composição de custos e orçamentos.

Em ambas situações, restou evidente que para consecução dos objetivos pretendidos, muitos dos serviços delegados à empresa contratada deveriam ser realizados pelo Estado, diretamente, não fosse o problema da deficiência de pessoal.

Assim, evidenciado que o DEINFRA, autarquia criada para cuidar da infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas de todo o Estado, possui poucos servidores de carreira, os quais, em maioria, estão próximo da aposentadoria, tendo em vista que o último concurso ocorreu em 1984, entendo como cabível o encaminhamento de recomendação para que o Estado adote

providências com vistas a instrumentalizar a autarquia com os recursos humanos indispensáveis ao cumprimento de suas finalidades.

3.3.11 Defensoria Pública

A implantação da Defensoria Pública nos moldes previstos pelo art. 134 da CRFB, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 14/03/2012, nas ADINs 3892 e 4270, não poderá mais ser relegada pelo Estado.

De acordo com a decisão do STF o Estado deverá finalmente estruturar sua defensoria pública, no prazo de 1 (um) ano.

No que se refere à forma até então adotada pelo Estado para prestação da defensoria dativa, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, a este Tribunal cabe ressaltar nas presentes contas, mais uma vez, a ausência de registros, na dívida do Estado, dos débitos com a seccional catarinense.

3.3.12 Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense - PRODEC

Por último, no que se refere ao Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense, o PRODEC, a DCE relata que alguns aspectos do programa merecem análise mais detalhada, reportando-se à existência de R\$ 46,13 milhões, cujo reconhecimento como receitas tributárias encontra-se pendente, e, por consequência, a respectiva aplicação dos percentuais mínimos em educação e saúde, bem como a devida repartição com os poderes, MP, TCE e UDESC.

Destaco também outras situações que o Corpo Técnico desta Corte entendeu merecerem uma análise mais detalhada, as quais remetem à diferença entre os ativos concedidos à SC PAR (R\$ 430 milhões) e a respectiva contabilização na estatal (R\$ 281,13 milhões); à ausência de dados sobre contratos cedidos à SC PAR e já encerrados; à necessidade de uma melhor clareza na forma contábil dos registros da conversão em receita tributária; à inexistência de dispositivo legal para a apropriação em participações acionárias, pelo FADESC, dos ativos cedidos à SC PAR S.A.; e, ainda, os reflexos no FADESC decorrentes da cessão onerosa de recebíveis dos contratos do PRODEC realizada pela SC PAR. S.A.

4. ANÁLISE DAS CONTRARRAZÕES APRESENTADAS PELO SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA

Encaminhado o Relatório deste Relator ao Governador do Estado, com ciência ao Secretário de Estado da Fazenda, este último, utilizando da prerrogativa do art. 78, II, do RI, apresentou os esclarecimentos anexados às fls. 1854-1890.

Em apertada síntese, do material apresentado tiram-se os seguintes argumentos de defesa, seguidos da manifestação conclusiva deste Relator:

4.1 Quanto ao relatório do órgão central de controle interno, a defesa remete ao módulo de Acompanhamento Físico e Financeiro dos Programas de Governo do SIGEF, em fase de homologação, indicando que o mesmo controlará, inclusive, as metas do orçamento de investimentos das empresas em que o Estado possui a maioria do capital social com direito a voto.

Manifestação do Relator: embora entenda que as medidas apresentadas representem algum avanço prático, não as considero suficientes para deixar de apontar o ocorrido no exercício de 2011, motivo pelo qual mantenho a aposição de ressalva, seguida da respectiva recomendação, a ser acompanhada no processo de monitoramento autuado em decorrência do parecer prévio sobre as contas do exercício de 2010.

4.2 Quanto ao planejamento orçamentário, a alegação é de que, no PPA 2012-2015, foi reduzida, significativamente, a diferença entre a proposta e a capacidade financeira do Estado; que o número de prioridades do Estado deveria ser menor para que fossem efetivamente cumpridas; que a participação do Poder Legislativo vem ampliando a lista de prioridades, porém sem critérios; que almeja-se melhorar o acompanhamento das ações de governo utilizando-se o módulo de acompanhamento físico-financeiro do PPA no SIGEF e que a Diretoria de Planejamento Orçamentário, mediante uma série de medidas adotadas, almeja que o planejamento orçamentário apresente redução nas diferenças existentes entre a previsão e a execução.

Manifestação do Relator: também para este caso, embora entenda que as medidas apresentadas representem algum avanço prático, não as considero suficientes para deixar de apontar o ocorrido no exercício de 2011.

No que tange as metas escolhidas como prioridade no Anexo de Metas da LDO, impende destacar que a CE por meio do art. 120, § 1º, privilegia o orçamento regionalizado e participativo, sendo que, a partir dessa premissa, as metas selecionadas pelo Estado devem contemplar todas as regiões, assegurando a participação da comunidade na escolha dos devidos projetos ou atividades que forem considerados pertinentes às necessidades de cada região.

4.3 Quanto ao cancelamento de despesas liquidadas, os esclarecimentos indicam que o montante apurado por este Tribunal, correspondente à R\$ 699,42 milhões, em grande parte, está relacionado com a correção de erros formais realizados no momento da digitação de dados no SIGEF.

Manifestação do Relator: em que pese a alegação de que a maioria dos cancelamentos está relacionada à correção de erros formais de lançamentos, o montante dos cancelamentos correspondentes às referidas correções, bem como dos empenhos liquidados que foram cancelados não foram apresentados, evidenciando deficiência de controle destes procedimentos, a qual é reconhecida expressamente na manifestação.

No parecer prévio sobre as Contas de 2010, o Tribunal Pleno já havia determinado a realização de auditoria sobre o assunto, a qual ainda não foi iniciada.

Em razão disso, este Relator reitera a necessidade de auditoria quanto ao assunto, determinando sua inclusão na programação de fiscalização para o exercício de 2013.

4.4 Quanto à defensoria dativa, as justificativas são no sentido de que a contabilização não vem sendo atualizada devido à falta de documentação que comprove o valor correto da dívida; que o art. 60 da Lei (federal) n. 4.320/64 não foi infringido e que as autorizações orçamentárias vêm sendo cumpridas, consoante determina a legislação.

Manifestação do Relator: com a devida vênia, as alegações aqui citadas não prosperam. Inicialmente, cabe salientar que, em 2009, a própria Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, pertencente à Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, efetuou o levantamento da dívida e repassou à Procuradoria Geral do Estado – PGE, que à época gerenciava os assuntos relacionados à Defensoria Dativa, para que essa passasse a atualizar o montante do débito. Fato é que esse valor jamais foi atualizado, mantendo-se contabilizados os valores levantados pela DIAG em 2009, mesmo após a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania - SJC ter assumido a responsabilidade pelo controle da referida dívida.

A Secretaria concorda com a necessidade de atualização do registro contábil e admite os problemas operacionais apontados, informando que adotará providências no sentido de oficiar à OAB/SC para que essa autarquia apresente toda a documentação suporte da dívida atualizada, a fim de que seja possível efetuar sua contabilização.

