# PARECER PRÉVIO

## SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO

EXERCÍCIO **2011**

# PARECER PRÉVIO

SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO

EXERCÍCIO **2011**

# PARECER PRÉVIO

SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO

EXERCÍCIO **2011**

TRIBUNAL
DECONTAS
DESANTA
CATARINA

CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR
RELATOR

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

DIVISÃO DE PUBLICAÇÕES

CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO — EXERCÍCIO 2011

RELATOR

**Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior**

EQUIPE TÉCNICA

**Alessandro Oliveira, Célio Maciel Machado, Daniel Cardoso Gonçalves, Hélio Silveira Antunes, Marcelo da Silva Mafra, Márcia Roberta Graciosa, Mauri Pereira Junior, Moisés Höegenn, Monique Portella Wildi Hosterno, Nelson Costa Junior, Névelis Scheffer Simão, Paulo João Bastos, Raulino Romalino Castilho, Roberto Silveira Fleischmann, Sérgio Luiz Martins, Sideny Antônio Tavares Júnior e Thaís Schmitz Serpa**

EQUIPE DO GABINETE DO RELATOR

**Andreza de Morais Machado, Daniela Antunes de Andrada, Flávia Bogoni, Francielly Stähelin Coelho, Juliana Francisconi Cardoso, Karine de Souza Zeferino Fonseca de Andrade, Luciana Gonzaga de Siqueira e Marisaura Rebelatto dos Santos**

EDIÇÃO

**Assessoria de Comunicação Social/Divisão de Publicações**

REVISÃO GRAMATICAL

**Norma Andrade da Silva**

PLANEJAMENTO GRÁFICO

**Ayrton Cruz**

IMPRESSÃO

**Gráfica Impresso Art Editora Gráfica Limitada**

S231p Santa Catarina. Tribunal de Contas.
Parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado – exercício 2011. Florianópolis : Tribunal de Contas, 2012.

512 p.

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

CDU: 350.98164

PEDIDOS DESTA PUBLICAÇÃO PARA:
**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
DIVISÃO DE PUBLICAÇÕES
Rua Bulcão Viana, 90 — CEP 88010-970 — Florianópolis — SC
E-mail: publicacoes@tce.sc.gov.br
www.tce.sc.gov.br

# SUMÁRIO

**PROJETO DE PARECER PRÉVIO ..... 15**
*APRESENTAÇÃO ..... 15*
*INTRODUÇÃO ..... 17*
*O Estado de Santa Catarina e seus indicadores ..... 18*
*Santa Catarina em dados ..... 19*
*Indicadores Sociais e de Trabalho ..... 19*
*Indicadores da Indústria ..... 19*
*IDEB — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ..... 24*
*Ranking de Gestão dos Estados Brasileiros ..... 26*
*Ambiente político ..... 26*
*Ambiente econômico ..... 27*
*Regime Tributário e Regulatório ..... 28*
*Política para investimentos estrangeiros ..... 29*
*Recursos Humanos ..... 30*
*Infraestrutura ..... 30*
*Inovação ..... 31*
*Sustentabilidade ..... 32*
*LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS ..... 35*
*LISTA DE TABELAS ..... 43*

*Capítulo I — RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DAS CONTAS de 2010 ..... 49*
*1.1 Ressalvas ..... 49*
*1.1.1 Planejamento Orçamentário ..... 49*
*1.1.2 Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) — Poder Executivo Estadual ..... 52*
*1.1.3 Cancelamento de Despesas Liquidadas ..... 53*
*1.1.4 Reavaliação dos Bens Patrimoniais ..... 53*
*1.1.5 Defensoria Dativa ..... 53*
*1.1.6 Descumprimento da "Lei da Transparência" ..... 54*
*1.1.7 Inativos da Educação Considerados no Gasto Mínimo ..... 54*
*1.1.8 Salário-Educação ..... 55*

*1.1.9 Ensino Superior — art. 170 da Constituição Estadual ..... 55*
*1.1.10 Ensino Superior — art. 171 da Constituição Estadual ..... 56*
*1.1.11 Deficiências Constatadas em Escolas Públicas ..... 56*
*1.1.12 Inativos da Saúde considerados no gasto mínimo ..... 56*
*1.1.13 Deficiências na Gestão dos Recursos do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura (SEITEC) ..... 57*
*1.1.14 Retenção de recursos destinados às APAEs ..... 57*
*1.1.15 Programa "Medida Justa" ..... 58*
*1.1.16 Prejuízo da CASAN ..... 58*
*1.1.17 Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS) ..... 59*
*1.1.18 Empresas Estatais Dependentes ..... 59*
*1.1.19 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) ..... 60*
*1.2 Recomendações — Planos de Ação e Monitoramento ..... 61*
*1.2.1 Planejamento Orçamentário — PPA ..... 61*
*1.2.2 Planejamento Orçamentário — Fixação de despesas em valores condizentes com a realidade orçamentária e financeira do Estado ..... 62*
*1.2.3 Planejamento Orçamentário — que sejam priorizadas as ações selecionadas nas audiências públicas da ALESC ..... 63*
*1.2.4 Planejamento Orçamentário — Contabilização da Renúncia de Receita ..... 63*
*1.2.5 Manutenção de rodovias ..... 64*
*1.2.6 Sistema de Controle Interno (SCI) — Poder Executivo Estadual ..... 64*
*1.2.7 Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno (SCI) nas Contas Prestadas pelo Governador ..... 65*
*1.2.8 Cancelamento de despesas liquidadas ..... 66*
*1.2.9 Reavaliação dos bens Patrimoniais ..... 67*
*1.2.10 Crescimento da Dívida Fundada ..... 68*
*1.2.11 Descumprimento da "Lei da Transparência" pelo Poder Executivo ..... 68*
*1.2.12 Cumprimento do Percentual Mínimo em Educação ..... 69*
*1.2.13 Aplicação integral do Salário-Educação ..... 69*
*1.2.14 Cumprimento do Percentual de Gastos com Ensino Superior — Art. 170 da Constituição Estadual ..... 70*
*1.2.15 Aplicação Integral dos Recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior — Art. 171 da Constituição Estadual ..... 71*
*1.2.16 Deficiências nas Escolas Públicas ..... 72*
*1.2.17 Cumprimento do Percentual Mínimo em Ações e Serviços de Saúde ..... 72*
*1.2.18 Deficiências na Gestão dos Recursos do SEITEC ..... 73*
*1.2.19 Retenção de recursos destinados às APAEs ..... 77*
*1.2.20 Programa Medida Justa ..... 79*
*1.2.21 Unidades Prisionais Avançadas (UPA's) ..... 80*
*1.2.22 Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC) ..... 81*
*1.2.23 Fechamento de Escolas Públicas ..... 82*
*1.2.24 Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN) ..... 83*
*1.2.25 Descumprimento da "Lei da Transparência" pela ALESC ..... 83*
*1.2.26 Descumprimento da "Lei da Transparência" pelo TCE ..... 84*

*1.3 Fatos Relevantes ... 85*
*1.3.1 Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (INVESC) ... 85*
*1.3.2 Rodovia SC-401 ... 86*
*1.3.3 Letras financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LTFSC) ... 88*
*1.3.4* Royalties *— Extração do Petróleo ... 89*
*1.3.5 Indicadores de Desempenho ... 90*
*1.3.6 Liquidação da CODISC ... 94*
*1.3.7 FUNDOSOCIAL ... 97*

*Capítulo II — ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011 ... 99*
*2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social ... 99*
*2.1.1 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo ... 99*
*2.1.1.1 Cumprimento do art. 70 do Regimento Interno do TCE/SC ... 101*
*2.1.1.2 Relatório de Atividades da Diretoria de Auditoria Geral (DIAG/SEF) ... 102*
*2.1.2 Planejamento Orçamentário do Estado ... 103*
*2.1.2.1 PPA — Execução Financeira dos Programas ... 104*
*2.1.2.2 Meta de Despesa da LDO x Despesa Fixada na LOA — 2008 a 2011 ... 108*
*2.1.2.3 LOA — Despesas Fixadas x Executadas em Nível de Grupo de Natureza de Despesa (Exercício de 2011 — Orçamento Fiscal e da Seguridade Social) ... 109*
*2.1.2.4 Análise das Metas Escolhidas em Audiências Públicas Regionais — Planejamento x Execução ... 112*
*2.1.2.5 Análise das Metas Selecionadas como Prioridades pela Administração Pública — LDO (Função Educação) ... 115*
*2.1.2.6 Avaliação da Execução de Programas e Ações Previstas na LOA ... 117*
*2.1.2.7 Considerações finais ... 124*
*2.1.3 Análise da receita orçamentária realizada ... 125*
*2.1.3.1 Receita Bruta e Deduções ... 125*
*2.1.3.2 Comparativo entre a Receita Prevista e a Arrecadada ... 128*
*2.1.3.3 Receita Orçamentária Realizada ... 129*
*2.1.3.4 Evolução da Receita Orçamentária por Categoria Econômica e Origem ... 131*
*2.1.3.5 Receitas Correntes ... 133*
*2.1.3.5.1 Receita Tributária ... 134*
*2.1.3.5.1.1 Receitas de Impostos ... 136*
*2.1.3.5.1.1.1 Receitas de ICMS ... 138*
*2.1.3.5.2 Receitas de Transferências Correntes ... 139*
*2.1.3.6 Receitas de Capital ... 141*
*2.1.3.7 Receita Líquida Disponível ... 143*
*2.1.4 Análise da Despesa Orçamentária Realizada ... 144*
*2.1.4.1 Despesa por Funções de Governo ... 144*
*2.1.4.2 Despesa por Categoria Econômica e Grupos de Natureza da Despesa ... 152*
*2.1.4.2.1 Despesa Executada em Nível de Grupos de Natureza — Exercícios de 2007 a 2011 ... 154*
*2.1.4.2.1.1 Investimentos ... 157*
*2.1.4.3 Despesa Orçamentária Realizada — Administração Direta e Indireta ... 160*
*2.1.4.4 Despesa Executada por Poder e Órgão (MP e TCE) ... 161*

*2.1.5 Análise das demonstrações contábeis e resultados do Estado ..... 162*
*2.1.5.1 Balanço Orçamentário ..... 162*
*2.1.5.1.1 Resultado Orçamentário ..... 162*
*2.1.5.1.1.1 Cancelamento de Despesas Liquidadas ..... 163*
*2.1.5.2 Balanço Financeiro ..... 164*
*2.1.5.3 Unidades Encerradas antes do Final do Exercício ..... 165*
*2.1.5.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) ..... 166*
*2.1.5.5 Balanço Patrimonial ..... 168*
*2.1.5.5.1 Ativo Financeiro ..... 169*
*2.1.5.5.2 Passivo Financeiro ..... 169*
*2.1.5.5.2.1 Divergência Apontada no Passivo Financeiro ..... 170*
*2.1.5.5.2.1.1 Defensoria Dativa ..... 170*
*2.1.5.5.2.2 Passivo Financeiro Ajustado pelo TCE/SC ..... 171*
*2.1.5.5.2.3 Resultado Financeiro Apurado em Balanço Patrimonial ..... 172*
*2.1.5.5.2.4 Ativo Permanente ..... 173*
*2.1.5.5.2.4.1 Dívida Ativa ..... 173*
*2.1.5.5.2.4.2 Ativo Imobilizado ..... 175*
*2.1.5.5.2.5 Passivo Permanente ..... 176*
*2.1.5.5.2.5.1 Dívida Fundada ..... 177*
*2.1.5.5.2.6 Ativo Real e Passivo Real ..... 178*
*2.1.5.5.2.6.1 Ativo Real ..... 178*
*2.1.5.5.2.6.2 Passivo Real ..... 179*
*2.1.5.5.2.6.3 Saldo Patrimonial ..... 179*
*2.1.5.5.2.6.4 Contas de Compensação ..... 180*
*2.1.6 Análise da Gestão Fiscal ..... 180*
*2.1.6.1 Receita Corrente Líquida (RCL) ..... 180*
*2.1.6.2 Despesas com Pessoal x Receita Corrente Líquida ..... 182*
*2.1.6.3 Avaliação das Metas Anuais Estabelecidas na LDO ..... 183*
*2.1.6.3.1 Meta de Receita Total ..... 184*
*2.1.6.3.2 Meta de Despesa Total ..... 184*
*2.1.6.3.3 Meta de Resultado Primário ..... 184*
*2.1.6.3.4 Meta de Resultado Nominal ..... 185*
*2.1.6.3.5 Dívida Consolidada Líquida ..... 186*
*2.1.6.3.5.1 Dívida Consolidada Previdenciária e Passivo Atuarial ..... 186*
*2.1.6.4 Garantias e Contragarantias de Valores ..... 187*
*2.1.6.5 Operações de Crédito ..... 188*
*2.1.6.6 Disponibilidade de Caixa Consolidada ..... 190*
*2.1.6.7 Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo ..... 192*
*2.1.6.8 Demonstrativo dos Restos a Pagar ..... 192*
*2.1.6.8.1 Demonstrativo Consolidado dos Restos a Pagar ..... 193*
*2.1.6.8.2 Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo ..... 193*
*2.1.6.9 Lei Complementar nº 131/09 ..... 194*
*2.1.7 Determinações constitucionais de aplicações de recursos ..... 197*
*2.1.7.1 Educação ..... 197*
*2.1.7.1.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ..... 197*

2.1.7.1.2 Aplicação dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ..... 204
2.1.7.1.2.1 Valor Aplicado na MDE da Educação Básica — Recursos do FUNDEB ..... 204
2.1.7.1.2.2 Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica ..... 208
2.1.7.1.2.3 Recursos do FUNDEB de 2010 Aplicados no Primeiro Trimestre de 2011 ..... 210
2.1.7.1.3 Aplicação dos Recursos do Salário-Educação ..... 210
2.1.7.1.4 Situação das Escolas ..... 213
2.1.7.1.5 Aplicação de Recursos no Ensino Superior ..... 215
2.1.7.1.5.1 Artigo 170 da Constituição do Estado de Santa Catarina ..... 215
2.1.7.1.5.2 Artigo 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina ..... 219
2.1.7.1.6 Auditoria Operacional na Terceirização da Merenda Escolar ..... 224
2.1.7.1.7 FUNDEB na RLD — Esclarecimentos sobre a Polêmica Gerada em 2011 ..... 225
2.1.7.2. Saúde ..... 230
2.1.7.2.1 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde ..... 230
2.1.7.2.2 Valores não Aplicados na Saúde — inativos, FUNDOSOCIAL e SEITEC ..... 233
2.1.7.2.3 Programa Revigorar ..... 234
2.1.7.3 Pesquisa Científica e Tecnológica ..... 236
2.1.7.4 Entidades Culturais ..... 242
2.1.7.4.1 Academia Catarinense de Letras ..... 242
2.1.7.4.2 Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina ..... 243
2.1.7.5 Precatórios ..... 244
2.2 Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas ..... 245
2.2.1 Introdução ..... 245
2.2.2 Análise das Demonstrações Financeiras ..... 246
2.2.2.1 Análise Consolidada dos Balanços Patrimoniais ..... 246
2.2.2.2 Análise da Situação Geral ..... 251
2.2.2.3 Análise Consolidada das DREs de 2011 ..... 251
2.2.2.4 Da Projeção da Participação do Estado, nos Resultados Obtidos pelas Estatais, em 2011 ..... 254
2.2.2.4.1 Participação Efetiva do Estado nos Resultados das Estatais ..... 255
2.2.2.4.2 Participação do Estado no Resultado Apurado pelas Estatais ..... 256
2.2.2.5 Destaques ..... 257
2.2.2.5.1 A Representatividade da CELESC ..... 257
2.2.2.5.2 Prejuízo da CODESC ..... 257
2.2.2.5.3 Situação da INVESC ..... 257
2.2.2.5.4 Liquidação da CODISC ..... 257
2.2.2.5.5 Atraso Reiterado da CIDASC em Encerrar as Demonstrações Contábeis ..... 258
2.3 Análises Especiais ..... 258
2.3.1 Despesas com publicidade e propaganda na Administração Pública Estadual ..... 258
2.3.1.1 Análise Segregada ..... 259
2.3.1.1.1 Administração Direta — Excluindo Fundos Especiais ..... 259
2.3.1.1.2 Fundos Especiais ..... 260
2.3.1.1.3 Autarquias ..... 260
2.3.1.1.4 Fundações Públicas ..... 261
2.3.1.1.5 Empresas Estatais Dependentes ..... 261

2.3.1.1.6 Empresas Não Dependentes ..... 262
2.3.1.2 Análise Consolidada, Considerando as Empresas Não Dependentes ..... 263
2.3.2 Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL ..... 265
2.3.2.1 Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC) . 266
2.3.2.1.1 Movimentação Orçamentária e Financeira dos Fundos que Compõem o SEITEC ..... 266
2.3.2.2 Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL) ..... 269
2.3.2.2.1 Movimentação Orçamentária e Financeira do FUNDOSOCIAL ..... 269
2.3.2.2.1.1 Receita Arrecadada pelo FUNDOSOCIAL ..... 270
2.3.2.2.1.1.1 Recursos Destinados às APAEs ..... 271
2.3.2.3 Diminuição de Recursos na Educação, Saúde, Poderes, MP, TCE, UDESC e Municípios ..... 273
2.3.2.3.1 Diminuição da Base de Cálculo para Aplicação em Educação e Saúde ..... 273
2.3.2.3.2 Valores não Repassados pelo SEITEC aos Municípios ..... 275
2.3.2.3.3 Valores não Repassados pelo SEITEC aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas do Estado e à UDESC ..... 276
2.3.3 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) ..... 277
2.3.3.1 Unidade Administrativa — IPREV ..... 278
2.3.3.2 Fundo Financeiro ..... 278
2.3.3.3 Fundo Previdenciário ..... 280
2.3.3.4 Enquadramento por transformação de cargos dos servidores efetivos do Poder Executivo Estadual ..... 281
2.3.4 Renúncia de Receita ..... 284
2.3.5 Auditoria Operacional ..... 286
2.3.5.1 Auditorias Operacionais realizadas no exercício de 2011 ..... 287
2.3.5.1.1 Hospital Regional Hans Dieter Schmidt ..... 287
2.3.5.1.2 Serviço de Licenciamento Ambiental de responsabilidade da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (Fatma) ..... 288
2.3.5.2 Monitoramentos de Auditorias Operacionais realizados em 2011 ..... 291
2.3.5.2.1 Primeiro Monitoramento no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) — Secretaria de Estado da Saúde ..... 291
2.3.5.2.2 Monitoramento Final da Auditoria Operacional na Estação de Tratamento de Esgoto Insular de Florianópolis de responsabilidade da Casan ..... 295
2.3.5.2.2.1 Determinações ..... 295
2.3.5.2.2.2 Recomendações ..... 297
2.3.5.2.3 Primeiro Monitoramento sobre a ação de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual ..... 299
2.3.6 Auditorias em Programas Financiados com Recursos Internacionais ..... 300
2.3.6.1 Auditoria Programa Rodoviário de Santa Catarina — Etapa V ..... 300
2.3.6.2 FATMA — KfW ..... 301
2.3.7 SDR's ..... 302
2.3.7.1 Despesa por categoria econômica e grupos de natureza ..... 302
2.3.7.2 Despesa por função — SDRs ..... 304
2.3.7.3 Despesas por destinação de recursos — SDRs ..... 305
2.3.7.4 Despesas das SDRs x despesas totais do Poder Executivo ..... 307
2.3.8 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) ..... 308

*2.3.9 Gastos com terceirizações ..... 311*
*2.3.10 Departamento Estadual da Infraestrutura (DEINFRA) ..... 312*
*2.3.11 Defensoria Dativa x Defensoria Pública ..... 316*
*2.3.12 Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) ..... 319*
*2.4 Ressalvas e Recomendações das Contas de 2011 ..... 322*

**PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ..... 331**
*1 Do processo de prestação de contas ..... 331*
*2 Da Instrução ..... 331*
*3 Do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ..... 332*
*3.1 Análise das Demonstrações Contábeis ..... 332*
*3.1.1 Resultado Orçamentário ..... 332*
*3.1.2 Resultado Patrimonial ..... 334*
*3.1.3 Resultado Financeiro ..... 334*
*3.1.4 Despesas de Capital ..... 335*
*3.1.5 Operações de Crédito ..... 336*
*3.1.6 Dívida Consolidada Líquida ..... 336*
*3.1.7 Despesas com Pessoal ..... 337*
*3.1.8 Avaliação da Lei de Diretrizes Orçamentárias ..... 337*
*3.2 Análise das Funções de Governo ..... 338*
*3.2.1 Ciência e Tecnologia ..... 338*
*3.2.2 Entidades Culturais ..... 339*
*3.2.3 Ações e Serviços Públicos de Saúde ..... 339*
*3.2.4 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ..... 340*
*3.2.5 Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica ..... 342*
*3.2.6 Remuneração dos Profissionais do Magistério (FUNDEB) ..... 343*
*3.2.7 Ensino Superior ..... 344*
*3.3 Conclusão ..... 344*

**RELATÓRIO DO RELATOR CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR ..... 347**
*1 Introdução ..... 347*
*2 Ressalvas e Recomendações formuladas pelo TCE/SC em 2010 ..... 351*
*3 Análise das contas anuais de 2011 ..... 353*
*3.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social ..... 353*
*3.1.1 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo ..... 353*
*3.1.1.1 Verificação do cumprimento do art. 70 do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº TC-06/01) ..... 354*
*3.1.1.2 Relatório de atividades da DIAG/SEF ..... 355*
*3.1.2 Planejamento Orçamentário do Estado ..... 355*
*3.1.2.1 PPA — Execução financeira dos programas ..... 355*
*3.1.2.2 Meta de despesa da LDO x despesa fixada na LOA — 2008 a 2011 ..... 356*
*3.1.2.3 LOA — Despesas fixadas x executadas por grupos de natureza ..... 357*
*3.1.2.4 Análise do planejamento e execução das metas escolhidas em Audiências Públicas Regionais ..... 358*

3.1.2.5 Análise das metas selecionadas como prioridades pela administração pública — LDO (Função Educação) ..... 359
3.1.2.6 Avaliação da execução de programas e ações previstas na LOA ..... 359
3.1.2.7 Considerações finais ..... 360
3.1.3 Receita ..... 361
3.1.3.1 Receita bruta e deduções ..... 361
3.1.3.2 Comparativo entre a receita prevista e a arrecadada ..... 361
3.1.3.3 Receita orçamentária realizada ..... 362
3.1.3.4 Evolução da receita orçamentária por categoria econômica e origem ..... 363
3.1.3.5 Receitas correntes ..... 365
3.1.3.6 Receitas de capital ..... 367
3.1.3.7 Receita Líquida Disponível ..... 367
3.1.4 Análise da Despesa Orçamentária Realizada ..... 367
3.1.4.1 Despesa por funções de governo ..... 367
3.1.4.2 Despesa por categoria econômica e grupos de natureza da despesa ..... 373
3.1.4.3 Investimentos ..... 375
3.1.4.4 Despesa orçamentária realizada — Administração Direta e Indireta ..... 376
3.1.4.5 Despesa executada por Poder e Órgão (MP e TCE) ..... 376
3.1.5 Análise das demonstrações contábeis e resultados do Estado ..... 377
3.1.5.1 Balanço Orçamentário ..... 377
3.1.5.1.1 Cancelamento de despesas liquidadas ..... 378
3.1.5.2 Balanço Financeiro ..... 378
3.1.5.3 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) ..... 380
3.1.5.4 Balanço Patrimonial ..... 381
3.1.5.4.1 Divergência apontada no Passivo Financeiro — Defensoria Dativa ..... 382
3.1.5.4.2 Passivo Financeiro ajustado pelo TCE/SC ..... 383
3.1.5.4.3 Resultado financeiro apurado em Balanço Patrimonial ..... 383
3.1.5.4.4 Fontes de recursos com saldo negativo ao final do exercício ..... 384
3.1.5.4.5 Ativo Permanente ..... 385
3.1.5.4.5.1 Dívida Ativa ..... 385
3.1.5.4.6 Ativo Imobilizado ..... 386
3.1.5.4.7 Passivo Permanente ..... 386
3.1.5.4.7.1 Dívida Fundada ..... 387
3.1.5.4.8 Ativo Real e Passivo Real ..... 388
3.1.5.4.8.1 Ativo Real ..... 388
3.1.5.4.8.2 Passivo Real ..... 388
3.1.5.4.8.3 Saldo Patrimonial ..... 389
3.1.5.4.8.4 Contas de Compensação ..... 389
3.1.6 Análise da Gestão Fiscal ..... 389
3.1.6.1 Receita Corrente Líquida (RCL) ..... 390
3.1.6.2 Despesas com pessoal x Receita Corrente Líquida ..... 390
3.1.6.3 Avaliação das metas anuais estabelecidas na LDO ..... 391
3.1.6.3.1 Dívida Consolidada Previdenciária e Passivo Atuarial ..... 391
3.1.6.4 Garantias e Contragarantias de Valores ..... 392
3.1.6.5 Operações de Crédito ..... 392
3.1.6.6 Disponibilidade de Caixa Consolidada ..... 392

3.1.6.7 Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo ... 393
3.1.6.8 Demonstrativo dos Restos a Pagar ... 393
3.1.6.9 Lei Complementar nº 131/09 ... 393
3.1.7 Determinações constitucionais de aplicações de recursos ... 394
3.1.7.1 Educação ... 394
3.1.7.1.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) — limite mínimo do art. 212 da CRFB ... 395
3.1.7.1.2 FUNDEB — aplicação de recursos na educação básica ... 399
3.1.7.1.2.1 FUNDEB — Remuneração dos profissionais do magistério ... 400
3.1.7.1.2.2 FUNDEB — composição da Receita Líquida Disponível (RLD) ... 400
3.1.7.1.3 Salário-Educação ... 401
3.1.7.1.4 Aplicação de Recursos no Ensino Superior ... 402
3.1.7.1.4.1 Ensino Superior — limite mínimo do art. 170 da CE ... 402
3.1.7.1.4.2 Ensino Superior — limite mínimo do art. 171 da CE ... 403
3.1.7.1.5 Merenda escolar — terceirização dos serviços ... 404
3.1.7.2 Saúde ... 405
3.1.7.2.1 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde — limite mínimo do art. 77, II, do ADCT ... 406
3.1.7.2.2 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde — Programa Revigorar III ... 408
3.1.7.3 Pesquisa Científica e Tecnológica ... 409
3.1.7.4 Entidades Culturais ... 409
3.1.7.5 Precatórios ... 410
3.2 Orçamento de Investimentos — Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas ... 410
3.2.1 CODISC ... 413
3.2.2 IAZPE ... 414
3.2.3 BESCOR ... 414
3.2.4 CODESC ... 415
3.3 Análises especiais ... 416
3.3.1 Despesas com Publicidade e Propaganda na Administração Pública Estadual ... 416
3.3.2 Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL ... 417
3.3.3 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV) ... 417
3.3.4 Renúncia de Receita ... 418
3.3.5 Auditoria Operacional ... 418
3.3.6 Auditorias em Programas Financiados com Recursos Internacionais ... 419
3.3.7 SDRs ... 419
3.3.8 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA) ... 421
3.3.9 Gastos com Terceirizações ... 422
3.3.10 Departamento Estadual da Infraestrutura (DEINFRA) ... 422
3.3.11 Defensoria Pública ... 423
3.3.12 Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) ... 423
4 Análise das Contrarrazões apresentadas pelo secretário de Estado da Fazenda ... 424
4.1 Quanto ao relatório do órgão central de controle interno ... 424
4.2 Quanto ao planejamento orçamentário ... 424

*4.3 Quanto ao cancelamento de despesas liquidadas ..... 425*
*4.4 Quanto à Defensoria Dativa ..... 425*
*4.5 Quanto ao registro de fonte de recurso com elevado déficit financeiro ..... 426*
*4.6 Com relação ao limite constitucional de gastos com MDE ..... 426*
*4.7 Quanto aos vultosos superávits na conta do salário-educação, FUNDES e Revigorar III ..... 426*
*4.8 Quanto ao descumprimento do art. 170 da CE ..... 427*
*4.9 Quanto às deficiências na gestão do programa da merenda escolar ..... 427*
*4.10 Quanto à contabilização dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL ..... 428*
*4.11 Quanto à retenção de recursos destinados às APAEs ..... 428*
*4.12 Quanto à perda financeira no IPREV ..... 429*
*4.13 Quanto à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte ..... 429*
*4.14 Quanto às entidades culturais e o descumprimento do art. 173 da CE ..... 429*
*4.15 Quanto à segregação de funções do sistema de controle interno ..... 431*
*4.16 Quanto ao descumprimento da "Lei da Transparência" ..... 431*
*4.17 Quanto à liquidação da CODISC ..... 431*
*4.18 Quanto à IAZPE ..... 432*
*4.19 Quanto à BESCOR ..... 432*
*4.20 Quanto à CODESC ..... 433*
*4.21 Quanto ao atendimento do art. 26 da Lei nº 14.328/08 ..... 433*
*4.22 Quanto à publicidade ..... 434*
*4.23 Quanto às Secretarias de Desenvolvimento Regionais ..... 434*
*4.24 Quanto ao FIA ..... 435*
*4.25 Quanto aos gastos com terceirização ..... 435*
*4.26 Quanto ao DEINFRA ..... 436*
*5 Considerações finais ..... 436*
*5.1 Modificação do patamar de análise de forma a abranger o aspecto qualitativo do gasto público ..... 436*
*5.2 Monitoramento do efetivo cumprimento das recomendações ..... 437*
*5.3 Responsabilização pelo cometimento de atos que representam grave infração à norma legal ..... 438*
*5.4 Dívida Ativa ..... 438*
*6 Proposta de Parecer Prévio ..... 439*

**CONCLUSÃO DA APRECIAÇÃO ..... 447**

**ATA DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA ..... 455**

# PROJETO DE PARECER PRÉVIO
## APRESENTAÇÃO

| | |
|---|---|
| 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 249/12 |

O Exmo. Senhor Governador do Estado João Raimundo Colombo, representado no dia 2 de abril de 2012 pelo Secretário de Estado da Fazenda (SEF), Exmo. Senhor Nelson Antônio Serpa, procedeu, neste Tribunal de Contas, à entrega da Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2011, conforme Ofício GABGOV nº 044/12, de 9 de março de 2012, protocolado nesta Casa sob o nº 007491/12, de 2 de abril de 2012, dando origem ao Processo nº PCG 12/00175554, atendendo ao prazo estabelecido pelo art. 71, IX, da Constituição Estadual.

