

Para onde  
vai o seu  
dinheiro 12





# Para onde vai o seu dinheiro 12

Versão simplificada do Parecer Prévio  
do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Contas do Governo — Exercício 2013  
(Conforme Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000)

# Tribunal de Contas de Santa Catarina

## Assessoria de Comunicação Social

### Coordenadoria de Publicações

SUPERVISÃO Conselheiro Luiz Roberto Herbst  
COORDENAÇÃO EDITORIAL Assessoria de Comunicação Social — Coordenadoria de Publicações  
TEXTOS All Press Comunicação Estratégica  
REVISÃO Norma Andrade da Silva  
COMITÊ EDITORIAL André Luiz Bernardi  
Leonice da Cunha Medina  
Janine Luciano Firmino  
Paulo Cesar Salum  
Alessandro de Oliveira  
Márcia Regina Barreto Moraes  
Isabela Ribas Cesar Portella  
Maria Thereza Simões Cordeiro  
ILUSTRAÇÃO Frank Maia  
PLANEJAMENTO GRÁFICO Ayrton Cruz  
IMPRESSÃO Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina (IOESC)  
TIRAGEM 3.000 exemplares

Ficha catalográfica elaborada  
por Sílvia Berté Volpato CRB 14/408

S231 Santa Catarina. Tribunal de Contas. Para onde vai o seu  
dinheiro 12 : versão simplificada do parecer prévio do  
Tribunal de Contas de Santa Catarina : contas do governo –  
exercício 2013. Florianópolis : Tribunal de Contas, 2014.

76 p.

1. Administração pública – contas. 2. Tribunal de Contas –  
relatório e parecer. I. Título.

CDU 35(816.4)

PEDIDOS DESTA PUBLICAÇÃO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA  
ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES  
Rua Bulcão Viana, 90 — CEP 88020-160 — Florianópolis/SC  
E-mail: publicacoes@tce.sc.gov.br  
Site: www.tce.sc.gov.br

# Sumário

6 Apresentação

8 Introdução

10 Saúde

22 Educação

30 Pacto por Santa Catarina

38 Planejamento Orçamentário

46 Execução Orçamentária

56 Gestão Fiscal do Estado

64 Parecer do Tribunal

# Apresentação

O ano de 2014 foi especial para os brasileiros. Em outubro pudemos mais uma vez exercer na plenitude nosso direito constitucional e inalienável do voto livre. Assim, participamos do processo de escolha dos que nos representam no Legislativo Estadual e Federal, e elegemos o Governador do Estado e a Presidente da República. O voto torna legítimas as decisões destes servidores públicos, mas não é um “cheque em branco” para que eles façam o que bem entenderem.

Pelo contrário: o administrador público de qualquer esfera ou qualquer nível hierárquico é, em suma, um servidor público. Ele deve satisfação de seus atos à população, que sustenta o Governo com o pagamento de impostos. Cabe a cada cidadão, então, cobrar qualidade, eficiência e correção dos eleitos e de todos os funcionários públicos.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) concorda que o cidadão é um ente imprescindível na fiscalização do gasto público. E acredita que a oferta de informação de qualidade — compreensível, detalhada, precisa e contextualizada — pode ser uma arma importante para que cada catarinense seja também um protagonista no necessário esforço pela melhoria da gestão pública.

O “Para Onde vai o Seu Dinheiro” tem esta filosofia como diretriz básica. O documento surgiu para atender determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e desde sempre busca se tornar palatável, e, mais que isso, apresentar de forma atrativa a leitores não especialistas as informações sobre os gastos do Governo em cada ano.

O conhecimento é ferramenta essencial para a ação. Com a publicação do “Para Onde vai o Seu Dinheiro”, a Corte de Contas catarinense pretende garantir ao cidadão o acesso a conhecimento importante, de forma a tornar cada leitor um fiscal da gestão pública. Dessa forma, colabora para que se tenha um Estado cada vez mais eficiente e prestador de serviços, aos cidadãos, com qualidade.

CONSELHEIRO JULIO GARCIA  
Presidente do TCE/SC

# Introdução

À luz do que dispõe o art. 59, inciso I, da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas deve apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado mediante Parecer Prévio, o qual tem a função de subsidiar o julgamento político de competência da Assembleia Legislativa do Estado.

A nossa Carta Magna, a Constituição Cidadã, tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inciso III), apresentando em seu art. 6.º os direitos sociais; dentre os quais, destaco “a educação, a saúde, a segurança, (...) a proteção à infância e a assistência aos desamparados”.

Assim, ao Estado compete o papel de gerir os recursos públicos, com o objetivo de garantir ao cidadão a proteção de seus direitos individuais, proporcionando condições mínimas de existência, sempre na busca do ponto de equilíbrio frente a desigualdades hoje existentes em nossa sociedade.

Neste viés, o Parecer Prévio que apresenta a análise das Contas do Governo do Estado de Santa Catarina relativas ao exercício de 2013, além de cumprir com sua competência opinativa, buscou orientar o Gestor para o adequado emprego do dinheiro público proporcionando meios ao pleno exercício da cidadania.

Após a análise das finanças, o TCE/SC, com este instrumento, procura apontar medidas a ser tomadas pela Administração Pública a fim de disponibilizar para o cidadão padrões de educação, saúde e segurança pública que atendam ao princípio da dignidade da pessoa humana (CRFB/1988).

O “Para Onde Vai o Seu Dinheiro” retrata os principais tópicos do Parecer Prévio, de forma simples e acessível, informando os leitores dados — nem

sempre conhecidos nem facilmente encontrados — sobre a gestão pública. Reforça-se que a intenção da presente obra é oferecer mais ferramentas para que o cidadão catarinense se torne um fiscal do gasto público, auxiliando o Tribunal de Contas em seu papel fiscalizador, e o próprio Governo do Estado no aumento da qualidade da prestação dos serviços públicos.

CONSELHEIRO HERNEUS DE NADAL  
Relator das Contas do exercício de 2013 do Governo do Estado

CAPÍTULO  
I

# Saúde





## Saúde é prioridade para o brasileiro

**A** metade dos brasileiros (49% dos entrevistados) disse que a saúde deve ser vista como prioridade pelos gestores públicos. Parcela ainda maior (58% dos entrevistados) defendeu que a saúde é o principal problema do país. A segurança pública e a educação foram outros temas em destaque na pesquisa.

Os dados são do estudo Retratos da Sociedade Brasileira — Problemas e Prioridades para 2014, feito em parceria pelo Ibope Inteligência e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), com 15.414 entrevistas.

Já se foi um quarto de século desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mas ainda naquela época, quando o país dava os primeiros passos da redemocratização, o anseio popular por mais saúde já fazia eco no Congresso Nacional. O resultado foi a determinação constitucional de investimentos na área.

A definição de investimentos está prevista no art. 198 da Constituição, e é regulamentada por legislação complementar (lei n.º 141/2012). Na prática fica definido que o Estado deve destinar pelo menos R\$ 12,00 de cada R\$ 100,00 arrecadados com impostos e transferências em serviços públicos de saúde. **Em Santa Catarina, mostram os dados da prestação de contas do Governo: a aplicação mínima exigida para o cumprimento da lei deveria ser de R\$ 1,62 bilhão em 2013.**

**O gasto efetivo foi maior, equivalendo a 12,02% das receitas — com um desembolso excedente de R\$ 2,77 milhões.** Nos últimos anos, nem sempre o Governo tem cumprido a determinação legal de aplicação de recursos em saúde. Em 2012, por exemplo, o Estado investiu R\$ 171,28 milhões a menos do que o necessário para atender à determinação constitucional de aplicações no setor.

O cumprimento da lei é obrigatório para qualquer cidadão, e essencial para o gestor público. A objetividade dos números, porém, pode não

ser suficiente para revelar a situação real do que se busca avaliar. Por isso o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) optou por ampliar e aprofundar a análise do tema e enviou técnicos para ver de perto a situação. O trabalho de campo, que ocorreu entre os meses de setembro e novembro de 2013 e em abril de 2014, está resumido em relatórios de avaliação que indicam problemas de gestão na área de saúde comuns a vários estabelecimentos e à própria Secretaria de Estado da Saúde (SES) e questões pontuais constatadas em sete dos principais hospitais catarinenses.

#### **DA VERIFICAÇÃO DO QUADRO GERAL, FORAM IDENTIFICADOS SETE PROBLEMAS PRINCIPAIS:**

- a) Falta de autonomia de gestão orçamentária, financeira e de pessoal por parte dos Hospitais públicos estaduais.
- b) Excesso de centralização de créditos orçamentários e financeiros na Secretaria de Estado de Saúde. Atribuições devem ser repassadas às Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs).
- c) Mudança constante de pessoal nomeado por parte da administração da Secretaria, interrompendo constantemente o planejamento das unidades hospitalares e atrasando pedidos de material, projetos em estudo.
- d) Excesso de centralização político-administrativa por parte da SES.
- e) Controle deficiente sobre os custos e demandas das unidades hospitalares (UHs). As estatísticas fornecidas mensalmente pelas UHs têm sido pouco utilizadas para a tomada de decisões futuras com o objetivo de dar maior celeridade ao atendimento à população em geral.
- f) Falta de controle e divulgação pública das enormes listas de espera de cada unidade hospitalar.
- g) Falta de manutenção preventiva das instalações hospitalares do Estado.

Os problemas de gestão na área da saúde não vêm de hoje. Pelo menos desde 2010 o TCE/SC faz avaliações periódicas na área e lista melhorias necessárias. Em 2013 o Governo do Estado contratou, com dispensa de licitação, uma consultoria externa para implementar plano de gestão estratégica da saúde com previsão de ações nos 14 hospitais do Estado e na própria Secretaria de Estado da Saúde.

A Roland Berger Strategy Consultants Ltda. recebeu R\$ 3,95 milhões e desenvolveu estudos, diagnósticos e proposição de ações para a área entre o segundo trimestre e novembro de 2013.

#### **O PARECER PRÉVIO APROVADO PELO PLENO DO TCE/SC TRAZ AS PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES DO RELATÓRIO DA CONSULTORIA:**

- ▶ Há necessidade de simplificar a estrutura organizacional de recursos humanos, selecionar e treinar servidores e garantir a melhoria da comunicação interna.
- ▶ A gestão dentro dos hospitais é fragmentada e pouco profissional.
- ▶ Os sistemas internos de organização dos hospitais inviabilizam o controle efetivo da gestão pelos dirigentes.
- ▶ Há necessidade de ampliar a abrangência das chefias e flexibilizar a lotação dos servidores, abrindo a possibilidade de estender as mudanças aos hospitais para otimizar os recursos humanos disponíveis.
- ▶ A nomeação de chefias na área de saúde é, em geral, política, sem a adequação necessária entre o profissional e o cargo ocupado.
- ▶ Os hospitais devem ser geridos com uso de ferramentas de planejamento e acompanhamento e definição de metas de desempenho.
- ▶ As compras feitas pela Secretaria de Estado da Saúde devem ser reorganizadas.
- ▶ As compras precisam ser guiadas por um planejamento de demanda.
- ▶ Os processos de aquisição de bens e serviços são muito lentos e burocráticos.

O TCE/SC já havia feito considerações semelhantes em relatórios encaminhados ao Governo nos últimos anos. Apesar disso, os problemas persistem. **Agora o Tribunal de Contas pretende acompanhar o andamento da implantação do plano proposto para garantir que as ações previstas sejam realmente postas em prática.**

Em paralelo às análises de processos, o TCE/SC buscou verificar a situação dos hospitais que atendem à população catarinense. Os técnicos visitaram sete das 14 instituições em funcionamento no Estado e identificaram diversos problemas:

## **Hospital Regional de São José Dr. Homero de Miranda Gomes**

### ***Características***

Referência em ortopedia/traumatologia, oftalmologia, cirurgia bariátrica e neurocirurgia.

O hospital mantém a emergência aberta ao público durante as 24 horas do dia, e recebe pacientes de diversas regiões do Estado, sem a realização de triagem nem encaminhamento prévio. Isso resulta na superlotação.