Quanto à ausência de prévio empenho e liquidação, essa irregularidade se mantém, haja vista que o empenhamento somente é efetivado pelo Estado quando do pagamento da OAB/SC e não da efetiva prestação do serviço pelo advogado dativo. É dizer, o empenhamento deveria ser prévio à realização do serviço, ainda que sob a forma global ou por estimativa.

Em razão do exposto, este Relator mantém a ressalva com a conseqüente recomendação.

4.5 Quanto ao registro de fonte de recurso com elevado déficit financeiro, a alegação é de que o montante apontado, ou seja, R\$ 309,49 milhões, refere-se ao Fundo de Desenvolvimento Empresarial do Estado de Santa Catarina – FADESC; que por conta da Lei (estadual) n. 13.545/2005, parte dos recebíveis foram transferidos para a SC Parcerias como integralização do capital social; que houve repasses para a conta única e Municípios e que outras diferenças referem-se a registros indevidos e que serão corrigidos no decorrer do exercício.

Manifestação do Relator: em que pese o exposto, entendo que os argumentos apresentados não foram suficientes para elidir o apontamento em questão. Entendo, no entanto, que a matéria merece análise mais detalhada por esta Corte de Contas, razão pela qual deverá receber especial atenção em auditoria a ser realizada pela DCE no Sistema Financeiro de Conta Única do Poder Executivo Estadual, incluída na Programação de Auditoria do Exercício de 2012.

4.6 Com relação ao limite constitucional de gastos com MDE, os argumentos são no sentido de que toda vez que o Estado destina recursos para a cobertura do déficit previdenciário está retirando de forma indireta recursos de outras áreas prioritárias, como a educação; que paulatinamente tem transferido as despesas com inativos da educação da fonte 100 (recursos ordinários) para a fonte 250 (contribuições previdenciárias); que a intenção do poder executivo é de que a cada exercício financeiro o Estado reduza mais a participação dos inativos nos investimentos com educação.

Manifestação do Relator: não obstante os argumentos deduzidos na defesa, consoante já explicitado anteriormente, verifica-se que o Estado aplicou em MDE no exercício de 2011, a importância de R\$ 2,49 bilhões, equivalente ao percentual de 22,35% da receita de impostos e transferências, sendo que para atingir o percentual mínimo exigido constitucionalmente, o governo estadual deveria ter aplicado mais R\$ 295,80 milhões.

Sendo assim, entendo que se impõe a modificação do teor da ressalva inscrita no item 6.1 do capítulo subsequente, passando-se a adotar a seguinte redação:

Inclusão de gastos com os 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.

4.7 Quanto aos vultosos superávits na conta do salário-educação, FUNDES e Revigorar III, a explicação é de que a legislação não obriga a aplicação dos recursos no mesmo exercício em que são arrecadados e de que a suposta inobservância do princípio da eficiência apenas ocorreria se os recursos não fossem aplicados em nenhum momento ou que a aplicação tivesse ocorrido fora das finalidades específicas, o que não ocorre.

Manifestação do Relator: com a devida vênia, discordo da manifestação do Secretário de Estado da Fazenda. Em nenhum momento se questionou a obrigação legal de aplicação dos recursos no ano da arrecadação.

A questão posta em discussão diz respeito à prática de se manter recursos do salário-educação, FUMDES e Revigorar III em caixa e formando superávit, reiterado anualmente, o que não condiz com os inúmeros e constantes problemas verificados nos setores específicos e que, definitivamente, poderiam ser equacionados com a aplicação mais tempestiva desses recursos.

A precariedade constantemente verificada em escolas estaduais, as dificuldades encontradas para o cumprimento do piso mínimo do magistério, as deficiências na rede pública de saúde, dentre outras, exigem do Estado maior celeridade na utilização destes recursos.

Entendo, pois, que tal contraste é incompreensível e vem de encontro ao atendimento do princípio da eficiência, expresso no art. 37, *caput*, da CRFB, relacionado à imposição de que as atribuições da Administração Pública sejam realizadas com presteza, indo além da simples legalidade, exigindo-se resultados positivos para a prestação do serviço público e satisfatório ao atendimento das necessidades da comunidade.

O objetivo desse preceito constitucional é assegurar que os serviços públicos sejam prestados com adequação às necessidades da sociedade que os custeia. Em outras palavras, o administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público tutelado.

Ainda, a eficiência tem como corolário a boa qualidade, sendo norte da atividade administrativa consubstanciada na efetividade do exercício de direitos sociais como a educação e a saúde. Registre-se que não se mostra eficiente deixar em conta-corrente do Estado recursos destinados à educação e à saúde, ainda que com amparo legal, exatamente no momento em que essas áreas mostram-se precárias e carentes de custeio e investimento.

Por fim, ressalto também que as ressalvas em questão trazem, na essência, o fato de que tais situações foram objeto de reiteradas recomendações em exercícios anteriores, sem avanços significativos por parte do Estado, pelo que me posiciono pela sua permanência no presente parecer prévio, seguido das respectivas recomendações.

4.8 Quanto ao descumprimento do art. 170 da CE, a alegação é de que a questão merece uma análise diligente, uma vez que os recursos disponíveis são insuficientes para o atendimento de todas as demandas públicas.

Manifestação do Relator: a simples alegação de que se trata de falta de recursos não permite elidir a ressalva.

4.9 Quanto às deficiências na gestão do programa da merenda escolar, a informação é de que a Secretaria de Estado da Educação está tomando as medidas administrativas visando à regularização da situação identificada e que a

autogestão da merenda está sendo retomada sob a forma de programas pilotos em algumas gerências regionais, com início previsto em agosto de 2012.

Manifestação do Relator: a manifestação acima vem ao encontro das medidas determinadas por este Relator, por ocasião da expedição do ofício que solicitou a remessa do relatório de auditoria operacional realizado pela DIAG. Não obstante, importa destacar que não foi encaminhado qualquer documento comprobatório da adoção de providências por parte da Secretaria de Estado da Educação, mas tão somente o ofício da Diretoria de Auditoria Geral da Secretaria de Estado Fazenda (DIAG), cobrando as providências devidas.

Do exposto e em face dos flagrantes problemas detectados na gestão dos contratos cabe o registro de encaminhamento do referido relatório de auditoria para as providências por parte da área técnica.

4.10 Quanto à contabilização dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL, o argumento é de que contabilização obedece ao princípio da legalidade, seguindo a lei de criação dos referidos fundos e que a determinação do PDA 06/00534618 encontra-se suspensa por força do REC 11/00102482, não podendo afetar as contas do exercício de 2011.

Manifestação do Relator: em recente decisão no REC 11/00102482 foi mantido por esta Corte o entendimento de que os recursos que compõem a arrecadação do FUNDOSOCIAL têm natureza tributária²⁸, *mutatis mutandis* o mesmo entendimento se aplica quanto à arrecadação dos fundos do SEITEC. Se a alegação para o descumprimento da determinação era de que ela encontrava-se suspensa, diante da recente decisão e assim que transitada em julgado, não haverá mais justificativa para que o Estado insista no procedimento questionado.

4.11 Quanto à retenção de recursos destinados às APAEs, a justificativa é no sentido de que, levando-se em consideração as regras de rateio explicitadas, não houve nenhuma retenção de valores.