Em cumprimento ao prescrito no art. 58 da Constituição Estadual e em atenção às atribuições definidas pelo art. 59 do mesmo texto constitucional, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina procedeu à análise das contas prestadas pelo Exmo. Senhor Governador, incluindo as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

A análise das Contas do Governo é realizada pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas com base no Balanço Geral do Estado e no Relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo, ambos elaborados pela Secretaria de Estado da Fazenda. Os referidos documentos devem refletir, de forma consolidada, as execuções orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício financeiro imediatamente anterior ao da prestação, bem como evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão e destacar as providências adotadas quanto à fiscalização das receitas e ao combate à sonegação, às ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial e às medidas destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Segundo a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em seu art. 49, a Prestação de Contas do Governo feita pelo Poder Executivo deverá ficar disponível para consulta e

apreciação dos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

O julgamento das Contas Anuais, a ser realizado pela Assembleia Legislativa, abrange a apreciação da execução orçamentária, das demonstrações contábil, financeira e patrimonial do Estado, no encerramento do exercício de 2011, que, por seu turno, resume todo o movimento anual. Essa deliberação não alcança as contas de administradores e responsáveis relativas à arrecadação de receita, à realização de despesa e à guarda e aplicação de bens, dinheiros e valores públicos. Essas contas, na forma do inciso II do art. 59 da Constituição Estadual, submetem-se ao julgamento técnico-administrativo de competência do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

O Relatório Técnico e o Parecer Prévio seguem uma estrutura definida com base no Regimento Interno e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

# INTRODUÇÃO

Trata o presente Relatório Técnico da análise das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, relativas às Contas do Governo Estadual do exercício de 2011, com abrangência sobre a administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes e não dependentes.

O presente relatório apresenta mudanças em relação à estrutura dos relatórios dos exercícios anteriores, conforme segue:

**Iniciais** — Apresentação de indicadores do Estado de Santa Catarina, mostrando a evolução do Estado no decorrer dos anos e comparado a outras Unidades da Federação.

**Capítulo I** — Análise das ressalvas exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado no Parecer Prévio das Contas de 2010 no que se relaciona às ações empreendidas em atenção à respectiva decisão. No tocante às recomendações, é apresentada análise dos Planos de Ação e relatório trimestral de acompanhamento, autuado em Processo de Monitoramento (PMO) individualizado. Por fim, o capítulo em tela demonstra uma análise dos Fatos Relevantes apontados nas Contas relativas ao exercício de 2010.

**Capítulo II** — Neste tópico, vislumbra-se a análise das Contas Estaduais relativas ao exercício de 2011.

**Item 2.1** — Este item trata do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Dentre as análises realizadas destacam-se:

• Análise do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, bem como verificação do constante do art. 70 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

• Análise consolidada das contas da administração direta, autárquica, fundacional e empresas estatais dependentes; portanto, no que tange ao orçamento fiscal e da seguridade social. Abordagem dos aspectos relacionados ao planejamento, às despesas e às receitas orça-

mentárias, às demonstrações contábeis e aos resultados obtidos pelo Estado, à gestão fiscal, às determinações constitucionais de aplicação mínima de recursos: educação, saúde e pesquisa científica e tecnológica.

**Item 2.2** — Este item compreende a análise da execução orçamentária e financeira, bem como a análise contábil e demais aspectos relevantes relacionados às empresas estatais.

**Item 2.3** — Item referente às Análises especiais. Diz respeito a avaliações, com abordagem sobre assuntos definidos pela relevância e pelo interesse da sociedade catarinense, incluindo-se as auditorias operacionais e internacionais realizadas por esta Corte de Contas.

**Item 2.4** — Conclusão com apresentação de um quadro resumo com os principais resultados alcançados pelo Estado no exercício de 2011.

## O Estado de Santa Catarina e seus indicadores

O Estado de Santa Catarina é formado por 293 municípios, tendo uma área total de 95.346,181 quilômetros quadrados.

A população do Estado em 2011, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), era de 6.317.454 pessoas.

Em relação à frota catarinense, o IBGE manteve em sua página os números divulgados em 2010, que demonstravam uma frota total de 3,17 milhões 2009. No exercício de 2010, a frota catarinense atingiu a marca de R$ 3,44 milhões, o que significou um aumento de 8,23% sobre os números de 2009.

Ainda sobre os números de Santa Catarina, o Detran/SC divulgou que, ao final do exercício de 2011, a frota catarinense já tinha atingido a marca de 3,69 milhões unidades.

Assim como já afirmado no Relatório Técnico das Contas de Governo do exercício de 2010, salienta-se que o crescimento elevado da frota de veículos catarinense impacta diretamente na questão da mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades, haja vista o Poder Público que não consegue investir recursos em obras e outras melhorias em ritmo compatível com esse crescimento.

Na presente análise, também serão utilizados dados do Ranking de Gestão dos Estados Brasileiros 2011 — realizado pela Unidade de Inteligência da revista inglesa The Economist. A pesquisa fez uma comparação entre os 26 Estados brasileiros, além do Distrito Federal, montando um índice piloto do Ambiente de Negócios. Segundo a pesquisa, o objetivo desse índice é "estimular um debate sobre os fatores que afetam a gestão pública. Também pretende incentivar a melhoria de políticas públicas e de programas que tornarão as economias dos estados mais produtivas".

## Santa Catarina em dados

A exemplo do já realizado na análise das Contas do Governo do exercício de 2010, os Auditores utilizaram novamente o estudo publicado pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC), contudo é relativo a dados do exercício de 2011, chamado de "Santa Catarina em Dados 2011". A publicação aqui destacada está na 21ª edição e é hoje o melhor compêndio estatístico sobre o Estado de Santa Catarina. Observa-se que, apesar de o estudo ser de 2011, mostra dados de 2010, assim como o estudo de 2010 mostrava dados de 2009, utilizados nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2010.

Ressalta-se que as informações utilizadas nas Contas do Governo do exercício de 2010 davam ênfase aos indicadores produzidos pelo IBGE. Contudo importa salientar que tais indicadores perderam força na atual análise, uma vez que a maioria deles continuava baseada em dados dos exercícios de 2009 e 2010, portanto sendo os mesmos dados já mostrados anteriormente.

## Indicadores Sociais e de Trabalho

O Estado de Santa Catarina é certamente um Estado diferenciado, possuindo alguns dos melhores indicadores sociais nacionais.

Para efeito de comparação e de se construir uma série histórica que nos traga informações relevantes no decorrer dos anos, optou-se por manter, quando possível, em relação à publicação da FIESC, os mesmos indicadores já utilizados quando da apreciação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2010.

Um indicador trazido pela FIESC é que Santa Catarina, segundo a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE, tem a maior expectativa de vida do Brasil, com 75,8 anos, mesmo índice alcançado pelo Distrito Federal. Além desse indicador, Santa Catarina também tem o maior Produto Interno Bruto Industrial per capita do Brasil.

Ainda segundo o estudo da FIESC, Santa Catarina teve, em 2010, 736.000 trabalhadores com carteira assinada. Já ao longo de 2011, segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), divulgados pela Secretaria do Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação, o Estado gerou 82.406 empregos formais. Contabilizando as admissões e os desligamentos fora do prazo, esse resultado absoluto garantiu a sétima posição no ranking entre as Unidades da Federação. Em termos relativos, no entanto, o Estado apresentou uma expansão de 4,74% no número de empregos formais em 2011, a quarta pior entre os Estados, incluindo o Distrito Federal.

## Indicadores da Indústria

O estudo da FIESC destaca também o tipo de indústria predominante por região, bem como dados sobre exportações, número de empregos gerados, dentre outros, conforme segue:

**Região Norte — Mobiliário —** No exercício de 2010 eram 2.145 indústrias que empregavam 27 mil trabalhadores, representando 2,4% do Valor da Transformação Industrial* de SC (2009) e 3,6% das exportações catarinenses. No que se relaciona aos números divulgados pela FIESC no estudo de 2010, havia, em 2009, 2.065 indústrias, empregando 26 mil trabalhadores, representando 2,1% do valor da transformação industrial de SC (em 2008). Além disso, representava, em 2009, 4,1% das exportações catarinenses. Como se pode notar, em 2010, apesar do número de indústrias ter crescido, assim como o número de trabalhadores empregados, a participação do setor nas exportações do Estado caíram de 4,1% para 3,6% do total. Os valores aqui apresentados referem-se a todo o Estado, a região Norte é a que tem maior concentração.

**Região Oeste — Alimentar e Bebidas —** Apresentou, em 2010, 3.419 indústrias, empregando 96,8 mil trabalhadores, representando 17,4% do Valor de Transformação Industrial (2009) e 39,3% das exportações de SC. Apresentava, em 2009, 2.846 indústrias, empregando 94,8 mil trabalhadores (2009), representando 19,2% do valor da transformação industrial de SC (em 2008). Em relação à indústria alimentar e bebidas, estas representaram 39,4% das exportações catarinenses de 2009. Como se pode notar, os números de 2010 mostraram um aumento do pessoal empregado e de empresas no setor, porém a participação nas exportações do Estado permaneceu praticamente estável.

**Região Nordeste (Joinville, Jaraguá, São Bento do Sul, etc.) —** Metalurgia e Produtos de Metal — Em 2010, eram 3.427 indústrias que empregavam 54 mil trabalhadores, representando 6,2% do Valor da Transformação Industrial de SC (2009) e 3,3% das exportações de SC. Em números de 2009, eram 3.246 indústrias, que empregavam 47,2 mil trabalhadores, representando 9,3% do Valor de Transformação Industrial de SC (em 2008) e 2,3% das exportações totais catarinenses no setor.

**Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos —** Em 2010, havia 338 indústrias no setor, empregando 29,5 mil trabalhadores, representando 10,1% do Valor de Transformação Industrial de SC e 8,7% do total de exportações de no setor. No exercício de 2009, eram 316 indústrias neste ramo na região, empregando 25,7 mil trabalhadores. A indústria de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos foi responsável, em 2009, por 9,1% das exportações catarinenses.

**Veículos Automotores/autopeças —** Em 2010, eram 349 indústrias no setor, empregando 13,4 mil trabalhadores, equivalendo a 3,7% do Valor da Trans-

* Valor da Transformação Industrial (VTI): diferença entre o valor bruto da produção e o custo das operações industriais.

formação Industrial de SC (2009) e 1,1% das exportações. Representaram, em 2009, 1,5% das exportações catarinenses, empregando 13,8 mil trabalhadores em 355 indústrias. O número de indústrias e trabalhadores empregados no setor ficou praticamente estável nos dois exercícios analisados, ao contrário das exportações que caíram no exercício 2010.

**Máquinas e Equipamentos —** Em 2010, a indústria de máquinas e equipamentos empregavam 37,1 mil trabalhadores, alocados em 1.422 indústrias, que representavam 7,2% do Valor de Transformação Industrial de SC (2009) e 15,5% das exportações catarinenses. Comparado com o exercício de 2009, o número de empregados no setor subiu (de 31,8 mil para 37,1 mil), além do número de indústrias ter passado de 1.342 (2009) para as 1.422 citadas anteriormente. No que se refere a participação nas exportações, o setor de máquinas e equipamentos passou de 13,9% em 2009 para 15,5% em 2010.

**Região do Vale do Itajaí — Indústria Naval —** A indústria naval foi uma das que menos evolução apresentou quando comparados os exercícios de 2009 e 2010. Como exemplo, em 2009 o setor empregava 2,5 mil trabalhadores, contra os 3 mil de 2010. O número de indústrias permaneceu em 53 e as exportações passaram de 0,1% em 2009 para 0,03% em 2010, mostrando significativa queda na participação das exportações catarinenses. Por fim, representou, em 2010, 0,9% do Valor da Transformação Industrial de SC.

**Têxtil e Vestuário —** A indústria têxtil e do vestuário era formada, em 2010, por 172,8 mil trabalhadores, mostrando crescimento em relação ao exercício de 2009, quando estes representavam 162 mil trabalhadores. O número de unidades industriais também aumentou passando de 8.659 em 2009 para 9.264 unidades em 2010. Em relação à participação do setor nas exportações catarinenses, observa-se uma queda em 2010, respondendo por uma participação de 2,5%, enquanto em 2009 esta participação estava em 2,7%.

**Região do Planalto Serrano — Madeira —** O Planalto Serrano é o grande responsável pela indústria da madeira em Santa Catarina. O setor contribuiu com 5,4% das exportações do Estado em 2010. No que se relaciona ao número de pessoas empregadas, observa-se que em 2010 as 2.880 unidades existentes empregavam 38,5 mil trabalhadores, enquanto em 2009 as 2.887 unidades industriais empregavam 36,9 mil trabalhadores. Do exposto, verifica-se que mesmo com um numero pouco menor de empresas atuando no setor, ainda assim houve crescimento no número de pessoas empregadas.

**Celulose e Papel —** A indústria de papel e celulose respondeu, tanto em 2010 quanto em 2009, por 2,4% das exportações catarinenses, tendo empregado

18,5 mil trabalhadores em 2010 contra 17,8 mil trabalhadores em 2009. O número de indústrias do setor passou de 394 em 2009 para em 394 em 2010, mostrando estabilidade neste ponto.

**Região Sudeste (Florianópolis, São José, Palhoça, etc.) —** Tecnologia/Informática — Das empresas de base tecnológica da região da Grande Florianópolis, destaca-se o setor de Tecnologia da Informação, com faturamento de R$ 887,0 milhões e empregando, em 2010, em torno de 20 mil pessoas, entre empregos diretos e indiretos. Se comparados com os dados de 2009, o faturamento era estimado em R$ 1,1 bilhão e o número de trabalhadores 6,5 mil. O grande crescimento do número de empregos mostrado no presente estudo, passando de 6,5 mil em 2009 para 25 mil em 2010, possivelmente pode estar ligado a consideração pelos autores da pesquisa, dos empregos indiretos gerados no setor. Ainda na região da Grande Florianópolis estão 90% das empresas de hardware do Estado, o que equivale a 71 empresas. Nas regiões de Blumenau, Chapecó, Criciúma e Joinville, encontram-se o restante das empresas deste setor, atuando principalmente no desenvolvimento de software. Considerando todos os cinco polos, estima-se, em 2010, um total de 1.600 empresas, com faturamento de R$ 2,5 bilhões de reais e 45 mil empregos gerados. Em 2009, o faturamento era o exatamente o mesmo, contudo o número de pessoas trabalhando no setor deu um salto de 25 mil para 45 mil.

**Região Sul — Cerâmica —** O setor respondeu, em 2010, por 1,6% das exportações catarinenses, mostrando uma recuperação em relação ao exercício de 2009, quando este percentual foi de apenas 0,8%. O número de indústrias do setor caiu de 727 em 2009 para 710 em 2010, contudo houve aumento no número de trabalhadores, que passou de 16,3 mil em 2009 para 18,7 mil em 2010.

**Produtos de Plástico —** Empregou, em 2009, 32,6 mil trabalhadores em 908 indústrias, contra 35,9 mil em 917 indústrias no exercício de 2010. No que se relaciona a participação nas exportações catarinenses, o setor passou de 0,8% em 2009 para 0,9% em 2010.

Sobre os dados demonstrados, observa-se que Santa Catarina possui vasto parque industrial, sendo a indústria de transformação a quarta do País em quantidade de empresas e a quinta se considerada a quantidade de trabalhadores empregados. Ainda segundo dados da FIESC, o PIB de Santa Catarina registrou, em 2008, 123,3 bilhões, correspondendo ao sexto do Brasil. Salienta-se que, quando da realização do estudo da FIESC, em 2011, não havia dados mais recentes do PIB catarinense.

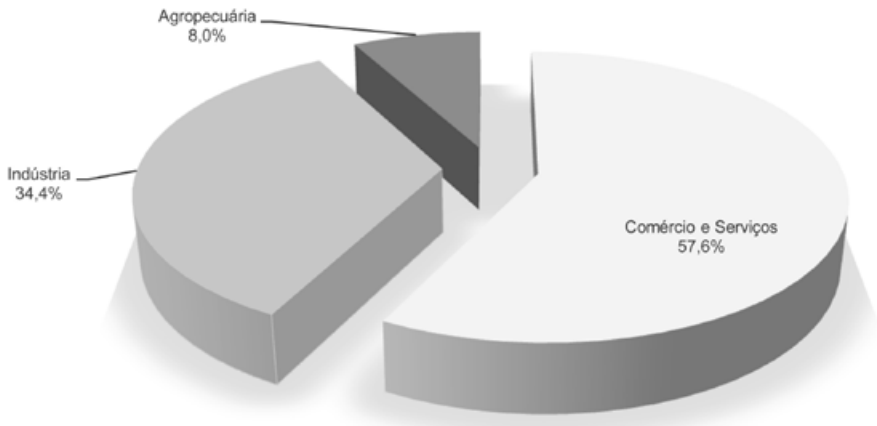
Segundo o IBGE, em pesquisa divulgada ao final do exercício de 2011, o PIB de Santa Catarina em 2009 (dados são apresentados com defasagem de 2 anos) foi de R$ 129,87 bilhões, caindo para a oitava posição no País, perdendo posições para Bahia e Distrito Federal.

Apesar de ter tido desempenho superior à média nacional, o crescimento do PIB catarinense no exercício de 2009, descontada a inflação, recuou 0,1%, enquanto o PIB nacional recuou 0,3%.

Contudo, a pesquisa do IBGE mostra que Santa Catarina manteve-se com o quarto PIB per capita do Brasil com valor de R$ 22,10 mil, sendo este 30% superior à média nacional.

No que se relaciona à participação dos setores da economia no PIB catarinense, o estudo da FIESC mostra, segundo dados de 2008, a seguinte divisão:

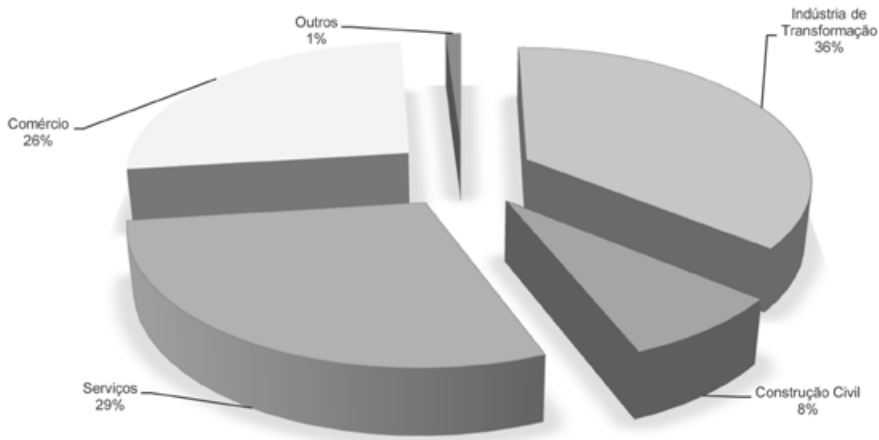
Participação Setores Econômicos no PIB Catarinense




Do exposto no Gráfico anterior, observa-se que o setor de Comércio e Serviços responde com a maior fatia na composição do PIB catarinense, com 57,6% do total, seguido pela Indústria, com 34,4%, e Agropecuária, com 8%.

A publicação da FIESC mostra também a participação dos diversos setores da economia catarinense na geração de emprego, que, em 2010, encontrava-se desta forma:

Participação Setores Economia — Geração Empregos



Como se observa do Gráfico anterior, o setor que mais contribuiu para a geração de empregos em Santa Catarina foi a Indústria de Transformação, responsável por 36% do total, seguido pelo setor de Serviços, com 29%, e Comércio, 26%. Com menor participação, veio a Indústria da Construção Civil, com 8%. Por fim, outros setores da economia geraram o 1% restante.

## IDEB — Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

O IDEB, segundo consta no Portal http://portalideb.inep.gov.br/, é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, tendo sido criado pelo Inep em 2007, representando a iniciativa de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações.

Ainda segundo o Portal, o indicador é calculado com base nos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e nas médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb — para as unidades da federação e para o País, e a Prova Brasil — para os municípios.

O Ideb é a "nota" do ensino básico no Brasil. Numa escala que vai de 0 a 10, o Ministério da Educação (MEC) fixou a média 6 como objetivo para o País a ser alcançado até 2021.

O Estado de Santa Catarina tem obtido, desde a criação do Índice em tela, posições de destaque no cenário nacional. Na sequência, demonstram-se os números atingidos pelo Estado de Santa Catarina em relação ao IDEB.

Destaca-se que, em 2011, mais precisamente no dia 1º de julho de 2011, o IDEB 2009 foi republicado por mudança na metodologia do cálculo.

Dito isso, observa-se que Santa Catarina obteve o seguinte desempenho:

Séries Iniciais — de 1ª a 4ª séries
**Nota Média do Brasil — 4,6 —** IDEB 2009 divulgado em 2011
**Nota Média da Região Sul — 5,1 —** IDEB 2009 divulgado em 2011

Quadro 1 — Séries Iniciais — Posicionamento IDEB de 1ª a 4ª séries

| Posição | Unidade Federação | Ideb 2009 | Ideb 2007 |
|---|---|---|---|
| 1º | Minas Gerais | 5,6 | 4,7 |
| 2º | Distrito Federal | 5,6 | 5,0 |
| 3º | São Paulo | 5,5 | 5,0 |
| 4º | Paraná | 5,4 | 5,0 |
| 5º | **Santa Catarina** | 5,2 | 4,9 |

**Fonte:** Sítio eletrônico Inep — www.inep.gov.br.

Em relação às notas divulgadas anteriormente, destaca-se que Santa Catarina ocupava, antes da republicação do IDEB 2009, ocorrida no exercício de 2011, a quarta posição dentre os Estados brasileiros. Após a republicação, o Estado de Santa Catarina passou a ocupar a quinta colocação geral.

Do *ranking* anteriormente citado, fica claro que o crescimento do IDEB — Séries Iniciais — de Santa Catarina tem ficado aquém dos demais Estados e Distrito Federal, fato que levou o Estado a perder a posição anteriormente citada. Apesar da perda de posição, o Estado ainda ficou bem acima da média do Brasil, que é de 4,6. No que se relaciona à região Sul, Santa Catarina está ligeiramente acima da média, que é de 5,1 para a região. A título de informação, o Estado do Rio Grande do Sul, que não aparece no ranking anterior, obteve média de 4,9 no IDEB 2009, publicado em 2011.

Séries Finais — de 5ª a 8ª séries
**Nota Média do Brasil — 4,0 —** IDEB 2009 divulgado em 2011
**Nota Média Região Sul — 4,3 —** IDEB 2009 divulgado em 2011

Quadro 2 — Séries Finais — Posicionamento IDEB de 5ª a 8ª séries

| Posição | Unidade Federação | Ideb 2009 | Ideb 2007 |
|---|---|---|---|
| 1º | São Paulo | 4,5 | 4,3 |
| 2º | **Santa Catarina** | 4,5 | 4,3 |
| 3º | Distrito Federal | 4,4 | 4,0 |
| 4º | Minas Gerais | 4,3 | 4,0 |
| 5º | Paraná | 4,3 | 4,2 |

**Fonte:** Sítio eletrônico Inep — www.inep.gov.br.

No que se relaciona às séries finais (de 5ª a 8ª séries), o Estado de Santa Catarina está empatado com o Estado de São Paulo, com a mesma média, ambos sendo os melhores colocados no Brasil. São seguidos pelo Distrito Federal, com média de 4,3, e por Minas Gerais e Paraná, ambos com média de 4,3. Destaca-se que a média brasileira para as séries finais é 4,0, e para a Região Sul é de 4,3, estando Santa Catarina acima das duas médias.

Apenas para constar, o Estado do Rio Grande do Sul obteve média de 4,1 para esse ponto, acima da média brasileira e abaixo da média da região Sul.

Ensino Médio
**Nota Média do Brasil — 3,6 —** IDEB 2009 divulgado em 2011
**Nota Média Região Sul — 4,1 —** IDEB 2009 divulgado em 2011

Quadro 3 — Ensino Médio — Posicionamento IDEB

| Posição | Unidade Federação | Ideb 2009 | Ideb 2007 |
|---|---|---|---|
| 1º | Paraná | 4,2 | 4,0 |
| 2º | **Santa Catarina** | 4,1 | 4,0 |
| 3º | Minas Gerais | 3,9 | 3,8 |
| 4º | São Paulo | 3,9 | 3,9 |
| 5º | Rio Grande do Sul | 3,9 | 3,7 |

**Fonte:** Sítio eletrônico Inep — www.inep.gov.br.

Do exposto, verifica-se que o Estado de Santa Catarina continua a ter situação de destaque em nível nacional, ocupando a segunda colocação no ensino médio, com média de 4,1, atrás

do Estado do Paraná, que obteve média de 4,2, e à frente dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, onde a média foi de 3,9 (Ideb 2009).

Observa-se que a média brasileira para o Ensino Médio é de 3,6, e a média da região Sul é 4,1, estando Santa Catarina acima da média brasileira e atingindo a média para a região Sul.

## *Ranking* de Gestão dos Estados Brasileiros

Conforme já comentado anteriormente, a Unidade de Inteligência da revista inglesa *The Economist* realizou uma pesquisa que apresentou um ranking dos estados brasileiros, baseado em índices como ambiente político, ambiente econômico, regimes tributário e regulatório, políticas de investimentos estrangeiros, recursos humanos, infraestrutura, inovação e sustentabilidade. A pesquisa completa pode ser acompanhada pelo *link* http://veja.abril.com.br/multimidia/infograficos/ranking-de-gestao-dos-estados-brasileiros-2011. A pontuação obtida foi classificada como muito bom, bom, moderado e ruim.

Segundo os autores do levantamento, o principal objetivo deste é "incentivar a melhoria de políticas públicas e de programas que tornarão as economias dos estados mais produtivas". Os autores informam ainda que a inclusão das categorias Inovação e Sustentabilidade diferencia o estudo em tela das outras pesquisas existentes no nível estadual.

Antes de adentrar a análise de cada Estado da Federação, o estudo mostra que os pontos fortes do Brasil são sua estabilidade política, as oportunidades de mercado (grande atrativo para investidores estrangeiros) e as políticas de investimento geralmente abertas.