### ***Problemas identificados quando da visita dos técnicos do TCE/SC***

A estrutura física necessita de reforma urgente, e não há manutenção preventiva adequada de equipamentos, o que resulta em grande quantidade de aparelhos guardados à espera de conserto. O hospital também carece de salas cirúrgicas nas emergências e sofre com a falta de anestesiólogistas.

A lista de espera é de 6.185 cirurgias. A média realizada ao mês é de 649.





**SENHA**  
**6186**



## **Instituto de Cardiologia de Santa Catarina (INCA) — São José**

### *Características*

Referência em cirurgias cardíacas e vasculares.

### *Problemas identificados quando da visita dos técnicos do TCE/SC*

A escassez de leitos para a recuperação no pós-operatório de cirurgias cardíacas e vasculares de grande porte é um gargalo que impede o aumento no número de procedimentos realizados. Hoje o INCA tem cinco leitos para esse tipo de paciente. Além disso, o Instituto divide instalações com o Hospital Regional de São José, o que gera demanda excessiva sobre serviços como os exames de raio X, a emergência, os autoclaves e a lavanderia.

A lista de espera por cirurgias tem 733 pacientes.

## **Hospital Infantil Joana de Gusmão — Florianópolis**

### *Características*

Referência no Estado no atendimento infantil.

O hospital tem emergência aberta ao público em geral na área infantil e recebe pacientes de cidades de todo o Estado. A demanda é superior à capacidade de atendimento.

### *Problemas identificados quando da visita dos técnicos do TCE/SC*

Há um controle precário da lista de espera das cirurgias e profissionais em número insuficiente para garantir o melhor funcionamento da estrutura.

O controle é feito apenas para as cirurgias de otorrinolaringologia. A fila tem 1.785 pacientes à espera de cirurgias.

## **Hospital Regional Hans Dieter Schmidt — Joinville**

### *Características*

Referência em cirurgia cardíaca, gastroplastia, labiopalatal, vascular e endovascular.

### *Problemas identificados quando da visita dos técnicos do TCE/SC*

A estrutura física está em péssimo estado de conservação, e há necessidade de reforma nos setores de emergência, salas de observação, raio X, salas de medicação e leitos.

A fila de espera tem 1.337 pacientes. A média de cirurgias realizadas, em 2013, foi de 334 por mês.

## **Hospital Celso Ramos — Florianópolis**

### *Características*

Referência nas áreas de neurocirurgia, ortopedia e oftalmologia. Além disso, realiza procedimentos cirúrgicos nas áreas de cirurgia geral e do aparelho digestivo, urológica, vascular periférica, otorrinolaringológica, plástica, torácica e bucomaxilofacial.

### *Problemas identificados quando da visita dos técnicos do TCE/SC*

O hospital carece de novos leitos, e, quando da visita dos técnicos do TCE/SC, tinha demanda não atendida por 59 técnicos e auxiliares de enfermagem e sete enfermeiros para suprir as necessidades dos centros cirúrgicos, e de outros 30 enfermeiros e 109 auxiliares de enfermagem para atender os demais leitos.

A lista de espera por cirurgias tem 5.707 pacientes.

## Hospital Geral e Maternidade Tereza Ramos — Lages

### *Características*

Referência nas áreas de oncologia, queimados (adulto), bariátrica, cirurgia geral, urologia, mastologia, proctologia e ginecologia. Dos hospitais visitados, o Tereza Ramos é o que está em melhores condições.

## Hospital Florianópolis

### *Características*

A gestão do hospital é feita por uma organização social (OS). O Estado repassa os recursos, e essa instituição faz desde a contratação de pessoal até a aquisição de materiais, medicamentos e serviços.

### *Problemas quando da visita dos técnicos do TCE/SC*

O Governo do Estado reformou as instalações antes de repassar o comando do hospital à OS. Apesar da qualidade atual das instalações, o hospital sofre com a falta de pessoal suficiente para atender toda a demanda.







CAPÍTULO  
II

# Educação



A educação é essencial para manter a qualidade de vida da população e obter o desenvolvimento econômico e social do Estado. A Constituição Federal determina que um de cada quatro reais — 25% — arrecadados com impostos ou recebidos como transferência da União, deduzidos os valores repassados aos municípios, seja aplicado em ações listadas no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Em 2013, o valor era de R\$ 3,38 bilhões.

Assim como nos Pareceres Prévios dos exercícios anteriores, o TCE/SC considerou a inclusão de R\$ 731,16 milhões destinados ao pagamento de funcionários inativos (aposentados e pensionistas) do setor para fins de cumprimento do mínimo constitucional na educação.

Por outro lado, o Tribunal de Contas recomendou a constituição de comissão mista, formada por representantes do TCE/SC e das secretarias da Fazenda e da Educação, para que seja equacionada a questão da inclusão dos gastos com inativos na apuração das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. A intenção é garantir que os 25% de receitas aplicadas sejam gastos em ações essenciais para a melhoria das instalações das escolas estaduais, por exemplo.

Parte significativa dos investimentos foi coberta com dinheiro do chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Em 2013, o fundo tinha R\$ 1,75 bilhão. O gasto realizado foi um pouco menor, de R\$ 1,72 bilhão, restando saldo para a aplicação no primeiro trimestre de 2014, como permitido pela legislação.

A regra determina ainda como deve ser gasto o dinheiro. Pelo menos 60% do Fundeb (R\$ 1,05 bilhão em 2013) precisa ser usado no pagamento de professores da educação básica. Os dados mostram que os desembolsos ao longo do ano foram superiores a esse valor, chegando a R\$ 1,45 bilhão. O dinheiro foi aplicado no pagamento de profissionais do magistério do ensino fundamental, do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação especial.

## REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Em R\$

ÓRGÃO/AÇÃO/SUBFUNÇÃO	EMPENHADA
<b>450001 — SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO</b>	<b>1.451.558.448,18</b>
0949 — ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL E ENCARGOS	1.451.558.448,18
361 — Ensino Fundamental	792.547.729,33
362 — Ensino Médio	487.962.629,72
366 — Educação de Jovens e Adultos	50.430.744,78
367 — Educação Especial	120.617.344,35
<b>TOTAL</b>	<b>1.451.558.448,18</b>

Fonte | SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Dezembro de 2013.

Nota | <sup>1</sup> Execução orçamentária das fontes de Recursos 0131 (Recursos do FUNDEB — Transferência da União); 0186 (Remuneração de disponibilidade bancária — FUNDEB); 0331 — FUNDEB — transferências da União — exercícios anteriores); e 0386 (Remuneração de disponibilidade bancária — FUNDEB).

## Remuneração de profissionais do magistério da educação básica exercício de 2013

A avaliação dos dados contábeis, porém, é insuficiente para representar a situação da educação em Santa Catarina. Visitas a estabelecimentos de ensino mostraram que alunos e professores utilizam instalações em condições inadequadas, que não garantem o conforto de quem ensina ou aprende e podem até por em risco o bem-estar das pessoas.

Os auditores fiscais de controle externo do Tribunal de Contas estiveram em 13 escolas estaduais em Araranguá, Tubarão, Laguna, Imbituba, Garopaba, Florianópolis (três), Santo Amaro da Imperatriz e Palhoça (quatro). Os problemas em todos os locais são muito semelhantes, e podem ser vistos também em outros pontos do Estado.

Vale citar um trecho do Parecer Prévio da Corte de Contas:

**“As condições de conservação da edificação de algumas das escolas visitadas deixaram os técnicos impressionados com o descaso com a conservação do patrimônio público, o desrespeito com as pessoas que dele se utilizam, principalmente dos alunos e professores devido à sensação de medo face à falta de segurança a qual estão submetidos.”**





**ADIANTE, O TEXTO LISTA OS PONTOS CONSIDERADOS MAIS RELEVANTES PELOS TÉCNICOS DO TCE/SC QUE PERCORRERAM AS ESCOLAS:**

- ▶ Falta de manutenção preventiva;
- ▶ Falta de equipamentos de combate a incêndios;
- ▶ Problemas de acessibilidade;
- ▶ Uso de material de construção de baixa qualidade nas obras;
- ▶ Falta de fiscalização em obras de ampliação ou reforma;
- ▶ Distanciamento das SDRs, principalmente das gerências de infraestrutura, que deveriam fiscalizar obras e reformas;
- ▶ Desmotivação dos professores;
- ▶ Excesso de contratação de temporários para substituição de profissionais afastados por problemas de saúde, licença-prêmio, trabalhando fora de sala de aula ou em readaptação.

A educação básica é atribuição primordial do Estado. Mas a Constituição catarinense determina que sejam feitos investimentos também no ensino superior, basicamente pela concessão de bolsas de estudo ou pesquisa para alunos carentes e em áreas estratégicas.

Em 2013, o Governo deveria ter destinado R\$ 169,16 milhões para essas bolsas. Em vez disso, os gastos foram de apenas R\$ 62,92 milhões, descumprindo, assim, o art. 170 da Constituição Estadual.

## APLICAÇÃO EFETIVA EM ENSINO SUPERIOR (ART. 170 DA CE/89) — 2013

			Em R\$
ESPECIFICAÇÃO			VALOR
Impostos e transferências destinados à MDE (25% da receita líquida de impostos e transferências)			3.383.150.067,43
Especificação	Valor a Aplicar (a)	Despesa Empenhada (b)	Diferença (a-b)
<b>Aplicação Mínima em Ensino Superior (5% da MDE)</b>	<b>169.157.503,37</b>	<b>62.919.681,61</b>	<b>106.237.821,76</b>
Fund. Educacionais de Ensino Superior inst. por lei municipal — art. 1.º, I, da LCE n.º 281/05 (4,500% da MDE) = 90%	152.241.753,03	56.211.373,02	96.030.380,01
Demais Instituições de Ensino Superior — art. 1.º, II, da LCE n.º 281/05 (0,500% da MDE) = 10%	16.915.750,34	6.708.308,59	10.207.441,75
Percentual de Participação	100,00%	37,20%	62,80%
<b>Percentual Mínimo de Aplicação (5% da MDE)</b>	<b>5,00%</b>	<b>1,86%</b>	<b>3,14%</b>

Fonte | SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Dezembro de 2013; e Lei Complementar (estadual) n.º 281/05.



### Aplicação efetiva em ensino superior

O não atendimento à norma constitucional de aplicação de recursos no ensino superior se repete ano após ano. Entre 2009 e 2013, por exemplo, a soma dos recursos que deixaram de ser aplicados no apoio a alunos carentes chegou a R\$ 413,79 milhões.



CAPÍTULO  
III

# Pacto por Santa Catarina



A capacidade de investimento dos Estados está comprometida por uma série de fatores que incluem a concentração de recursos tributários na União, o comprometimento com o pagamento do funcionalismo, o endividamento, entre outros. Por outro lado, a demanda por serviços e obras em áreas como segurança pública, infraestrutura, educação, saúde e defesa civil é crescente.

O Governo do Estado tenta enfrentar essa equação, à primeira vista insolúvel, com o Pacto por Santa Catarina. O Pacto prevê a realização de ações nas áreas social e econômica. A fonte primordial de recursos são financiamentos de longo prazo que vão impactar futuramente nas dívidas do Estado, mas que podem garantir obras no cenário atual.

Com recursos de R\$ 9,88 bilhões, a maior parcela veio de contratos de financiamento com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), R\$ 3,61 bilhões. Outros R\$ 3,05 bilhões serão emprestados pelo Banco do Brasil. Há ainda dinheiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), R\$ 625 milhões; da Corporação Andina de Fomento (CAF), R\$ 137 milhões; de convênios (R\$ 526,15 milhões); e de operações classificadas como Outros (R\$ 1,92 bilhão), que incluem recursos próprios.