Manifestação do Relator: em contraposição à resposta acima, cumpre esclarecer que os dispositivos da Lei (estadual) n. 13.334/2005, em nenhum momento, estabelecem benefício de ordem para distribuição dos recursos entre as APAEs, FUNDOSOCIAL e ensino superior.

Assim, não havendo benefício de ordem expresso na norma, a interpretação que deve ser levada a efeito remete ao rateio proporcional ao limite máximo de arrecadação previsto.

²⁸ Do voto do Relator, Auditor Cléber Muniz Gavi, extrai-se a seguinte afirmação: A despeito de a contribuição ao fundo ser voluntária, conforme dita o §1º do art. 8º c/c art. 2º, inciso I, da Lei n.º 13.334/05, entendo que o mesmo dispositivo confirma a compulsoriedade tributária do ICMS, ao permitir que haja compensação desse valor em conta gráfica e que o sujeito passivo responsável pela obrigação tributária faça compensação com o Estado. Não fosse essa interpretação o Estado de Santa Catarina estaria deixando de arrecadar esse percentual de ICMS, caracterizando assim renúncia de receita. Por isso, o equívoco na contabilização dos recursos como "Receita de Doações" sem antes efetuar o lançamento como Receita Tributária.

Sobre o tema, registro que se encontra em tramitação o processo n. RLA 11/00392898, que trata de auditoria voltada à avaliação da regularidade das prestações de contas dos recursos concedidos pelo FUNDOSOCIAL entre os exercícios de 2009 e 2010 e dos repasses efetuados às APAEs, pelo mesmo fundo, entre 2006 a 2010, bem como o processo de monitoramento de recomendação n. PMO 12/00067581, autuado por ocasião da emissão de parecer prévio sobre as contas de 2010. Outrossim, cabe consignar que, não havendo neste último processo a informação de restabelecimento dos repasses na forma da lei, até o final do presente exercício, tem lugar a expedição, no processo RLA 11/00392898, de determinação para que se cumpra o disposto no art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) n. 13.334/2005, sob pena de multa, seguindo-se, se for o caso, a comunicação ao Ministério Público Estadual pela prática de improbidade administrativa, decorrente do exercício de ato diverso do previsto em lei (Lei n. 8.429/92, art. 11, I).

4.12 Quanto à perda financeira no IPREV, a resposta indica que o Estado vem defendendo, no âmbito do Poder Judiciário, a constitucionalidade dos atos de enquadramento considerados irregulares pelo Tribunal de Contas; que a determinação do APE 06/00471942 encontra-se suspensa por força do REC 08/00533860 e que o IPREV está buscando formas de evitar prejuízos ao Estado, inclusive com a possibilidade de alteração das legislação complementar estadual por intermédio do competente processo legislativo substitutivo.

Manifestação do Relator: as justificativas apresentadas não afastam o registro da perda financeira estimada em R\$ 100 milhões por parte do IPREV, sendo que a solução para o problema passa pela revisão de todos os atos de enquadramento considerados inconstitucionais por esta Corte.

Em que pese a alegada suspensão da decisão que determina a revisão destes atos²⁹, o registro de perda financeira de tão expressivo valor impele ao Estado a tomada de providências, as quais, no caso, passam pelo encaminhamento de processo legislativo com vistas ao restabelecimento da situação funcional dos servidores.

Outrossim, em diversos processos de análise de atos de aposentadoria que transitaram em julgado nesta Casa, há recomendação para que a Secretaria de Administração adote providências no sentido de promover a adequação das Leis Complementares que promoveram os enquadramentos considerados irregulares.

4.13 Quanto à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte, a informação é de que o órgão possui deficiência de pessoal técnico; que foi criada a fiscalização *in loco* da aplicação dos recursos; que atualmente todos os projetos obedecem à mesma tramitação e que em 2011 não existiu a chamada “cota do governador”.

²⁹ Cabe esclarecer que em verdade a decisão desta Corte não está suspensa, o que ocorreu foi a alteração do prazo para que o Estado promova as medidas necessárias, conforme a Decisão n. 2108/2012, de 23/05/2012.

Manifestação do Relator: os argumentos relacionados acima não justificam as reiteradas inobservâncias de determinações e recomendações desta Casa relacionadas à solução das falhas especificamente relacionadas ao controle dos repasses efetuados, cabendo destacar que em 2011 houve omissão quanto ao encaminhamento do plano de ação previsto no parecer prévio sobre as Contas de 2010, bem assim quanto ao plano de ação relacionado à auditoria operacional realizada no FUNCULTURAL³⁰.

4.14 Quanto às entidades culturais e o descumprimento do art. 173 da CE, a alegação é de que a norma constitucional é de conteúdo programático e de que a Lei (estadual) n. 13.792/2006 é que estabelece a política de cultura no Estado e que qualquer concessão de apoio somente pode ocorrer por meio de projeto aprovado via SEITEC.

Manifestação do Relator: sem entrar no mérito da aplicação da Lei (estadual) n. 13.792/2006, revendo a matéria à luz da argumentação de que a norma encartada no art. 173 da CE é de natureza programática, acolho as justificativas apresentadas.

Para tanto, considerando que a norma constitucional em comento decorre da Emenda Constitucional n. 48/2009, passo à transcrição da justificativa apresentada na oportunidade de sua proposição³¹:

A proposta de Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina que ora propomos tem o condão de alterar a redação do inciso IV do art. 173, inserindo a previsão de apoio administrativo, técnico e financeiro também às *entidades culturais estaduais*, além das municipais e privadas já previstas, bem como inserir entre as entidades elencadas a *Academia Catarinense de Letras e Artes*.

Com especial ênfase, apresenta-se a necessidade da alteração proposta em face de que, sem qualquer justificativa passível de assimilação, o dispositivo não menciona a possibilidade de apoio às entidades culturais estaduais, cujo parâmetro, até em face de se tratar de ação da esfera do Poder concedente, o incentivo pode e deve ser também ofertado nesse parâmetro.

Ressalta-se a importância do dispositivo em comento para o incremento e difusão das entidades culturais, que têm relevante destaque à sociedade catarinense; portanto, verificamos que não se deva ultrapassar a amplitude de sua intenção, permitindo a estruturação de entidades de forma mais genérica e justa.

Demais disso, a previsão de destaque da Academia Catarinense de Letras e Artes apresenta-se em razão de que esta tem semelhantes condições daquelas já mencionadas pelo inciso em tela, em atividades e representatividade, sendo reconhecida como de utilidade pública pela Lei nº 14.310, de 11 de janeiro de 2008. Ainda, apresentamos como registro meritório todos os elementos

³⁰ RLA 08/00544471.

³¹ PEC/ 0001.0/2009 (projeto original). Autor: Deputado Rogério Mendonça. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/proclcgis/tramitacao.php>>. Acesso em: 29/05/2012.

dispostos no trabalho em anexo, o qual encampamos integralmente na justificativa. Contudo, a entidade congrega, além de escritores, músicos, artistas plásticos e profissionais das artes cênicas, os quais não têm uma associação no nível acadêmico que os represente no Estado de Santa Catarina.