Como pontos fracos, destaca 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 (P&D). Também destaca a necessidade urgente de o País investir fortemente em educação, melhorando a sua qualidade, preparando a próxima geração para o mercado de trabalho.

A seguir, será demonstrado como o Estado de Santa Catarina se situa em cada categoria avaliada em relação às demais unidades da Federação.

## Ambiente político

O estudo demonstra que todos os estados brasileiros, somados ao Distrito Federal, usufruem um bom ou moderado ambiente político. Contudo, deixa claro que todos devem investir pesadamente contra a corrupção e a elevada burocracia, que são fatores determinantes que afetam possíveis negócios.

Ainda sobre o tópico em tela, o estudo mostra que os estados brasileiros têm baixa pontuação neste item em razão do alto número de casos de corrupção, deixando claro, porém, que as Unidades situadas nas regiões Sul e Sudeste, por possuírem auditorias mais desenvolvidas, tendem a ter uma posição melhor que as demais unidades da Federação. Por fim, faz um aler-

ta dizendo que o fortalecimento das auditorias será fundamental para que os estados elevem seu desempenho nesta área.

Sobre o item em tela, o estudo dividiu o ambiente político em três indicadores que o compõem, quais sejam: **estabilidade política**, **corrupção** e **burocracia**.

No que se refere à estabilidade política, a média de pontuação nacional foi de 77,8 pontos. **Santa Catarina**, assim como o Rio Grande do Sul, está entre as unidades da Federação que receberam pontuação máxima (100 pontos). A região Sul do Brasil, no entanto, obteve média de 88,9, já que o Estado do Paraná não conseguiu obter a pontuação máxima, ficando com 66,7 pontos neste quesito.

No que se relaciona ao item Corrupção, **Santa Catarina** obteve pontuação 50, considerada boa pelos autores da pesquisa, junto com os estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

A média nacional para este item foi de 31,5 pontos, já que todas as demais unidades da Federação não citadas no parágrafo anterior receberam pontuação 25, considerado moderado.

O último dos quesitos que compõem o ambiente político é a questão da burocracia. Neste ponto, a média nacional foi de 39,8 pontos. Os estados que mais se destacaram nesta questão foram Rio Grande do Sul e São Paulo, ambos alcançando 75 pontos. Já Santa Catarina está empatada com os estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro e mais o Distrito Federal, todos com 50 pontos (bom). As demais unidades da Federação alcançaram pontuação 25, considerada moderada pelo estudo.

No *ranking* geral, o estudo mostrou que a média de pontuação brasileira para este quesito é de 49,7 pontos. Os estados com maior pontuação foram Rio Grande do Sul e São Paulo, com 75 pontos (muito boa), seguidos por Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e **Santa Catarina**, com pontuação de 66,7 pontos, pontuação essa considerada boa pelo estudo da revista *The Economist*. A média da região Sul para este item foi de 65,7 pontos, estando Santa Catarina acima da média da região.

Como informação, o último estado brasileiro neste quesito apresentou pontuação de apenas 16,7, sendo esse o Estado do Amapá. O Distrito Federal aparece com pontuação de 47,2, ficando abaixo da média nacional.

## Ambiente econômico

Neste item, o estudo considerou o número de habitantes, os dados sobre o tamanho do mercado, a renda familiar média e o coeficiente de Gini, criado pelo estatístico italiano Corrado Gini e comumente utilizado para calcular a desigualdade de renda.

O estudo diz que à exceção dos estados do Acre, do Amapá e de Roraima, que apresentam tamanho de mercado não muito atrativo, os demais estados oferecem oportunidades atraentes, principalmente porque a renda das famílias continua em expansão.

Este item é composto pelos seguintes indicadores: **tamanho do mercado, crescimento do mercado, renda per capita média** e **desigualdade de renda**.

Quanto ao tamanho do mercado, a média nacional foi de 46,02 pontos, com destaque para o Estado de São Paulo que foi o único a receber pontuação máxima (100 pontos). Na sequência, destacam-se os estados da Bahia, de Minas Gerais, do Paraná, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, todos com 75 pontos (muito bom).

Santa Catarina junto com Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Pará e Pernambuco aparecem com 50 pontos (bom), pouco acima da média nacional. Neste item, a região Sul apresenta pontuação de 66,7 pontos, estando Santa Catarina abaixo da média da região.

Outro item que compõe o ambiente econômico é o crescimento do mercado, onde a média nacional é 97,2 pontos. Neste quesito, Santa Catarina obteve apenas 75 pontos (bom), juntamente com Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo que todas as demais unidades da Federação receberam nota máxima (100 pontos). A média da região Sul para este item é de 83,3 pontos, estando Santa Catarina abaixo da média da região novamente.

O terceiro item analisado pela pesquisa é a renda per capita média, em que a média de pontos nacional é de 34,3. Sobre este item, Santa Catarina obteve 50 pontos, ficando atrás somente do Distrito Federal, com 100 pontos, e do Rio de Janeiro e de São Paulo, com 75 pontos (muito bom). Uma curiosidade neste ponto é que todos os estados da região Sul encontram-se no mesmo patamar de pontuação, não havendo disparidades, para a pesquisa, entres esses.

No quesito desigualdade de renda, a média nacional foi de 26,9 pontos. Neste item, o Estado de Santa Catarina aparece como o mais bem colocado em nível nacional, junto com Rondônia e Paraná, todos com 50 pontos (bom). As demais unidades da Federação ganharam 25 pontos, à exceção do Distrito Federal, que obteve zero ponto. Segundo o estudo, a ausência de pontuação neste item para o Distrito Federal mostra uma altíssima concentração de renda em parte da população, rodeada por pessoas com salários muito menores.

No *ranking* — consideração dos quatro quesitos citados anteriormente — deste item (Ambiente Econômico), Santa Catarina (56,3 pontos — bom) aparece atrás de São Paulo, que obteve pontuação 75 (muito bom), Paraná, com 68,8 pontos (bom), Distrito Federal, Minas Gerais e Rio de Janeiro, esses três com 62,5 pontos (bom). A média nacional para este item foi de 50,3 pontos e da região Sul 60,4 pontos, situando Santa Catarina abaixo da média da região onde está localizada.

## Regime Tributário e Regulatório

Este é um dos pontos destacados no estudo, que mostra que o Brasil precisa urgentemente desenvolver e descomplicar seu sistema tributário, que é oneroso, complexo e instável, representando uma desvantagem para o ambiente dos negócios. O estudo informa, citando como fonte o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), que, desde 1988, já foram publicadas mais de 85.000 normas tributárias estaduais, mostrando nossa instabilidade no setor.

O estudo mostra também que o ICMS é o principal método utilizado pelos governos estaduais como incentivo para atração de investimentos.

Para compor o *ranking* do item regime tributário e regulatório, o estudo em tela apresentou os quesitos consistência do sistema tributário e abertura de empresas.

Em relação ao primeiro quesito, a média nacional é considerada muito baixa, com apenas 6,5 pontos. Dentre os estados que apresentaram pontuação, estão Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, e Distrito Federal, todos com 25 pontos (moderado). A média da região Sul foi 25 pontos, já que todos os estados aqui situados encontram-se avaliados em 25 pontos. Os demais estados da Federação, não citados anteriormente, não obtiveram pontuação neste quesito.

Já no quesito abertura de empresas, que engloba tempo e sistema burocrático, Alagoas, Roraima e Sergipe obtiveram pontuação máxima (100 pontos: muito bom). A pesquisa mostra ainda que Acre, Rio Grande do Sul, Amapá, Maranhão, Piauí e Santa Catarina não obtiveram pontos, devido às dificuldades encontradas neste ponto. Contudo, existe uma ressalva feita na pesquisa, já que os dados deste quesito são de 2007, dizendo que Santa Catarina junto com Espírito Santo e Rio de Janeiro promoveram avanços notáveis nesta área e que certamente se refletirão na próxima pesquisa.

No *ranking* geral do item regime tributário e regulatório, Santa Catarina obteve apenas 12,5 pontos (ruim), abaixo da meta nacional de 24,1 pontos (ruim). Tal resultado está certamente influenciado pela questão da abertura de empresas, que será novamente avaliada na próxima pesquisa, trazendo melhor colocação para o Estado. Como informação, a média da região Sul foi de apenas 16,7 pontos (ruim).

## Política para investimentos estrangeiros

O Brasil tem recebido um volume de investimentos estrangeiros nunca visto antes. Tal fato se deve à procura, por esses investidores, de novos mercados, já que os mercados da Europa e dos Estados Unidos passam por graves dificuldades, assim como o mercado japonês.

O estudo, contudo, informa que os estados brasileiros ainda não estão capacitados ou não dão a importância necessária à busca de investimentos estrangeiros, principalmente para aqueles que não são de grande monta. Diz o estudo que "a falta de recursos e de instrumentos de fácil identificação das oportunidades de negócio é uma desvantagem para as empresas que estão buscando investir no Estado".

Nesse ponto, o estudo faz um alerta também quanto aos incentivos fiscais oferecidos, inclusive sobre a tentativa de padronizar a cobrança de ICMS, fato que afeta diretamente o Estado de Santa Catarina. Também cita os julgamentos do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito aos incentivos dados pelos estados.

O item em tela é composto de dois quesitos: **incentivos para investimento** e **políticas para o capital estrangeiro**.

Sobre o primeiro quesito, Santa Catarina recebeu 75 pontos (muito bom), ficando atrás apenas de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que receberam pontuação máxima (100 pontos: muito bom), mas em pé de igualdade com Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul, e Distrito Federal.

Como informação, a média nacional para o presente quesito é 61,1, e a da região Sul é 75 pontos.

No que se relaciona às políticas para o capital estrangeiro, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul receberam 100 pontos (muito bom), sendo que Santa Catarina teve 66,7 pontos, superando a média nacional que é de 59,3 pontos. A média da região Sul é de 77,8 pontos, portanto Santa Catarina ficou abaixo da média da região.

No *ranking* geral, que considera os dois quesitos citados anteriormente, Santa Catarina ficou com 70,8 pontos, acima da média nacional de 70,2, porém abaixo da média da região que foi de 76,4 pontos.

## Recursos Humanos

O estudo faz um alerta sobre o tema recursos humanos. O principal alerta é para o apagão de mão de obra em alguns setores, principalmente nas áreas técnicas e de engenharia, devido ao forte crescimento da economia brasileira nos últimos anos.

O presente item é formado pela análise dos seguintes quesitos: oferta de mão de obra especializada, produtividade de mão de obra e graduados em universidade.

Sobre a oferta de mão de obra especializada, Santa Catarina situou-se com a pontuação 50 (bom), acima da média nacional de 24,1 (moderado) e na média da região Sul, que também foi de 50 pontos. Os estados com melhor pontuação foram Minas Gerais e São Paulo, ambos com 75 pontos (muito bom).

No que se refere à produtividade da mão de obra, Santa Catarina obteve 75 pontos, enquanto a média nacional foi de 38,9 pontos, e a da região Sul foi de 58,3 pontos. Neste quesito, o Estado de Santa Catarina ficou mais bem colocado que os estados vizinhos do Rio Grande do Sul e do Paraná, que obtiveram 50 pontos. Os mais bem classificados foram São Paulo e Rio de Janeiro, e Distrito Federal, todos obtendo nota máxima (100 pontos).

No quesito graduados em universidades, a média nacional é de 41,7. Já o Estado de Santa Catarina obteve 50 pontos de média (bom), enquanto Paraná e Rio Grande do Sul obtiveram 75 pontos de média.

No *ranking* que compõe o presente item, Santa Catarina ficou com 58,3 pontos (bom), mesma pontuação do Rio Grande do Sul e do Paraná, e acima da média brasileira, que foi de 34,9 pontos. Os estados mais bem colocados foram São Paulo (91,7 pontos), Rio de Janeiro (83,3 pontos) e Minas Gerais (75 pontos), todos três considerados muito bons pela pesquisa.

## Infraestrutura

Um dos grandes problemas para o crescimento do Brasil está na sua infraestrutura. É inegável que portos, aeroportos, ferrovias, rodovias, internet, etc., constituem-se em gargalos que devem ser atacados imediatamente, visando oferecer custos mais baixos de logística e, consequentemente, melhorando a competitividade dos estados e do País.

O presente item foi abordado no estudo por meio da análise da qualidade da rede de telecomunicações e da qualidade da rede de estradas.

Em relação à qualidade da rede de telecomunicações, observa-se que o Estado de Santa Catarina aparece com média de 50 pontos (bom), mesma média dos estados do Rio Grande do Sul e Paraná, e acima da média nacional, que é de 17,6 pontos. O primeiro colocado é o Distrito Federal, com média de 75 pontos (muito bom).

No que se relaciona à rede de estradas, Santa Catarina aparece inclusive abaixo da média nacional. Enquanto o Estado obteve média de 25 pontos (moderado), a média nacional foi de 27,8 pontos. Como comparação, o primeiro colocado na pesquisa foi São Paulo, com a média de 100 pontos (muito bom), seguido do Distrito Federal, e do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, todos com 75 pontos (muito bom). Para se ter ideia de quão ruim é o resultado apresentado por Santa Catarina nessa área, a média da região Sul foi de 50 pontos (bom), só tendo alcançado esse resultado em razão das médias alcançadas pelos estados vizinhos.

Na pontuação geral (*ranking*) do atual item (Infraestrutura), observa-se que Santa Catarina obteve 37,5 pontos de média, acima da média nacional, que foi de 22,7 pontos, contudo ficou bem abaixo das médias obtidas por Rio Grande do Sul e Paraná, 62,5 e 50, respectivamente.

## Inovação

A pesquisa em tela informa que o futuro de um país depende em quão bem sucedido ele é em relação à inovação. O Estado de Santa Catarina é apontado pela pesquisa como um dos líderes em incentivos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Para se chegar ao *ranking* geral deste item, a pesquisa considerou as informações relativas a gastos públicos com P&D, gastos privados com P&D, presença de infraestrutura em P&D, incentivos fiscais para P&D e, finalmente, pedido de patentes.

Sobre gastos públicos com P&D, Santa Catarina obteve a média de 50 pontos, enquanto a média nacional foi de 30,6, e a da região Sul foram os mesmos 50 pontos (bom). Neste quesito, destacam-se São Paulo (100 pontos) e Paraná (75 pontos), ambos considerados muito bons.

Já nos gastos privados com P&D, Santa Catarina aparece com zero, assim como a maioria dos estados brasileiros e do Distrito Federal. A exceção fica por conta de Rio de Janeiro e São Paulo, que obtiveram nota máxima (100 pontos: muito bom), e Amazonas e Minas Gerais, com 75 pontos cada (muito bom). A média brasileira para gastos privados em P&D é de apenas 13, mostrando o quanto carece de atenção essa área.

Quanto à presença de infraestrutura em P&D, Santa Catarina aparece com média de 25 pontos (moderado), abaixo da meta nacional (44,4 pontos) e também da média da região Sul, com 50 pontos (bom). Novamente quem mais se destaca são os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, com média de 100 pontos (muito bom), e Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com média de 75 pontos (muito bom).

No que se relaciona aos incentivos fiscais para P&D, Santa Catarina tem pontuação máxima (100 pontos: muito bom), ao lado de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Como informação, a média nacional para este quesito está em 40,7 pontos.

Neste momento, cabe um comentário, visto que parece haver uma incoerência entre os incentivos oferecidos em P&D por Santa Catarina e o gasto privado nesse mesmo setor. Enquanto Santa Catarina é considerada um dos estados com melhores incentivos ao P&D, ao mesmo tempo tem gasto privado mostrado como zero. Tal situação pode demonstrar que os incentivos oferecidos pelo Estado não estão surgindo efeito, levando esses gastos a se realizarem em outras unidades da Federação.

Em relação ao pedido de patentes, Santa Catarina aparece com média de 50 pontos (bom), enquanto a média nacional é de 19,4 pontos. Já a média da região Sul é de 50 pontos, pois tanto o Paraná quanto o Rio Grande do Sul também possuem média de 50 pontos para o quesito em tela.

Por fim, o *ranking* geral para Inovação, considerando todos os quesitos citados anteriormente, mostra que Santa Catarina está com 45 pontos de média, mesma pontuação do Estado do Paraná, porém menor que a do Estado do Rio Grande do Sul (50 pontos). A média nacional para Inovação é de 29,6 pontos, sendo que São Paulo, o primeiro colocado, aparece com 95 pontos, seguido do Rio de Janeiro (80 pontos) e de Minas Gerais (65 pontos). O Estado do Rio Grande do Sul, já citado anteriormente, aparece neste quesito como quarto colocado, seguido por Amazonas, Paraná e Santa Catarina, que têm a mesma pontuação.

## Sustentabilidade

O último item analisado pela pesquisa em tela é a Sustentabilidade. Os comentários constantes do material pesquisado mostram que a maioria dos estados brasileiros apresenta desempenho satisfatório em relação à legislação ambiental, principalmente no tocante à conservação, à proteção e ao monitoramento do meio ambiente.

Também foram analisados os incentivos fiscais ou deduções de impostos, se existem ou não, para estimular práticas ambientais positivas.

Para compor este item, a pesquisa analisou o Plano/Estratégia ambiental do Estado, incentivos fiscais para sustentabilidade, regulador ambiental e qualidade da legislação ambiental.

Sobre o Plano/Estratégia ambiental, verificou-se que Santa Catarina ficou com a nota máxima (100 pontos: muito bom). Se comparado com os demais estados da região Sul, o Paraná também teve nota máxima, enquanto o Rio Grande do Sul obteve média de 75 pontos (muito bom). A média nacional para este quesito é 67,6, sendo Amapá, Rondônia, Roraima e Pará os piores colocados, todos com nota zero.

No que tange aos incentivos fiscais para sustentabilidade, Santa Catarina aparece com média de 50 pontos (bom), a mesma da região Sul e acima da média nacional de 29,6 pontos.

No quesito Regulador Ambiental, a média nacional é de 86,4 pontos, mas Santa Catarina, a exemplo dos outros estados das regiões Sul e Sudeste, obteve média de 100 pontos (máxima: muito boa).

No que se relaciona à qualidade da legislação ambiental, observa-se que Pernambuco é o único estado da Federação que obteve nota máxima (100 pontos: muito bom). Santa Catarina

aparece com 75 pontos de média, assim como os outros estados do Sul, enquanto a média nacional para este item é de 53,7 pontos.

De todo o exposto, considerando todos os itens anteriormente demonstrados, a pesquisa oferece ao leitor um *ranking* geral de todos os estados da Federação. Para este trabalho, optou-se por demonstrar apenas os que se encontram acima da média nacional geral (41,3 pontos), conforme segue no Quadro 4:

**Quadro 4 — *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, observa-se que Santa Catarina obteve a sétima colocação no *ranking* geral de estados, colocação essa considerada razoável, se observadas as unidades com melhores colocações.

Importante ressaltar que o Estado deve utilizar pesquisas como essa, somada a outras fontes de informação, para ajudar a traçar a necessidade de investimentos, os gargalos que devem ser atacados, as legislações que precisam ser revistas ou construídas, as formas de buscar mais investimentos com base sólida, e não somente galgados em medidas como benefícios fiscais transitórios.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

| | |
|---|---|
| **€** | Moeda euro |
| **ABAR** | Associação Brasileira de Agências de Regulação |
| **ABNT** | Associação Brasileira de Normas Técnicas |
| **ACAFE** | Associação Catarinense das Fundações Educacionais |
| **ACT** | Admitido em Caráter Temporário |
| **ADCT** | Ato das Disposições Constitucionais Transitórias |
| **AGESAN** | Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina |
| **AGESC** | Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina |
| **ALESC** | Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina |
| **AMPESC** | Associação de Mantenedoras Particulares de Educação Superior de Santa Catarina |
| **ANA** | Agência Nacional de Águas |
| **ANEEL** | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| **ANP** | Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis |
| **ANTAQ** | Agência Nacional de Transportes Aquaviários |
| **ANTT** | Agência Nacional de Transportes Terrestres |
| **ANVISA** | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| **AOR** | Auditoria Ordinária |
| **APAC** | Autorização de Procedimento de Alta Complexidade |
| **APAE** | Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais |
| **APP** | Área de Preservação Permanente |
| **APSFS** | Administração do Porto de São Francisco do Sul |
| **ATRICON** | Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil |
| **BADESC** | Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina |
| **BESC** | Banco do Estado de Santa Catarina |
| **BESCOR** | BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens Móveis e Imóveis |

| | |
|---|---|
| **BGE** | Balanço Geral do Estado |
| **BID** | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| **BIRD** | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| **BNDES** | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| **BPMA** | Batalhão da Polícia Militar Ambiental |
| **BRDE** | Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul |
| **CAD** | Cobrança Administrativa de Débitos |
| **CAE** | Consultoria de Assuntos Econômicos |
| **CAF** | Corporação Andina de Fomento |
| **CAGED** | Cadastro Geral de Empregos e Desempregos |
| **CASAN** | Companhia Catarinense de Águas e Saneamento |
| **CASE** | Centro de Atendimento Socioeducativo |
| **CASEP** | Centro de Atendimento Socioeducativo Provisório |
| **CDA** | Certidão da Dívida Ativa |
| **CE** | Constituição Estadual |
| **CEAF** | Centro de Estudos e Assistência à Família |
| **CEASA** | Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A. |
| **CEDCA** | Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| **CEDUP** | Centro de Educação Profissional |
| **CEF** | Caixa Econômica Federal |
| **CELESC** | Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. |
| **CER** | Centro Educacional Regional |
| **CERBMA** | Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica |
| **CETIP** | Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados |
| **CFC** | Conselho Federal de Contabilidade |
| **CGHs** | Centrais Geradoras Hidrelétricas |
| **CGU** | Controladoria-Geral da União |
| **CIASC** | Centro de Informática e Automação de Santa Catarina |
| **CIDASC** | Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina |
| **CIDE** | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico |
| **CIF** | Centro de Internação Feminina |
| **CIP** | Centro de Internação Provisória |
| **CMN** | Conselho Monetário Nacional |
| **CNJ** | Conselho Nacional de Justiça |
| **CNS** | Conselho Nacional de Saúde |
| **COBOM** | Central de Operações de Bombeiros |
| **CODAM** | Companhia de Policiamento do Centro |
| **CODESC** | Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina |
| **CODISC** | Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina |
| **COHAB/SC** | Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina |
| **CONAMA** | Conselho Nacional do Meio Ambiente |
| **CONASEMS** | Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde |

| | |
|---|---|
| **CONJUR** | Consultoria Jurídica |
| **CONSEMA** | Conselho Estadual do Meio Ambiente |
| **CPI** | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| **CR** | Central de Regulação |
| **DAE** | Diretoria de Atividades Especiais |
| **DARE** | Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais |
| **DATASUS** | Departamento de Informática do SUS |
| **DC** | Dívida Consolidada |
| **DCE** | Diretoria de Controle da Administração Estadual |
| **DCOG** | Diretoria de Contabilidade Geral |
| **DEAP** | Departamento de Administração Prisional |
| **DEASE** | Departamento de Medida Socioeducativa |
| **DEINFRA** | Departamento Estadual de Infraestrutura |
| **DER** | Departamento de Estradas e Rodagem |
| **DETER** | Departamento de Transportes e Terminais |
| **DETRAN** | Departamento Estadual de Trânsito |
| **DFC** | Demonstrativo de Fluxo de Caixa |
| **DGPA** | Diretoria de Gestão Patrimonial |
| **DIAG** | Diretoria de Auditoria Geral |
| **DIAT** | Diretoria de Administração Tributária |
| **DICD** | Diretoria de Captação da Dívida Pública |
| **DITE** | Diretoria do Tesouro |
| **DJUC** | Departamento de Justiça e Cidadania |
| **DMPL** | Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido |
| **DNIT** | Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes |
| **DRE** | Demonstração do Resultado do Exercício |
| **DVP** | Demonstração das Variações Patrimoniais |
| **EC** | Emenda Constitucional |
| **ECA** | Estatuto da Criança e do Adolescente |
| **EEB** | Escola de Educação Básica |
| **EEM** | Escola de Ensino Médio |
| **EFLUL** | Empresa Força e Luz de Urussanga Ltda. |
| **EJA** | Educação para Jovens e Adultos |
| **EPAGRI** | Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina |
| **ESF** | Estratégia Saúde da Família |
| **ETA** | Estação de Tratamento de Água |
| **ETE** | Estação de Tratamento de Esgoto |
| **EUA** | Estados Unidos da América |
| **EXMO.** | Excelentíssimo |
| **FACISC** | Federação das Associações Empresariais de Santa Catarina |

| | |
|---|---|
| **FAPESC** | Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina |
| **FATMA** | Fundação do Meio Ambiente |
| **FCEE** | Fundação Catarinense de Educação Especial |
| **FECAM** | Federação Catarinense de Municípios |
| **FES** | Fundo Estadual de Saúde |
| **FGTS** | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| **FIA** | Fundo para Infância e Adolescência |
| **FIESC** | Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina |
| **FIRJAN** | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| **FNDE** | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| **FPE** | Fundo de Participação dos Estados |
| **FRJ** | Fundo de Reaparelhamento da Justiça |
| **FUCAS** | Fundação CASAN |
| **FUMDES** | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior |
| **FUNCULTURAL** | Fundo Estadual de Incentivo à Cultura |
| **FUNDEB** | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| **FUNDEC** | Fundo Estadual de Defesa Civil |
| **FUNDESPORTE** | Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte |
| **FUNDOSOCIAL** | Fundo de Desenvolvimento Social |
| **FUNJURE** | Fundo Especial de Estudos Jurídicos e de Reaparelhamento |
| **FUNTURISMO** | Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo |
| **FURB** | Fundação Universidade Regional de Blumenau |
| **GABS** | Gabinete do Secretário |
| **GCCFF** | Gabinete do Conselheiro César Filomeno Fontes |
| **GED** | Grupo de Especialistas em Despesas Públicas |
| **GEINC** | Gerência de Informação Contábil |
| **GES** | Grupos Especiais Setoriais |
| **GGG** | Grupo Gestor de Governo |
| **GTCON** | Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis |
| **IAZPE** | Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação |
| **IBGE** | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| **IBPT** | Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário |
| **ICMS** | Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação |
| **IDEB** | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| **IDH** | Índice de Desenvolvimento Humano |
| **IEE** | Instituto Estadual de Educação |
| **IENERGIA** | Iguaçu Distribuidora de Energia Elétrica Ltda. |
| **IGP-DI** | Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna |

| | |
|---|---|
| **IHGSC** | Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina |
| **INEP** | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa |
| **INFOPEN** | Sistema Integrado de Informações Penitenciárias |
| **INPC** | Índice Nacional de Preços ao Consumidor |
| **INVESC** | Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. |
| **IPEA** | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| **IPI** | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| **IPREV** | Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina |
| **IPVA** | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| **IR** | Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza |
| **IRB** | Instituto Rui Barbosa |
| **IRRF** | Imposto de Renda Retido na Fonte |
| **ITCMD** | Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação |
| **KfW** | Kreditanstalt für Wiederraufbau (Banco Alemão) |
| **KM** | Quilômetro |
| **LC** | Lei Complementar |
| **LDB** | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| **LDO** | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| **LEP** | Lei de Execução Penal |
| **LOA** | Lei Orçamentária Anual |
| **LRF** | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| **LTFSC** | Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina |
| **MDE** | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| **MEC** | Ministério da Educação |
| **MF** | Ministério da Fazenda |
| **MOG** | Ministério do Orçamento e Gestão |
| **MPF** | Ministério Público Federal |
| **MPSC** | Ministério Público de Santa Catarina |
| **MPTC** | Ministério Público junto ao Tribunal de Contas |
| **MS** | Ministério da Saúde |
| **MW** | MegaWatt |
| **NEU** | Núcleo de Educação em Urgências |
| **OAB** | Ordem dos Advogados do Brasil |
| **ODM** | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio |
| **OF.** | Ofício |
| **ONG** | Organização Não Governamental |
| **P&D** | Pesquisa e Desenvolvimento |
| **PAC** | Programa de Aceleração do Crescimento |
| **PAI** | Plantão de Atendimento Inicial |
| **PAM** | Plano de Atividades e Metas |
| **PASEP** | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| **PCG** | Prestação de Contas do Governo |

| | |
|---|---|
| **PCHs** | Pequenas Centrais Hidrelétricas |
| **PDA** | Pedido de Auditoria |
| **PGE** | Procuradoria-Geral do Estado |
| **PIB** | Produto Interno Bruto |
| **PLIAT** | Plantão Interinstitucional de Atendimento |
| **PM** | Polícia Militar |
| **PMDE** | Programa de Medicamentos de Dispensação Excepcional |
| **PMO** | Processo de Monitoramento |
| **PMSB** | Plano Municipal de Saneamento Básico de Biguaçu |
| **PNAD** | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| **PPA** | Plano Plurianual do Governo |
| **PPMA/SC** | Projeto de Proteção da Mata Atlântica em Santa Catarina |
| **PRODEC** | Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense |
| **PRODETUR** | Programa de Desenvolvimento Integrado de Turismo em Santa Catarina |
| **PROFISCO** | Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado |
| **PROMOEX** | Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, DF e Municípios Brasileiros |
| **PROPAV** | Programa de Pavimentação de Vias |
| **PT/MPS** | Portaria do Ministério da Previdência Social |
| **RCL** | Receita Corrente Líquida |
| **REC** | Recurso |
| **REFIS** | Programa de Recuperação Fiscal |
| **REFLORESC** | Reflorestadora Santa Catarina S.A. |
| **RELUZ** | Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente |
| **RGF** | Relatório de Gestão Fiscal |
| **RLA** | Relatório de Auditoria |
| **RLD** | Receita Líquida Disponível |
| **RP** | Restos a Pagar |
| **RPPS** | Regime Próprio de Previdência Social |
| **S/A** | Sociedade Anônima |
| **SAEB** | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| **SAMU** | Serviço de Atendimento Móvel de Urgência |
| **SANTUR** | Santa Catarina Turismo S/A |
| **SC** | Santa Catarina |
| **SCGÁS** | Companhia de Gás de Santa Catarina |
| **SCI** | Sistema de Controle Interno |
| **SDR** | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional |
| **SDS** | Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável |
| **SEA** | Secretaria de Estado da Administração |
| **SED** | Secretaria de Estado da Educação |
| **SEF** | Secretaria de Estado da Fazenda |

| | |
|---|---|
| **SEINFRA** | Secretaria de Estado da Infraestrutura |
| **SEITEC** | Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte |
| **SES** | Secretaria de Estado da Saúde |
| **SIGEF** | Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal |
| **SINASE** | Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo |
| **SISMEDEX** | Sistema Informatizado de Gerenciamento e Acompanhamento dos Medicamentos do CEAF |
| **SJC** | Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania |
| **SOF** | Secretaria de Orçamento Federal |
| **SOL** | Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte |
| **SPG** | Secretaria de Estado do Planejamento |
| **SRI** | Superintendência de Relações Institucionais |
| **SSP** | Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão |
| **STF** | Supremo Tribunal Federal |
| **STN** | Secretaria do Tesouro Nacional |
| **SUS** | Sistema Único de Saúde |
| **TCE** | Tribunal de Contas do Estado |
| **TFT** | Taxa de Fecundidade Total |
| **TJ** | Tribunal de Justiça |
| **TJLP** | Taxa de Juros a Longo Prazo |
| **TMMC** | Tarifa Média Máxima de Concessão |
| **TRCF** | Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização |
| **TRF** | Tribunal Regional Federal |
| **UBS** | Unidades Básicas de Saúde |
| **UC** | Unidades de Conservação |
| **UDESC** | Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina |
| **UG** | Unidade Gestora |
| **UHEs** | Usinas Hidrelétricas |
| **UNESCO** | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| **UPA** | Unidade Prisional Avançada |
| **USAs** | Unidades de Suporte Avançado à Vida |
| **USBs** | Unidades de Suporte Básico à Vida |
| **UTEs** | Usinas Termelétricas |
| **UTI** | Unidade de Terapia Intensiva |
| **VTI** | Valor da Transformação Industrial |