**A infraestrutura é o destino principal do dinheiro, com previsão de desembolsos de R\$ 2,43 bilhões na área. Estavam previstos gastos significativos também com saneamento (R\$ 1,75 bilhão), educação (R\$ 609,93 milhões) e defesa civil (R\$ 600,80 milhões). O Governo também utilizou recursos do Pacto para viabilizar o Fundo de Apoio aos Municípios (Fundam), que vai garantir R\$ 500 milhões para obras de infraestrutura, logística, mobilidade, educação, saúde, lazer, e para a aquisição de máquinas por prefeituras.**

A avaliação feita pelos técnicos do TCE/SC mostrou ainda que o Governo não tinha definido até o fim de 2013 o destino de R\$ 2 bilhões contratados com o Banco do Brasil, e que destinaria R\$ 979,66 milhões para pagar dívidas das Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc).

A execução orçamentária do Pacto em 2013 mostra que os maiores desembolsos foram para o pagamento de dívidas. Na Celesc, o pagamento de dívidas consumiu mais recursos do que o previsto inicialmente — R\$ 999,79 milhões. Sozinha a operação representou 58,27% do Pacto ao longo do ano. Outros R\$ 200 milhões foram aplicados no Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE). Em obras, os maiores gastos foram na área de infraestrutura — R\$ 312,25 milhões. Houve ainda investimentos em segurança pública, saúde, assistência social, entre outras áreas, totalizando R\$ 1,71 bilhão. Desse volume de recursos, R\$ 1,59 bilhão, o equivalente a 92,74% do total, veio de operações de crédito.

### EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR ÁREA/AÇÕES DE GOVERNO EM 2013

Em R\$	
ÁREAS DE GOVERNO	DESPESA EMPENHADA
Alongamento da Dívida BNDES/CELESC	999.788.512,20
Infraestrutura	312.251.290,66
BRDE (Capitalização)	200.000.000,00
Segurança Pública	64.698.501,31
Educação	63.189.798,62
Justiça e Cidadania	24.892.797,08
Cultura e Lazer	16.014.360,32
Saúde	14.529.232,37
Assistência Social	8.302.485,00
Defesa Civil	7.252.245,84
FUNDAM	4.898.178,74
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.715.817.402,14</b>

Fonte | SIGEF — Relatório da Execução Orçamentária por Programa/Ação/Subação — 2013.

## Execução Orçamentária por área/ações de governo em 2013

A relação de projetos que receberam recursos apresenta ainda a pavimentação de estradas, a compra de veículos para serviços de segurança pública, a construção de escolas, as ampliações de hospitais e os projetos nas áreas de defesa civil, cultura e lazer e assistência social. Os municípios receberam pelo Fundam R\$ 4,89 milhões, e a Defesa Civil, R\$ 7,25 milhões.

### DESPESAS MAIS RELEVANTES POR ÁREA/AÇÕES DE GOVERNO 2013

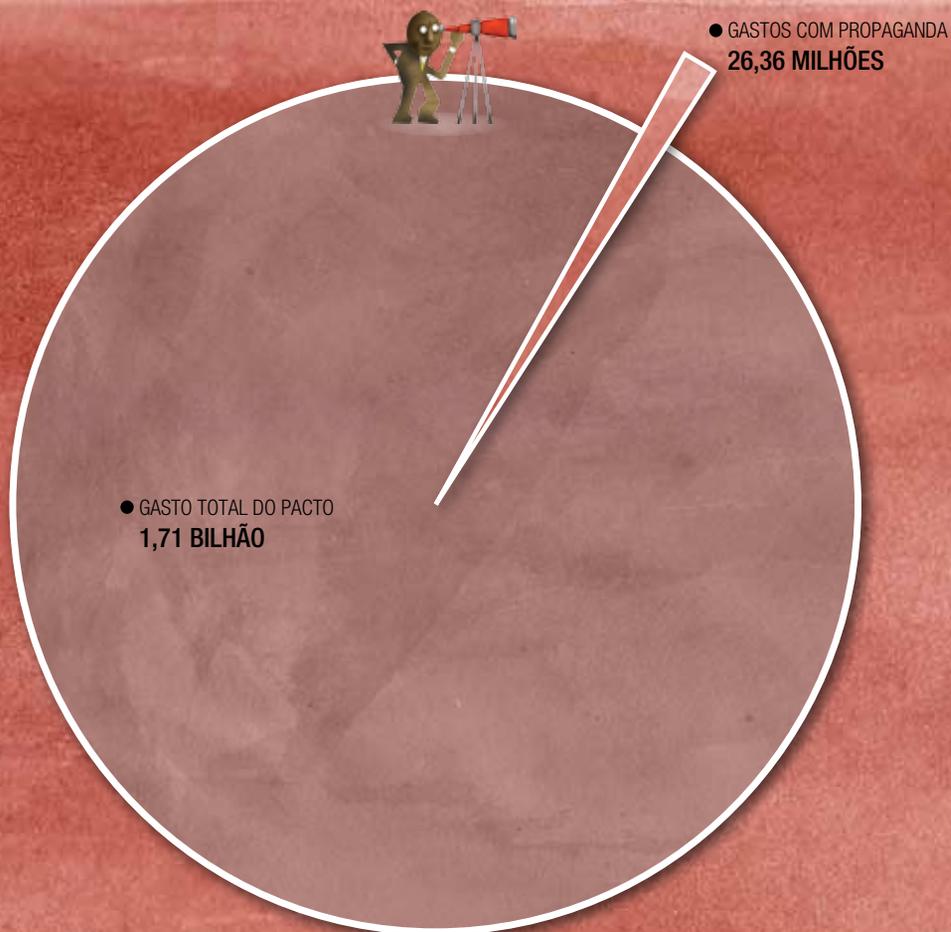
Em R\$

ÁREAS DE GOVERNO	DESPESAS DE VALOR MAIS RELEVANTE	VALOR
Alongamento da Dívida BNDES/CELESC	Pagamento de Dívidas (juros e principal)	999.788.512,20
Infraestrutura	Pavimentação e Revitalização de Estradas	312.251.290,66
BRDE (Capitalização)	Integralização de Capital no BRDE	200.000.000,00
Segurança Pública	Aquisição de Veículos	64.698.501,31
Educação	Construção e Reforma de Escolas	47.681.787,04
Justiça e Cidadania	Construção de Presídios	17.410.187,08
Cultura e Lazer	Arena Multiuso em Florianópolis	16.014.360,32
Saúde	Ampliações e Readequações de Hospitais	47.681.787,04
Assistência Social	Aquisição de Veículos	8.302.485,00
Defesa Civil	Medidas de Prevenção de Desastres na Bacia do Rio Itajaí	7.252.245,84
FUNDAM	Apoio aos Projetos Municipais de Investimento	4.898.178,74
<b>TOTAL GERAL</b>		

## Propaganda

Um dado relativo às contas do Pacto chamou a atenção dos técnicos. Ao longo de 2013, as campanhas publicitárias do programa consumiram R\$ 26,36 milhões.

### COMPARAÇÃO DA DESPESA TOTAL DO PACTO COM DESPESA DE PROPAGANDA



## CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS DO PACTO PAGAS EM 2013

Em R\$

CÓDIGO	NOME	VALOR PAGO
180/2012	PACTO PELA SEGURANÇA	5.526.147,32
178/2012	PACTO POR SANTA CATARINA	5.295.774,46
017/2013	PACTO POR SANTA CATARINA — OBRAS	3.252.540,10
010/2013	PACTO PELA EDUCAÇÃO	2.895.823,84
028/2013	PACTO DAS ESTRADAS	2.535.427,66
106/2013	PACTO DEFESA CIVIL	2.356.771,24
214/2012	OPERAÇÃO ORDEM DE SERVIÇO	2.251.945,76
196/2013	PACTO POR SANTA CATARINA — REGIONAIS	648.285,45
104/2013	PACTO ESTRADAS/GRANDE FLORIANÓPOLIS	502.665,10
061/2013	RODOVIAS EM OBRAS	325.924,32
013/2013	PROGRAMAÇÃO VISUAL PONTE	247.658,31
190/2013	PACTO POR SANTA CATARINA — REGIONAIS	194.817,65
131/2013	PACTO POR SANTA CATARINA — HOSPITAL CHAPECÓ	124.959,79
052/2013	PACTO POR SANTA CATARINA — HOSPITAL MARIETA	104.874,76
087/2012	GRANDES OBRAS	28.444,07
187/2012	PACTO POR SANTA CATARINA	23.617,50
142/2012	PACTO POR SANTA CATARINA — SAÚDE	19.184,71
039/2013	APRESENTAÇÃO PONTE	13.834,50
178/2013	PACTO DEFESA CIVIL	10.161,75
001/2013	PROGRAMA BID	6.770,03
193/2012	PONTE HERCÍLIO LUZ	253,00
<b>TOTAL</b>		<b>26.365.881,32</b>

Fonte | Ofício GABA/SEC n.º 033/14, de 1.º de abril de 2014.

Só as campanhas de ações na área de infraestrutura custaram R\$ 9,16 milhões. Outros R\$ 5,52 milhões foram desembolsados para divulgar ações na segurança pública, e R\$ 2,85 milhões para iniciativas na educação. O item que mais chamou a atenção da equipe técnica diz respeito justamente à defesa civil. A área teve despesas de R\$ 7,25 milhões executadas pelo Pacto. Os gastos com propaganda foram de R\$ 2,36 milhões — 32,64% do total.

## CAMPANHAS PUBLICITÁRIAS DO PACTO POR ÁREA

Em R\$

ÁREAS DE GOVERNO	DESPESA EXECUTADA	DESPESA COM PUBLICIDADE	% PUBL./DESP.
Infraestrutura	312.251.290,66	9.165.462,85	2,94%
Segurança Pública	64.698.501,31	5.526.147,32	8,54%
Educação	63.189.798,62	2.895.823,84	4,58%
Saúde	14.529.232,37	249.019,26	1,71%
Defesa Civil	7.252.245,84	2.366.932,99	32,64%

Diante desses valores, o Parecer Prévio aprovado pelo Pleno do TCE/SC diz que “resta inarredável a conclusão de que as despesas com propaganda e publicidade do Pacto merecem análise minuciosa do Poder Executivo, para que não venham a comprometer valores que a realidade da Administração Pública Estadual demonstra serem imprescindíveis à melhora dos serviços públicos”.

CAPÍTULO  
IV

# Planejamento Orçamentário





O planejamento é etapa essencial em qualquer projeto. Imagine quando estão em jogo um orçamento bilionário e o atendimento a demandas essenciais de toda uma população. Por isso, existem ferramentas de planejamento que devem guiar os gastos públicos. E elas são basicamente três: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública de forma regionalizada e tem como horizonte um período relativamente longo — quatro anos. A LDO detalha essas metas e prioridades e contém definições de estimativas de receitas e despesas que servirão de base para a LOA. Essa última é a autorização de despesas propriamente ditas e, por isso, deve ter como ponto de partida estimativas de receitas, despesas e investimentos para o período de 12 meses, além de apresentar números bastante próximos da realidade.

Os técnicos do TCE/SC avaliaram as despesas previstas na LDO e as efetivamente realizadas pelo Estado em 2013. A previsão inicial era de gastos de R\$ 18,87 bilhões ao longo do ano. Em vez disso, os desembolsos somaram R\$ 19,25 bilhões, uma diferença relativamente pequena, de R\$ 38 milhões.