Nesse sentido, em sintonia com a aspiração que se instalou e por se tratar de medida de justiça a outras entidades que efetivamente ajudam no desenvolvimento do setor cultural do Estado de Santa Catarina e da sociedade catarinense, apresentamos a presente proposição.

Pelo exposto, **e em considerando que a matéria não representa qualquer reflexo pecuniário nos dispêndios do Estado**, conclamamos o apoio dos nobres Pares para o seu acolhimento. (grifou-se)

4.15 Quanto à segregação de funções do sistema de controle interno foi alegado que na forma da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007, cada sistema administrativo é composto pelo órgão central, órgãos setoriais e seccionais e o sistema administrativo de controle interno deve seguir a mesma lógica.

Manifestação do Relator: nenhum dos argumentos propostos serve para afastar o apontamento formulado por este Tribunal. A propósito, faz-se ele necessário para que o Poder Executivo Estadual desperte para a necessidade de aprimorar o seu controle interno, assim como fez a União, em 2002, ao transferir a estrutura do seu sistema de controle do Ministério da Fazenda para a Corregedoria-Geral da União, a qual, posteriormente, veio a ser denominada Controladoria-Geral da União, órgão este atualmente vinculado à Presidência da República. O princípio da segregação de funções no controle interno preceitua que as atividades de execução e controle devem estar desvinculadas do ponto de vista funcional, pois, com efeito, de nada adianta que o departamento executor seja quem vai auferir a regularidade dos procedimentos. Sendo assim, referido princípio – decorrência direta do sistema de tripartição dos poderes – orienta para um eficiente funcionamento do Estado, a fim de que uma função não se sobreponha a outra, vindo a causar desequilíbrio no sistema. Portanto, mantenho a recomendação para que o Governo Estadual observe referido postulado na estruturação de seu controle interno, promovendo a devida readequação administrativa nesse sentido.

4.16 Quanto ao descumprimento da “Lei da Transparência”, o argumento é de que Secretaria de Estado da Fazenda trabalha no sentido de melhorar o canal de comunicação entre a Administração pública e os cidadãos e que foi aperfeiçoado o portal Prestando Contas.

Manifestação do Relator: no tocante ao Estado, cabe reconhecer os avanços do portal “Prestando Contas”, e, mais recentemente, do Portal da Transparência. Não obstante, entendo que com relação aos gastos por função são cabíveis melhorias no sistema, sobretudo para possibilitar o acesso fácil aos valores gastos pelo Estado, de forma consolidada, nas áreas em que este atua.

Especificamente em relação à Assembleia Legislativa, da mesma forma, acuso o recebimento do ofício 0169/12/CGP, enfatizando o comprometimento do

órgão com a transparência da gestão, bem como relacionando os avanços obtidos a partir de 2010.

Da mesma forma, em que pese os avanços, entendo que no caso da ALESC, o portal exclusivo carece de funcionalidade, não permitindo ao cidadão comum a fácil visualização dos gastos, como, por exemplo, somatórios de fornecedores e comparativos entre exercícios, o que é facilmente obtido no Portal da Transparência gerenciado pela SEF.

Aliás, em que pese o necessário respeito à autonomia da ALESC, destacada na Constituição do Estado, a simples adesão ao Portal da Transparência – com já fazem o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas – já representaria singular avanço na transparência da ALESC, e, ressalto, sem qualquer custo ao órgão, haja vista que o portal é gerenciado pela SEF através do SIGEF/SC.

4.17 Quanto à liquidação da CODISC a informação é de que o processo está em andamento, havendo demora por conta da grande quantidade de terras de que a empresa é proprietária em distritos industriais do Estado.

Manifestação do Relator: não há apresentação de medidas efetivas no sentido de que a liquidação da CODISC se conclua. Ao contrário, a manifestação se limita a reproduzir as mesmas alegações constantes do relatório do liquidante, que, linhas gerais, constitui-se de um histórico de ações, limitadores e dificuldades para a efetivação do procedimento que vem se arrastando há décadas.

Com relação ao dispositivo legal contestado (Lei estadual 9.654/1994), sua citação se constitui em paliativo para destituir a necessidade da recomendação. Pelo contrário, reforça tal necessidade. De fato, o instrumento legal encontra-se revogado, contudo sua instituição e vigência (1994 a 2010) permitiu que fosse viabilizada a liquidação da CODISC, eis que assegurava a venda do patrimônio existente e o transferia para a IAZPE, que à época estava incumbida de efetuar a liquidação. Mesmo com tal instrumento à disposição restou inexitosa a providência.

Assim, por serem insuficientes as meras alegações acerca da necessidade de se estabelecerem medidas eficazes que conduzam a extinção da CODISC, permanece o encaminhamento da recomendação.

4.18 Quanto à IAZPE o argumento é de que a empresa aguarda o alfandegamento pela Secretaria da Receita Federal; que os dispêndios realizados pela IAZPE registrados no Relatório do Relator não são condizentes com a realidade dos fatos.

Manifestação do Relator: pelo encaminhamento, vejo que há necessidade de promoção de estudos fundamentados que demonstrem a viabilidade da IAZPE e a conveniência da manutenção de sua estrutura.

As mudanças na administração, que trouxeram a redução dos custos, não têm o condão de assim permitir a perpetuação de sua existência se inócua sua

função. Em que pese a dúvida lançada acerca da cifra constante no relatório do relator, fato é que reconhecidamente é atestado que ocorreu o dispêndio de no mínimo R\$ 18 milhões de reais pela CODESC, não havendo perspectiva de recuperação a curto prazo do investimento.

À medida que o tempo vai avançando, de igual maneira e no mesmo passo, vai se avolumando o montante de recursos injetados, e, ainda que valorosa a perspectiva de minimização da estrutura e dos custos, eles insistem em ocorrer, e o que é pior, sem se vislumbrar um cenário que justifique a manutenção da estatal.

Assim por serem insuficientes as alegações proferidas em contraponto a identificada necessidade de serem promovidos estudos alicerçados que garantam a viabilidade operacional, técnica e econômico financeira da IAZPE, justificando a manutenção da estrutura, entendo por conveniente manter a recomendação.

4.19 Quanto à BESCOR, informa que aguardam o Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado que julgou determinadas disposições do Decreto n. 2.836/2009 como inconstitucionais; que a empresa atua em diversas áreas e pode colaborar com o Estado; que a empresa trouxe resultados ao governo do Estado.

Manifestação do Relator: a proposta de recomendação versa por duas alternativas: extinguir a entidade ou promover estudos fundamentados que revelam a necessidade de mantê-la funcionando.

A hipótese de extinção, não é tratada na manifestação. Ao contrário, são dispostos argumentos variados que destacam ações positivas recentes. O fato é que a atual estrutura existente, formada por 5 diretores e 9 empregados, dos quais dois ocupam cargo de direção, conjugada com a gradativa perda de campo de atuação, limita e sufoca a cada dia a continuidade de funcionamento da BESCOR em tais condições.

Assim, nesta diretriz, permanece o cerne da recomendação, ou seja, que prudentemente se assegure por meio de estudo fundamentado a viabilidade de manter-se a empresa, caso contrário que se opte por sua extinção ou até mesmo sua alienação, se essa hipótese se mostrar viável.