# LISTA DE TABELAS


| TABELA Nº | ASSUNTO | PÁGINA |
|---|---|---|
| 2.1.2.1 | Demonstrativo do Percentual de Execução Orçamentária por Programa para Período do PPA 2008/2011 | 105 |
| 2.1.2.2 | Meta de Despesa da LDO x Despesa Fixada na LOA 2008 a 2011 | 109 |
| 2.1.2.3 | Despesa em Nível de Agrupamento — 2011 | 110 |
| 2.1.2.4 | Realização das Metas Escolhidas em Audiência Pública — LOA/11 | 113 |
| 2.1.2.5 | Execução das Prioridades Elencadas pela Administração Pública Estadual — Lei de Diretrizes Orçamentárias — 2011 | 115 |
| 2.1.2.6 | Metas que tiveram realização em 2011 | 118 |
| 2.1.2.6a | Metas que não tiveram realização em 2011 | 119 |
| 2.1.2.6b | Metas que não tiveram execução em 2011 | 121 |
| 2.1.2.7 | Metas que tiveram realização em 2011 | 122 |
| 2.1.2.7a | Metas que não tiveram execução em 2011 | 123 |
| 2.1.3.1 | Demonstração da Receita Bruta e Deduções — Exercício de 2007 a 2011 | 126 |
| 2.1.3.2 | Comparativo entre a Receita Prevista e a Arrecada no exercício de 2011 | 128 |
| 2.1.3.3 | Evolução da Receita Arrecadada em Nível de Categoria Econômica — Período de 2007 a 2011 | 130 |
| 2.1.3.4 | Composição da Receita Orçamentária Realizada por Categoria Econômica e Origem — Período de 2007 a 2011 | 131 |
| 2.1.3.5.1 | Composição da Receita Tributária Realizada — Período de 2007 a 2011 | 135 |
| 2.1.3.5.1.1 | Evolução das Receitas Orçamentárias, ICMS e IPVA — Período de 2006 a 2010 | 137 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.1.3.5.1.1.1 | Evolução das Receitas Tributárias, de Impostos e de ICMS — Período de 2007 a 2011 | 138 |
| 2.1.3.5.2 | Composição das Transferências Correntes — Exercícios de 2007 a 2011 | 140 |
| 2.1.3.6 | Evolução das Receitas de Capital, Operações de Crédito, Amortização de Empréstimos e Transferências de Capital — Período de 2007 a 2011 | 142 |
| 2.1.3.7 | Receita Líquida Disponível Relativa ao Exercício de 2011, Apurada Conforme Dados Publicados pela Secretaria de Estado da Fazenda | 143 |
| 2.1.4.1 | Despesa Realizada por Função — Quinquênio 2007-2011 | 145 |
| 2.1.4.2 | Evolução da Despesa Orçamentária Realizada por Categoria Econômica — Quinquênio 2007-2011 | 152 |
| 2.1.4.2.1 | Despesa Realizada por Grupos de Natureza — Quinquênio 2007- 2011 | 155 |
| 2.1.4.3.1 | Investimentos Realizados por Função — Quinquênio 2007-2011 | 158 |
| 2.1.4.3.1.a | Investimentos Realizados por Fonte de Recursos — Quinquênio 2007-2011 | 159 |
| 2.1.4.3 | Despesa Realizada por Categoria Econômica e Grupos de Natureza — Administração Direta e Indireta — Exercício de 2011 | 160 |
| 2.1.4.4 | Despesa Orçamentária Executada por Poder e Órgãos Constitucionais — Exercício de 2011 | 161 |
| 2.1.5.2 | Balanço Financeiro em 31/12/2011 em Comparação aos Exercícios de 2009 e 2010 | 165 |
| 2.1.5.4 | Demonstrações das Variações Patrimoniais em 31/12/2011 em Comparação aos Exercícios de 2009 e 2010, Publicadas pelo Poder Executivo — Valores Constantes | 167 |
| 2.1.5.5 | Balanço Patrimonial em 31/12/2011 | 169 |
| 2.1.5.5.2.2 | Passivo Financeiro Ajustado pelo TCE | 172 |
| 2.1.5.5.2.3 | Evolução do Resultado Financeiro do Estado — Valores Publicados pelo Poder Executivo e Ajustados pelo TCE/SC — Período de 2007 a 2011 | 172 |
| 2.1.5.5.2.3a | Fontes de Recursos com Saldo Negativo ao Final do Exercício | 173 |
| 2.1.5.5.2.5 | Passivo Permanente em 31/12/2011 | 176 |
| 2.1.5.5.2.5.1 | Evolução da Dívida Fundada em Valores Constantes — Período de 2007 a 2011 | 177 |
| 2.1.5.5.2.5.1.a | Composição Dívida Fundada em 2011 | 178 |
| 2.1.6.1 | Valor da Receita Corrente Líquida — janeiro a dezembro de 2011 | 181 |
| 2.1.6.2 | Despesa com Pessoal — 2007/2011 | 182 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.1.6.3 | Comparativo das Metas Previstas e Realizadas para o exercício 2011 | 184 |
| 2.1.6.6 | Tabela Resumida da Disponibilidade de Caixa | 191 |
| 2.1.7.1.1 | Base de Cálculo da Receita para Aplicação Mínima na MDE — Exercício de 2011 | 198 |
| 2.1.7.1.1a | Despesas Empenhadas e Liquidadas pelo Estado de Santa Catarina em MDE — Fontes de Recursos 0100, 0131 e 0186 — Exercício de 2011 | 199 |
| 2.1.7.1.1b | Cálculo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino — Exercício de 2011 | 200 |
| 2.1.7.1.1.c | Evolução dos Valores não Aplicados na Época Própria na MDE — Período de 2007 a 2011 | 202 |
| 2.1.7.1.1.d | Aplicações em MDE — Fontes 0300, 0331 e 0386 (exercícios anteriores) — Período de 2007 a 2011 | 203 |
| 2.1.7.1.2.1.1 | FUNDEB — Contribuição e Retorno — Exercício de 2011 | 204 |
| 2.1.7.1.2.1.1a | Retorno do FUNBEB Acrescido dos Rendimentos de Aplicações Financeiras — Exercício de 2011 | 205 |
| 2.1.7.1.2.1.1b | Despesas Empenhadas e Liquidadas pelo Estado em Educação Básica — Fontes de Recursos 0131 e 0186 — Exercício de 2011 | 206 |
| 2.1.7.1.2.1.1c | Recursos do FUNDEB Aplicados na Educação Básica — Exercício de 2011 | 207 |
| 2.1.7.1.2.2 | Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica — Exercício de 2011 | 208 |
| 2.1.7.1.2.2a | Aplicação de 60% dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública — Exercício de 2011 | 209 |
| 2.1.7.1.2.3 | Cálculo dos Recursos do FUNDEB/2009 Aplicados no 1º Trimestre de 2011 | 210 |
| 2.1.7.1.3 | Receitas do Salário-Educação — Exercício de 2011 | 211 |
| 2.1.7.1.3a | Despesas Empenhadas e Liquidadas pelo Estado em Educação — Fontes de Recursos 0120 e 0187 — Exercício de 2011 | 211 |
| 2.1.7.1.3b | Cálculo da Aplicação dos Recursos do Salário-Educação (Fr 0120 e 0187) | 212 |
| 2.1.7.1.3c | Cálculo da Aplicação Mensal dos Recursos do Salário-Educação (Fr 0120 e 0187) | 213 |
| 2.1.7.1.5.1a | Base de Cálculo para Aplicação no Ensino Superior — Exercício de 2011 | 217 |
| 2.1.7.1.5.1b | Despesas Empenhadas e Liquidadas pelo Estado no Ensino Superior (art. 170 da CE — Fr 0100) — Exercício de 2011 | 217 |
| 2.1.7.1.5.1c | Aplicação Efetiva em Ensino Superior (art. 170 da CE/89) — Exercício de 2011 | 218 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.1.7.1.5.1d | Evolução Histórica dos Valores Aplicados no Ensino Superior (art. 170 da CE) — Período de 2007 a 2011 | 219 |
| 2.1.7.5.2 | Aplicação no Ensino Superior (art. 171 da CE — Lei Complementar nº 407/08) — Exercício de 2011 | 221 |
| 2.1.7.5.2a | Aplicação dos Recursos (art. 171 da CE — Lei Complementar nº 407/08) — Período de 2008 a 2011 | 222 |
| 2.1.7.5.2b | Aplicação dos Recursos (art. 171 da CE — Lei Complementar nº 407/08) — Período de janeiro a dezembro de 2011 | 223 |
| 2.1.7.2.1 | Despesas Empenhadas e Liquidadas por Unidade Orçamentária — Função 10 — Saúde, Fonte 0100 — Exercício de 2011 | 231 |
| 2.1.7.2.1.a | Emenda Constitucional Federal nº 29/00 — Valores Mínimos Alocados em Ações e Serviços Públicos de Saúde — Exercício de 2011 | 232 |
| 2.1.7.2.2 | Evolução dos Valores Faltantes/Excedente em Relação à Aplicação do Mínimo Constitucional Exigido (12%) em Ações e Serviços Públicos de Saúde — Exercícios de 2007 a 2011 | 233 |
| 2.1.7.2.3 | Receitas e Despesas Mensais Realizados no Programa Revigorar III — Exercício de 2011 | 235 |
| 2.1.7.3 | Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica (art. 193 da CE) — Exercício de 2011 | 237 |
| 2.1.7.3.a | Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica — Função 20 — Agricultura (art. 193 da CE) — Exercício de 2011 | 238 |
| 2.1.7.3.b | Compensação dos Restos a Pagar Inscritos em 2010 e Cancelados em 2011 — Pesquisa Científica e Tecnológica — Função 19 — Ciência e Tecnologia, e Função 20 — Agricultura (art. 193 da CE) | 239 |
| 2.1.7.3.c | Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica — FAPESC (art. 193 da CE) — Exercício de 2011 | 239 |
| 2.1.7.3.d | Compensação dos Restos a Pagar Inscritos em 2010 e Cancelados em 2011 — Pesquisa Científica e Tecnológica — Função 19 — Ciência e Tecnologia (art. 193 da CE) | 240 |
| 2.1.7.3.e | Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica FAPESC e EPAGRI (art. 193 da CE) — Exercício de 2011 | 241 |
| 2.1.7.3.f | Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica (art. 193 da CE) — Exercício de 2011 | 241 |
| 2.1.7.4.1 | Valor Empenhado à Academia Catarinense de Letras — Exercício 2011 | 242 |
| 2.1.7.4.2 | Valor Repassado ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina — Exercício 2011 | 243 |
| 2.1.7.5 | Valores Repassados ao TJ/SC — Pagamento de Precatórios | 245 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.2.2.1 | Composição Consolidada do Ativo das Empresas Estatais do Estado de Santa Catarina — 2011 | 247 |
| 2.2.2.2 | Composição Consolidada do Passivo e Patrimônio Líquido das Empresas Estatais do Estado de Santa Catarina — 2011 | 249 |
| 2.2.2.3 | Composição do Resultado Obtido pelas Empresas Estatais do Estado de Santa Catarina — 2011 | 252 |
| 2.2.2.4.1 | Participação Efetiva do Estado nos Resultados das Estatais | 255 |
| 2.3.1.1.1 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda — Administração Direta — Detalhamento dos Elementos de Despesa 3.3.3.90.39.88 e 3.3.3.91.39.88 — Exercício de 2011 | 259 |
| 2.3.1.1.2 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda — Fundos Especiais — Elemento de Despesa 3.3.3.90.39.88 — Exercício de 2011 | 260 |
| 2.3.1.1.3 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda Autarquias — Elemento de Despesa 3.3.3.90.39.88 — Exercício de 2011 | 260 |
| 2.3.1.1.4 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda Fundações Públicas — Elemento de Despesa 3.3.90.39.88 — Exercício de 2011 | 261 |
| 2.3.1.1.5 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda Empresas Estatais Dependentes — Elemento de Despesa 3.3.3.90.39.88 — Exercício de 2011 | 261 |
| 2.3.1.1.5.a | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda das Empresas Estatais Dependentes — Exercício de 2011 | 262 |
| 2.3.1.1.6 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda Empresas Não Dependentes — Exercício de 2011 | 263 |
| 2.3.1.2 | Despesas com Serviços de Publicidade e Propaganda Valores Consolidados, Levando-se em Consideração as Empresas Não Dependentes — Exercícios de 2007 a 2011 | 264 |
| 2.3.2.1.1 | Movimentação Orçamentária e Financeira dos Fundos do SEITEC — Quinquênio 2007-2011 | 267 |
| 2.3.2.2.1 | Movimentação Orçamentária e Financeira do FUNDOSOCIAL — Quinquênio 2007-2011 | 270 |
| 2.3.2.2.1.1 | Detalhamento da Receita Corrente do FUNDOSOCIAL — Exercício 2011 | 271 |
| 2.3.2.2.1.1.1 | Detalhamento da Repartição dos Recursos do FUNDOSOCIAL ICMS — Conta Gráfica (Lei nº 13.334/05 — art. 8º, § 1º) — Exercício 2011 | 271 |
| 2.3.2.2.1.1.1a | Descentralizações de Créditos Orçamentários do FUNDOSOCIAL por Ação — Exercício 2011 | 272 |

| | | |
|---|---|---|
| 2.3.2.3.1 | Valores não Aplicados nas Áreas da Educação e Saúde — Fundos do SEITEC e FUNDOSOCIAL — Exercícios de 2005 a 2011 | 274 |
| 2.3.2.3.2 | Valores não Repassados pelos Fundos do SEITEC aos Municípios — Quinquênio 2007-2011 | 276 |
| 2.3.2.3.3 | Valores não Repassados pelos Fundos do SEITEC aos Poderes, MP, TCE e UDESC — Quinquênio 2007-2011 | 277 |
| 2.3.3.1 | RPPS — IPREV Movimentação Financeira em 2011 | 278 |
| 2.3.3.2 | Fundo Financeiro Movimentação Orçamentária em 2011 | 279 |
| 2.3.3.2 a | RPPS — Fundo Financeiro Movimentação Financeira em 2011 | 279 |
| 2.3.3.2.b | RPPS — Fundo Financeiro Balanço Patrimonial — 2010 e 2011 | 280 |
| 2.3.3.3 | RPPS — Fundo Previdenciário Movimentação Financeira em 2011 | 280 |
| 2.3.7.1 | Despesas Relizadas pelas SDRs Categoria Econômica e Grupos de Natureza — Quinquênio 2007-2011 | 303 |
| 2.3.7.2 | Despesas por Função nas SDRs — Período de 2007 a 2011 | 304 |
| 2.3.7.3 | Despesas por Destinações de Recursos nas SDRs — Período de 2007 a 2011 | 306 |
| 2.3.7.4 | Evolução das Despesas Orçamentárias Totais SDRs x Poder Executivo — Quinquênio 2007-2011 | 307 |
| 2.3.7.4a | Evolução das Despesas com Investimentos SDRs x Poder Executivo — Quinquênio 2007-2011 | 307 |
| 2.3.9 | Despesas com Terceirizações — Quinquênio 2007-2011 | 311 |
| 2.3.10 | DEINFRA — Despesa Elementos 34, 35 e 37 — Período de 2007 a 2011 | 313 |

# CAPÍTULO I
## RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES DAS CONTAS DE 2010

## 1.1 Ressalvas

### 1.1.1 Planejamento Orçamentário

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado relativas ao exercício 2010 constou a seguinte ressalva:

> 1. Fixação de despesas em valores inexequíveis, ensejando planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado.

Em razão do apontamento em questão, o Secretário de Estado da Fazenda, por meio da Diretoria de Planejamento e Orçamento, apresentou suas contrarrazões, as quais foram aduzidas nos seguintes termos:

> [...]
> No âmbito de sua atuação e competência, DIOR vem desenvolvendo e executando ações com o objetivo de melhorar o processo de planejamento orçamentário, com vistas a mitigar as disparidades apontadas entre planejamento e execução, bem como buscando aprimorar todas as atividades de sua competência. Este trabalho, contudo, envolve uma significativa gama de ações, dentre as quais destacamos:
> 1. A unificação da Diretoria de Planejamento, responsável pela elaboração do PPA com a Diretoria de Orçamento e sua vinculação à Secretaria de Estado da Fazenda, implementada pela Lei Complementar nº 534/11, permitindo a aproximação entre planejamento, orçamento e capacidade financeira do Estado.
> 2. A criação e implementação de módulos de elaboração do PPA, elaboração da LDO e elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do módulo de Acompanhamento Físico-Financeiro do Plano Plurianual em um único sistema —

> Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) —, contribuindo para a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e avaliação das ações, permitindo a retroalimentação do processo.
> 3. Aproveitando a oportunidade da elaboração do novo PPA 2012-2015, foram adotadas medidas e critérios com vistas ao estabelecimento de um planejamento condizente coma realidade financeira do Estado.
> [...]
> Neste sentido, foram realizadas reuniões de orientação técnica sobre o processo de elaboração do PPA 2012/2015, informando as diretrizes estratégicas do governo, as técnicas de realização de diagnóstico temático setorial, os requisitos para a constituição de programas, bem como o cronograma de elaboração do referido plano, com vistas um trabalho coletivo e articulado entre órgãos envolvidos, objetivando transformar o PPA em um efetivo instrumento de gestão pública.
> [...]
> 4. Na sequência, com a elaboração da LDO, utilizando o módulo de elaboração da LDO, estão sendo levantadas junto aos órgãos as prioridades da Administração Pública Estadual, bem como as metas fiscais para o exercício de 2013.
> [...]
> 6. A implementação de módulo de Acompanhamento Físico-Financeiro do Plano Plurianual, já apresentado aos técnicos do Tribunal de Contas do Estado e em funcionamento no exercício de 2012, permitirá de forma eficaz e eficiente o acompanhamento e a avaliação dos indicadores, observados os princípios norteadores da gestão e do planejamento, com foco no cidadão, na transparência e na responsabilização.
> [...]
> Tendo em vista as medidas saneadoras à ressalva, aqui listadas, e a necessidade de um tratamento diferenciado em face à complexidade que envolve o assunto, informamos que o relatório contendo as medidas e os procedimentos que vem sendo implementados, bem como o respectivo suporte documental será oportunamente encaminhado a essa Diretoria de Auditoria Geral, para remessa ao TCE. Dentro desta perspectiva, será possível conceber um planejamento não mais dissociado, mas com estreita ligação entre as necessidades e a capacidade financeira do Estado.

Em síntese, das alegações postas anteriormente, a Secretaria de Estado da Fazenda aduz que muitas medidas foram implantadas com a finalidade de abrandar a disparidade entre planejamento e execução, assim como aperfeiçoar os mecanismos voltados ao planejamento do Estado.

Das ações evidenciadas na resposta, ressalta-se a unificação da Diretoria de Planejamento com a Diretoria de Orçamento, propiciando uma aproximação do planejamento com a execução financeira. Ademais, foi criado o módulo de planejamento e acompanhamento físico-financeiro no SIGEF permitindo o controle e a avaliação das ações propostas na LOA.

Do mesmo modo, assegurou que várias reuniões técnicas foram feitas com intento a dar treinamento às pessoas envolvidas no processo de elaboração das ferramentas de planejamento do Estado.

Por fim, pontificou que as correções supostamente inovadoras apresentadas trariam resultados a partir da LDO 2012, bem como no novo PPA 2012/2015, permitindo assim, de forma eficaz e eficiente, o acompanhamento e a avaliação dos indicadores dentro de uma perspectiva baseada nos princípios norteadores da gestão e do planejamento.

Contudo, cumpre frisar que a ressalva em epígrafe foi exarada em atenção à análise do planejamento do Estado em relação à execução das despesas inerentes ao exercício de 2010, para que, diante dos apontamentos deste Tribunal, se pudesse, já em 2011, observarem-se alterações significativas que corroborassem com um desempenho razoável na fixação e execução da despesa ou a completa regularização da ressalva até o final do ano de 2011.

A Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) preconizou, em seu art. 1º, § 1º, o seguinte:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Depreende-se que a LRF, porquanto tenha sido enfaticamente direcionada para o controle das despesas públicas e o possível endividamento decorrente, possui uma base jurídico-administrativa no planejamento, na transparência e no equilíbrio.

Por isso, torna-se inaceitável uma gestão fiscal responsável equilibrada sem a existência de um planejamento basilar adequado à obtenção dos pressupostos estabelecidos na LRF. Essa é uma situação que, efetivamente e novamente, não se verificou no planejamento orçamentário do Estado de Santa Catarina, em que se constatou, em diversas ações e programas de governo, uma incongruência entre as peças orçamentárias, e, consequentemente, metas fixadas em valores inexequíveis, que não guardam compatibilidade com o valor necessário destinado à realização de projetos ou atividades.

Tão somente um sistema informatizado não irá suprimir as questões inerentes ao planejamento orçamentário. O Estado deverá introduzir a cultura de planejar suas ações e vincular sua execução a esse planejamento, deixando de lado a discricionariedade arbitrária ausente de critérios técnicos. Ressalta-se que a LRF já alberga essa intenção desde 2001.

Conforme o Item 2.1.2, ao se verificar o desempenho das ações/subações em 2011, observou-se que, tanto no orçamento de investimento como nos orçamentos fiscal e da seguridade social, ocorreu fixação da despesa em valores incompatíveis com a realidade das ações, pois

muitos valores alocados foram subestimados ou superestimados, contribuindo, muitas vezes, para um fraco resultado no tocante às metas físicas efetuadas.

Assim, mediante essa ressalva, o Parecer Prévio sobre as Contas de 2010 também recomendou a respectiva regularização, e ainda a apresentação de um Plano de Ação visando à solução do problema. Outrossim, o Poder Executivo, por intermédio do Grupo Gestor de Governo, exarou a Resolução nº 004/11, na qual aduziu tal mandamento, bem como atribuiu responsáveis e fixou prazo para apresentação do referido Plano de Ação e, posteriormente, que se enviasse ao TCE o relatório trimestral das ações realizadas para fins de avaliação e acompanhamento.

Conforme se vê no Item 1.2.2 deste Relatório, não houve manifestação da SEF sobre as efetivas providências, não havendo o que se falar em regularização da presente ressalva.

### 1.1.2 Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) — Poder Executivo Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> [...]
> 2. Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) nas Contas Prestadas pelo Governador
> Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo, que acompanha a Prestação de Contas, não apresenta:
> 2.1. Descrição analítica das atividades dos seus órgãos e entidades e execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas, exigido pelo art. 70, inc. II da Resolução nº TC-06/01.
> 2.2. Considerações sobre matérias econômica, financeira, administrativa e social relativas às atividades de cada um dos órgãos avaliados, consoante o art. 70, inc. I, da Resolução nº TC-06/01.
> 2.3. Análise sobre a execução do orçamento de investimento das empresas em que o Estado direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme art. 70, inc. IV, da Resolução nº TC-06/01.

O apontamento acima transcrito também foi objeto de recomendação de mesmo teor, sendo que sua análise se encontra no Item 1.2.7 a seguir. Conforme se verifica no Item anteriormente citado, houve esforço do Estado para solucionar a questão, porém não foi suficiente para que se considerasse regularizada a presente ressalva, tendo em vista que permanecem as situações mencionadas nos Itens 2.1 e 2.3, pelo qual se entende como atendido somente o apontamento ressalvado no Item 2.2.

### 1.1.3 Cancelamento de Despesas Liquidadas

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 3. Cancelamento de Despesas Liquidadas
> Repetição e ampliação da ausência de controle sobre os cancelamentos de despesas liquidadas, que somente até novembro/2010 alcançaram a cifra de R$ 612,10 milhões, contrariando a norma dos arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4.320/64.

A ressalva acima transcrita também foi objeto de recomendação de mesmo teor. Sua análise encontra-se no Item 1.2.8 a seguir, pela qual se verifica que não se vislumbrou nenhuma informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade em questão, motivo pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

### 1.1.4 Reavaliação dos Bens Patrimoniais

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 4. Reavaliação dos Bens Patrimoniais
> Bens patrimoniais não reavaliados, ensejando distorção no valor do patrimônio público contabilizado, contrariando o disposto no art. 85 da Lei (federal) nº 4.320/64.

A ressalva acima transcrita também foi objeto de recomendação de mesmo teor, cuja análise encontra-se no Item 1.2.9 deste relatório. Conforme se verifica, houve esforço do Estado para solucionar a questão, comprovando a adoção de providências, pelo qual se entende que, nessas Contas, possa se considerar regularizada a presente ressalva, sem prejuízo do acompanhamento da situação pelo respectivo processo de monitoramento decorrente da recomendação supracitada.

### 1.1.5 Defensoria Dativa

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 5. Defensoria Dativa
> Ausência de registro contábil da dívida para com a Defensoria Dativa referente aos exercícios de 2009 e 2010, contrariando os arts. 83 e 85 da Lei (federal)

> nº 4.320/64, e os princípios fundamentais da contabilidade aplicados à Administração Pública.