**O quadro geral, portanto, mostra uma situação satisfatória, mas uma avaliação mais minuciosa aponta deficiências no planejamento do Governo. Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef) mostram que a Lei Orçamentária fixou as despesas para 2013 em R\$ 19,35 bilhões. Ao longo do ano houve ajustes que elevaram esse valor para R\$ 22,97 bilhões. Os desembolsos efetivamente realizados ficaram em R\$ 19,25 bilhões.**

## DESPESA CLASSIFICADA EM NÍVEL DE GRUPO DE NATUREZA — 2013

Em R\$

2013	FIXADA (A)	AUTORIZADA (B)	% B/A	EXECUTADA C	% C/A	% C/B
CORRENTES	15.464.480.597	17.564.635.058	113,58	16.175.395.668	104,60	92,09
Pessoal e Encargos Sociais	8.958.636.657	10.842.913.869	121,03	10.558.885.099	117,86	97,38
Juros e Encargos da Dívida	667.050.000	770.850.747	115,56	668.313.458	100,19	86,70
Outras Despesas Correntes	5.838.793.940	5.950.870.442	101,92	4.948.197.110	84,75	83,15
CAPITAL	3.797.639.739	5.317.902.166	140,03	3.078.944.196	81,08	57,90
Investimentos	2.496.152.027	3.363.527.304	134,75	1.251.047.736	50,12	37,19
Inversões Financeiras	229.721.474	254.568.255	110,82	244.797.529	106,56	96,16
Amortização da Dívida	1.071.766.238	1.699.806.607	158,60	1.583.098.932	147,71	93,13
CAPITAL + CORRENTES	19.262.120.336	22.882.537.224	118,80	19.254.339.864	99,96	84,14
Reserva de Contingências	1.000.000	-	0,00	-	0,00	0,00
RPPS	88.158.323	88.158.323	100,00	-	0,00	0,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>19.351.278.659</b>	<b>22.970.695.547</b>	<b>118,70</b>	<b>19.254.339.864</b>	<b>99,50</b>	<b>83,82</b>

Fonte | SIGEF — Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — 2013.

Os números mostram grande discrepância entre o gasto planejado e realizado em algumas atividades. As despesas com pessoal, por exemplo, foram 17,86% maiores do que o previsto. A amortização da dívida (pagamento do Principal) consumiu R\$ 1,58 bilhão. O valor é 47,71% maior do que o fixado no Orçamento. Por outro lado, os investimentos ficaram em R\$ 1,25 bilhão, metade do previsto.

Diante desse quadro, o Relatório Técnico da Corte de Contas alerta: “(...) os números demonstram que permanece a prática, na previsão orçamentária inicial, de subavaliação do pagamento da dívida e, principalmente, superavaliação dos investimentos”. Esse é um comportamento recorrente. O repetido descompasso entre investimentos previstos e realizados torna o Estado um gerador de falsas expectativas.

## Participação popular

Duas comissões da Assembleia Legislativa — a de Finanças e Tributação e a do Orçamento — promovem todos os anos uma série de audiências públicas nas diversas regiões de Santa Catarina. Esses encontros têm como objetivo atender a determinação constitucional de participação popular na definição de prioridades de investimentos. Na prática, os parlamentares ouvem dos moradores quais obras ou ações governamentais são mais importantes para cada localidade. A LDO determina que esses projetos tenham prioridade no recebimento de verbas.

Em 2012, a população reunida nas audiências públicas definiu 108 prioridades para o ano seguinte. Os projetos, juntos, tinham orçamento de R\$ 83,09 milhões. Apenas três receberam recursos, ainda assim muito abaixo do necessário. O gasto total com as prioridades definidas nas audiências públicas de 2012 foi de R\$ 4,98 milhões.

### PRIORIDADES DO ORÇAMENTO DE 2013

Em R\$

#### SDR SÃO JOAQUIM

Subação	Execução	Descrição	Orçado	Empenhado	%
001059	2013	Adequação e melhoria da infraestrutura do aeroporto de São Joaquim	1.400.000,00	759.896,26	54,27
001302	2013	Pavimentação da SC-370, trecho Uribici-Serra do Corvo Branco-Grão Pará	29.000.000,00	4.221.427,05	14,55

#### SDR VIDEIRA

002221	2013	Reabilitação da SC-156, trecho Fraiburgo-Videira	9.400.000,00	1.400.000,00	14,89
--------	------	--	--------------	--------------	-------

<b>VALOR TOTAL ORÇADO LOA X VALOR REALIZADO NAS SDRS, APENAS AQUELAS QUE TIVERAM EXECUÇÃO (SOMENTE 3 DAS 36 REGIONAIS REALIZARAM DESPESAS DE METAS ESCOLHIDAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS)</b>			<b>39.800.000,00</b>	<b>4.981.323,31</b>	<b>12,51</b>
--	--	--	----------------------	---------------------	--------------

Fontes | Relatório de Execução Orçamentária das metas elencadas em Audiência Pública para LOA-2013 — ALESC ([www.alesc.sc.gov.br/orçamento](http://www.alesc.sc.gov.br/orçamento))/SEF; e Relatório de despesa por programa, ação/subação da SEF extraído do SIGEF.



Além das ações definidas em audiências públicas, há aquelas que integram os planos do próprio Governo. O TCE/SC acompanhou a execução de despesas e obras nas áreas de transportes e assistência social.

O PPA 2012/2015 define ações de construção, implantação e pavimentação de rodovias. Para detalhar a análise, os técnicos concentraram a atenção em uma das ações de pavimentação. Inicialmente estavam previstas obras em 36 trechos, mas foram executadas despesas em apenas 10. Na pavimentação da SC-100 (trecho Barra do Camacho — Laguna), a execução orçamentária foi equivalente a 485,67% do previsto. Já na pavimentação da SC-467 (trecho Jaborá-Ouro), a execução orçamentária foi de 48,21%. O ideal é que haja menos disparidades entre os valores planejados e executados.

Também houve problemas pela ausência de registro no Sigef das obras físicas efetivamente realizadas.

## EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO 0057

Em R\$

SUBAÇÃO	VALOR ORÇADO R\$	META PREVISTA	META REALIZADA	DESPESA REALIZADA	% REALIZADO
001296-Pavimentação da SC-114, Caminho das Neves, trecho São Joaquim	1.000.000,00	29Km	1,94Km	592.913,19	59,29
001402-Pavimentação do trecho Praia do Ervino	16.000.000,00	13km	-	16.660.866,41	104,13
012336-Pavimentação do Contorno Viário Garuva à BR-101	16.410.000,00	9Km		8.490.501,72	51,74
000333-Pavimentação trecho Aeroporto-Joinville-Estaleiro-Glória	16.000.000,00	50Km		2.928.170,98	18,30
000350-Pavimentação da SC-100, trecho Barra do Camacho-Laguna	4.320.000,00	17Km		20.981.012,46	485,67
000406-Pavimentação da SC-446, trecho Treviso-Barro Branco	4.980.000,00	17 Km		11.388.558,64	228,68
000507-Pavimentação da SC-464, trecho Salto Veloso-Hercilópolis	6.000.000,00	17Km		3.280.685,47	54,67
000842-Pavimentação da SC-161, trecho Romelândia-Anchieta	14.734.000,00	19Km		19.234.000,00	130,54
000846-Pavimentação da SC-467, trecho Jaborá-Ouro	18.294.000,00	33 Km		8.819.607,04	48,21
001069-Pavimentação da SC-390, trecho Pedras Grandes-Orleans	12.481.000,00	20 Km		6.426.790,20	51,49

Fontes | Módulo de execução orçamentária/Módulo Acompanhamento Físico-Financeiro SIGEF; Balanço Geral do Estado; e LOA 2013.

Na área de assistência social a situação é semelhante. Quatro iniciativas tiveram os dados avaliados. Os números indicam desde execução orçamentária muito baixa (de apenas 8,13% do previsto no Santa Renda) até grande diferença entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados. O programa de Capacitação Continuada dos atores da Política de Assistência Social tinha previsão orçamentária de despesas de R\$ 439,65 mil para treinamento de 8 mil pessoas. Em vez disso, custou R\$ 815,03 mil e capacitou 3.684 pessoas.

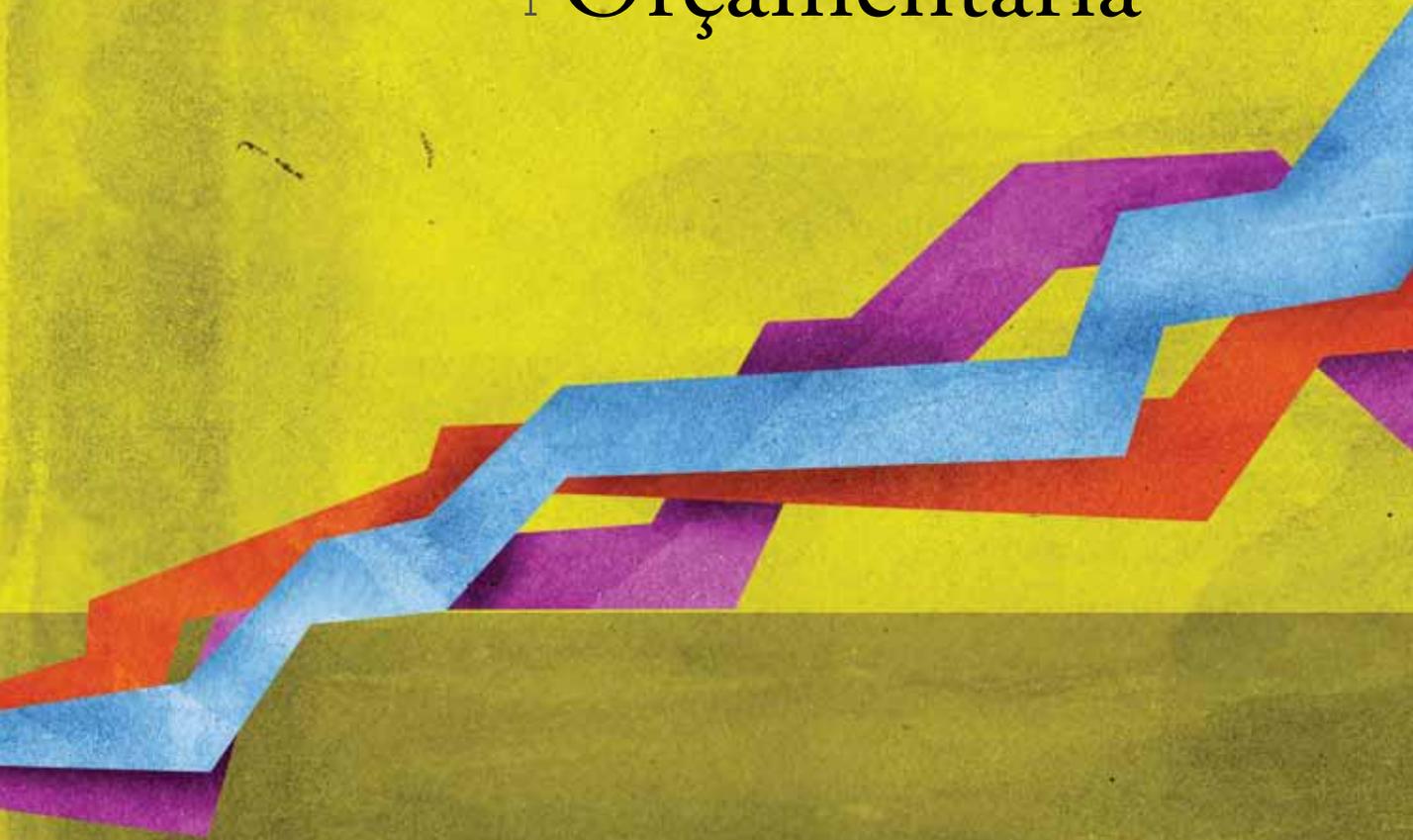
SUBAÇÕES ANALISADAS E SEUS RESPECTIVOS RESULTADOS					
Em R\$					
SUBAÇÃO	VALOR ORÇADO R\$	META PREVISTA	META REALIZADA	DESPESA REALIZADA	% REALIZADO
012483 — Programa de Transferência de Renda Complementar — Santa Renda	12.158.536,00	13.808 famílias beneficiadas	863 famílias beneficiadas	989.043,30	8,13
002071 — Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família	300.000,00	900 pessoas capacitadas	1.167 pessoas capacitadas	289.134,52	96,37
002026 — Capacitação Continuada dos Atores da Política de Assistência Social	439.653,00	8.000 pessoas capacitadas	3684 pessoas capacitadas	815.039,00	185,38
012393 — Gestão de Benefícios da Lei n.º 15.390/10	461.244,00	140 projetos apoiados	528 projetos apoiados	1.660.514,00	360,00

Fontes | Módulo de execução orçamentária/Módulo Acompanhamento Físico-Financeiro SIGEF; Balanço Geral do Estado; e LOA 2013.