De qualquer forma, os elementos suscitados na manifestação/contra razão, não afastam o cabimento das medidas recomendadas, o que reforça que prevaleça o estabelecimento da recomendação original.

4.20 Quanto à CODESC, a alegação é de que há estudos finalizados para o relançamento das loterias de bilhetes instantânea, convencional e de prognóstico; que a insuficiência de caixa não reflete a realidade do exercício de 2011.

Manifestação do Relator: as hipóteses trazidas na manifestação são condicionadas por perspectivas de mudança de cenário político, alterações de legislação, mudança de condicionantes atuais entre outros motivos.

Os números expressos nas demonstrações financeiras enviadas são claros: prejuízo de R\$ 4,7 milhões, ausência de receitas auferidas decorrentes de

atividades operacionais, diminuição do ativo circulante em R\$ 10 milhões (comparativamente a 2009), diminuição da conta investimentos (de R\$ 410 milhões em 2009 para R\$ 408 milhões em 2010) e diminuição do realizável a longo prazo.

Por outro lado, se forem confirmadas todas as hipóteses de atuação futura levantada, resta dúvida quanto a capacidade técnico operacional da empresa para atender as demandas. Assim, a apresentação de um estudo fundamentado, que vise assegurar perspectivas de continuidade não vegetativa da entidade, é providência salutar e decisiva de seu futuro.

Diante deste cenário destaco ser preponderante que prevaleça a recomendação e se consolide as bases para a tomada de decisão futura em manter ou não a estrutura que traz embutida um custo de funcionamento da máquina relativamente significativo.

4.21 Quanto ao atendimento do art. 26 da Lei (estadual) n. 14.328/2008, o argumento é no sentido de que a interpretação do dispositivo legal não deve dissociar-se do art. 193 da CE.

Manifestação do Relator: interpretação deste Tribunal não se distancia do comando constitucional, antes, atenta para a sua observância, porém não dissociada da Lei (estadual) n. 14.328/2008.

Importante ressaltar que se reconhece o fato de que a EPAGRI e a FAPESC são entidades diferentes, o que, provavelmente, exige destinação de recursos distinta, porém esse fato não justifica o descumprimento do disposto no art. 26 da Lei (estadual) n. 14.328/2008.

Ademais, entendo não ser razoável que se queira chegar a aplicação exata, pelas unidades aqui elencadas, de 50% dos recursos obrigatórios em Pesquisa Científica e Tecnológica, porém, ficou constatado que a EPAGRI foi responsável por 85,14% do total enquanto a FAPESC aplicou apenas 14,86%, mostrando, dessa forma, que a legislação não foi atendida.

4.22 Quanto à publicidade, a justificativa é de que as campanhas e ações veiculadas são de utilidade pública, sendo algumas absolutamente emergenciais e, portanto, os gastos foram necessários.

Manifestação do Relator: na linha da manifestação exposta no item a seguir, entendo que tem cabimento a expedição de recomendação para que o Estado atente para a elevação de seus gastos com publicidade, sobretudo em face da queda de arrecadação decorrente da aprovação da Resolução n. 72 do Senado Federal e da alegada falta de recursos propalada pelo governo.

4.23 Quanto às Secretarias de Desenvolvimento Regionais, a alegação do Estado foi no sentido de que para a organização político-administrativa o Poder Executivo é autônomo para definir a sua estrutura funcional, não cabendo ao

Tribunal de Contas adentrar no mérito quanto ao número de órgãos ou entidades existentes.

Manifestação do Relator: no que tange à autonomia administrativa, invocada com o fim de justificar o apontamento relativo às Secretarias de Desenvolvimento Regional, julgo apropriado evidenciar que na forma do art. 37, *caput*, da CRFB, a administração pública deve obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, na mesma linha, consoante o art. 70, também da CRFB, a fiscalização das entidades da administração levará em consideração, ao lado da legalidade, também a legitimidade e a economicidade.

Da observância de referido regramento constitucional dentre outros importantes ditames, não pode se afastar o Administrador Público, seja no exercício de atos vinculados tampouco dos discricionários, sob pena de aviltamento do **direito fundamental à boa administração pública**, definido como direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas³².

Em conexão, tem-se que o exercício da discricionariedade deve pautar-se na avaliação e na escolha, no plano concreto, das melhores soluções para o Estado, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes, motivo pelo qual, não se configura como aceitável a hipótese suscitada de ato administrativo não sujeito a controle, uma vez que a motivação deve indicar, de modo suficiente, os fundamentos da juridicidade da escolha realizada e, ponto nodal: não se aceita qualquer motivação, exige-se que seja congruente³³.

Assim, no que se refere à manifestação deste Relator, no sentido de que o Estado reduza a quantidade de Secretarias de Desenvolvimento Regional ou apresente demonstração da necessidade de manutenção, em sua estrutura, das 36 unidades existentes, entendo que não subsiste a sugestão de que não compete a esta Corte a análise da decisão administrativa de manutenção deste número de secretarias.

Com efeito, na esteira do raciocínio do eminente professor Juarez Freitas, tenho como inafastável a expedição de recomendação por este Tribunal, posto que, se de um lado o mérito do ato administrativo não deve ser invadido, o “demérito” pode ser inquirido, para além dos limites adstritos à legalidade³⁴. Neste norte segue interessante transcrição do autor:

Toda discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos da prudência, incompatíveis com os grilhões da irreflexão. [...]

Já não se admitem atos exclusivamente políticos, pois se vincula o administrador aos motivos que ofertar. Não deve prosperar a insindicabilidade

³² FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22.

³³ FREITAS, Juarez. *Op. cit.* p. 22-28.

³⁴ Idem. p. 130.

das decisões administrativas, ainda mais que em todas as searas há desvios ignominiosos dos escassos recursos públicos.

[...]

Por tudo, frise-se que é viciado todo e qualquer desperdício dos recursos públicos³⁵.

Do exposto, não havendo a indicação, no monitoramento a ser instaurado, do cumprimento da recomendação deste Tribunal fica autorizada, desde já, a inclusão na programação de fiscalização do exercício de 2013, de auditoria de natureza operacional e também de regularidade sobre o tema. Impõe-se o procedimento em questão em face da constatação de que o escopo da Lei Complementar (estadual) n. 381/2007, ou seja, a execução de políticas públicas de forma descentralizada, não está sendo atendido, havendo, portanto, por parte do Estado, a necessidade de apresentação de justificativas acerca da manutenção e sua estrutura das 36 (trinta e seis) unidades existentes.

4.24 Quanto ao FIA, a justificativa é no sentido de que a partir de 2012 a Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Habitação adotará as medidas necessárias para atender a recomendação do Tribunal.

Manifestação do Relator: do exposto, represso a manifestação inicial no sentido de que deve o Estado atuar de modo a garantir às crianças e adolescentes, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da CRFB.

4.25 Quanto aos gastos com terceirização foi justificado que a Secretaria de Estado da Administração adotará todas as medidas para o atendimento da recomendação do Tribunal.