Em razão do apontamento, este Conselheiro Relator encaminhou ofício ao Procurador-Geral do Estado, solicitando informações necessárias à apreciação das referidas Contas, questionando quais foram os procedimentos adotados (com o respectivo suporte documental), bem como as medidas aplicadas visando à devida regularização da ressalva supracitada.

Em resposta, a PGE informa que o registro contábil da dívida para com a Defensoria Dativa não ocorreu porque a Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Santa Catarina (OAB/SC) não encaminhou o relatório contendo o saldo mensal atualizado e que o registro contábil demonstrado na conta Débitos Diversos a Pagar — Defensoria Dativa, no valor de R$ 58,13 milhões, refere-se ao levantamento realizado pela Diretoria de Auditoria em 31 de agosto de 2009 — Relatório de Auditoria nº 0029/09 da Secretaria de Estado da Fazenda.

Sobre o tema, o Relatório Técnico destacou que é inadmissível o fato de o Governo do Estado de Santa Catarina, neste caso, por meio da PGE, depender das informações do seu próprio credor (OAB/SC), para saber qual é o montante da sua dívida para com ele.

A situação é mais bem analisada no Item 2.1.5. Contudo, pelo exposto até aqui, não há o que se falar em regularização da ressalva em tela.

## 1.1.6 Descumprimento da "Lei da Transparência"

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 6. Descumprimento da "Lei da Transparência"
> Não observância da Lei Complementar (federal) nº 131/09, no que tange a divulgação das despesas com função e subfunção e das informações relacionadas às licitações e contratos, em afronta ao art. 7º, letras c e e do Decreto (federal) nº 7.185/10.

A ressalva acima transcrita também foi objeto de recomendação de mesmo teor, sendo que a análise, em síntese, consta do Item 1.2.11 a seguir. Conforme se verifica no Item anteriormente citado, o Poder Executivo cumpriu a recomendação, não obstante a necessidade de se melhorar a funcionalidade de alguns acessos, pelo qual se considera a presente ressalva regularizada.

## 1.1.7 Inativos da Educação Considerados no Gasto Mínimo

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 7. Inativos da Educação Considerados no Gasto Mínimo
> Inclusão dos gastos com inativos da Educação para efeito de cálculo do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.

A ressalva foi objeto de recomendação, sendo que a análise encontra-se no Item 1.2.12 a seguir. Disso, vê-se que não se vislumbrou nenhuma informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade em questão, motivo pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

## 1.1.8 Salário-Educação

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 8. Salário-Educação
> Reiterado e vultoso superávit nos recursos do salário-educação o que, diante dos problemas no sistema educacional, demonstra inobservância do princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da CF.

A ressalva também foi objeto de recomendação. A análise consta do Item 1.2.13, pelo qual se verifica que não se vislumbrou nenhuma informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade. Inclusive, o Item 2.1.7.1.3 reitera a situação nas contas em apreciação, pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

## 1.1.9 Ensino Superior — art. 170 da Constituição Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 9. Ensino Superior — art. 170 da Constituição Estadual
> Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da CE, com a aplicação de 2,05% da base legal para fins de assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado.

A ressalva também foi objeto de recomendação, sendo que, na sua análise por meio do Item 1.2.14, verificou-se a inexistência de informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade. Ademais, o Item 2.1.7.1.5.1 aponta a repetição da ocorrência no exercício de 2011, motivo pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

## 1.1.10 Ensino Superior — art. 171 da Constituição Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 10. Ensino Superior — art. 171 da Constituição Estadual
> Reiterado e significativo superávit nos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), com a aplicação de 13,55% dos valores arrecadados, situação que não se justifica perante a demanda por educação.

Assim como nos Itens anteriores, de acordo com a recomendação de mesmo teor, analisada no Item 1.2.15, não se vislumbrou nenhuma informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade em questão. Ademais, em 2011, a ocorrência foi novamente constatada no Item 2.1.7.1.5.2, motivo pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

## 1.1.11 Deficiências Constatadas em Escolas Públicas

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 11. Deficiências Constatadas em Escolas Públicas
> Atraso no início do ano letivo de diversas escolas da rede pública estadual, motivado por deficiências de ordem gerencial (falta de professores) e estrutural (ausência de condições físicas).

Idem quanto à existência de recomendação de mesmo teor, por sua vez analisada no Item 1.2.16 a seguir. Conforme se verifica no referido tópico, nenhuma informação/situação que pudesse ensejar a eliminação/saneamento da irregularidade em questão foi trazida pelo Estado, e também o Item 2.1.7.1.4 reitera o apontamento nas Contas em apreciação, pelo qual se considera não regularizada a presente ressalva.

## 1.1.12 Inativos da Saúde Considerados no Gasto Mínimo

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 12. Inativos da Saúde Considerados no Gasto Mínimo
> Inclusão dos gastos com inativos da Saúde para efeito de cálculo do percentual mínimo de 12% das receitas resultantes de impostos a ser aplicado em Ações

e Serviços Públicos de Saúde, nos termos do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Considerando o cumprimento efetivo da referida aplicação, atestado no Item 2.1.7.2, considera-se a presente ressalva regularizada.

## 1.1.13 Deficiências na Gestão dos Recursos do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura (SEITEC)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 13. Deficiências na Gestão dos Recursos do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura (SEITEC).
> Deficiências na gestão administrativa e dos recursos financeiros do Sistema, constatados:
> 13.1 — Na falta de comprovação da viabilidade financeira dos projetos e de seus proponentes, em desacordo com o art. 1º, § 2º, do Decreto (estadual) nº 1.291, de 2008;
> 13.2 — Em falhas na fiscalização da aplicação dos recursos, ocorrendo a baixa de processos de prestação de contas com indícios de dano ao Erário, em afronta aos arts. 2º, 7º e 8º do Decreto nº 1.977, de 2008;
> 13.3 — Na análise dos projetos propostos e sua seleção, em razão de a apreciação não atentar para os critérios estabelecidos no Decreto (estadual) nº 1.291, de 2008, e por afrontar o princípio da impessoalidade previsto no *caput* do art. 37 da CF.

Sobre tal, não houve a devida regularização por parte da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte, conforme detalha o Item 1.2.18, que trata da recomendação referente ao assunto.

## 1.1.14 Retenção de Recursos Destinados às APAEs

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 14. Retenção de Recursos Destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs)
> Falta de repasse de recursos da ordem de R$ 9,60 milhões para as APAEs, descumprindo o art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) nº 13.334/05.

Da mesma forma que em Itens anteriores, a análise das providências quanto à recomendação de mesmo teor — Item 1.2.1.9 — evidencia que não há o que se falar em regularização, porque a situação foi reiterada em relação a 2011 conforme demonstra a análise do Item 4.2.2.1.1.1.

## 1.1.15 Programa "Medida Justa"

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 15. Programa "Medida Justa"
> Deficiências na gestão das unidades de atendimento e de internação provisória de menores infratores (Plantão Interinstitucional de Atendimento — PLIAT, Centros de Internação Provisória — CIPs e Centro de Internação Feminina — CIF), com falta de unidades específicas para internação mais longa (Relatório Final do Piloto do Programa "Medida Justa" no Estado de Santa Catarina, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça — CNJ).

Neste caso, a análise da respectiva recomendação — Item 1.2.20 —evidencia esforços efetivos por parte do Estado para solucionar a questão, portanto considera-se a presente ressalva regularizada nestas Contas anuais, sem prejuízo do devido acompanhamento por conta do respectivo processo de monitoramento em tramitação nesta Casa.

## 1.1.16 Prejuízo da CASAN

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 16. Prejuízo da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN)
> Prejuízo injustificado da ordem de R$ 11,4 milhões registrado nas demonstrações contábeis da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), diante dos sucessivos lucros obtidos nos exercícios anteriores.

Em razão do apontamento em questão e do Item II.5 do Parecer Prévio sobre as Contas/2010, este Tribunal de Contas realizou auditoria na CASAN, que redundou no Processo PDA nº 09/00447389 em tramitação.

Sobre o Processo supracitado, observa-se que ele abarca tanto a distribuição de lucros dos exercícios de 2008 e 2009 (R$ 1,57 milhão) quanto o reconhecimento da dívida para com a Fundação CASAN (FUCAS), que afetou o resultado financeiro da Companhia em 2010. Portanto, a situação está sendo tratada em processo específico, pelo qual não há o que se posicionar quanto à regularização.

## 1.1.17 Companhia de Gás de Santa Catarina (SCGÁS)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 17. SCGÁS — Companhia de Gás de Santa Catarina
> Falta de justificativas quanto aos reflexos no patrimônio da entrada/anulação da Conta Margem a Compensar.
> Necessidade de reavaliação de aspectos do contrato de concessão, acordo de acionistas e fixação de preços do gás. Ressalvar até a conclusão de auditorias de regularidade e operacional.

Assim como no item anterior, o presente caso foi objeto de auditoria determinada pelo Item II.4 do Parecer Prévio sobre as Contas/2010, estando assim em discussão nesta Casa, em processo específico RLA 11/0379107.

Ressalta-se, por oportuno, que o processo encontra-se em fase de reinstrução, e que a instrução preliminar da DCE sugeriu e o Conselheiro Salomão Ribas Junior, Relator do processo, determinou a realização de diligências à Procuradoria-Geral do Estado, SCGÁS, AGESC, CELESC e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, bem como à ciência da situação ao Governador do Estado.

## 1.1.18 Empresas Estatais Dependentes

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 18. Empresas Estatais Dependentes
> Lucros apresentados nas Demonstrações Contábeis de empresas dependentes do Estado, sobre os quais incidem tributos federais, o que descaracteriza a condição de dependência estabelecida nos termos da LRF.

Em razão do apontamento, o Conselheiro Relator encaminhou ofício ao Secretário de Estado da Fazenda, solicitando informações relativas à questão.

Sobre a situação em pauta, tem-se, diferentemente do exercício de 2010, que no exercício de 2011 as empresas COHAB, EPAGRI e SANTUR obtiveram prejuízo na apuração de resultado do exercício. No que tange à análise da CIDASC, esta fica prejudicada em face do atraso no encerramento contábil do exercício, não sendo possível até o momento conhecer-se a real situação da referida empresa.

Importante ressaltar que o TCE não aponta ilegalidade no fato de as estatais dependentes apresentarem lucro, tão somente observa que no caso destas empresas apresentarem resultado positivo, os montantes dos aportes do Tesouro devem ser avaliados de forma a evitar o re-

passe de recursos do Tesouro para empresas que não estejam necessitando o que pode gerar inclusive tributação sobre os valores aportados.

Assim, considera-se regularizada a restrição em tela, não sem antes deixar destacado mais uma vez que a CIDASC não apresentou qualquer documento contábil, alegando atraso no fechamento contábil, situação que dever ser verificada pela DCE.

## 1.1.19 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte ressalva:

> 19. Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV)
> Ocorrência de perdas nas aplicações do Fundo Previdenciário no valor de R$ 50,36 mil.

Em decorrência, o IPREV apresentou suas alegações de defesa, conforme seguem:

> [...]
> 5. Dos Recursos Previdenciários
> No tocante a indicação da perda dos recursos previdenciários, questionada por esse Tribunal de Contas, no valor de 53,36 mil, asseguramos não ter ocorrido perda de valores absolutos do Fundo Previdenciário, visto que as aplicações no exercício obtiveram resultados positivos, e que cotas negativas apresentadas no fundo de investimento do Banco do Brasil no mês de maio de 2010, não são sinônimos de prejuízo ao erário, uma vez que não foram realizadas ou vendidas as cotas do fundo, o que na ocorrência desta, seria admitido o prejuízo na operação.
> Ressaltamos que, na atual gestão, o IPREV ultrapassou a meta atuarial no acumulado desde a criação do Fundo Previdenciário em aproximadamente 4 p.p.
> Por se tratar de recursos que serão utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, atuais e futuros, dos segurados e dependentes do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC) o resultado das aplicações deve ser assim considerado, ou seja, num horizonte de longo prazo, onde o capital possa rentabilizar o suficiente para atender ao equilíbrio econômico, financeiro e atuarial do Regime.
> Ademais a consecução da meta atuarial é de fundamental importância para o referido equilíbrio, sendo que a observação pontual, ou mês a mês dos saldos das aplicações, não refletem a evolução da carteira de investimentos dentro do exercício.
> [...]

Do exposto, e também pela análise de outros documentos apresentados, observa-se que o IPREV argumenta que os valores negativos, referentes a investimentos no Banco do Brasil anteriormente citados, não significam perda de valores absolutos do Fundo Previdenciário, já que as cotas referentes a esse fundo não foram vendidas ou realizadas.

Também que, conforme relatório de investimentos apenso aos autos, todos os investimentos realizados pela Autarquia obedecem aos regramentos impostos pelo Conselho Monetário Nacional, mais especificamente pelas Resoluções CMN nº 3.790/08 e nº 3.922/10. Ainda, cita a Portaria nº 345/09, do Ministério da Previdência Social, que também disciplina as aplicações dos recursos dos RPPSs da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além das legislações supracitadas, o IPREV também demonstrou que as variações negativas são normais ao longo do período, devido à grande oscilação ocorrida, além de ficar claro, ao final do exercício, que a taxa acumulada teve um desempenho acima da média.

De todo o exposto, entende-se que as aplicações financeiras por parte do IPREV estão amplamente regulamentadas, inclusive sendo obrigatória a pulverização desses investimentos em determinados títulos, o que reduz em muito o risco do negócio, motivo pelo qual se considera regularizada a ressalva em tela.

## 1.2 Recomendações — Planos de Ação e Monitoramento

O presente item avalia a evolução das ressalvas e recomendações exaradas no Parecer Prévio sobre as Contas de 2010, no tocante às providências adotadas pelo Estado para as respectivas regularizações.

O Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do exercício de 2010 apresentou uma novidade em relação aos exercícios anteriores, que foi a exigência de apresentação, por parte do Poder Executivo de Plano de Ação para acompanhamento de cada uma das recomendações exaradas.

Em decorrência, o Grupo Gestor de Governo emitiu a Resolução nº 004/11, que dispôs sobre a implementação e o acompanhamento de ações com vistas ao saneamento ou mitigação das ressalvas, recomendações e outros fatos relevantes constantes de pareceres prévios emitidos pelo TCE, instituindo, além do Plano de Ação exigido pelo TCE, relatórios trimestrais contendo todas as ações desenvolvidas e seus resultados.

Dito isso, ressalta-se que este Relator emitiu diversos ofícios às unidades do Estado solicitando as providências adotadas, as informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

### 1.2.1 Planejamento Orçamentário — PPA

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 1. Planejamento orçamentário: que sejam adotadas providências para:
> 1.1. O Plano Plurianual (PPA) seja elaborado em valores condizentes com a realidade econômico-financeira do Estado, para que o planejamento represente efetivamente as ações e programas possíveis de serem executados nos respectivos exercícios, por intermédio das respectivas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e leis orçamentárias anuais (LOAs);

Assim, sobre o tema em tela, foi encaminhado ofício à Secretaria de Estado da Fazenda. Contudo, conforme se observa no Processo PMO nº 12/00067409, em tramitação nesta Casa, não houve qualquer manifestação por parte daquela Secretaria.

Tal fato só vem a corroborar com as críticas realizadas por esta Corte de Contas nos últimos exercícios analisados no que se relaciona aos instrumentos de planejamento do Estado (PPA, LDO e LOA). O descaso para com essa questão mostra o quanto ainda se está longe de ter o planejamento orçamentário exigido pelo artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Por fim, além das informações aqui citadas, importante destacar que a análise dos Itens 1.1.1 e 2.1.2 evidencia que permanecem os problemas relacionados ao planejamento orçamentário do Estado, pelo qual não se pode considerar cumprida a recomendação aqui analisada.

### 1.2.2 Planejamento Orçamentário — Fixação de Despesas em Valores Condizentes com a Realidade Orçamentária e Financeira do Estado

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 1.2. A fixação de despesas se faça em valores exequíveis, para evitar planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado;

Sobre tal, foi encaminhado ofício ao Secretário de Estado da Fazenda, solicitando informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

Contudo, conforme se observa no Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00067239, autuado para tratar sobre este tema especificamente, não houve qualquer manifestação por parte daquela Secretaria no que se relaciona à referida solicitação.

Neste ponto, é importante fazer menção à análise da ressalva de mesmo teor, contida no Item 1.1.1 do presente Relatório. Conforme se observa no Item supramencionado, a SEF apresentou resposta, que pode ser utilizada para a presente análise, apesar de não ter sido apresentado nem Plano de Ação, nem o primeiro relatório trimestral de acompanhamento, conforme já citado.

Assim, observando a análise constante do Item 1.1.1 do Relatório em tela, nota-se que os problemas relacionados ao Planejamento e que se encontram aqui citados continuam sem

resolução efetiva, não passando das alegações rotineiras de que o Estado tem trabalhado para resolver a questão, mas que, na prática, carecem de efetividade.

Assim, em virtude de todo o exposto, não há como considerar a recomendação aqui descrita atendida.

### 1.2.3 Planejamento Orçamentário — que sejam priorizadas as ações selecionadas nas audiências públicas da ALESC

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 1.2. Sejam priorizadas as ações selecionadas pela sociedade catarinense nas audiências públicas do orçamento regionalizado, organizadas pela ALESC, em obediência ao art. 120, § 5º, da CE;

Sobre a recomendação em epígrafe, este Conselheiro Relator encaminhou ofício ao Secretário de Estado da Fazenda solicitando informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

Conforme se observa no Processo PMO nº 12/00066852, em tramitação nesta Casa, não houve qualquer manifestação, pelo qual se reitera a conclusão do Item anterior.

### 1.2.4 Planejamento Orçamentário — Contabilização da Renúncia de Receita

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 1. Planejamento orçamentário: que sejam adotadas providências para:
> [...]
> 1.4. Contabilizar a renúncia de receita praticada pelo Estado, possibilitando o registro oficial deste impacto no patrimônio público, em obediência ao artigo 85 da Lei (federal) nº 4.320/64.

Sobre tal, foi encaminhado ofício ao Secretário de Estado da Fazenda. A SEF apresentou o Plano de Ação e o primeiro relatório trimestral sobre a recomendação em tela, conforme se observa no Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00060730 em tramitação nesta Casa.

Das informações apresentadas, observa-se que já foram tomadas algumas providências constantes do Plano de Ação, como a composição de Grupo de Estudo visando levantar procedimentos para a efetiva contabilização da renúncia de receita, bem como reuniões com a

Diretoria de Administração Tributária (DIAT) também da SEF, para conhecer a metodologia utilizada para apuração da renúncia.

Dessa forma, considera-se que o Poder Executivo apresentou informações que sugerem o início do cumprimento da presente recomendação, inclusive informando data para que o problema esteja resolvido — 30 de setembro de 2012.

### 1.2.5 Manutenção de rodovias

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 2. Manutenção de Rodovias
> Priorizar as ações estabelecidas para manutenção das rodovias estaduais, de modo a evitar o agravamento das dificuldades socioeconômicas existentes, em consequência da falta de investimentos públicos no setor.

Em razão do apontamento acima, este Relator encaminhou ofício ao Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA).

Analisando-se os documentos encaminhados, constantes do Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00064728, em tramitação nesta Casa, percebe-se que o DEINFRA encaminhou documentação detalhada das obras de manutenção de rodovias, mostrando inclusive a evolução ocorrida em cada uma delas e o estado de como estão no momento, mostrando que as ações estão sendo priorizadas. Dessa forma, em razão do envio da documentação exigida e estando essa de acordo com o solicitado, considera-se atendida a presente recomendação.

### 1.2.6 Sistema de Controle Interno (SCI) — Poder Executivo Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constaram as seguintes recomendações:

> 3. Sistema de Controle Interno (SCI) — Poder Executivo Estadual
> Adotar providências para que:
> 3.1. O controle interno dos órgãos e entidades obedeça ao princípio da segregação das funções;
> 3.2. Os relatórios de controle interno bimestrais dos órgãos e entidades do Poder Executivo sejam produzidos pelos respectivos responsáveis pelo controle interno e contenham a análise circunstanciada dos atos e fatos administrativos e de todas as demais informações previstas no art. 5º da Resolução nº TC-16/94, com a redação da Resolução nº TC-11/04.

Nos mesmos moldes da recomendação acima, este Conselheiro Relator encaminhou ofício ao Secretário de Estado da Fazenda. Os documentos solicitados foram juntados ao PMO nº 12/00066267 em tramitação nesta Casa.

Analisando-se os documentos constantes do processo anteriormente citado, percebe-se que foi cumprida apenas a recomendação que trata sobre os relatórios de controle interno. A recomendação que versa sobre a segregação de funções não foi atendida. A SEF até reconheceu o problema e esboçou algumas ações buscando a solução dessa pendência, porém até o momento não resolveu efetivamente a questão. Dessa forma, em vista de ainda não ter sido realizada a segregação de funções no controle interno do Estado, não há como se considerar cumprida a recomendação em tela.

### 1.2.7 Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno (SCI) nas Contas Prestadas pelo Governador

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 4. Relatório do órgão central do SCI nas contas do Governador:
> Atentar para que o relatório do órgão central do SCI do Poder Executivo, integrante das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, contenha:
> 4.1. Descrição analítica das atividades dos seus órgãos e entidades e execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual, com indicação das metas físicas e financeiras previstas e das executadas, segundo o art. 70, inc. II da Resolução nº TC-06/01;
> 4.2. Considerações sobre matérias econômica, financeira, administrativa e social relativas às atividades de cada um dos órgãos avaliados, consoante o art. 70, inc. I, da Resolução nº TC-06/01.
> 4.3. Análise sobre a execução do orçamento de investimento das empresas estatais em que o Estado direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme art. 70, inc. IV, da Resolução nº TC-06/01.

Sobre tal, este Relator encaminhou ofício ao Secretário de Estado da Fazenda. Os documentos solicitados foram juntados ao Processo PMO nº 12/00062865 em tramitação.

Da análise dos documentos encaminhados, percebe-se que alguns avanços ocorreram no que tange ao cumprimento das recomendações, conforme segue.

No que se relaciona ao Item 4.1 sobredito, ao se analisar o primeiro relatório trimestral enviado a este Tribunal, verificou-se que foi dado andamento a várias ações com intento de suprimir a recomendação exarada por este Tribunal.

Em relação ao Item 4.2 supracitado, o Relatório enviado afirma que as mudanças pertinentes ocorreriam na Prestação de Contas relativas ao exercício de 2011.

Ao se verificar o Balanço Geral do Estado (BGE) — 2011 —, constatou-se que o documento apresentado aduziu aspectos macroeconômicos relativos ao desempenho do Estado no exercício de 2011. Do mesmo modo, observa-se que foi realizada uma análise financeira sobre os Poderes e Órgãos, na qual, dentre outras informações, foram ressaltados o aumento da arrecadação do Estado e o comprometimento dessa receita com as principais despesas do governo. Nesse sentido, o BGE demonstrou também outros aspectos relativos à administração do Estado, principalmente, evidenciando as principais mudanças ocorridas na sua estrutura administrativa.

Segundo as considerações postas no Relatório, a partir de 2011 foi criado no SIGEF, o módulo de acompanhamento de metas físicas, no qual algumas UGs passaram a introduzir resultados alcançados em subações escolhidas previamente para fins de aprimoramento do sistema. O documento ainda assevera que, por ocasião da Prestação de Contas de 2012, ela conterá um relatório detalhado das metas obtidas nas subações constantes do Orçamento do Estado.

Ainda sobre o assunto, ao se verificar o BGE conclui-se que muitos programas apresentaram as metas físicas solicitadas, mesmo que de forma incompleta, já que nem todas as ações apresentaram metas físicas.

Do exposto, ressalta-se que persistem os problemas relacionados ao planejamento orçamentário do Estado, no entanto cabe evidenciar que, em relação à questão em tela, foram tomadas as primeiras providências visando à elisão das restrições apontadas no Parecer Prévio das Contas do Governo de 2010.

Já em relação ao Item 4.3, o relatório trimestral enviado pontifica que o SIGEF atualmente incluiu as funcionalidades inerentes às metas físicas das empresas do Orçamento de Investimento. Ademais, o documento preconiza que a Lei PPA nº 2.012/15 trouxe a determinação para que as empresas passassem a fornecer as informações ao SIGEF próprias das metas físicas obtidas. No que tange ao Balanço Geral do Estado de 2011, constatou-se que ainda poucas metas físicas ou financeiras relativas às empresas do orçamento de investimento foram informadas.

Diante do todo exposto, percebe-se que as recomendações exaradas por este Tribunal, mais especificamente em relação aos Itens 4.2 e 4.3, começaram a ser acatadas.

## 1.2.8 Cancelamento de Despesas Liquidadas

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 5. 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 arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4.320/64.

Em razão do apontamento acima também foi encaminhado ofício ao Secretário de Estado da Fazenda, e as informações foram juntadas ao Processo PMO nº 12/00066429.

Da verificação dos documentos encaminhados, percebe-se que o Órgão não cumpriu a contento as suas obrigações. O Plano de Ação enviado se pauta pela realização de reuniões voltadas para a tomada de providências em relação aos apontamentos deste Tribunal.

Ademais, apesar de haver um Plano de Ação detalhado com escopo de criar mecanismos que evitem o cancelamento das despesas liquidadas, na prática tais procedimentos ficaram extremamente vinculados a modificações no SIGEF, alterações essas que foram negadas para 2011 pela área responsável, paralisando qualquer tentativa de melhora nos resultados.

Diante do exposto, verifica-se que a recomendação posta não foi atendida.

## 1.2.9 Reavaliação dos Bens Patrimoniais

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 6. Reavaliação dos Bens Patrimoniais
> Implementar medidas para que efetivamente se execute a reavaliação dos bens patrimoniais, saneando a distorção no valor do patrimônio público contabilizado, em acordo com o art.85 da Lei (federal) nº 4.320/64.

Em atenção ao Ofício deste Relator, a Secretaria de Estado da Administração (SEA) prestou informações sobre o tópico acima e as informações encaminhadas constam do Processo PMO nº 12/00064132.

Da verificação dos documentos encaminhados pela SEA a esse Tribunal, percebe-se que o Órgão cumpriu de forma satisfatória as suas obrigações. O Plano de Ação enviado pela SEA foi segregado em três Anexos, os quais trataram dos Bens Móveis (Anexo I) — veículos/equipamentos; Bens Móveis — em geral (Anexo II); e Imóveis (Anexo III). O referido Plano se pautou pela descrição de medidas que visam solucionar as pendências apresentadas pela SEA dentro de um cronograma estabelecido.

Ao se verificar o conteúdo das medidas implementadas para a solução das pendências apresentadas pela SEA no Plano de Ação proposto, constatou-se que muitas pendências foram resolvidas e que ações efetivas foram implantadas.

Ademais, as medidas aplicadas pela Secretaria deram início ao projeto de reavaliação dos bens patrimoniais, bem como em sua grande maioria foram realizadas no prazo proposto pela própria SEA, culminando com o acolhimento das recomendações deste Tribunal.

Diante do exposto, sugere-se concluir que a recomendação exarada foi atendida.

## 1.2.10 Crescimento da Dívida Fundada

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 7. Crescimento da Dívida Fundada
> Rever a gestão da Dívida Pública do Estado, objetivando a redução do seu montante, haja vista que em 2010, mesmo com superávit primário de R$ 880,00 milhões, a Dívida Cresceu R$ 1,59 bilhão.

Este Relator encaminhou ofício à SEF. Em resposta, foi encaminhado o Ofício GABS/SEF nº 024/12, de 10 de janeiro de 2012, o qual veio instruído com documentos juntados ao Processo PMO nº 12/00066500.

Analisando-se os documentos encaminhados, percebe-se que o valor da Dívida Fundada permaneceu estável entre dezembro de 2010 e agosto de 2011.

Cumpre registrar, por oportuno, que este Corpo Técnico constatou, no decorrer da análise das contas do exercício de 2011, que a Dívida Fundada apresentou, ao final daquele exercício, redução de seu saldo, quando comparada ao exercício de 2010.

Dessa forma, em razão do envio da documentação exigida e estando essa de acordo com o solicitado, considera-se atendida a presente recomendação.