A situação levou o TCE/SC a afirmar que o módulo do Sigef para acompanhamento das metas físico-financeiras do orçamento apresenta “resultados inconsistentes”, desatualizados e parciais.

CAPÍTULO  
V

# Execução Orçamentária

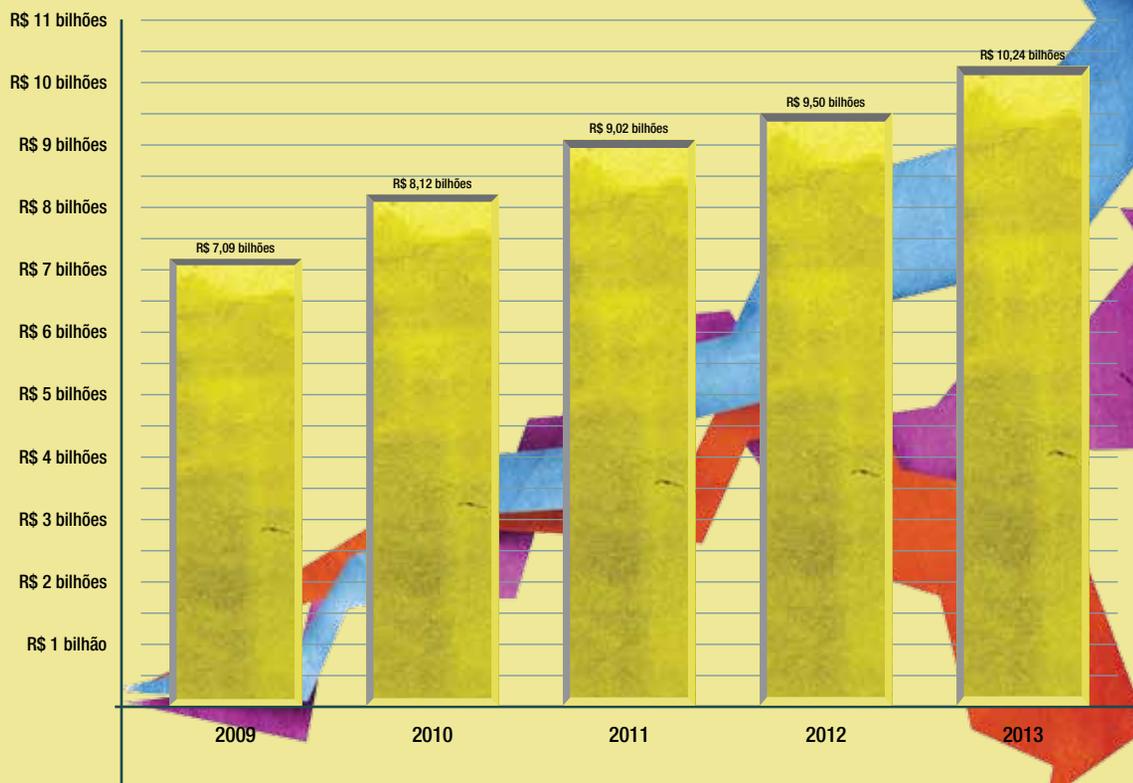




O Governo do Estado administra bilhões em recursos arrecadados de todos os contribuintes. O dinheiro é público, ou seja, pertence a cada um dos catarinenses. Por isso, seu destino deve ser conhecido e, mais do que isso, fiscalizado pela sociedade. As somas envolvidas são bilionárias, e nem sempre é fácil para o leigo — não acostumado à linguagem dos especialistas — identificar a destinação do dinheiro.

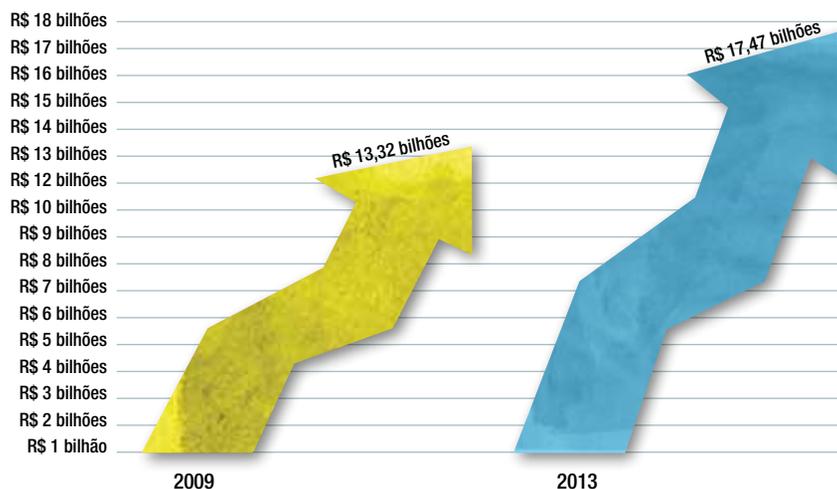
Nas tabelas e gráficos a seguir, é possível entender um pouco melhor o caminho do dinheiro arrecadado com impostos e investido na manutenção do Estado ou em obras e serviços.

### A RECEITA TRIBUTÁRIA CATARINENSE AUMENTA ANO APÓS ANO



Isoladamente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) responde pela maior parte do dinheiro que entra nos cofres do Estado. O tributo, cobrado sobre operações de venda de produtos ou serviços, gerou receitas de R\$ 8,36 bilhões em 2013. Essa arrecadação cresce seguidamente. Em 2009, por exemplo, o ICMS havia rendido R\$ 5,87 bilhões.

Com mais impostos, crescem as Receitas Correntes do Estado

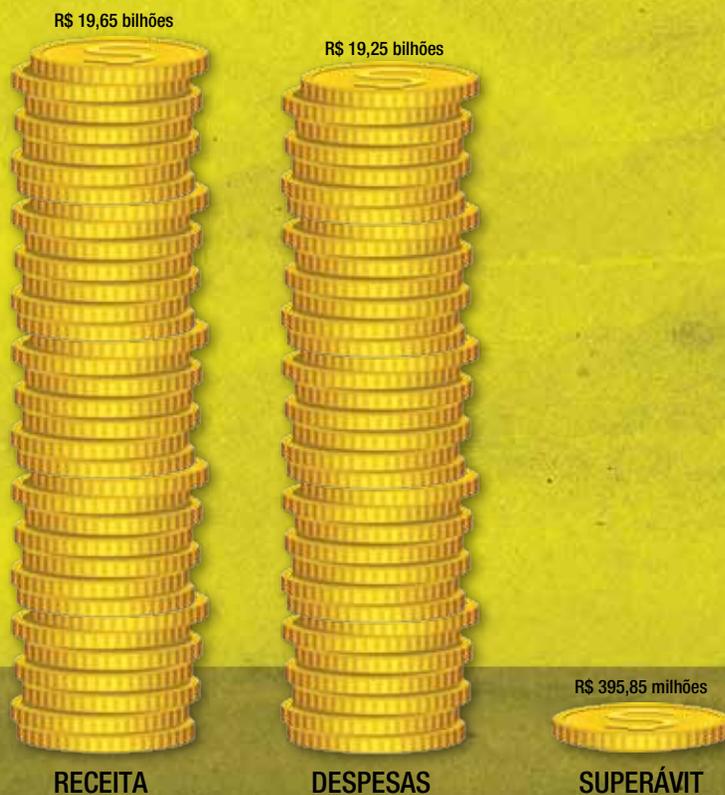


O Governo tem ainda à disposição as Receitas de Capital — recursos obtidos com empréstimos, venda de bens, entre outros. Em 2013, essas receitas somaram R\$ 2,17 bilhões.

Para saber quanto o Estado teve para gastar ao longo do ano, é preciso somar as receitas obtidas com impostos, serviços e operações financeiras. Em 2013, a Receita Orçamentária Total catarinense foi de R\$ 19,65 bilhões.

Assim como ocorre na sua casa, a forma mais simples de análise da execução orçamentária tem a Receita Total como ponto de partida. O passo seguinte é verificar a Despesa Total, e ver se houve o necessário equilíbrio entre os dois valores. De forma simples: o Estado também não deve gastar mais do que “ganha”, arrecada, no caso.

Em 2013, as Despesas Totais catarinenses foram de R\$ 19,25 bilhões.  
O superávit (receitas maiores do que despesas) foi de R\$ 395,85 milhões.



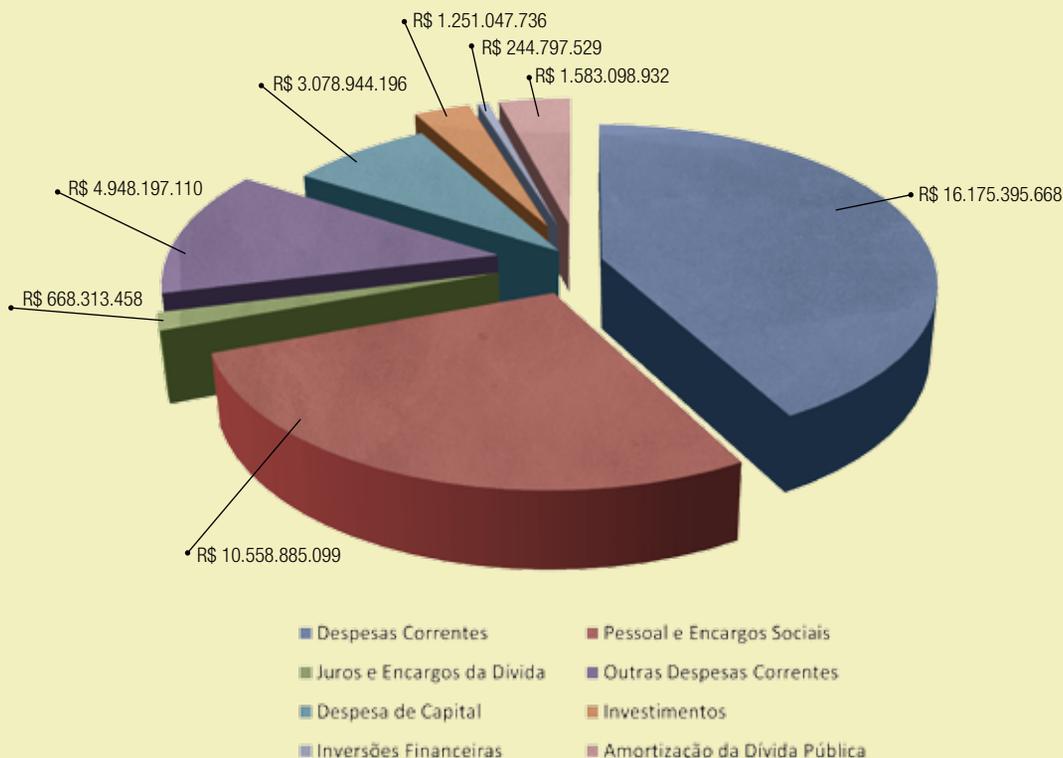


Em 2013, salários e encargos consumiram R\$ 10,56 bilhões. Para a amortização da dívida (pagamento de parte do Principal), o que resulta na diminuição do valor total devido, foi destinado R\$ 1,58 bilhão. Mais R\$ 668,31 milhões foram aplicados no pagamento de juros e encargos das dívidas.

Não detalhadas, as contas classificadas como outras despesas correntes consumiram R\$ 4,95 bilhões. Esses recursos são gastos no “custeio da máquina”, o que inclui as diversas despesas necessárias para manter a Administração Estadual em funcionamento.

## DESPESA REALIZADA POR CATEGORIA ECONÔMICA

Em R\$ 1,00



Fonte | Sobre dados do Relatório Execução Orçamentária de 2013 — por Poder/Grupo de Despesa — SIGEF/SC.

A Constituição Federal reconhece o caráter essencial do equilíbrio harmônico entre os Poderes e determina que o Executivo repasse recursos para a manutenção do Legislativo e do Judiciário. Os gestores da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do TCE/SC têm autonomia para fazer os investimentos necessários para seu adequado funcionamento.