Manifestação do Relator: do exposto, também aqui, cabe reiterar que o Estado deve reforçar os controles sobre os contratos de terceirização, de forma a reduzir os gastos aos montantes estritamente necessários e, sobretudo, que as terceirizações não representem o enfraquecimento do poder público.

4.26 Quanto ao DEINFRA justificou-se que, se por um lado a autarquia não dispõe de equipe técnica suficiente para a fiscalização de obras e elaboração de estudos e projetos de infraestrutura, resta a alternativa de contratação destes serviços com terceiros, a exemplo do que tem sido feito nos últimos anos, sendo que, em dezembro de 2011, a autarquia elaborou proposição de realização de concurso público para preenchimento de cargos em seu quadro de servidores.

Manifestação do Relator: os esclarecimentos acima vêm justamente ao encontro do entendimento deste Relator, o qual diz respeito à deficiência na estrutura do DEINFRA, evidenciada dentre outros motivos, pela terceirização de serviços essenciais e estratégicos do Estado.

³⁵ Idem. p. 32-33.

Mantém-se, portanto, a recomendação de que se promova, por meio de concurso público, a devida estruturação do DEINFRA, no que diz respeito aos recursos humanos necessários à realização de sua missão institucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do relato acima, infere-se o exame das contas do Governador do Estado relativas ao exercício de 2011, primeiro ano da gestão do Governador João Raimundo Colombo.

Em comparação com o exercício imediatamente anterior, percebe-se que um número significativo de ressalvas e recomendações aparecem de modo repetido. Levando-se em conta as análises dos exercícios anteriores, tal constatação não se modifica. Dito de outro modo: ano a ano, este Tribunal de Contas, seguindo parâmetros de sua análise, vem apontando deficiências na gestão estadual sem que para a solução destas faltas o Estado modifique sua conduta.

O procedimento de monitoramento, inaugurado neste exercício, traduz-se em iniciativa com o intuito de alterar esta situação e os números indicam que, para parte das recomendações exaradas no parecer prévio do exercício de 2010, houve uma resposta positiva, ou seja, o Estado solucionou total ou parcialmente a deficiência que dava origem à ressalva ou recomendação.

Há, no entanto, necessidade de avanços.

Desse modo, em prol da implementação de ações de controle que traduzam o acompanhamento e avaliação, por parte desta Corte, das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, bem como com o fim de assegurar a continuidade das ações de controle é que proponho as medidas que seguem:

5.1 Modificação do patamar de análise de forma a abranger o aspecto qualitativo do gasto público

Na linha do que já foi exposto, o entendimento deste Relator é de que o foco da análise do Tribunal de Contas deve ser ampliado de forma a abranger o aspecto qualitativo do gasto público, tendo em vista que, na medida em que a percepção da sociedade é no sentido de que os serviços prestados pelo Estado não são bons, esta Casa não pode fechar os olhos para estes fatos³⁶.

³⁶ Batendo novamente no setor da saúde, que assim como a educação, a infraestrutura e a segurança pública tem destaque como área sensível à avaliação social, as notícias do final de semana têm em uma de suas manifestações o seguinte título: “Uma visita ao Hospital Infantil: tristeza”. Na matéria, o jornalista relata:

“[...] Duas alas inteiras, reformadas pela Associação dos Voluntários, estão lá fechadas por correntes e cadeados. A oncologia está superlotada. A ortopedia, lacrada. E a Central de Esterilização não funciona.

A média na Emergência está em 300 atendimentos. Ali falta tudo: humanização, higienização, limpeza e capricho. O piso, do superado Paviflex, está esburacado e sujo. Parede de madeira, sem pintura. Flores ali, nem pensar. Banheiro... é objeto de luxo. A mesa da recepção está colada com esparadrapo. A reforma arrasta-se por mais de dois anos, com suspeitos aditivos. Uma criança está internada na Emergência, sujeita a todas as ameaças. Porque não há leito. Ou melhor, porque 80 leitos estão desativados.

Em que pese esta Casa tenha introduzido na rotina de fiscalização a realização das auditorias operacionais, destinadas à avaliação de desempenho das entidades da Administração Pública, bem como dos resultados das políticas, programas e projetos, a manifestação acerca do controle qualitativo dos gastos ainda é bastante tímida.

Com efeito, o desempenho do Estado não pode ser medido apenas considerando-se a quantidade dos dispêndios, visto que o problema parece estar menos em sua magnitude e mais na falta de controle da qualidade.

A adoção do controle qualitativo dos gastos públicos permitirá a aproximação do Tribunal de Contas com a sociedade e o direcionamento da fiscalização no sentido de perseguir e avaliar o atendimento da eficácia, efetividade e eficiência dos serviços públicos, prestados mediante a realização dos dispêndios fiscalizados por esta Corte.

Por fim, cabe o registro de que a modificação do patamar de análise de forma a abranger o aspecto qualitativo dos gastos públicos vem ao encontro do projeto de lei de Qualidade Fiscal³⁷ em tramitação no congresso nacional, voltado, entre outros destaques, à busca de eficácia e efetividade das políticas públicas, exação no cumprimento das leis e preservação do patrimônio público.

5.2 Monitoramento do efetivo cumprimento das recomendações

A implantação do monitoramento com vistas a assegurar a continuidade das ações de controle deste Tribunal teve início no exame das contas ora examinadas em decorrência da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2010, quando restou decidido pelo plenário a adoção de procedimentos específicos voltados à apresentação de “plano de ação”, por parte do Poder Executivo do Estado e instauração de “processo de monitoramento”, por parte deste Tribunal.

Entendo a medida como adequada ao fortalecimento do exercício do controle, motivo pelo qual, propugno pela sua manutenção.

Há vários anos o procedimento de monitoramento do atendimento das recomendações vem sendo desenvolvido no âmbito do Tribunal de Contas da União, apenas que lá, tal ação costumeiramente se desenvolve no relatório das contas de governo, em que pese haja o registro de que possam também se realizar por intermédio dos processos de prestação de contas e resultados de auditorias e fiscalizações.

Não obstante, percebo a solução adotada por esta Corte como apropriada ao desenvolvimento dos trabalhos, sendo que, conforme já consignado, encontram-se em tramitação 23 (vinte e três) processos de monitoramento, devendo ser instaurados outros tantos para acompanhamento das recomendações apontadas neste exame de contas e que não constavam anteriormente.

PEREIRA, Moacir. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/moacirpereira/2012/05/26/uma-visita-ao-hospital-infantil-tristeza/?topo=67,2,18,,67>>. Acesso em 26/05/2011.

³⁷ Projeto de lei n. 248/2009, de autoria do Senador Renato Casagrande.

Como contribuição, apenas anoto que a relatoria e acompanhamento de tais processos deve estabelecer-se de forma itinerante, devendo ser repassada a cada ano ao Conselheiro responsável pelo exame das contas do Governador.

5.3 Responsabilização pelo cometimento de atos que representam grave infração à norma legal

Nos termos do art. 48, § 1º, da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, a elaboração do parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiros, bens e valores, cujas contas serão objeto de julgamento pelo Tribunal.

Sem prejuízo do julgamento das prestações de contas, ao Tribunal também compete a realização de auditorias e inspeções com vistas à fiscalização da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos consoante dispõe o art. 25, II, do mesmo Diploma Legal.