## 1.2.11 Descumprimento da "Lei da Transparência" pelo Poder Executivo

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 8. Descumprimento da "Lei da Transparência"
> Adotar providências para efetivo cumprimento da Lei Complementar (federal) nº 101/00 (LRF), com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/09 ("Lei da Transparência"), assegurando a classificação das despesas por função e subfunção e a disponibilização de informações relativas a licitações e contratos, na forma do art. 7º, inc. I, letras c e e do Decreto (federal) nº 7.185/10.

Sobre tal, em atenção à solicitação do Relator, a SEF, por meio do Ofício GABS/SEF nº 024/12, datado de 10 de janeiro de 2012, encaminhou a esta Corte a documentação na qual comprovou a inclusão, no dia 12 de agosto de 2011, no Portal Prestando Contas, do *link* de acesso ao Portal de Compras do Estado, bem como a divulgação das despesas por Função e Subfunção, devidamente comprovado por esta equipe técnica.

Na mesma oportunidade, foi noticiada a criação de uma comissão entre servidores da Secretaria de Estado da Administração (SEA) e Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), com intuito de operacionalizar a divulgação de licitações e contratos de forma cronológica e in-

terligada pela integração dos sistemas estaduais de licitações e contratos, Sigef e Prestando Contas.

Em que pese o atraso na disponibilização do acesso público a alguns módulos, o Estado tem demonstrado esforços para solucionar o apontamento em tela, apesar de ainda carecer de alguns ajustes e melhorias. Ressalta-se que, no caso das despesas por função, embora inseridas no portal, não estão de forma acessível ao cidadão, tampouco permitem dados consolidados e comparativos entre períodos diferentes. Dessa forma, considera-se parcialmente atendida a recomendação.

## 1.2.12 Cumprimento do Percentual Mínimo em Educação

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 9. Cumprimento do Percentual Mínimo em Educação
> Promover medidas concretas — exclusão dos gastos com inativos do cômputo — para atendimento ao art. 212 da Constituição Federal, visando garantir a aplicação do percentual mínimo de 25% da base legal estabelecida, em manutenção e desenvolvimento do ensino MDE.

Em atendimento à solicitação deste Relator, a Secretaria de Estado da Educação (SED), por meio do Ofício nº 008/COJUR/11 (fls. 13), datado de 16 de janeiro de 2012, protocolado nesta Casa em 17 de janeiro de 2012, encaminhou a documentação solicitada, conforme fls. 14 a 24 do Processo de Monitoramento PMO nº 12/00066348, manifestando que "deixou de implementar qualquer medida preventiva/saneadora, pois as informações-suporte para executá-las não são de domínio da DIAF/SED".

Analisando-se os documentos encaminhados pela SED, percebe-se que não houve esforço para retirada dos inativos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tampouco ficou demonstrado qualquer provocação da SED para que essa questão fosse corrigida pela Secretaria de Estado da Fazenda, contrariando o próprio Plano de Ação encaminhado.

Dessa forma, considera-se não atendida a recomendação.

## 1.2.13 Aplicação Integral do Salário-Educação

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 10. Salário-Educação
> Aplicar integralmente no próprio exercício os recursos do salário educação, por não se justificar o reiterado e vultoso superávit apresentado, diante dos

> problemas existentes no sistema educacional, em observância do princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da CF.

Acerca da presente recomendação, o Relator encaminhou ofício à Secretaria de Estado da Educação, que, por meio do Ofício nº 008/COJUR/11 (fls. 12), datado de 16 de janeiro de 2012, protocolado nesta Casa em 17 de janeiro de 2012, respondeu mediante a remessa da documentação solicitada, juntada ao Processo de Monitoramento PMO nº 12/00062008.

Na oportunidade, a manifestação por parte da Secretaria de Estado da Educação foi no sentido da aplicação integral dos recursos do Salário-Educação pelo monitoramento mensal da receita e da despesa. Alerta ao executor da necessidade de que as despesas sejam realizadas dentro do exercício em que os recursos tenham sido arrecadados e, por fim, criem rotinas de controle, interando Gerência de Contabilidade com Gerência Financeira.

Do exposto, percebe-se que as ações efetivamente executadas não passaram de alegações de boa vontade. Exemplo disso é que, no decorrer do exercício de 2011, o Estado tinha para aplicar R$ 159,24 milhões relativos aos recursos do Salário-Educação, contudo aplicaram apenas R$ 109,71 milhões, ou seja, 31,10% a menos do que os valores arrecadados — Item 2.1.7.1.3 deste Relatório.

Dessa forma, considera-se não atendida a recomendação.

## 1.2.14 Cumprimento do Percentual de Gastos com Ensino Superior — Art. 170 da Constituição Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 11. Ensino Superior — art. 170 da Constituição do Estado
> Adotar providências para cumprimento do art. 170, parágrafo único, da CE, para assegurar a aplicação do percentual devido na assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado.

Assim como no Item anterior, o ofício deste Relator foi encaminhado à SED, que, por sua vez, remeteu o Ofício nº 008/COJUR/2011, datado de 16 de janeiro de 2012, protocolado nesta Casa em 17 de janeiro de 2012, juntado ao Processo de Monitoramento PMO nº 12/00062270.

No que se relaciona ao primeiro relatório trimestral de acompanhamento, constante de fls. 15 a 18 dos autos, destaca-se que a SED informa que o PPA nº 2012-2016 mostra um valor anual de R$ 155,82 milhões para cumprimento do art. 170. Sobre a questão, não se pode deixar de lembrar que os valores efetivamente executados a cada exercício, no que se relaciona ao art. 170 da CE, não ultrapassam os R$ 50 milhões, equivalendo em média a 33% do valor indicado no PPA. Para se ter uma ideia, a execução, ao final do exercício de 2011,

na Subação nº 006302 — Apoio a estudante de ensino superior — art. 170/CE — SED, foi de R$ 43,24 milhões, mostrando que os valores considerados no PPA estão sempre além do que efetivamente é executado.

A SED também citou que, em 2011, já havia sido liberado, até o início do mês de dezembro, o valor de R$ 32,10 milhões para o art. 170, com expectativa, naquele momento, de liberar mais R$ 10,50 milhões. Como citado no parágrafo anterior, as expectativas da SED se confirmaram, ficando o valor final repassado em R$ 43,24 milhões, valor, no entanto, longe do exigido pelo art. 170 da CE/89.

O restante das medidas citadas no Plano de Ação não foi devidamente comprovado no primeiro relatório trimestral de acompanhamento, não sendo juntado aos autos nenhum documento que comprove efetivamente que essas medidas foram colocadas em prática.

Do exposto, verifica-se que a ausência de respostas saneadoras, ou pelo menos que comprovem a tentativa de resolução do problema em tela, levam a concluir que a recomendação não foi cumprida.

### 1.2.15 Aplicação Integral dos Recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior — Art. 171 da Constituição Estadual

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> Ensino Superior — art. 171 da Constituição do Estado
> Adotar providências visando à aplicação dos recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES), na forma e condições do art. 171 da Constituição Estadual.

Em razão do apontamento acima, também foi encaminhado ofício à Secretaria de Estado da Educação (SED), solicitando informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

A SED encaminhou o Ofício nº 008/COJUR/11, datado de 16 de janeiro de 2012, protocolado nesta Casa em 17 de janeiro de 2012, dando início ao Processo de Monitoramento PMO nº 12/00062601.

No primeiro relatório trimestral de acompanhamento, observa-se que foi citada a previsão do aumento do número de vagas nos cursos de graduação e pós-graduação no exercício de 2011. Para o ano de 2012 foi noticiada a previsão de ampliação do número de Bolsas de Estudo e Pesquisa na graduação e o aumento de vagas para os cursos de licenciatura, atendendo a uma necessidade da rede pública estadual.

Em que pese às informações prestadas, não foram apresentados documentos que comprovem efetivamente que essas medidas foram ou estão sendo implementadas.

Do exposto, verifica-se a ausência de comprovação de medidas saneadoras, ou pelo menos que comprovem o esforço para a resolução do problema em tela, mostrando que a recomendação exarada pelo TCE não foi atendida.

### 1.2.16 Deficiências nas Escolas Públicas

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 13. Deficiências nas Escolas Públicas
> Adotar providências para sanear as deficiências constatadas no sistema educacional do Estado, para que escolas públicas tenham condições de iniciar o ano letivo na data estabelecida e com a estrutura adequada.

Nesse caso, ofício do Relator foi encaminhado à SED, e a resposta consta do Processo PMO nº 12/00063080 em tramitação nesta Casa.

Analisando-se os documentos encaminhados pela SED a esse Tribunal, bem como as matérias amplamente divulgadas na imprensa de forma reiterada, percebe-se que o Estado não cumpriu a contento as suas obrigações quanto à situação em comento. É fato que muitas escolas continuam a ter inúmeros problemas de estrutura, havendo inclusive o registro de caso de fechamento pela Vigilância Sanitária.

Assim, as informações prestadas e as ações desenvolvidas mostraram-se insuficientes para sanar a pendência em questão, não havendo como se considerar cumprida a presente recomendação.

### 1.2.17 Cumprimento do Percentual Mínimo em Ações e Serviços de Saúde

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 14. Cumprimento do Percentual Mínimo em Ações e Serviços de Saúde
> Dar cumprimento ao art. 77, inc. II, do ADCT/CF, garantindo a aplicação integral do percentual mínimo dos recursos previstos, em ações e serviços públicos de saúde.

A Secretaria de Estado da Saúde (SES), com base no Parecer Prévio exarado por esta Corte de Contas e também em decorrência da Resolução nº 004/11 do Grupo Gestor, encaminhou o Plano de Ação para as Recomendações sob sua competência, por meio do Ofício nº 615/11, de 27 de julho de 2011.

Por meio de ofício, este Relator solicitou à SES informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

Contudo, não houve resposta por parte da SES, informando quais providências foram tomadas em relação à recomendação em tela, especialmente no que tange à exclusão das despesas com inativos para a apuração do cômputo da aplicação do percentual mínimo, conforme Processo PMO nº 12/00064809 em tramitação nesta Casa.

No entanto, esta equipe técnica procedeu à análise dos gastos com ações e serviços da saúde para o exercício de 2011, comprovando a não utilização de inativos para atingir o mínimo constitucional de 12% da Receita Líquida de Impostos.

Dito isso, apesar de não ter havido resposta ao ofício encaminhado pelo Conselheiro Relator das Contas de Governo, relativas ao exercício de 2011, pode-se comprovar, por meio de outros documentos e despesas efetuadas pelo Estado na área de saúde, que o Estado de Santa Catarina não se utilizou de inativos para alcançar o mínimo exigido pela Constituição Federal.

Dessa forma, considera-se atendida a presente recomendação.

## 1.2.18 Deficiências na Gestão dos Recursos do SEITEC

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 15. Deficiências na Gestão dos Recursos do Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura (SEITEC)
> Adotar providências para que a gestão dos recursos do Sistema atente para:
> 15.1. Assegurar da viabilidade financeira dos projetos e de seus proponentes, segundo o art. 1º, § 2º, do Decreto (estadual) nº 1.291/08;
> 15.2. Orientar a aplicação dos recursos e a comprovação das despesas na forma e condições previstas na legislação, e assegurar a regularidade das prestações de contas, de acordo com os arts. 2º, 7º e 8º do Decreto nº 1.977/08;
> 15.3. Que seja observada na análise dos projetos propostos e sua seleção, o atendimento dos critérios estabelecidos no Decreto (estadual) nº 1.291, de 2008, segundo o princípio da impessoalidade previsto no *caput* do art. 37 da CF.

Em razão da recomendação em questão, este Relator encaminhou ofício à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL), solicitando o envio do Plano de Ação e do primeiro relatório trimestral de acompanhamento, destacando tendências e eventuais insucessos.

Contudo, conforme se observa no Processo PMO nº 12/00065376, não houve qualquer manifestação por parte daquela Secretaria.

Nesse sentido, a omissão da SOL mereceu comentários por parte do Relatório Técnico, tendo em vista que o órgão, desde o surgimento do SEITEC, apresenta um histórico de não

atendimento às deliberações do Tribunal no que tange às correções das deficiências de controle encontradas na gestão dos recursos do sistema, conforme segue:

Em 2008, a Diretoria de Atividades Especiais (DAE) deste Tribunal realizou auditoria operacional, especificamente no FUNCULTURAL (Processo RLA nº 08/00544471), resultando na Decisão nº 1.670/09, de 13 de maio de 2009, que determinou a apresentação de plano de ação para cumprimento de 11 determinações e 24 recomendações, identificadas como necessárias para a boa e regular gestão dos recursos.

Aqui, destaca-se que, entre as inúmeras irregularidades, a DAE apontou que os projetos priorizados pelo Governador têm tramitação privilegiada, não recebiam as devidas análises técnicas necessárias à respectiva aprovação e consequente liberação dos recursos.

Diante da omissão quanto à apresentação do plano de ação, em 14 de dezembro de 2009 o Tribunal Pleno exarou Acórdão nº 1.571/09, que aplicou multa ao ex-secretário e reiterou a determinação (Plano de Ação).Tal decisão provocou, inclusive, abertura do Inquérito Civil Público nº 06.2010.000728-5 pelo Ministério Público Estadual/26ª Promotoria de Justiça da Capital. Posteriormente, foi protocolado neste Tribunal um plano de ação, o que levou o MP/SC a arquivar o referido procedimento.

Ainda sobre a Decisão, houve recursos de revisão (REV nº 10/00310210), negado em despacho singular do Conselheiro Salomão Ribas Junior.

Continuando, na análise do plano de ação apresentado — Informação DAE 07/11 —, a Diretoria Técnica considerou-o inservível para acompanhamento das implementações determinadas e recomendadas, caracterizando por mera protocolização de um documento inadequado. A instrução ensejou o Acórdão nº 054/11, de 13 de junho de 2011, este de relatoria deste Conselheiro, que aplica nova multa ao Gestor, reitera a determinação (Plano de Ação) e comunica o fato ao Ministério Público Estadual/26ª Promotoria de Justiça da Capital.

Ressalta-se que, até presente data, a Secretaria não encaminhou o Plano de Ação, demonstrando incomum falta de comprometimento com a efetiva implementação de ações que assegurem a boa a regular gestão de seus vultosos recursos.

Voltando às recomendações do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 2010, ressalta-se que o voto do Relator, Conselheiro Salomão Ribas Júnior, baseou-se no Relatório Técnico, Item 2.3.2.4, o qual se descreve:

> 2.3.2.4 Deficiências no controle dos repasses efetuados a pessoas físicas e entidades privadas sem fins lucrativos
>
> No Parecer Prévio emitido sobre as contas do governo do Estado referentes ao exercício de 2008, este Tribunal, acolhendo sugestão de voto do então Relator, Conselheiro Salomão Ribas Junior, exarou recomendação para que o Estado fortalecesse os mecanismos de controle do SEITEC.
> O apontamento citado foi fundamentado em informações levantadas pelo Corpo Técnico em auditorias realizadas pela DCE e DAE, bem como em diversos processos de prestações de contas e outros que tramitavam naquele momento e, ainda, da reincidência da SOL em não responder tempestivamente aos ofícios

que solicitavam informações acerca do planejamento orçamentário do órgão.
A pertinência da restrição restou confirmada nos anos seguintes, não só pela repetição na apreciação das Contas/2009, como também por diversos fatos verificados pelo Corpo Técnico deste Tribunal em auditorias e inspeções posteriormente realizadas.
Em 2010, a DCE realizou duas auditorias na SOL, decorrentes da Programação Anual de Fiscalização. Uma verificou as prestações de contas de recursos repassados em 2008 e 2009, e a outra teve por objetivo analisar os procedimentos do Órgão nos repasses efetuados em 2010, inclusive com visitas in loco nas entidades beneficiadas e que ainda estavam no seu prazo de utilização dos recursos.
Em decorrência, tramitam os processos RLA 10/00564581 e RLA 10/00511542.
No primeiro caso, verificou-se, em preliminar, uma série de problemas na análise das prestações de contas, baixadas pela regularidade e que a equipe de auditoria, preliminarmente, verificou indícios de dano ao erário que ensejam providências do Órgão repassador, e, se necessária, a instauração de tomada de contas especial, conforme dispõe os arts. 2º, 7º e 8º do Decreto nº 1.977/08.
Ainda, em diversos repasses a Secretaria não apresentou os respectivos contratos de apoio financeiro. Os projetos e prestações de contas foram requisitados ao Tribunal para análise específica e julgamento das contas.
Quanto aos repasses de 2010, verificou-se também, em preliminar, deficiências nos procedimentos inerentes à análise da capacidade profissional, administrativa e financeira dos proponentes, exigida pelo art. 1º, § 2º do Decreto nº 1.291/08. Tais irregularidades restaram configuradas pela omissão de inúmeros agentes públicos nos atos de sua competência, traduzidos em análises técnicas não fundamentadas e pareceres deficientes quanto às verificações de mérito, restando tão somente assinaturas que objetivam justificar, formalmente, os repasses de dinheiro público.
Não obstante à necessidade de se observar o princípio do contraditório e a ampla defesa, as situações verificadas evidenciam deficiências na gestão destes recursos, tanto nas etapas relacionadas à liberação quanto na análise das respectivas prestações de contas.
Ainda, porquanto as referidas situações possuírem tramitação específica neste Tribunal, que por sua vez podem ensejar a devolução de possíveis danos causados ao erário ou a aplicação de multa por condutas que configurem grave infração à norma legal ou regulamentar, o volume de recursos e a forma generalizada em que se verificam ensejam o apontamento no presente processo.
Ademais, conforme já tratado, são valores cujo sistema de arrecadação tem imputado uma diminuição significativa na aplicação de recursos estaduais em educação e saúde, setores cujos problemas enfrentados — inclusive com escolas sem condições de iniciar o ano letivo e hospitais abarrotados de pessoas sem atendimento adequado — por si só já evidenciam a falta que vem fazendo este dinheiro.

Além destas auditorias, outra situação apontada diz respeito à pessoalidade verificada nas concessões de recursos, especificamente no tocante ao SEITEC.

Em 2010, Procurador Regional Eleitoral do Ministério Público Federal solicitou, no âmbito da Rede de Controle da Gestão Pública/SC, informação acerca do repasse de subvenções sociais e semelhantes em ano eleitoral. A resposta se deu por intermédio da Informação DCE nº 75/10, encaminhada pela Presidência.

Sobre o assunto este Tribunal, em auditoria operacional realizada pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE), no FUNCULTURAL, já havia verificado que os repasses prescindiam de uma lista a ser aprovada pelo Governador. Neste sentido e objetivando responder ao MPF/Eleitoral, o Corpo Técnico realizou inspeção na SOL, onde constatou que permanece a pessoalidade na qual se traduz as aprovações de recursos no âmbito do SEITEC. Ressalta-se que, conforme documentação levantada, mensalmente os valores são distribuídos em cotas, através do documento "Gerenciamento do SEITEC", com uma parte significativa classificada como "Projetos do Governador".

Ainda, segundo a Informação, apenas de janeiro a setembro daquele ano os governadores em exercício autorizaram, na referida cota, R$ 30,89 milhões, estabelecendo inclusive o valor individual a ser repassado para cada um dos proponentes definidos pelo Chefe do Poder Executivo.

Importante destacar que a Lei (estadual) nº 5.867/81 exige a assinatura do Governador na liberação de subvenções sociais. No entanto, a referida normal legal, aprovada em período de estrutura administrativa absolutamente inferior ao atual, objetiva que o Chefe do Poder Executivo autorize os repasses, no sentido de que se faz necessário rigoroso controle sobre a política de antecipação de recursos, seja para coibir exageros ou para manter os gastos dentro das ações definidas pela gestão.

Ainda, o Decreto nº 1.291/08, de iniciativa do Governador do Estado e que regulamenta os repasses no âmbito do SEITEC, define uma série de critérios a serem comprovados pelos proponentes, bem como a necessidade destas análises pela Secretaria, comitês e conselhos, imprescindíveis à aprovação do projeto e repasse do dinheiro público.

A pessoalidade também fica evidenciada nos diversos despachos individuais verificados na inspeção, onde, não raramente o Chefe do Poder Executivo define os valores a serem repassados, invariavelmente em montantes discrepantes com o solicitado, o que não coaduna com o referido decreto.

Portanto, a autorização do Chefe do Poder Executivo exigida pela Lei (estadual) nº 5.867/81 não implica em admitir que haja uma cota pessoal, cujos proponentes e respectivos valores sejam definidos pela pessoa do Governador, sobretudo em mecanismo cujo decreto regulamentador exija uma análise detalhada do proponente e do projeto apresentado.

> Assim, as situações ora colocadas evidenciam sérias deficiências na gestão destes recursos, tanto nos procedimentos necessários aos repasses até a fiscalização das respectivas aplicações realizadas pelos proponentes beneficiados. Ainda, a constância verificada e o volume de recursos movimentados no sistema ensejam o destaque na análise das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado.

Ainda segundo o Relatório Técnico, as recomendações — e também as ressalvas — sobre o assunto em tela basearam-se em fatos verificados em auditorias, inspeções e centenas de processos de prestação e tomadas de contas que tramitam neste Tribunal, que, por sua vez, identificaram sérias deficiências, tanto nos processos que tratam da concessão dos recursos como na fiscalização, por parte da Secretaria, das respectivas aplicações e na adoção dos devidos procedimentos necessários quando verificados indícios de má aplicação do dinheiro público.

Restou ainda destacada a inobservância do princípio da impessoalidade, configurada na existência da chamada "Cota do Governador", com parcela significativa dos recursos arrecadados mensalmente direcionadas para projetos definidos pelo Chefe do Poder Executivo estadual, o qual invariavelmente define valores absolutamente incondizentes com as respectivas solicitações — aqui, remete-se ao já informado de que a auditoria operacional supracitada apontou, entre outras irregularidades, o fato de que os projetos de interesse do Governador não recebem as devidas análises técnicas, imprescindíveis à aprovação do projeto e consequente liberação dos recursos.

Portanto, desde o surgimento do SEITEC, a SOL apresenta um histórico de problemas que configuram sérias deficiências de controle na gestão dos vultosos recursos que administra. Reitera-se que tramitam neste Tribunal centenas de processos de prestações e tomadas de contas, invariavelmente com graves indícios de não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, bem como de graves irregularidades nos respectivos procedimentos de aprovação do projeto e liberação dos recursos, diga-se, em muitos dos quais o Corpo Técnico deste Tribunal sugere a responsabilidade solidária dos agentes públicos que praticaram irregularidades na aprovação do projeto e liberação do recurso.

Acrescente-se que, além das omissões até aqui destacadas, durante todo o exercício de 2011 a Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte continuou ignorando as recomendações e determinações deste Tribunal, não apresentando qualquer manifestação acerca do plano de ação reiteradamente determinado, tampouco das recomendações em tela, que seguem não atendidas.

## 1.2.19 Retenção de Recursos Destinados às APAEs

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 16. Retenção de Recursos Destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs)
> Assegurar o repasse integral de recursos às APAEs de acordo com o previsto no art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) nº 13.334/05.

Em razão do apontamento acima, este Relator solicitou à Secretaria de Estado da Casa Civil informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas. A resposta consta do Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00067581.

Analisando-se os documentos encaminhados, constata-se que o critério adotado por aquela Secretaria para o rateio dos recursos do FUNDOSOCIAL às APAEs não obedece à proporcionalidade. O critério adotado é o da progressividade.

Ocorre que as contribuições vertidas ao FUNDOSOCIAL, equivalentes a 6% do valor do imposto mensal devido, por força da Lei (estadual) nº 13.334/05, deveriam ser distribuídas obedecendo à seguinte proporção:

> I — 4,7% (quatro vírgula sete por cento) para financiar programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades, inclusive nas áreas de cultura, esporte e turismo;
> II — 1% (um por cento) nas ações desenvolvidas pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), situadas no Estado de Santa Catarina, cujos recursos serão repassados, a cada entidade, de forma proporcional ao número de alunos regularmente matriculados; e
> III — 0,3% (zero vírgula três por cento) para o financiamento de bolsas de estudo integral, através da aquisição, pelo Estado, de vagas remanescentes junto às Instituições de Ensino Superior.

Conforme informações prestadas pela Secretaria da Casa Civil, a distribuição atualmente praticada dos recursos do FUNDOSOCIAL obedece ao seguinte critério:

> I — Quando a contribuição atinge até 4,7% (quatro vírgula sete por cento) do imposto mensal devido, todo o valor é creditado ao FUNDOSOCIAL.
> II — Quando a contribuição atinge o percentual entre 4,71% (quatro vírgula setenta um por cento) e até 5% (cinco por cento) do imposto mensal devido, o rateio é realizado da seguinte forma:
> • 4,70% é creditado ao FUNDOSOCIAL;
> • O valor excedente é destinado ao custeio das despesas com Ensino Superior.
> II — Quando a contribuição atinge o percentual 5,01% (cinco vírgula zero um) e 6% (seis por cento) do imposto mensal devido, o rateio é realizado da seguinte forma:
> • 4,70% é creditado ao FUNDOSOCIAL;
> • 1% é destinado ao custeio das despesas com Ensino Superior;
> • O valor excedente é repassado às APAE's.

Assim, ao analisar a legislação que instituiu e regulamentou o FUNDOSOCIAL, não foi identificado, por este Corpo Técnico, qualquer dispositivo que estabeleça critério de distribuição dos recursos arrecadados pelo referido fundo tal como praticado pela Secretaria de Estado da Casa Civil. Cumpre ressaltar que o critério adotado privilegia, sem previsão legal, as ações executadas pelo próprio Fundo e o custeio de despesas com Ensino Superior, em detrimento das APAEs.

Dessa forma, entende-se que a recomendação não foi atendida. O Tribunal de Contas continuará acompanhando a questão em pauta por meio do Processo de Monitoramento anteriormente citado.

## 1.2.20 Programa Medida Justa

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 17. Programa "Medida Justa"
> Adotar providências para correção das deficiências verificadas na gestão das unidades de atendimento e de internação provisória de menores infratores (Plantão Interinstitucional de Atendimento — PLIAT, Centros de Internação Provisória — CIPs e Centro de Internação Feminina — CIF), e para suprir a falta de unidades específicas para internação mais longa (Relatório Final do Piloto do Programa "Medida Justa" no Estado de Santa Catarina, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça — CNJ).

Em razão do apontamento acima, este Relator encaminhou ofício à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC), solicitando o Plano de Ação da recomendação transcrita acima, bem como cópia do primeiro relatório de acompanhamento trimestral.

A solicitação do Relator bem como a reposta encaminhada pela SJC deram início ao Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00066690 em tramitação nesta Casa.

Analisando-se os documentos encaminhados, vê-se que alguns pontos merecem destaque. Quanto às pendências apontadas no que se relaciona à situação das unidades de atendimento socioeducativo do Estado, observa-se que o Plantão de Atendimento Inicial (PAI) passou por reforma da ala masculina, inclusive com a inexistência de adolescentes na Unidade durante a reforma, disponibilização de 14 vagas (no Plano de Ação eram previstas 16 vagas masculinas) com aparelhos de higiene sanitários próprios, construção de uma sala multiuso, reforma da área de lazer e reforma administrativa com a criação das funções de Supervisor Pedagógico Socioeducativo, Secretário do Adolescente e Supervisor de Projetos. Também foi estabelecida, segundo o documento encaminhado, uma parceria com a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), com intuito de oferecer cursos aos adolescentes, assim como estão tentando proporcionar atividades educativas em parceria com o Projeto Lagoa Social.

No que se refere à construção do Centro de Atendimento Socioeducativo (CASE), de Joinville, atendendo às orientações do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a SJC informa que, em meados de 2012, será inaugurada a unidade de Joinville, disponibilizando 70 novas vagas para adolescentes com internação definitiva.

No que tange ao CASE da Grande Florianópolis, foi informado que a construção começa ainda este ano (2012), estando agora em procedimento administrativo.

O documento encaminhado informa também que, com a demolição do Centro de Educação Regional São Lucas, o Estado conta hoje com dois centros de atendimento socioeducativo para a internação definitiva dos adolescentes infratores, sendo um em Lages e outro em Chapecó.

Também são citados os Centros de Atendimento Socioeducativos Provisórios (CASEPs), mencionando que, no Estado, são 14 unidades, visando atender à política de descentralização do atendimento do adolescente que cometeu o ato infracional. Da mesma forma que os CASEPs, o Estado também possui oito Casas de Semiliberdade, abrangendo todas as regiões, para que os adolescentes sejam atendidos perto dos seus domicílios, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no SINASE.