## DESPESA ORÇAMENTÁRIA EXECUTADA POR PODER E ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS

Em R\$

DESPESAS	EXECUTIVO	%	JUDICIÁRIO	%	LEGISLATIVO	%	MP	%	TCE	%	TOTAL GERAL
Despesas Correntes	13.570.986.252	83,90	1.476.483.042	9,13	477.283.276	2,95	484.104.493	2,99	166.538.606	1,03	16.175.395.668
Pessoal e Encargos Sociais	8.652.548.693	81,95	1.079.262.744	10,22	317.079.249	3,00	372.202.023	3,53	137.792.390	1,30	10.558.885.099
Juros e Encargos da Dívida	668.313.458	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	668.313.458
Outras Despesas Correntes	4.250.124.100	85,89	397.220.298	8,03	160.204.027	3,24	111.902.470	2,26	28.746.215	0,58	4.948.197.110
Despesa de Capital	2.946.172.006	95,69	82.238.268	2,67	1.642.535	0,05	47.794.230	1,55	1.097.158	0,04	3.078.944.196
Investimentos	1.137.773.545	90,95	62.740.268	5,02	1.642.535	0,13	47.794.230	3,82	1.097.158	0,09	1.251.047.736
Inversões Financeiras	225.299.529	92,04	19.498.000	7,96	0	0,00	0	0,00	0	0,00	244.797.529
Amort. da Dívida Pública	1.583.098.932	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.583.098.932
<b>TOTAL</b>	<b>16.517.158.257</b>	<b>85,78</b>	<b>1.558.721.310</b>	<b>8,10</b>	<b>478.925.811</b>	<b>2,49</b>	<b>531.898.723</b>	<b>2,76</b>	<b>167.635.763</b>	<b>0,87</b>	<b>19.254.339.864</b>

Fonte | Relatório Execução Orçamentária por Poder/Grupo de Despesa — SIGEF/SC.

Notas | <sup>1</sup> Os percentuais dizem respeito ao total da administração em relação ao da categoria econômica/grupo de natureza de despesa. <sup>2</sup> Os valores descritos na tabela acima, dos poderes Executivo, Judiciário e do Ministério Público, incluem os seus respectivos fundos.

O Estado é um prestador de serviços, e sua manutenção é essencial. A população carece de obra e melhorias nos serviços que recebe, daí o caráter essencial dos investimentos.

## Investimentos

Em 2013, o Governo catarinense investiu R\$ 1,25 bilhão. O valor é 25,65% maior do que o registrado no ano anterior (R\$ 995,69 milhões), mas avançou pouco na comparação com anos anteriores.

### INVESTIMENTOS AO LONGO DOS ÚLTIMOS ANOS

R\$ 1,30 bilhão  
R\$ 1,25 bilhão  
R\$ 1,20 bilhão  
R\$ 1,15 bilhão  
R\$ 1,10 bilhão  
R\$ 1,05 bilhão  
R\$ 1 bilhão  
R\$ 950 milhões  
R\$ 900 milhões  
...  
..  
.



Os técnicos do TCE/SC fizeram um comparativo de investimentos nas principais áreas de atuação do Estado nos últimos três anos.

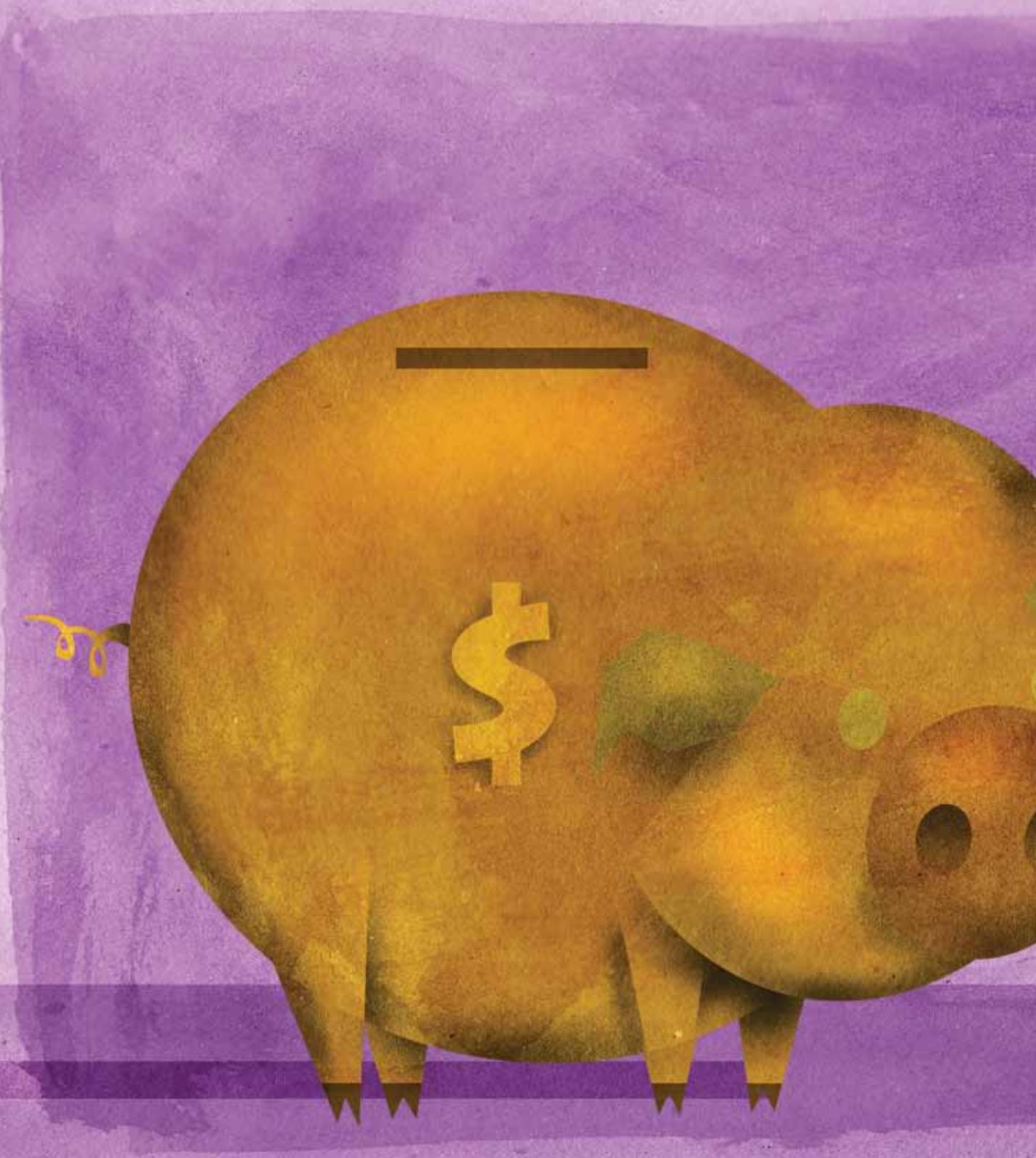
<b>Saúde</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Total (R\$ milhões)	113,46	105,90	77,20
<i>Per capita</i> (R\$)	17,74	16,21	11,64

<b>Educação</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Total (R\$ milhões)	268,23	189,02	130,40
<i>Per capita</i> (R\$)	41,93	28,93	19,66

<b>Segurança</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Total (R\$ milhões)	114,59	51,37	104,98
<i>Per capita</i> (R\$)	17,91	7,86	15,82

Em 2013, os investimentos foram menores do que os desembolsos para pagamento de dívidas do Estado. A soma dos gastos para amortização e pagamento de juros atingiu a marca de R\$ 2,25 bilhões.

Santa Catarina apresenta endividamento crescente. O Passivo Circulante, dívidas com vencimento em até 12 meses, era de R\$ 6,74 bilhões em 31 de dezembro de 2013. A dívida de longo prazo era de R\$ 16,32 bilhões, 21,7% maior do que a registrada em 2009, de R\$ 13,41 bilhões.



CAPÍTULO  
VI

# Gestão Fiscal do Estado



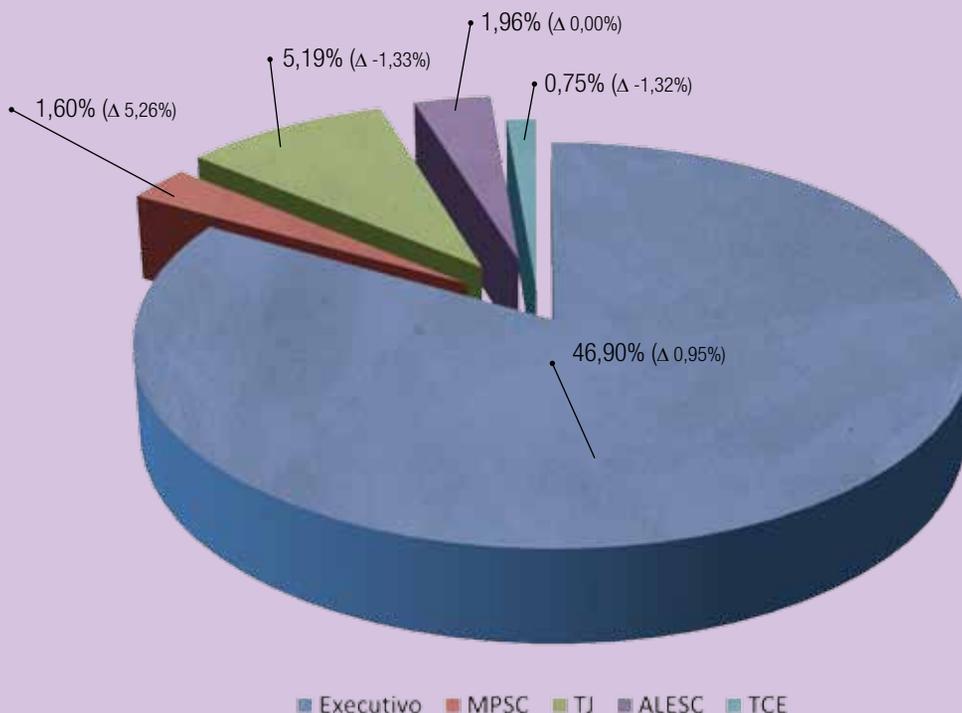
A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina uma série de parâmetros e limites de despesa que precisam ser seguidos e respeitados pelos gestores públicos. O propósito é contribuir para que as contas dos Governos — aí incluídos não só o Executivo, mas também o Legislativo e o Judiciário — tenham seu desempenho monitorado e se mantenham sob controle. Os administradores que descumprem a lei podem ser punidos. Os Estados que não se enquadram aos limites estabelecidos precisam adequar suas finanças em um período predeterminado, sob pena de enfrentar obstáculos a operações de crédito e recebimento de repasses federais.

O TCE/SC acompanha de perto o cumprimento da LRF pelos Poderes. O parâmetro monitorado mais conhecido da população é o limite de despesa com pessoal. Este valor é estabelecido a partir de um conceito definido na legislação — o de Receita Corrente Líquida (RCL) — que não leva em conta a totalidade das receitas do Estado. Em vez disso, são deduzidos recursos que não ficam disponíveis no caixa da administração, como os repasses aos municípios e a contribuição para o sistema de aposentadoria do funcionalismo público. O resultado é um valor mais próximo do que pode ser efetivamente gerido. Em 2013, a RCL foi de R\$ 15,89 bilhões.

Os limites de despesa com pessoal são aplicados a esse valor. Eles variam desde 0,80% da Receita Corrente Líquida para o TCE/SC até 49% para o Executivo, passando pelos 2% para o Ministério Público, 2,2% para a Assembleia Legislativa e 6% para o Judiciário. Em 2013 os órgãos e Poderes se mantiveram dentro dos limites da LRF.