Neste sentido, por terem sido identificados atos considerados irregulares no bojo da análise das presentes contas, foram definidas medidas para que o exame de responsabilidades seja realizado.

5.4. Dívida Ativa

Embora não tenha havido qualquer ressalva ou recomendação no que concerne à dívida ativa do Estado, uma vez que restou evidenciada a baixa eficiência na cobrança destes créditos, determina-se a inclusão na programação de fiscalização para o exercício de 2013, de realização de auditoria de natureza operacional com vistas à identificação de eventuais pontos de melhoria na atuação do Estado quanto a essa área.

Por demanda do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) executou o projeto de pesquisa denominado “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União”, com a finalidade de determinar qual o tempo e o custo de tramitação das ações de execução fiscal na Justiça Federal. Houve a definição de um novo *breaking even point*, vale dizer, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal. No caso, passou de R\$ 10.000 para R\$ 20.000,00. A adoção do novo piso mínimo deveria vir acompanhada da implantação de medidas de redução do risco moral (*moral hazard*) associado ao não pagamento de tributos. Em outras palavras, é importante que a divulgação do novo valor se dê no contexto de simultânea publicação de uma clara política de recuperação dos créditos fiscais inferiores a R\$ 20.000,00, sob pena de sinalizar à sociedade a não importância do correto recolhimento de impostos e contribuições.

A PGFN, órgão responsável pela execução da dívida ativa federal, está fazendo uma depuração para focar justamente nos créditos em que é possível

realizar a cobrança. Neste sentido, a intenção é de que o prazo para que a Receita Federal encaminhe as informações dos devedores que devem ser inscritos em dívida ativa seja reduzido para três meses. Além disso, destaca-se a maior atuação da PGFN no CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais e a maior aproximação entre os Auditores Fiscais da Receita Federal e os Procuradores da Fazenda, quando da defesa administrativa do crédito tributário impugnado.

5.5 Outras considerações

Por fim, em face de todo o exposto, e considerando que:

O Relatório Técnico realizou análise detalhada da prestação de contas apresentada, apontando a ocorrência de fatos que não estão em conformidade com as normas aplicáveis à matéria;

A análise deve ser feita de maneira global e não pontual, considerando a totalidade;

Verifica-se nas contas do Estado um ambiente de gestão fiscal responsável e uma administração preocupada com a otimização da arrecadação, com o cumprimento das metas de superávits, com o equilíbrio orçamentário e com a observância dos limites de endividamento;

O percentual de descumprimento do mínimo a ser aplicado em MDE foi relativamente baixo; e ainda, esse descumprimento é histórico, não sendo possível resolvê-lo da noite para o dia, principalmente no primeiro ano da gestão do governante;

A análise quantitativa deve ser contraposta à análise qualitativa;

Na área da saúde, houve o cumprimento do mínimo constitucional, no entanto, a percepção que a sociedade tem é de que a situação é pior, por exemplo, do que a da educação;

Considerando, enfim, que o Ministério Público de Contas sugeriu que o Tribunal de Contas recomende à Assembleia Legislativa a aprovação das contas do Governador referentes ao exercício de 2011, com determinações, manifesto-me pela emissão de parecer prévio no sentido de que sejam APROVADAS as contas referentes ao exercício de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor João Raimundo Colombo, sem prejuízo das ressalvas e recomendações que seguem especificadas.

6. PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO

Pela emissão de Parecer Prévio propondo que sejam **APROVADAS** as contas do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina referentes ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador João Raimundo Colombo, sem prejuízo das ressalvas e recomendações a seguir especificadas:

I – RESSALVAS

I.1. Sistema de Controle Interno (SCI) - Poder Executivo Estadual

O relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, não contém todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal, notadamente a descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e a execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas.

I.2. Planejamento Orçamentário

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

2.2 Ausência de prioridade na execução das ações selecionadas pela sociedade catarinense nas audiências públicas organizadas pela ALESC e das ações consideradas como prioritárias na LDO.

I.3. Cancelamento de despesas liquidadas

Repetição e ampliação da ausência de controle sobre os cancelamentos de despesas liquidadas, que somente até novembro/2011 alcançaram a cifra de R\$ 699,42 milhões, contrariando a norma dos artigos 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64.

I.4. Defensoria Dativa

Ausência de atualização da dívida para com a Defensoria Dativa desde 2009, ausência de prévio empenho e liquidação da despesa respectiva e classificação contábil indevida no passivo não financeiro.

I.5. Fonte de recurso com elevado déficit financeiro

Déficit financeiro de R\$ 309,49 milhões verificado na fonte 9999, de recursos extra-orçamentários, repercutindo negativamente no resultado financeiro apresentado pelo Estado.

I.6. Educação

I.6.1 Inclusão de gastos com os 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.

I.6.2 Reiterado e vultoso superávit no saldo da conta relativa aos recursos do salário-educação, com aplicação de apenas 68,90% dos valores arrecadados, fato que diante dos problemas no sistema educacional, demonstra inobservância do princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da CRFB.

I.6.3 Descumprimento do art. 170, parágrafo único da CE, com aplicação de 1,64% 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%.

I.6.4 Reiterado e vultoso superávit nos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES, com aplicação de apenas 57,63% dos valores arrecadados, demonstrando inobservância do princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da CRFB.

I.6.5 Deficiências na gestão do programa de merenda escolar sob a forma terceirizada, resultando na inobservância dos contratos firmados com as empresas prestadoras do serviço, no aumento de custos para o Estado e, possivelmente, em dano ao erário.

I.7. Saúde

Vultoso superávit na conta relativa aos recursos arrecadados através do programa Revigorar III, com aplicação de apenas 15,49% dos valores arrecadados em ações e serviços públicos de saúde.

I.8. Contabilização dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL

Contabilização da arrecadação dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL através de mecanismo que não identifica as receitas como de natureza tributária, em prejuízo da base de cálculo considerada no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde e, conseqüentemente, na respectiva aplicação de recursos.

I.9. Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES)

Retenção de recursos destinados às Associações e Pais e Amigos dos Excepcionais no valor de R\$ 18,07 milhões, em desacordo com o art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) n. 13.334/05.

I.10. IPREV

Ocorrência de perda financeira estimada em R\$ 100 milhões no Instituto de Previdência – IPREV, em decorrência de reenquadramentos considerados inconstitucionais, fato que impede a realização de compensação entre os regimes de previdência.

I.11. Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte – SOL

Reiteradas inobservâncias, por parte da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte – SOL, de determinações e recomendações relacionadas à solução de falhas especificamente relacionadas ao controle dos repasses efetuados para pessoas físicas e entidades privadas.

II – RECOMENDAÇÕES

II.1. Sistema de Controle Interno (SCI) - Poder Executivo Estadual

II.1.1 Adotar providências para que o Sistema de Controle Interno obedeça ao princípio da segregação das funções, segundo o qual a execução e o controle devem ficar a cargo de órgãos distintos.

II.1.2 Encaminhar o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, com todos os elementos exigidos no art. 70 do Regimento Interno deste Tribunal.