Ainda em relação à regionalização do atendimento ao adolescente inserido em medida socioeducativa, o documento apresentado informa que tal situação foi discutida no Encontro de Juízes em 2011, promovido pelo Departamento de Medida Socioeducativa (DEASE). Assim, o Estado, por meio da SJC e do DEASE, criou a Gerência Pró-Sinase (com a Lei Complementar nº 534/11), órgão vinculado ao DEASE, que tem, entre seus objetivos, zelar pela devida observância e aplicação do SINASE em todas as unidades de atendimento do Estado. Também foi dito que a SJC e o DEASE têm buscado articular junto com as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs) a política de atendimento ao adolescente em medida de internação e semiliberdade.

Por fim, o documento alega que, com a criação da SJC, todos os levantamentos estão sendo feitos para que se possam tomar as medidas adequadas, no intuito de fazer as melhorias necessárias, mostrando grande preocupação do governo com a política de atendimento socioeducativo.

Diante de todo o exposto, depreende-se que o Poder Executivo apresentou informações que demonstram o esforço em solucionar todas as pendências e, com isso, atender à recomendação em pauta.

## 1.2.21 Unidades Prisionais Avançadas (UPAs)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 18. Unidades Prisionais Avançadas (UPAs)
> Rever as ações e projetos relacionados às construções das UPAs, do sistema penitenciário do Estado, para impedir possíveis danos ao Erário por conta da

construção de unidades incompatíveis com a sua finalidade, posto que o projeto arquitetônico não atende integralmente aos requisitos da Lei de Execução Penal (LEP).

Da mesma forma que no Item anterior, foram cobradas informações da SJC, observando-se, por meio do Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00061974, que houve manifestação por parte da Secretaria.

Contudo, analisando-se os documentos encaminhados, percebe-se que, apesar de muitos pareceres e opiniões — inclusive divergentes sobre o tema em tela — na prática não houve qualquer mudança em relação às UPAs.

Nos documentos encaminhados, não se vislumbram quais medidas foram efetivamente adotadas para resolução da pendência em questão

Assim, tem-se que as informações prestadas e as ações desenvolvidas foram insuficientes para que se considerasse cumprida a presente recomendação.

## 1.2.22 Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Catarina (AGESC)

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 19. 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) nº 381/07.
> Prosseguir, iniciar, ou reiniciar, conforme o caso, procedimentos de avaliação do contrato de concessão, acordo de acionistas, critérios de distribuição de lucros e de fixação de preços do gás da SCGÁS.

Do mesmo modo que nas recomendações anteriores, este Relator encaminhou ofício à AGESC, solicitando informações relativas ao Plano de Ação e ao primeiro relatório trimestral das ações desenvolvidas.

Observa-se, no Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00066500, que houve manifestação por parte da AGESC, enviando o Plano de Ação e o primeiro relatório de acompanhamento trimestral das ações desenvolvidas.

Analisando-se os documentos encaminhados, constata-se, todavia, que as medidas propostas ou implementadas por aquela Agência não atenderam às recomendações apresentadas por esta Corte de Contas.

No que tange à implementação de medidas para o cumprimento de suas finalidades institucionais, de forma a assegurar uma prestação de serviços adequada, as providências adotadas se limitaram à disponibilização, no *site* da Agência, de um sistema de indicadores dos serviços públicos concedidos pelo Estado.

No que tange aos procedimentos de avaliação do contrato de concessão, acordo de acionistas, critérios de distribuição de lucros e de fixação de preços da SCGás, somente foi informado que o procedimento está em andamento, sendo que não foram noticiadas e comprovadas ações mais consistentes nesse sentido.

Face ao exposto, considera-se não atendida a recomendação.

## 1.2.23 Fechamento de Escolas Públicas

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação:

> 20. Fechamento de escolas públicas
> Observar que o fechamento de escolas públicas seja precedido de um estudo regional e local sobre os motivos e necessidades da medida, com a imediata destinação de prédio para outra finalidade pública.

Em razão da presente recomendação, foi encaminhado ofício à Secretaria de Estado da Educação (SED).

Da solicitação e das respostas encaminhadas, surgiu o Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00062431 em tramitação nesta Casa.

Analisando-se os documentos encaminhados, percebe-se que a SED apenas informa que seguia, para fechamento das escolas públicas, o que determinava a Resolução nº 107/03, aprovada pelo Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina. A partir da recomendação do TCE, a Consultoria Jurídica e a Diretoria de Educação Básica e Profissional reuniram-se para deliberar sobre os procedimentos a serem adotados em relação ao fechamento de escolas. Da reunião citada, foi decidido estabelecer mecanismos mais eficazes para verificar a necessidade do fechamento de escolas públicas e a criação de um grupo de estudos a fim de regulamentar o fechamento.

Do exposto, verifica-se que o Estado não cumpriu a contento as suas obrigações quanto à situação. As informações prestadas e as ações desenvolvidas foram insuficientes para sanar a pendência em questão, já que não se mostrou nenhum efeito prático das medidas adotadas. Dessa forma, não há como se considerar cumprida a presente recomendação.

## 1.2.24 Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN)

> 21. Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina (AGESAN)
> Adotar providências para que a AGESAN desenvolva as ações necessárias ao cumprimento de suas finalidades definidas nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar (estadual) nº 484/10, especialmente, fiscalizar e orientar a prestação adequada dos serviços públicos de saneamento básico, com observância aos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidos pelo art. 2º da Lei (federal) nº 11.445/07.

Em razão da recomendação acima, o Relator encaminhou ofício à AGESAN.

Da análise dos documentos encaminhados a esse Tribunal — PMO nº 12/00065538 — percebe-se que houve alguns avanços no que tange ao cumprimento dessa recomendação.

O Plano de Ação enviado aduziu 71 pendências, com prazo para implementação de todas as medidas resolutivas até o final de 2016. Da análise das ações previstas para execução no ano de 2011, vê-se que várias pendências foram resolvidas.

Ressalta-se que, das propostas contidas no Plano de Ação, se constataram várias ações de fiscalização consideradas como pendências, as quais pleiteavam auditorias a serem realizadas nos serviços de saneamento básico dos municípios catarinenses.

Diante disso, no primeiro relatório trimestral enviado, observou-se que várias auditorias foram executadas durante o período de 2011. Os respectivos relatórios de fiscalização remetidos evidenciaram um detalhamento da estrutura de saneamento básico em várias empresas ou concessionárias prestadoras de serviço público por todo o Estado e, também, de forma circunstanciada, aduziram vários aspectos técnico-operacionais a respeito dos serviços prestados.

Os fatos relatados acima vão ao encontro da Recomendação exarada por este Tribunal, pois ficou comprovado que, no decorrer do exercício de 2011, a AGESAN desenvolveu várias ações de fiscalização e orientação voltadas à prestação adequada dos serviços de saneamento básico, em atendimento a Lei Complementar nº 484/10.

Diante do todo exposto, percebe-se que a Recomendação supracitada foi atendida.

## 1.2.25 Descumprimento da "Lei da Transparência" pela ALESC

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação ao Poder Legislativo:

> 22. Descumprimento da "Lei da Transparência"
> Adotar providências para efetivo cumprimento da Lei Complementar (federal) nº 101, de 2000 (LRF), com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009 ("Lei da Transparência"), assegurando a classificação das despesas por

função e subfunção e a disponibilização de informações relativas a licitações e contratos, na forma do art. 7º, inc. I, letras c e e, do Decreto (federal) nº 7.185, de 2010.

Em razão da recomendação acima, foi encaminhado ofício ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), Deputado Estadual Gelson Luiz Merísio, solicitando informar quais foram os procedimentos efetivamente adotados (com o respectivo suporte documental), bem como as medidas aplicadas, visando à devida regularização da recomendação descrita acima.

Contudo, não houve resposta e/ou manifestação por parte da ALESC, pelo qual não há o que se falar em atendimento da recomendação.

## 1.2.26 Descumprimento da "Lei da Transparência" pelo TCE

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou a seguinte recomendação ao Poder Legislativo:

> 22. Descumprimento da "Lei da Transparência"
> Adotar providências para efetivo cumprimento da Lei Complementar (federal) nº 101, de 2000 (LRF), com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009 ("Lei da Transparência"), assegurando a classificação das despesas por função e subfunção e a disponibilização de informações relativas a licitações e contratos, na forma do art. 7º, inc. I, letras c e e, do Decreto (federal) nº 7.185, de 2010.

Sobre esse apontamento, o Conselheiro Relator enviou Ofício GCAMFJ nº 3.989/2012 ao Presidente do Tribunal de Contas, Conselheiro César Filomeno Fontes.

O Presidente do TCE, em resposta, remeteu o Ofício TC/GAP/nº 5.630/12, informando que foram adotadas providências para atender ao estabelecido nas normas vigentes, no que tange ao descumprimento da Lei de Transparência. Inclusive anexou a este ofício documentos que comprovam as medidas adotadas.

Analisando-se os documentos enviados pelo Presidente do TCE, percebe-se que a classificação das despesas por função e subfunção consta no Portal da Transparência da SEF/SC, e que as informações relativas a licitações e contratos foram disponibilizadas no site do TCE/SC.

No caso das despesas com função e subfunção, remete-se ao apontado no Item 2.1.6.9, tendo em vista que o TCE informa seus dados no Portal da Transparência gerenciado pela SEF, e que, embora contenha tais dados, estes precisam ser dispostos de forma mais acessível e funcional ao cidadão comum, como estão outras informações disponibilizadas no Portal.

Com isso, tem-se que a recomendação em pauta foi atendida pelo Tribunal de Contas.

## 1.3 Fatos Relevantes

O Parecer Prévio das Contas do Governo, relativas ao exercício de 2010, traz, nos Itens III e IV, alertas à SEF e à PGE para consideração, no planejamento orçamentário do Estado, constante vigilância por parte dos órgãos competentes, relacionados a despesas de elevada repercussão e que se encontram em discussão judicial, com a possibilidade de resultarem em nefastas consequências nas contas públicas.

O BGE/2011 traz informações acerca dos referidos assuntos, conforme segue:

### 1.3.1 Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (INVESC)

O Item III.1 alertou o seguinte fato:

> III.1 — A criação da Empresa Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (INVESC) em 1995 para captação de recursos financeiros no mercado, lastreadas em debêntures garantidas por ações da CELESC, que renderam aproximados R$ 100 milhões, é fonte de uma longa disputa judicial, porquanto o Estado pagou não mais do que os juros relativos ao 1º ano (1996). As ações da CELESC, por decisão judicial, foram transferidas para o credor Fundo PREVI. A dívida hoje pode chegar a cerca de R$ 3 bilhões, os quais são acrescidos a cada ano pelos juros incidentes.

Segundo a Diretoria de Captação da Dívida Pública (DICD/SEF):

> 4.3.2 INVESC
>
> A Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (INVESC) é uma empresa que foi constituída em 30/10/1995 por meio da Lei (estadual) nº 9.940 de 19/10/1995, com o objetivo de gerar recursos para alocação em investimentos públicos no território catarinense. Os acionistas da INVESC são o Estado de SC, com 99,5%, e a CODESC, com 0,5%.
>
> Foram captados R$ 104.220.700,00, pela emissão de 10.000 debêntures em 01/11/95, remuneradas pela TJLP, acrescidos de juros de 14% a serem pagos anualmente. Os recursos foram transferidos para o Tesouro do Estado e aplicados em investimentos públicos. As referidas debêntures, vencidas em 31/10/2000 e não resgatadas pela INVESC, estão sendo cobradas judicialmente. Por meio do Processo Judicial nº 023.00.005707-2 (PLANNER Corretora de Valores S/A X INVESC).
>
> A PLANNER Corretora de Valores S/A é a representante legal dos debenturistas e a PREVI (Caixa de Previdência dos Funcionários do BB) é detentora de mais de 70% das debêntures.

Sobre a questão, é importante citar que os valores atualizados até 31/12/2011, relativos às debêntures emitidas pela INVESC, eram de R$ 2,93 bilhões. Estes, por sua vez, crescem de forma vertiginosa a cada exercício, visto que as debêntures emitidas em 1995 são remuneradas pela TJLP acrescidas de juros de 14% ao ano.

Na prática, a situação encontra-se em discussão judicial, e cabe ao Estado levar os valores em consideração nos respectivos planejamentos, tendo em vista o elevado montante e a repercussão que estes causariam nas contas públicas em caso de derrota judicial.

### 1.3.2 Rodovia SC-401

Segundo o Item III.2:

> III.2 — As obras de duplicação da rodovia estadual SC-401, que faz a ligação às praias do Norte da Ilha de Santa Catarina, em Florianópolis, levaram a uma disputa judicial de aproximadamente duas décadas. A duplicação iniciada em 1993 ocorreu sob a forma de Concessão Precedida de Obra Pública, ou seja, a execução das obras seria suportada pela Contratada, que, em contrapartida, teria o direito de explorar o pedágio por 25 anos. O trecho previsto de 20 km (Itacorubi-Canasvieiras) teve execução de 13 km (até o acesso a Jurerê). Diante de irregularidades na execução do contrato, inclusive apontadas pelo Tribunal de Contas, e com divergências entre o Estado e a Empresa contratada (ENGEPASA), a praça de pedágio jamais chegou a ser ativada. A Empresa pleiteia, além do valor da execução das obras, a indenização por lucros cessantes.

Segundo a DICD/SEF:

> Duplicação da SC-401
> Pendência judicial relacionada à da execução das obras e serviços de duplicação, conservação, restauração, manutenção, melhoramentos, operação, monitoramento e exploração das rodovias SC-401, SC-402 e SC-403.
> Em síntese:
> 1) A ENGEPASA consagrou-se vencedora da licitação relacionada ao Edital nº 61/93 e celebrou com o DER/SC, atual DEINFRA/SC, o Contrato de Concessão nº 314/94, para a execução das obras e serviços de duplicação, conservação, restauração, manutenção, melhoramentos, operação, monitoramento e exploração das rodovias SC-401, SC-402 e SC-403;
> 2) O DER/SC figurou como cedente, a ENGEPASA como adjudicatária e a Linha Azul Auto Estrada S/A como Concessionária.
> 3) No contrato administrativo foram estabelecidos requisitos mínimos para o início da arrecadação do pedágio, os quais deveriam ser cumpridos no prazo de

24 meses, primeira fase do projeto, cujo termo inicial era a data de expedição da ordem de serviço, 10/07/1995;

4) Em 07/08/1995, o BNDES concedeu crédito de R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) à Linha Azul Auto Estrada S/A para a execução das mencionadas obras e serviços e, posteriormente, outros R$ 7.075.000,00 (sete milhões e setenta e cinco mil reais), por intermédio do BRDE e do BESC;

5) Como garantia dos referidos empréstimos foi oferecida parte da arrecadação com a cobrança futura de pedágio, conforme contratos celebrados entre as partes que, dentre outras obrigações estabeleceram não ser possível ao DER/SC modificar o projeto da obra sem a anuência do BNDES;

6) O prazo inicialmente estipulado no contrato de concessão não foi cumprido, tendo o DER/SC, por seu Conselho de Administração, editado as Resoluções nºs 001/98 e 202/98, aprovando o Termo Aditivo de Prorrogação do Prazo, bem como a alteração dos requisitos mínimos para início da cobrança do pedágio;

7) Conforme versão da concessionária, em agosto de 1998, a SC-401 estava concluída, segundo as condições básicas previstas nas Resoluções do DER/SC e deveria ter sido iniciada a cobrança do pedágio;

8) No entanto, em 03/08/1998, a então deputada federal Ideli Salvati ajuizou a Ação Popular nº 023.98.029853-1, distribuída à 1ª Vara da Fazenda Pública de Florianópolis, obtendo decisão liminar para impedir a cobrança do pedágio e, no mérito, a declaração de invalidade das Resoluções nºs 001/98 e 202/98, por entender o magistrado que contrariaram a Lei nº 8.666/93, conforme sentença proferida em 30/08/1999;

9) Por força dessa ação popular, a cobrança do pedágio somente poderia ocorrer depois de executados os projetos originais, consoante previsto no edital e no contrato de concessão;

10) Em 04/11/1998, foi editada a Lei (estadual) nº 10.934, concedendo isenção da cobrança de pedágio para inúmeras categorias de veículos;

11) Com base nesses fatos, em 29/07/1999, as empresas adjudicatária e concessionária e as pessoas físicas garantidoras dos empréstimos obtidos junto ao BNDES, BRDE e BESC para a execução das obras na rodovia ajuizaram ação perante a Justiça Federal de Florianópolis (Processo nº 99.00006341-4), pretendendo ver reconhecida (f. 20):

a) a existência de vínculo jurídico de natureza associativa (com comunhão de interesses) entre as partes;

b) a caracterização da existência de força maior ou outra causa a eles não imputável, a obstar a execução do contrato de concessão e os efeitos daí decorrentes, inclusive a impossibilidade superveniente da prestação dos autores nos contratos bancários de financiamento;

c) a existência de dever jurídico de o BNDES arcar com as consequências de suas ações e omissões, relativamente à aprovação das modificações introduzidas nos projetos originais da SC-401;

d) a inexigibilidade dos créditos do BNDES, do BRDE e do BESC, derivados dos Contratos de Abertura de Crédito nº 95.2.115.3.1 e SC-7984, até que autorizada a arrecadação do pedágio;

e) a presença dos pressupostos da responsabilização civil do DER/SC e do BNDES, por terem propiciado a ocorrência do evento que impossibilitou a cobrança do pedágio;

f) a obrigação do DER/SC e BNDES (e seus agentes repassadores) a promoverem diretamente entre si a liquidação dos empréstimos retratados nos Contratos de Abertura de Crédito nº 95.2.115.3.1 e SC-7984, com a liberação dos autores das responsabilidades ali previstas;

g) a obrigação dos réus deixarem de adotar qualquer conduta incompatível com as declarações antes pleiteadas.

A ENGEPASA requer o ressarcimento dos custos desembolsados na obra e os lucros cessantes pelo impedimento da cobrança do pedágio.

Em maio/2011 o TRF da 4ª Região emitiu acórdão favorável ao Estado quanto aos lucros cessantes pela cobrança de pedágio pelo período de 15 (quinze) anos, que entendeu descabido o pedido da ENGEPASA, uma vez que o contrato não foi cumprido integralmente.

De todo o exposto, observa-se que a movimentação mais atual do processo em tela refere-se à negativa por parte do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) negando a possibilidade da ENGEPASA, empresa que efetuou parte da duplicação da Rodovia SC-401, receber, além dos valores referentes à duplicação, também os valores referentes aos lucros cessantes.

Por fim, cabe dizer que o Estado contabiliza como Riscos Fiscais, em decorrência do assunto, R$ 68,69 milhões. Contudo, importa dizer que também estão contabilizados como Riscos Fiscais inerentes ao DEINFRA mais R$ 1,24 bilhão, sendo este valor classificado como outras demandas judiciais.

### 1.3.3 Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LTFSC)

Consta do Item III.3 o seguinte alerta:

> III.3 — O lançamento de Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC) objetivava uma forma rápida e fácil de se obter recursos financeiros junto ao mercado. Porém, tal manobra desencadeou, além de um escândalo nacional à época (meados de 1996), em face à CPI constituída pelo Senado Federal, uma dívida de grande monta. As Letras do Tesouro foram anuladas pelo Poder Judiciário em 1997, considerando que inexistiam precatórios para sustentar sua emissão. O valor de R$ 123,60 milhões foi captado junto a 13 instituições (bancos e fundos de pensão).

Informações sobre o apontamento anterior constam do documento encaminhado pela DICD/SEF, de seguinte teor:

> 4.3.1 LFTSC
> As LFTSC (Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina) foram emitidas em 1996, com amparo na Lei nº 10.168, de 11/07/1996, e custodiadas na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados (CETIP), segregadas em quatro grupos (LTESCEA 001, LTESCEA 002, LTESCEA 003 e LTESCEA 004), nas quantidades de 52.152, 100.000, 150.000 e 250.000, vencíveis em 01/08/1998, 01/08/1999, 01/08/2000 e 01/05/2001, respectivamente. Foram retiradas de custódia (canceladas) 312.297 Letras.
> As LFTSC eram movimentadas pelo Fundo de Liquidez da Dívida Pública do BESC e foram retiradas de custódia pela CETIP em 06/2000. As LFTSC não foram pagas nos vencimentos, razão pela qual há litígios judiciais de 239.855 Letras.
> Os títulos foram cancelados pelo TCESC e TJSC, todavia os credores mantiveram os litígios judiciais em esferas superiores.

Do exposto, observa-se, em suma, que a questão em tela está caminhando nas instâncias superiores do judiciário.

Importante frisar que os valores contabilizados pelo Estado como Riscos Fiscais decorrentes das Letras se encontram avaliados em R$ 2,93 bilhões (até 31 de dezembro de 2011). Essa situação e a da INVESC são, individualmente, as maiores preocupações em termos de impacto nas contas públicas em caso de determinação de pagamento por parte do Estado.

### 1.3.4 *Royalties* — Extração do Petróleo

Segundo o Item IV.1:

> IV.1 — Com referência aos *ROYALTIES*, o Estado tem deixado de receber os dividendos em face da extração de petróleo na Plataforma SS-11 da Petrobrás, mesmo depois do laudo de perito nomeado pelo STF demonstrar que o cálculo efetivado pelo IBGE para definir os limites territoriais, que durante longos anos beneficiou o Estado do Paraná, estava incorreto (meados de 1998). Resta em discussão o recebimento dos valores retroativos. O Estado não pode prescindir de recursos da ordem de R$ 40 milhões/ano, sendo renovada a perda a cada ano, enquanto o processo não se resolve em definitivo.

Informações sobre o apontamento anterior constam de Comunicação Interna da PGE, encaminhada pela SEF, de seguinte teor:

> [...]
> O tema — extremamente complexo — é objeto de ação judicial que tramita no Supremo Tribunal Federal (Ação Cível Originária nº 444) e que está sendo acompanhado pela Procuradoria há anos com especial esforço e dedicação, inclusive com recente tentativa frustrada de conciliação.
> A matéria, pois, pode ser alvo de um "plano de ação" (objeto da Resolução nº 004) com as limitações típicas de procedimento judicial; ou seja, apenas no âmbito da estratégia da Procuradoria-Geral do Estado na condução da sua defesa no processo. A "resolução em definitivo" virá apenas com o julgamento da ação.
> [...]

Do exposto, observa-se, em suma, que a questão em tela está caminhando nas instâncias superiores do Poder Judiciário, tendo a Procuradoria-Geral do Estado tentado conciliação, que restou frustrada.

Assim, cabe, segundo a própria PGE, aguardar o julgamento da ação pelo STF.

### 1.3.5 Indicadores de Desempenho

Segundo o Item IV.2 do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício 2010:

> IV.2 — A instituição de indicadores de desempenho como reflexo da execução orçamentária deve ser priorizada pelo Estado. Trata-se de medida indispensável para a avaliação da eficiência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos. Metas com a indicação dos parâmetros a serem observados, tais como prazos, valores aplicados e especificações técnicas da execução, aliados a uma fiscalização confiável e permanente, e a demonstração dos resultados atingidos, constituem-se das condições mínimas exigíveis para que a gestão pública possa atender aos anseios da sociedade.

Em resposta ao apontamento supracitado, por meio do Ofício nº 0792/11/DPLA/SPG, de 22 de agosto de 2011, a Secretaria de Estado do Planejamento assim se posicionou:

> Com meus cordiais cumprimentos, em relação ao Anexo I da Resolução nº 004, de 4 de junho de 2011, emitida pelo Grupo Gestor de Governo, referente à indicação desta Secretaria de Estado do Planejamento como responsável pelo Fato Relevante IV.2, do Parecer Prévio emitido no Processo nº PCG-11/00112798, relativamente à Prestação de Contas do Governo do Exercício de 2010, a saber:
> A instituição de indicadores de desempenho como reflexo da execução orçamentária deve ser priorizada pelo Estado. Trata-se de medida indispensável para a

avaliação da eficiência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos. Metas com a indicação dos parâmetros a serem observados, tais como prazos, valores aplicados e especificações técnicas da execução, aliados a uma fiscalização confiável e permanente, e a demonstração dos resultados atingidos, constituem-se das condições mínimas exigíveis para que a gestão pública possa atender aos anseios da sociedade, apresento os seguintes esclarecimentos:

— Com o advento da Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011, a Secretaria de Estado do Planejamento deixou de ser o órgão responsável pela execução das atividades vinculadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento, especialmente quanto à elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual (PPA), do Poder Executivo Estadual, tendo sido tais atribuições incorporadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, conforme disposto no artigo 18 da mencionada Lei.

— A instituição de indicadores de desempenho está contemplada no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos Programas do Plano Plurianual, tendo a referida Lei Complementar criado, no âmbito da estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda, órgão para atuação específica

— À Secretaria de Estado do Planejamento caberá, de acordo com a Lei Complementar nº 381, art. 56, X, de 7 de maio de 2007, avaliar os impactos socioeconômicos das políticas, programas e ações governamentais, a partir da instituição pelo setor competente da Secretaria de Estado da Fazenda, de indicadores para os programas constantes do Plano Plurianual, conforme Plano de Ação, anexo.

Pelas razões destacadas, entendo que a responsabilidade pela elaboração do requerido Plano de Ação, seja do órgão central do sistema de planejamento e orçamento.

Em anexo, enviou o seguinte Plano de Ação:

| PENDÊNCIA(S) | DESCRIÇÃO DA(S) MEDIDA(S) A SER (EM) ADOTADA(S) PARA RESOLUÇÃO DA(S) PENDÊNCIA(S) | PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO | RESPONSÁVEL(IS) |
|---|---|---|---|
| 1 — Avaliar os impactos socioeconômicos das políticas, programas e ações governamentais. | I — Formar equipe técnica:<br>SPG: Diretoria de Planejamento; Diretoria de Estatística e Cartografia; Diretoria de Gestão da Descentralização;<br><br>II — Realizar estudos, pesquisas e reuniões técnicas preparatórias voltadas ao atendimento à pendência identificada;<br><br>III — Selecionar eixos e priorizar programas constantes no Plano Plurianual a serem avaliados;<br><br>IV — Identificar indicadores socioeconômicos dos programas selecionados no Plano Plurianual os quais serão objeto da avaliação;<br><br>V — Realizar reuniões técnicas com órgãos setoriais responsáveis pelos eixos e programas prioritários, objetivando o levantamento de dados e indicadores;<br><br>VI — Inserir, em sistema informatizado, os dados relacionados aos indicadores socioeconômicos; | Início: 01/09/2011<br>Término: 01/09/2012 | Pessoa: Vinicius Pamplona<br>Telefone: 3215-1398<br>E-mail: vinicius@spg.sc.gov.br |

continua...

... continuação

| PENDÊNCIA(S) | DESCRIÇÃO DA(S) MEDIDA(S) A SER (EM) ADOTADA(S) PARA RESOLUÇÃO DA(S) PENDÊNCIA(S) | PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO | RESPONSÁVEL(IS) |
|---|---|---|---|
| | VII — Analisar a evolução histórica dos indicadores mencionados no item IV (realizar comparativo entre períodos anteriores a execução com os indicadores do período pós-execução do programa);<br><br>VIII — Analisar a evolução histórica de indicadores socioeconômicos de fontes externas (IDH, ODM, IBGE, etc.);<br><br>IX — Analisar e avaliar, qualitativamente, os resultados da ação governamental para cada um dos eixos e programas selecionados no PPA;<br><br>X — Elaborar e divulgar relatórios periódicos de avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas, programas e ações governamentais. | | |

A SPG alegou que, com o advento da Lei Complementar nº 534/11, a SEF passou a ser o órgão responsável pela execução das atividades vinculadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento, especialmente quanto à elaboração, ao acompanhamento e à avaliação do PPA:

> Art. 18. O art. 58 da Lei Complementar nº 381, de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:
> "Art. 58. **À Secretaria de Estado da Fazenda**, como órgão central dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira e de Controle Interno, compete:
> I — manifestar-se, previamente, em assuntos que envolvam repercussão financeira para o erário;
> .....
> IV — .....
> .....
> f) gestão, revisão e adequação de tratamentos tributários diferenciados;
> .....
> X — exercer o controle da gestão financeira dos fundos estaduais;
> XI — promover a programação, a organização, a coordenação, a execução, o controle, a avaliação e a normatização das atividades pertinentes ao processo orçamentário estadual;
> XII — promover, coordenar, supervisionar e consolidar a elaboração dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos orçamentos anuais e dos atos que objetivem a abertura de créditos adicionais;
> **XIII — coordenar a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do Plano Plurianual (PPA);**
> XIV — acompanhar as audiências do Orçamento Estadual Regionalizado promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado;
> XV — coordenar os procedimentos necessários à elaboração e entrega da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado à Assembleia Legislativa do Estado;

> XVI — elaborar e publicar os relatórios da execução orçamentária e da gestão fiscal; e
> XVII — promover a transparência da gestão fiscal.
> § 1º Excetua-se do disposto no inciso X deste artigo a gestão dos fundos do plano de saúde, dos fundos vinculados ao regime próprio de previdência e dos fundos cujos recursos sejam originários e vinculados à União e aos municípios.
> § 2º Para fins do disposto no inciso IV deste artigo, a Secretaria de Estado da Fazenda deverá, até 31 de dezembro de cada ano, conforme regulamento, promover a avaliação da funcionalidade dos tratamentos tributários diferenciados, expedindo os atos administrativos destinados a proceder à concessões, alterações ou revogações, totais ou parciais, observada a legislação tributária." (NR) (grifou-se)

Ainda segundo informado pela SPG, a instituição de indicadores de desempenho está contemplada no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação dos programas do PPA, tendo inclusive a supracitada Lei Complementar criado, no âmbito da estrutura organizacional da SEF, órgão para atuação específica.