## GRÁFICO COMPARATIVO DE QUANTO PODIA GASTAR E QUANTO GASTOU

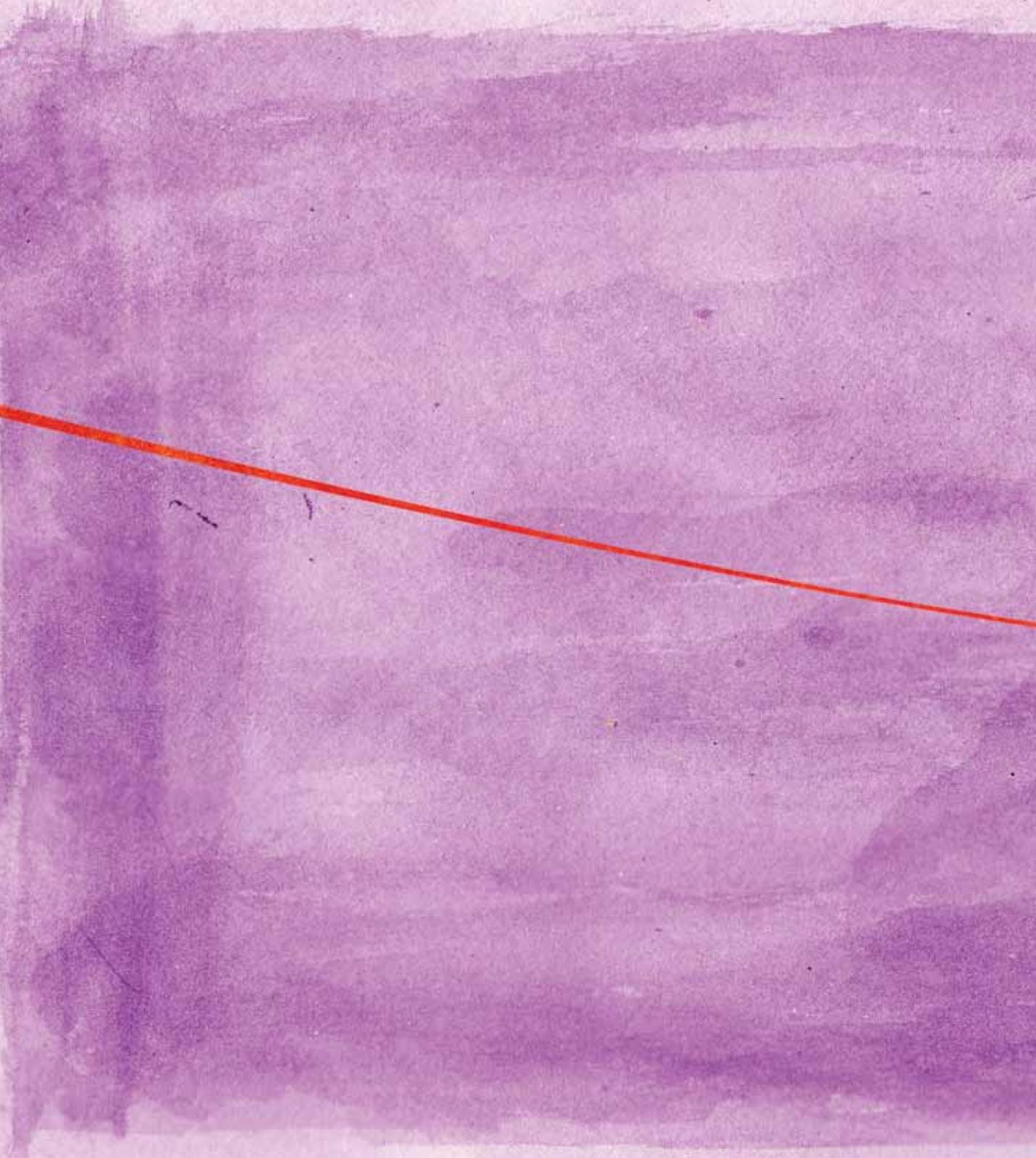
Em %



Nota | A porcentagem do aumento (Δ%) é relativa ao ano de 2012.

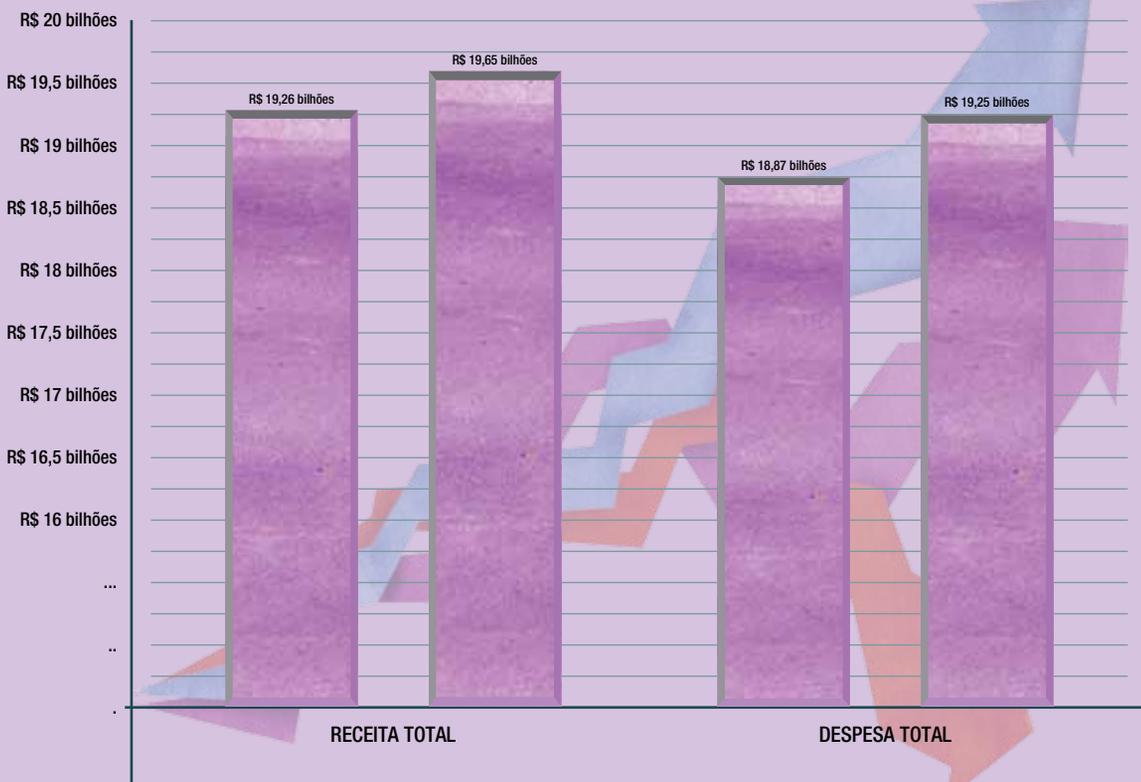
Fontes | Parecer Prévio de Contas de Governo 2009 a 2012; e Relatório de Gestão Fiscal 3.º quadrimestre 2013 dos Poderes e órgãos, observados os ajustes mencionados neste Relatório Técnico.

A LRF disciplina também o planejamento das despesas do Governo, principalmente pelo acompanhamento de metas estabelecidas pelos gestores na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A primeira etapa é o acompanhamento de quanto o Estado planejou arrecadar e gastar e quanto arrecadou e gastou efetivamente. Os conceitos mais simples são dois: Receita Total e Despesa Total. Em 2013, o Governo cumpriu o planejado nesses dois quesitos.





## COMPARATIVO ENTRE RECEITA TOTAL X DESPESA TOTAL



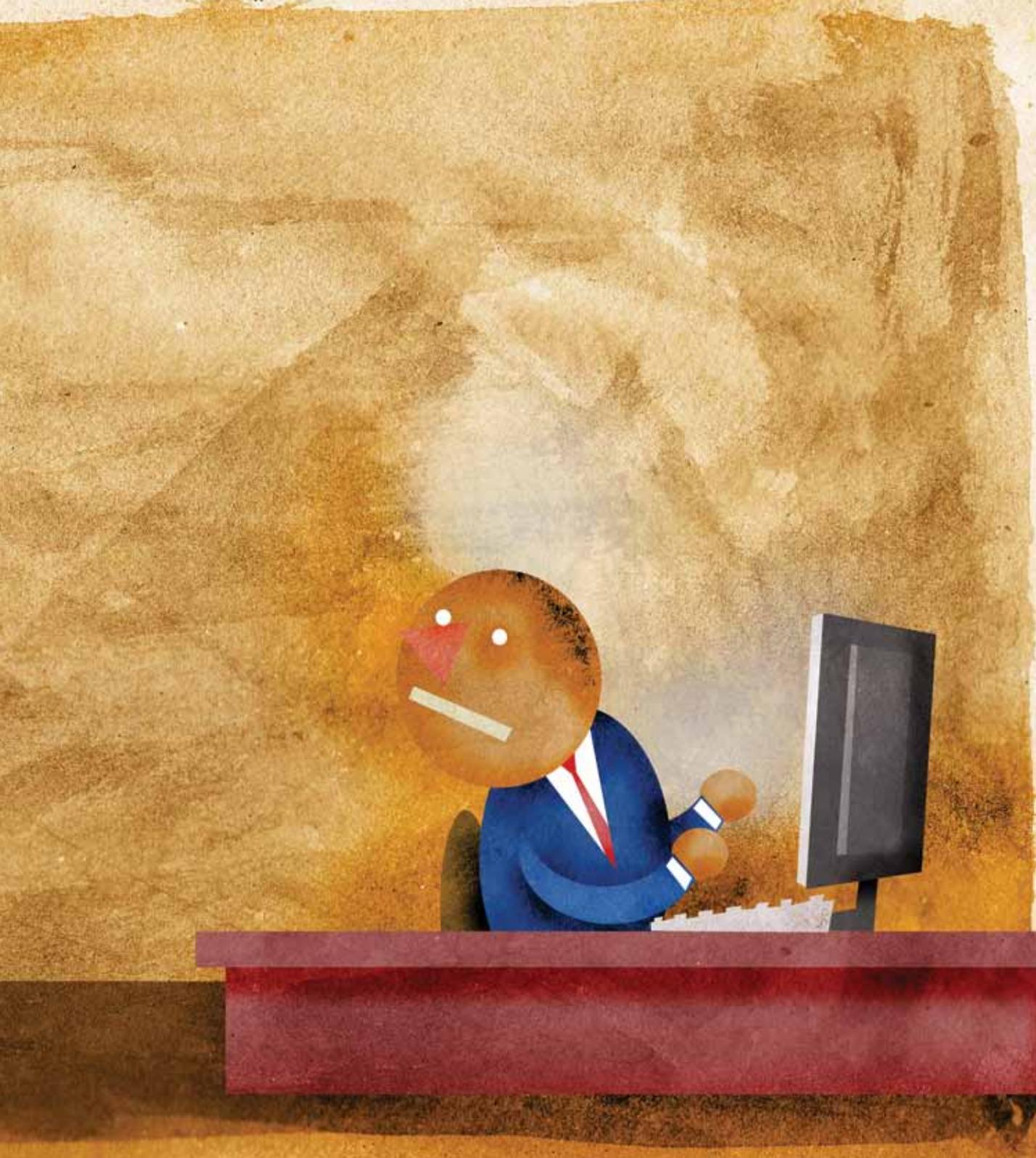
Há controles também para o endividamento e a tomada de empréstimos pela Administração. A LRF determina que as operações de crédito feitas em determinado ano não possam ser superiores a 16% da Receita Corrente Líquida. Em 2013, os empréstimos feitos pelo Estado somaram R\$ 961,31 milhões — 6,05% da RCL.

A dívida do Estado também está dentro dos limites estabelecidos em Lei. A soma dos débitos é de R\$ 7,61 bilhões, menos da metade do limite previsto na LRF.

Há um valor, porém, que não é balizado por essa norma, mas que deve preocupar os gestores. Segundo a avaliação do TCE/SC, a dívida previdenciária do Estado passou de R\$ 133,52 bilhões em 2012 para R\$ 172,69 bilhões no ano seguinte. Esse é o valor que o Governo teria de desembolsar, ao longo dos anos, para garantir o pagamento de aposentadorias e benefícios de todos os servidores hoje ligados ao Estado (ativos ou não). O Parecer Prévio sobre as contas alerta: “Reitera-se aqui, mais uma vez, a necessidade do Estado adotar providências urgentes para reverter esta tendência de crescimento, evitando problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias de seus servidores, bem como em relação ao equilíbrio das finanças públicas estaduais”.