II.2. Planejamento Orçamentário

II.2.1 Realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos contendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa em valores compatíveis com os necessários para a realização dos projetos e atividades.

II.2.2 Priorizar tanto as ações selecionadas pela sociedade catarinense nas audiências públicas do orçamento regionalizado organizadas pela ALESC quanto as ações consideradas como prioritárias na LDO.

II.3. Cancelamento de despesas liquidadas

Adotar providências, instituindo os necessários mecanismos de controle, para que não se repita o cancelamento de despesas liquidadas, conforme tem sido apontado pelo Tribunal desde o exercício de 2007, por afrontar a norma dos artigos 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/64.

II.4. Defensoria Dativa

Adotar providências para o registro correto e atualizado da dívida do Estado com a Defensoria Dativa.

II.5. Descumprimento da “Lei da Transparência”

II.5.1 Adotar providências para aprimorar a informação sobre a despesa por função e subfunção no Portal da Transparência, cujo gestor é a Secretaria da Fazenda, a fim que se dê total cumprimento à Lei Complementar n. 131/09, regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.185/10.

II.5.2 Adotar providências para o efetivo cumprimento da Lei da Transparência pela ALESC, de forma que sejam disponibilizadas informações sobre despesas por função e subfunção, bem como as relativas a licitações e contratos, em total cumprimento à Lei Complementar n. 131/09, regulamentada pelo Decreto Federal n. 7.185/10.

II.6. CODISC

Apresentar medidas efetivas no sentido de que a liquidação da CODISC seja de uma vez por todas concluída.

II.7. IAZPE

Promover estudos fundamentados que demonstrem a viabilidade operacional, técnica e econômico-financeira da IAZPE, para que se reveja a conveniência de manter tal estrutura.

II.8. BESCOR

Promover a extinção da referida empresa ou apresentar estudos fundamentados que demonstrem a necessidade de manter tal estrutura.

II.9. CODESC

Apresentar a este Tribunal estudos fundamentados que demonstrem a conveniência de manter tal estrutura.

II.10. Educação

II.10.1 Atender ao percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências com a realização de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino livre dos gastos com os inativos da educação no cálculo do percentual.

II.10.2 Utilizar o vultoso superávit no saldo da conta relativa aos recursos do salário-educação para atendimento das necessidades da educação básica estadual.

II.10.3 Atender ao disposto no art. 170, parágrafo único da CE, para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado.

II.10.4 Utilizar o vultoso superávit nos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES, para atendimento das necessidades do ensino superior estadual.

II.11. Saúde

Utilizar o vultoso superávit na conta relativa aos recursos arrecadados através do programa Revigorar III, para atendimento das necessidades da saúde estadual.

II.12. Contabilização dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL

Contabilizar a arrecadação dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL como receita de natureza tributária, de forma a não causar diminuição da base de cálculo considerada no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde.

II.13. Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES)

Atender ao disposto art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) n. 13.334/05 com vistas ao repasse dos recursos destinados às Associações e Pais e Amigos dos Excepcionais.

II.14. IPREV

Rever os atos de enquadramento considerados inconstitucionais, medida esta já determinada através da decisão n. 2.440/2008, exarada nos autos do processo APE 06/00471942.

II.15. Ciência e Tecnologia

Atender ao art. 26, da Lei (estadual) n. 14.328/2008, segundo o qual, a aplicação dos recursos destinados à ciência e tecnologia deve ocorrer metade através da EPAGRI e a outra metade por intermédio da FAPESC.

II.16. Publicidade

Promover a redução dos gastos com publicidade, em face do aumento de tais despesas no exercício de 2011 e, sobretudo, em razão dos problemas relacionados à queda de arrecadação decorrente da aprovação da Resolução n. 72 do Senado Federal.

II.17. Secretarias de Desenvolvimento Regional

Reduzir consideravelmente a quantidade de Secretarias regionais para patamares condizentes com a sua necessidade gerencial ou apresentar demonstração cabal por meio de estudos técnicos, da necessidade da manutenção, em sua estrutura, das 36 (trinta e seis) Secretarias regionais existentes.

II.18. Fundo para a Infância e a Adolescência - FIA

Utilizar os recursos alocados no orçamento de modo a garantir às crianças e adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da CRFB.

II.19. Gastos com terceirização

Reforçar os controles sobre os contratos de terceirização, de forma a reduzir os gastos aos montantes estritamente necessários e, sobretudo, que as terceirizações não representem o enfraquecimento do poder público na missão de prestar os serviços obrigatórios e indispensáveis à sociedade.

II.20. Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA

Instrumentalizar o Departamento Estadual de Infraestrutura - DEINFRA com os recursos humanos indispensáveis ao cumprimento de suas finalidades, mediante a realização de concurso público.

II.21. Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina – AGESC

Adotar providências para que a AGESC desenvolva as ações necessárias ao cumprimento de suas finalidades estipuladas no art. 3º da Lei Estadual nº 13.533/05, especialmente para assegurar a prestação dos serviços públicos adequada, isto é, executados com regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e cortesia, nos termos do art. 89 da Lei Complementar Estadual n. 381/07.

Proponho, ainda, que sejam determinadas as seguintes providências:

1. A criação, por este Tribunal de Contas, de comissão com vistas à obtenção de indicadores que possam ser utilizados no exame dos gastos com ensino e também de outras áreas para as quais a percepção social aponta que a qualidade dos serviços públicos prestados não é boa, tais como saúde, infraestrutura e segurança pública.

2. Inclusão na programação de fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2013 de auditoria de natureza operacional e também de regularidade sobre as Secretarias de Desenvolvimento Regional, caso não seja atendida a recomendação do item II.17.

3. Inclusão na programação de fiscalização deste Tribunal para o exercício de 2013 de auditoria de natureza operacional com vistas à identificação de eventuais pontos de melhoria na atuação do Estado quanto a essa área (**dívida ativa**), tendo em vista que restou evidenciada a baixa eficiência na cobrança destes créditos.

4. Não havendo, no PMO 12/00067581, informação de restabelecimento até o final do presente exercício dos repasses às APAE's na forma do art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) n. 13.334/2005, tem lugar a expedição, no processo RLA 11/00392898, de determinação para que se cumpra o disposto no referido dispositivo legal, sob pena de multa, seguindo-se, se for o caso, a comunicação ao Ministério Público Estadual pela prática de improbidade administrativa, decorrente do exercício de ato diverso do previsto em lei (Lei n. 8.429/92, art. 11, I).

5. Instauração de processos de monitoramento das recomendações apontadas neste exame de contas que não constaram do Parecer Prévio das contas do exercício de 2010, sem prejuízo da continuidade dos já existentes, solicitando-se ao Poder Executivo Estadual que apresente "plano de ação" no prazo de 90 dias contados da data do recebimento da comunicação do Parecer Prévio, contendo a especificação das propostas para o atendimento das recomendações constantes deste Parecer Prévio. A propósito, deve ser observado que a relatoria e acompanhamento dos processos de monitoramento devem estabelecer-se de forma itinerante, devendo ser repassada a cada ano ao Conselheiro responsável pelo exame das contas do Governador.

Florianópolis, em 30 de maio de 2012.

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR
CONSELHEIRO RELATOR