# Parecer do Tribunal



O Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, aprovado pelo Pleno do TCE/SC, trata-se de um balizador (documento de sustentação), utilizado pelo Legislativo estadual, para o julgamento das contas e dos resultados da gestão orçamentária, patrimonial e financeira. Em seu voto há a recomendação pela aprovação ou rejeição das contas.

Além disso, modernamente o parecer avança e assume também o caráter orientativo. Por isso, inclui, além das avaliações técnicas e da recomendação pela aprovação ou rejeição, ressalvas, recomendações e determinações que servem de guia para a adoção de medidas corretivas.

As ressalvas são uma espécie de alerta aos gestores públicos. Indicam ocorrências inadequadas que não devem se repetir. As recomendações tratam de questões que precisam ser sanadas. O alerta serve para que o Governo crie planos de ação corretivos. Já as determinações são direcionadas ao próprio Tribunal de Contas. Elas definem ações que deverão ser implementadas pela corte no ano seguinte a fim de garantir o adequado acompanhamento da Administração Pública.

Diante disso, segue a conclusão do Parecer Prévio das Contas de 2013, enviado à Assembleia Legislativa de Santa Catarina.

## **1 Proposta de Parecer Prévio**

Pela emissão de Parecer Prévio propondo à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a APROVAÇÃO das contas do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, João Raimundo Colombo, sem prejuízo das ressalvas e recomendações expedidas, conforme consignado nos considerandos acima, citando-se:

## **1.1 RESSALVAS**

### **1.1.1 Sistema de Controle Interno (SCI)**

**1.1.1.1** 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, bem como análise detida destas.

**1.1.1.2** Carência de efetividade, em face da inobservância do princípio da segregação de funções em diversas Unidades do Poder Executivo.

### **1.1.2 Planejamento Orçamentário**

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

**1.1.2.2** Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade catarinense nas audiências públicas organizadas pela ALESC e das ações consideradas como prioritárias na LDO.

### **1.1.3 Cancelamento de Despesas Liquidadas**

Recorrência e ampliação do montante dos cancelamentos de Despesas Liquidadas, sem controle, que possibilitem a transparência do procedimento que, no exercício sob análise, alcançaram o montante de R\$ 1,22 bilhão, prejudicando a confiabilidade dos dados contábeis apresentados e contrariando o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei (federal) n.º 4.320/64.

### **1.1.4 Defensoria Dativa**

O valor contábil registrado a título de dívida para com a Defensoria Dativa não é fidedigno em decorrência da ausência de prévio empenho e liquidação da despesa respectiva, resultando em classificação contábil indevida no Passivo Não Financeiro.

### **1.1.5 Metas Fiscais**

Descumprimento das metas de Despesa Total, Resultado Primário, Nominal e da Dívida Consolidada Líquida, revelando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.

### **1.1.6 Educação**

**1.1.6.1** Inclusão de despesas com os inativos da Educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal.

**1.1.6.2** Exclusão das receitas relativas ao SEITEC da base de cálculo para fins de definição dos valores mínimos a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

**1.1.6.3** Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, com aplicação de 1,86% 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%.

**1.1.6.4** Queda no volume de investimentos, não condizentes com as recorrentes deficiências encontradas na rede pública estadual de ensino (precariedade das instalações físicas escolares).

**1.1.6.5** Não utilização integral, no exercício, dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES), haja vista a não aplicação de 17,05% do valor arrecadado.

### **1.1.7 Saúde**

**1.1.7.1** Exclusão das receitas relativas ao SEITEC da base de cálculo para fins de definição dos valores mínimos a serem aplicados na Saúde.

**1.1.7.2** Queda no volume de investimentos, não condizentes com as deficiências encontradas no Sistema Estadual de Saúde.

### **1.1.8 Pesquisa Científica e Tecnológica**

Descumprimento dos recursos destinados à aplicação em pesquisa científica e tecnológica, que, no exercício de 2013, somaram R\$ 315,39 milhões, correspondendo a 1,80% das Receitas Correntes apuradas no período, ficando R\$ 34,10 milhões aquém do mínimo a ser aplicado, descumprido o art. 193 da Constituição Estadual.

### **1.1.9 SEITEC**

Contabilização da arrecadação dos recursos do SEITEC por meio de mecanismos que não identificam 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.

### **1.1.10 Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs)**

Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais no valor de R\$ 23,78 milhões, em desacordo com o art. 8.º, § 1.º, da Lei (estadual) n.º 13.334/05.

### **1.1.11 IPREV**

Ocorrência de perda financeira decorrente de reenquadramentos considerados inconstitucionais, fato que impede a realização de compensação entre os regimes de previdência.

## **1.2 RECOMENDAÇÕES**

### **1.2.1 Educação**

**1.2.1.1** Reiterar a recomendação ao Estado para que proceda ao levantamento e à identificação física das escolas estaduais, bem como adote medidas objetivando o estabelecimento de cronograma de manutenção periódica, a fim de evitar os recorrentes problemas registrados na rede pública estadual de ensino, dando efetividade ao plano de ação objeto do PMO-12/00063080, em tramitação nesta Corte de Contas.

**1.2.1.2** Recomendar ao Governo do Estado que restitua à Educação patamares maiores de Investimentos, evitando a queda constatada nos últimos exercícios, visando à solução dos problemas apontados nas inspeções realizadas por esta Corte de Contas.

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

### **1.2.2 Saúde**

**1.2.2.1** Recomendar ao Governo do Estado que aprimore a gestão e eleve os Investimentos da Saúde a patamares que possibilitem solucionar a situação precária dos hospitais e as longas filas de espera.

**1.2.2.2** Recomendar ao Governo do Estado que adote providências quanto à falta de pessoal.

### **1.2.3 Publicidade**

Recomendar que o Estado promova a redução das despesas com publicidade, observando, ainda, que as despesas com as campanhas guardem razoabilidade e proporcionalidade com as ações de governo objeto da publicidade.

### **1.2.4 CIDASC**

Recomendar ao Estado que, na condição de acionista majoritário da CIDASC, intervenha no sentido de que a Empresa adote providências quanto à elaboração tempestiva dos registros e das demonstrações contábeis.

### **1.2.5 SIGEF**

Recomendar que o Estado promova o registro completo e tempestivo das ações do orçamento no Módulo de Acompanhamento Físico do SIGEF, permitindo assim uma avaliação mais precisa das metas planejadas.

### **1.2.6 IPREV**

**1.2.6.1** Recomendar que o Estado adote providências com vistas à redução do déficit atuarial do Fundo Financeiro.

**1.2.6.2** Recomendar ao Estado que viabilize a alienação de Ativos referentes às participações em estatais, de propriedade do IPREV, com a consequente inserção dos recursos no regime de capitalização.

**1.2.6.3** Recomendar ao Estado que repasse ao Fundo Previdenciário o valor de R\$ 8,48 milhões, relativos à participação de 5% na receita de royalties do Tesouro Estadual no período de junho de 2008 a dezembro de 2013, conforme determina a Lei n.º 412/08, bem como proceda ao repasse, na mesma proporcionalidade, sobre as Receitas que venha a receber ao mesmo título.

### **1.2.7 Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas**

**1.2.7.1** Recomendar ao Estado que adote providências com vistas à profissionalização da composição do quadro de Diretores e Membros dos Conselhos de Administração, ocupando-os com detentores de formação compatíveis com as atividades desenvolvidas.

**1.2.7.2** Recomendar ao Estado, na condição de controlador das empresas, que intervenha no sentido de aprimorar o cumprimento da Lei n.º 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), permitindo a efetiva acessibilidade a informações e dados pelo cidadão.

**1.2.7.3** Recomendar ao Estado a ampliação da aplicabilidade do Decreto n.º 1670/13, que dispõe sobre a estrutura e o responsável pelo Controle Interno, estendendo sua abrangência a todas as estatais catarinenses.

### **1.2.8 Disponibilidade de Caixa**

Recomendar ao Estado que observe o montante das Disponibilidades de Caixa quando da inscrição de Restos a Pagar, evitando a ocorrência de Fontes de Recursos com saldos negativos, prática que conflita com os princípios da LRF.

## **1.3 DETERMINAÇÕES**

**1.3.1** Determinar que a Diretoria competente deste Tribunal proceda ao monitoramento das escolas e hospitais estaduais, bem como dos estabelecimentos do Sistema Socioeducativo, objetos de inspeções e auditorias a respeito das condições físicas nos últimos dois exercícios (2012 e 2013), de forma a averiguar as soluções efetivas adotadas pelo Estado.

**1.3.2** Determinar a realização de uma auditoria operacional por parte desta Corte de Contas, a qual deverá avaliar os efeitos do endividamento atual do Estado, bem como os efeitos decorrentes da efetivação das operações de crédito previstas, em relação aos Fluxos de Caixa futuros, considerado o déficit previdenciário projetado, as dívidas decorrentes dos precatórios judiciais, os Passivos contingentes e demais obrigações do Tesouro Estadual. Em suma, o referido trabalho deverá evidenciar os eventuais riscos e/ou dificuldades financeiras pelas quais o Estado possa vir a passar nos futuros exercícios e, em especial, os eventuais riscos quanto ao pagamento do serviço da dívida já contratada e a contratar.

**1.3.3** Determinar que a Diretoria competente desta Corte de Contas proceda à inspeções acerca da consultoria Roland Berger Strategy Consultants Ltda. (que visou à elaboração e à implementação de um Plano de

Gestão Estratégica da Saúde), para avaliar o andamento da implantação do referido Plano, bem como os resultados alcançados ao longo da execução do Plano objeto da consultoria prestada.

**1.3.4** Determinar, quanto às ressalvas e às recomendações remanescentes dos exercícios anteriores, seja mantida a sistemática de acompanhá-las por processo de monitoramento, exigindo do Poder Executivo a apresentação de Plano de Ação para o exame das providências saneadoras, sob pena de multa.

**1.3.5** Determinar, quanto às ressalvas e às recomendações relativas à análise das contas do exercício de 2013, cuja matéria não seja objeto de Processo de Monitoramento já em tramitação, que sejam autuados em autos específicos, para os quais deverão ser propostos os respectivos planos de ação por parte do Poder Executivo.

**1.3.6** Determinar a realização de auditoria no que tange ao Contrato n.º 029/13 firmado com o Banco do Brasil e com o Poder Executivo, visando apurar se parte dos rendimentos auferidos pelo Estado em decorrência disso devem ser repassados ao IPREV, bem como o seu montante.

**1.3.7** Determinar à Diretoria competente desta Corte de Contas que proceda à inspeção para verificar o correto cumprimento da Lei n.º 13.633/13 e subsequentes, que tratam sobre o percentual de repasse às APAEs.

Plenário do TCE/SC, em 29 de maio de 2014.

# Análise das contas prestadas pelo Governador do Estado referentes ao exercício de 2013

## RELATOR

Conselheiro Herneus De Nadal

## EQUIPE TÉCNICA

Alessandro de Oliveira

Daniel Cardoso Gonçalves

Edésia Furlan

Flávia Leitis Ramos

Hélio Silveira Antunes

Juvêncio Rodrigues Lopes

Lauro Beppler Filho

Marcelo da Silva Mafra

Maria Teresa Silveira de Souza

Mauri Pereira Junior

Moisés Hoegenn

Nilson Zanatto

Patrycia Bianca Furtado

Paulino Furtado Neto

Paulo César Salum

Paulo João Bastos

Raulino Romalino Castilho

Sônia Endler de Oliveira

## EQUIPE DO GABINETE DO

## RELATOR

André Luiz Bernardi

Andressa Zancanaro de Abreu

Giovani Peixoto Conti

José Carlos Francisco da Silva

Júnior

Leonice da Cunha Medina

Luiz Carlos Guiotto

Pietra Camila da Silva Souza

Raquel T. Pinheiro Zommer

Silvia Letícia Listoni