Por fim, a Secretaria de Estado do Planejamento informa que caberá a ela, de acordo com a Lei Complementar nº 381/07, art. 56, X, avaliar os impactos socioeconômicos de políticas, programas e ações governamentais, a partir da instituição pelo setor competente da SEF, de indicadores para os programas constantes do Plano Plurianual.

> Art. 56. À Secretaria de Estado do Planejamento, como órgão central dos sistemas de Planejamento e Orçamento, Informações Estatísticas, de Gestão Organizacional e de Geografia e Cartografia, compete:
> [...]
> X — avaliar os impactos socioeconômicos das políticas, programas e ações governamentais;
> XI — coordenar a produção, análise e divulgação de informações estatísticas;

Importante destacar que a Secretaria de Estado do Planejamento enviou a este Tribunal Plano de Ação, em que constam as medidas a serem adotadas para resolução da pendência que versa sobre a avaliação dos impactos socioeconômicos de políticas, programas e ações governamentais.

Sobre o assunto, a Secretaria de Estado da Fazenda, por sua vez, enviou a este Tribunal Plano de Ação de seguinte teor:

| PENDÊNCIAS | DESCRIÇÃO DAS MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PARA RESOLUÇÃO DAS PENDÊNCIAS | PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO | RESPONSÁVEIS |
|---|---|---|---|
| **ITEM 2.2** | | | |
| 1. Considerações sobre matérias econômica, financeira, administrativa e social relativas às atividades de cada um dos órgãos avaliados, consoante o art. 70, inc. I da Resolução nº TC-06/01. | A DCE/TCE informou que houve um erro técnico na redação do item 2.2 da ressalva nº 2, pois onde se lê "(...) relativas às atividades de cada um dos órgãos avaliados, (...)", leia-se "(...) relativas ao Estado (...)", ou seja, são considerações tecidas de forma macro, com visão em relação ao Estado como um todo, conforme ata da reunião do dia 09/08/2011, entre a GEINC/DCOG/SEF e DCE/TCE.<br>As ações que devem ser tomadas por tipo de matéria são: | | |
| | • ECONÔMICA: na prestação de contas anual deverão ser tecidas considerações quanto ao desempenho da economia catarinense no tocante à indústria, renda, turismo, setores, etc. A Consultoria de Assuntos Econômicos (CAE) da SEF fica responsável de encaminhar à GEINC/DCOG, até o dia 20/01/2012, relatório contendo essas considerações. | Prestação de Contas do Exercício de 2011 | Consultoria de Assuntos Econômico/SEF — José A. Meneguzzo Barbisan<br>Fone: (48) 3215-1573<br>E-mail:<br>jbarbisan@sefaz.sc.gov.br |
| 1. Considerações sobre matérias econômica, financeira, administrativa e social relativas às atividades de cada um dos órgãos avaliados, consoante o art. 70, inc. I da Resolução nº TC-06/01. | • FINANCEIRA: este assunto já é amplamente apresentado no decorrer da Prestação de Contas Anual, todavia, fatos relevantes dessa natureza serão reportados em nota explicativa específica. | Prestação de Contas do Exercício de 2011 | Gerência: GEINC/DCOG/SEF<br>Fone: (48) 3215-1773<br>E-mail: geinc@sefaz.sc.gov.br |
| | • ADMINISTRATIVA: ficou definido que para atender tal matéria devem ser abordadas as alterações representativas ocorridas na gestão do Estado no exercício de referência. | Prestação de Contas do Exercício de 2011 | |
| | • SOCIAL: Além dos indicadores abordados na nota explicativa nº 32 do Volume I do Balanço Geral do Estado de 2010 (saúde, segurança, educação e infraestrutura), o TCE recomendou que se abordem outros indicadores sociais e sugeriu como base pública de informações o IBGE, FIESC, Mapa da Violência, DATASUS, IPEA, entre outros. A DCOG estudará a implementação de outros indicadores. | Prestação de Contas do Exercício de 2011 | |

Destaca-se que o Plano de Ação acima transcrito encontra-se nos autos do Processo de Monitoramento (PMO) nº 12/00062865, em tramitação neste Tribunal.

Por fim, destaca-se que a SEF apresentou, no Balanço Geral de 2011, aspectos sociais, econômicos, administrativos e financeiros do Estado, o que representa um avanço sobre a pendência, sem prejuízo da necessidade de se melhorar o desenvolvimento de indicadores de desempenho do Estado.

## 1.3.6 Liquidação da CODISC

No Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado, relativas ao exercício de 2010, constou o seguinte Fato Relevante:

> IV.3 — Depois de, finalmente, no exercício de 2010 concluir o processo de liquidação da REFLORESC (Reflorestadora Santa Catarina S.A.) que se arrastava desde 1993, o Estado deve concentrar esforços para resolver as pendências relatadas pela CODESC, que obstaculizam a finalização do processo da CODISC (Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina), cuja liquidação foi definida pela Lei (estadual) nº 7.724, de 1989. Deve ser considerado que a manutenção dessa situação tem custos para os cofres públicos, constando um prejuízo acumulado de R$ 18,07 milhões (valores de 2009),

além de não ser justificável o longo tempo decorrido desde a decretação da liquidação.

Em resposta ao apontamento supracitado, por meio do Ofício nº 013/11 de 19 de agosto de 2011, o Presidente da CODESC (Liquidante da CODISC), Sr. Miguel Ximenes de Melo Filho, informou o que segue:

> Com os nossos renovados cumprimentos, em atendimento à Resolução nº 004, de 04/06/2011, do Grupo Gestor, encaminhamos a Vossa Excelência estudos e soluções a serem desenvolvidos, a fim de agilizar a liquidação da CODISC (Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina), cuja CODESC, liquidante atual, tem empreendido esforço no sentido de sua concretização, porém, dada a complexidade de seus trabalhos, e por tratar-se de Distritos Industriais (várias glebas de terras, ainda com situações pendentes junto aos empresários) podemos até afirmar que o lapso temporal gasto com a liquidação da CODISC se justifica e que por certo, ainda, demandará algum tempo para poder por fim as pendências que abaixo são apontadas.
>
> A CODISC (Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina) é uma empresa de economia mista do Estado, constituída nos moldes de uma S/A, em 30 de abril de 1975, com o objetivo de executar a política estadual de desenvolvimento, crescimento e expansão dos distritos industriais de Santa Catarina, cuja finalidade principal teve seu encerramento com a Lei nº 7.724, de 13 de setembro de 1989, que autorizou sua liquidação, cujo § 1º prediz: "ultimados os negócios da Companhia em liquidação, realizado o ativo e pago o passivo, ...".
>
> Assim, a Empresa continuou a venda de seu acervo, eis que detentora de saldo remanescente em diversas Cidades do Estado, com aproximadamente 10 (dez) milhões de metros quadrados de terras,
>
> Desta forma, o processo de liquidação continuou, vendendo terras à empresários para implementação de seus projetos industriais, logrando êxito, eis que os distritos industriais são realidades, realidades, restando, porém, algumas áreas de terras, que em função da Lei que estabeleceu a extinção da empresa, não teve como complementar e terminar os referidos distritos, desembocando em compromissos remuneratórios de grande vulto a serem repassados aos municípios, principalmente no que diz respeito a doação dos eixos viários.
>
> À guisa esclarecemos a tentativa de doação dos eixos viários aos municípios, já foi formalizada via reuniões, inclusive com os prefeitos, que submeteram o pleito aos departamentos competentes, porém, sem respostas até a presente data.
>
> Inobstante a tentativa de doação dos eixos viários aos municípios, o não aceite, implica a não feitura de diversas escrituras públicas aos empresários, eis que não existe como executar o processo de desmembramento dos lotes de terras (que fazem frente para os referidos eixos), por tratar-se de terras encravadas.

Atualmente, resta aproximadamente: 2.400.000,00 m² de terras na região de Imbituba (parte invadida e parte de dunas), 9.000,00 m² em Porto União, 32.000,00 m² em Gaspar e ainda os Sistemas Viários de Joinville, Laguna e São José.

Por fim, várias ações em andamento: de reintegração de posse na Comarca de Imbituba/SC (algumas com mais de 20 anos), de execução fiscal e civil pública na Comarca de Joinville/SC,

Senhor Presidente, como forma de resolução das pendências elencamos aquilo que entendemos viável para o presente:

Quanto aos Eixos Viários, tentar um acordo envolvendo a CODISC e a Prefeitura local a fim do aceite (ideal seria o Governo assumir a abertura dos eixos).

Quanto às invasões, estas de difícil solução, eis que a maiorias dos invasores são de famílias pobres, da mesma forma, o envolvimento do Estado, da CODISC e do Município, para feitura de levantamento topográfico, agilização na infraestrutura, a fim de transformar a região invadida em loteamento popular.

Quanto às glebas de terras e terrenos em nome da CODISC, relacionar todas as áreas, de APP, Servidão de Passagem de energia, terras acima da cota 40 (de preservação permanente) e as que admitem projetos industriais, e através de licitação alienar o que for possível, e a parte sem valoração econômica entregar para ao Município.

Quanto às ações, sendo estas intransferíveis, através de um acordo governamental, encaminhá-las à PGE para sua continuidade.

Quanto às doações, até a presente data várias áreas de terras foram doadas aos municípios, inclusive a última para o município de Laguna/SC, dependendo de escritura por parte dos órgãos competentes.

Pelo exposto, podemos afirmar que a liquidante tem se esforçado no sentido de concretizar e finalizar a liquidação da CODISC, porém se trata, talvez, da maior empresa que o Estado possuía, cujo acervo, paulatinamente, está se encaminhando para a fase final.

Destarte, não existe como definir em planilhas o início, eis que se trata de processo contínuo, e nem o prazo para o término, pois depende, principalmente de ações por parte do Estado e do Município, cujo emperramento burocrático demanda longo prazo.

Para finalizar, informamos que fica responsável pela elaboração e execução do plano de ação a que faz referência o dispositivo do Grupo Gestor o próprio liquidante da CODISC.

Diante do apontamento do Tribunal de Contas, observa-se que a CODESC, (liquidante da CODISC) informa ter empreendido esforços no sentido da concretização da referida liquidação, porém, dada a complexidade do trabalho e por tratar-se de Distritos Industriais (várias glebas de terras ainda com situações pendentes com os empresários), pode-se até afirmar que o lapso temporal gasto com a liquidação da CODISC se justifica e por certo, ainda, demandará algum tempo para poder pôr fim às pendências que abaixo são apontadas.

Importante destacar que, segundo as informações repassadas, a CODISC continua à venda de seu acervo de terras, seguindo o processo de liquidação, porém listou entraves encontrados, como, por exemplo, a doação dos eixos viários aos municípios e a ocorrência de invasões.

Buscando a resolução das pendências encontradas, a resposta encaminhada elencou aquilo que entende viável para o presente:

- Quanto aos eixos viários: tentar um acordo envolvendo a CODISC e a Prefeitura local a fim do aceite;
- Quanto às invasões: buscar o envolvimento do Estado, da CODISC e do Município para feitura de levantamento topográfico, agilização na infraestrutura, a fim de transformar a região invadida em loteamento popular;
- Quanto às glebas de terras e terrenos em nome da CODISC, relacionar todas as áreas de APP, servidão de passagem de energia, terras acima da cota 40 (de preservação permanente) e as que admitem projetos industriais, e por meio de licitação alienar o que for possível e a parte sem valoração econômica entregar para o Município;
- Quanto às ações: sendo estas intransferíveis, por meio de um acordo governamental, encaminhá-las à PGE para sua continuidade.
- Quanto às doações: até a presente data, várias áreas de terras foram doadas aos municípios, inclusive a última para o município de Laguna/SC, dependendo de escritura por parte dos órgãos competentes.

Por fim, a CODESC alega que tem se esforçado no sentido de concretizar e finalizar a liquidação da CODISC, porém se trata de um processo contínuo que não permite a definição do início ou do término..

Do exposto, depreende-se que a situação da CODISC continua praticamente a mesma do exercício anterior e, segundo as alegações acima expostas, percebe-se que houve poucas mudanças no cenário. Perdura a situação de indefinição quanto ao processo de liquidação, que, embora esteja nessa condição por longo período, não dá mostras de solução final do processo.

Importante ressaltar que, ao mesmo tempo em que se reconhece a pertinência e a necessidade de serem adotadas providências, por outro lado nada mais é acrescentado que possa refutar a presente constatação de inércia no processo de liquidação da empresa. As alegações de que há embaraços para transferências e regularizações em órgãos municipais e estaduais não é satisfatória, pois se passaram 23 anos desde que a Lei nº 7.724/89 autorizou a extinção, e 18 anos desde a nomeação do liquidante, Lei nº 9.654/94.

## 1.3.7 FUNDOSOCIAL

Sobre o FUNDOSOCIAL, o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo, relativas ao exercício de 2010, apresentou o seguinte:

> IV.4 — O Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL), criado pela Lei Estadual nº 13.334, de 2005, foi concebido para atender a meritórios propósitos. Constata-se que os recursos têm sido distribuídos para um amplo leque de projetos, sob a forma de subvenção social, beneficiando associações esportivas, culturais e turísticas entre outros. Diante da natureza dos recursos e os propósitos originalmente previstos, a destinação dos recursos deve ser feita de forma escrupulosa, segundo projetos que se enquadrem no estabelecido nos arts. 203 e 204 da Constituição Federal, sendo exigível, no mínimo, a fixação de metas a serem atendidas pelas entidades beneficiárias.

Inicialmente, cabe informar que, durante o exercício de 2011, a gestão dos recursos do FUNDOSOCIAL, até então de competência da Secretaria Executiva de Gestão dos Fundos Estaduais, vinculada à SEF, passou à Secretaria Executiva de Supervisão de Recursos Desvinculados, esta integrante da Secretaria de Estado da Casa Civil.

Sobre o destaque em tela, a Secretaria Executiva de Supervisão de Recursos Vinculados assim se pronunciou no Plano de Ação encaminhado a este Tribunal:

> — Encaminhar proposta ao Conselho Deliberativo do FUNDOSOCIAL para que, a partir do exercício de 2013, seja incluído, no rol de documentos exigidos para habilitação das entidades que pleiteiam recursos do Fundo de Desenvolvimento Social, o comprovante de inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social.
> — Busca-se, desta forma, comprovar que somente as entidades que desenvolvam atividades de Assistência Social (artigos 223 e 204 da Constituição federal) sejam beneficiadas com recursos do referido Fundo.

Do exposto, observa-se, em suma, que a medida informada se restringe ao encaminhamento de proposta ao Conselho Deliberativo do FUNDOSOCIAL, visando a que o comprovante de Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social seja uma obrigatoriedade na solicitação de recursos. Ainda, uma vez implementada, seria efetiva somente em 2013.

Destaca-se que, em 18 de abril de 2011, a SEF publicou a Deliberação nº 10/11, estabelecendo regras mais rígidas para a concessão de recursos do FUNDOSOCIAL e as respectivas prestações de contas. Dias após, no entanto, a regra foi destituída e ocorreu a transferência do controle do FUNDOSOCIAL à Casa Civil (Secretaria Executiva de Supervisão de Recursos Desvinculados).

Não obstante, em que pese a gestão desses recursos ter sido retirada do órgão central dos sistemas de controle interno e de administração financeira (SEF) e transferida ao órgão responsável pela articulação política do Governo do Estado (Casa Civil), cabe destacar que, em setembro de 2011, foi emitida a Deliberação nº 037/11, do Grupo Gestor, semelhante à nº 10/11, supracitada, que ampliou as exigências para concessão e prestação de contas de recursos repassados pelo FUNDOSOCIAL, demonstrando uma melhora nas regras de utilização desses recursos.

# CAPÍTULO II

## ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNO RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2011

## 2.1 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

### 2.1.1 Sistema de Controle Interno do Poder Executivo

A análise das Contas do Governo, relacionadas ao exercício de 2010, apontou para a forma de funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo estadual.

A Lei Complementar nº 381/07, em seus art. 30, inciso II, 150 e 151, instituiu o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, na forma de sistema administrativo, conforme segue:

> LEI COMPLEMENTAR nº 381, de 7 de maio de 2007
> Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual
> [...]
> Art. 30. Serão estruturadas, organizadas e operacionalizadas sob a forma de sistemas administrativos as seguintes atividades:
> [...]
> II — Controle Interno;
> [...]
>
> Do Sistema de Controle Interno
>
> Art. 150. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo tem como órgão central a Secretaria de Estado da Fazenda e como núcleos técnicos, segundo as suas competências, as Diretorias de Auditoria Geral e de Contabilidade Geral.
> § 1º O sistema de controle interno, na forma do regulamento, visa a difundir as práticas e orientações dele emanadas, além de levar a efeito suas competências.

> § 2º No regulamento a que se refere o § 1º deste artigo, serão disciplinadas, entre outras situações, as competências, procedimentos, técnicas e métodos inerentes ao Sistema de Controle Interno a que se refere o *caput*.
> Art. 151. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo será mantido de forma integrada com o Sistema de Controle Interno dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público.

Além do exposto, a análise demonstrou que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual foi regulamentado por meio do Decreto nº 2.056/09, tendo a sua estrutura definida pelo art. 3º:

> Art. 3º O Sistema Administrativo de Controle Interno compreende hierarquicamente:
> I — a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), como órgão central;
> II — a Diretoria de Auditoria Geral (DIAG) e a Diretoria de Contabilidade Geral (DCOG) com suas respectivas gerências, como núcleos técnicos;
> III — as unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno dos órgãos elencados no art. 36, incisos I a XIII, da Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, como órgãos setoriais;
> IV — as unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), como órgãos setoriais regionais; e
> V — as unidades administrativas responsáveis pelas atividades de controle interno das entidades da administração indireta, vinculadas às Secretarias de Estado Setoriais ou Regionais, como órgãos seccionais.
> § 1º O regimento interno do órgão ou entidade deverá indicar a unidade administrativa responsável pelas atividades de controle interno.
> § 2º Caso o regimento interno do órgão ou entidade seja omisso, compete à Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade, ou estrutura com competências análogas, a responsabilidade pelas atividades de controle interno.
> § 3º Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais possuem subordinação administrativa e hierárquica ao titular do seu respectivo órgão ou entidade e vinculação técnica ao órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno.

Ainda sobre o Sistema de Controle Interno, cabe dizer, conforme exposto, que a Secretaria de Estado da Fazenda é o Órgão Central do Sistema, sendo duas de suas diretorias — DIAG e DCOG — núcleos técnicos do Órgão Central.

Dentre as análises que este Tribunal já demonstrou nas Contas de 2010, destacou-se a questão de o controle interno do Poder Executivo não estar ligado diretamente ao Chefe do Executivo, como é o caso da União, mais especificamente da Controladoria-Geral da União (CGU), fazendo com que todos os demais Ministérios estejam em igualdade de condições no que se relaciona a ser fiscalizado pelo órgão central de controle interno.

Sobre esse tema, Santa Catarina tem a construção de seu Sistema de Controle Interno de forma diferente, uma vez que a Secretaria de Estado da Fazenda acaba diferenciando-se das demais unidades passíveis de fiscalização, visto que é o órgão central do Sistema de Controle Interno.

Ainda sobre o tema, este Tribunal apontou em 2010 a questão da segregação de funções entre os atores envolvidos na execução do controle interno dos órgãos.

No que se relaciona a essa questão, observa-se que continua em vigor o artigo 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 2.056, já transcrito, em que cabe à Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade, quando houver omissão no respectivo regimento interno do órgão ou entidade, a responsabilidade pelas atividades de controle interno.

Dito isso, observa-se que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, apesar de instituído, continua a carecer de efetividade, fazendo com que o modelo atualmente adotado fique longe dos resultados pretendidos. Assim, é importante destacar que o fato de o responsável pela execução também ser o responsável pelo controle faz com que seja ferida uma das premissas básicas do Controle Interno, que é a segregação de funções.

Outro ponto que merece destaque nesta análise é a questão dos relatórios bimestrais de Controle Interno que devem ser enviados ao TCE, conforme disposto na Resolução nº TC-16/94 com a redação da Resolução nº TC-11/04. Devido a apontamentos anteriores realizados por esta Corte de Contas, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 772/12, definindo o conteúdo e outros assuntos afetos aos relatórios do Controle Interno, mostrando que o Estado adotou medidas em relação ao assunto.

#### 2.1.1.1 Cumprimento do art. 70 do Regimento Interno do TCE/SC

O Regimento Interno do TCE/SC, aprovado pela Resolução nº TC 06/01, estabelece o conteúdo mínimo de informações fundamentais a constarem do relatório do órgão central do sistema de controle interno que acompanha as contas prestadas anualmente pelo Governador:

> Art. 70. O relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo que acompanha as Contas do Governo Estadual deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:
> I — considerações sobre matérias econômica, financeira, administrativa e social relativas ao Estado;
> 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;
> III — observações concernentes à situação da administração financeira estadual;
> 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;

V — balanços e demonstrações da posição financeira e patrimonial do Governo Estadual nas entidades da administração indireta e nos fundos da administração direta;
VI — execução da programação financeira de desembolso;
VII — demonstração da dívida ativa do Estado e dos créditos adicionais abertos no exercício;
VIII — notas explicativas que indiquem os principais critérios adotados no exercício, em complementação às demonstrações contábeis;
IX — dados e informações solicitados, com antecedência, pelo Relator.

Do exposto, observa-se que o Poder Executivo, ao encaminhar o Balanço Geral do Estado a este Tribunal, deixou de cumprir alguns dos requisitos constantes no artigo anteriormente transcrito, conforme descrito a seguir.

Quanto ao inciso II, observa-se, conforme este Tribunal tem reiteradamente apontado na análise das Prestações de Contas do Governo desde o exercício de 2007, que o Poder Executivo não cumpre esse dispositivo de forma completa, visto que não há informação das metas físicas executadas, e consequentemente não há o que se falar em metas físicas de todos os programas.

Não se observa também qualquer análise, seja em relação às metas financeiras ou às físicas que se relacionem ao orçamento de investimento das empresas em que o Estado detenha maioria do capital social com direito a voto, indo de encontro ao inciso IV do artigo supra.

Isso posto, pode-se afirmar que o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno não atendeu a todos os requisitos constantes do art. 70 da Resolução nº TC-06/01 (Regimento Interno do TCE).

#### 2.1.1.2 Relatório de Atividades da Diretoria de Auditoria Geral (DIAG/SEF)

O Volume II do BGE 2011 traz, à sua fl. 421, o Relatório de Atividades da DIAG/SEF. Do documento, destaca-se que, a partir do exercício em apreciação, a Diretoria passou a atuar também através de Grupos de Especialistas em Despesas Públicas (GEDs), que, segundo consta, buscam ações preventivas de otimização do gasto público por intermédio de grupos especializados em determinadas despesas. Assim, foram criados oito grupos para estudos avançados sobre gastos com veículos, terceirizados, materiais de consumo, transferências voluntárias, pregão eletrônico, contratos, pessoal e precatórios.

Cabe a este Tribunal prestigiar a iniciativa, devidamente enquadrada na missão constitucional do controle interno e cujos resultados devem auxiliar o controle externo no desenvolvimento de suas ações.

Consta também que a Auditoria Interna da SEF realizou, em 2011, quatro auditorias ordinárias, cinco especiais e uma operacional, bem como reanalisou outras 13 auditorias ordinárias e de regularidade.

De posse da informação, este Conselheiro solicitou à SEF o relatório da auditoria operacional realizada, que teve como objeto o contrato de terceirização da merenda escolar e

determinou à DCE a verificação do aproveitamento das informações na apreciação das contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2011.

Destarte, o presente relatório foi encaminhado aos setores competentes da Diretoria Técnica, para que se verifique a oportunidade de solicitação dos respectivos trabalhos, a fim de subsidiarem as ações de fiscalização desenvolvidas pela Diretoria.

## 2.1.2 Planejamento Orçamentário do Estado

O presente capítulo tem por escopo avaliar o planejamento orçamentário do Estado, sobretudo pela comparação entre as metas físicas e financeiras fixadas e realizadas. Esse diagnóstico identifica e caracteriza o desempenho do planejamento de Santa Catarina, bem como introduz questões e pontos preliminares para uma perspectiva de desenvolvimento das peças orçamentárias.

Segundo o art. 50, § 2º, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, as leis do PPA, da LDO e da LOA são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Sobre a efetividade das peças orçamentárias, destaca-se que o aspecto autorizativo do orçamento público brasileiro gerou, na cultura da administração pública em todas as esferas, a prática de se estabelecerem orçamentos não condizentes com a realidade do ente, com a fixação de ações inexequíveis tanto financeiramente como em metas físicas.

Cabe ressaltar que a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), já em seu art. 1º, parágrafo primeiro, estabeleceu o planejamento como aspecto imprescindível a uma gestão fiscal responsável — junto com a transparência e o equilíbrio — pelo qual as peças orçamentárias devem constituir efetivos instrumentos de programação das ações de governo conforme suas metas para o exercício, e para tal precisam estar em consonância com a realidade econômico-financeira do ente. Do contrário, perdem efetividade, tornando-se inócuas, descumprindo a legislação supracitada e gerando falsas expectativas na sociedade.

A avaliação do planejamento orçamentário do Estado foi realizada pela DCE em cinco etapas.

Primeiro, fez-se uma análise da execução financeira de alguns programas previamente escolhidos relativos aos quatro anos do PPA 2008/2011, apresentando-se seus percentuais de execução, culminando na verificação da média de execução dos valores inicialmente orçados.

Em seguida, comparou-se, em valores totais, o PPA nº 2.008/11 com os respectivos orçamentos, bem como as LDOs e LOAs do mesmo período, analisando-se a compatibilidade dessas peças orçamentárias.

Posteriormente, em nível de grupo de natureza de despesa, confrontaram-se os gastos realizados com as respectivas fixações e autorizações orçamentárias no exercício de 2011.

A penúltima análise identifica as realizações das prioridades estabelecidas por meio das audiências públicas regionais coordenadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), conforme preconizam os artigos 47, III, e 121, § 2º, da Constituição Estadual. No mesmo sentido, foram verificadas as metas alocadas pela própria administração pública nos orçamentos fiscal e da seguridade social, as quais foram consideradas prioridade pelo Ente dentro da Função Educação.

Por fim, deu-se continuidade ao trabalho realizado desde as contas de 2007, que incluiu, além da análise financeira, a execução de metas físicas — neste ano, as constantes do orçamento de investimento das empresas. No Relatório em tela, serão levadas em conta as ações relativas à execução de despesas de capital por parte da CELESC e SCGÁS, as quais auferem receitas, em virtude de cobrarem tarifas públicas decorrentes da prestação de serviço inerentes à sua competência.

### 2.1.2.1 PPA — Execução Financeira dos Programas

A Tabela 2.1.2.1 apresenta as despesas orçamentárias fixadas em comparação com as realizadas em percentuais em todos os programas previstos na LOA concernentes à realização pelos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Entretanto, antes da avaliação das ferramentas de planejamento do Estado, para mais esclarecimentos, cumpre elucidar melhor a importância do PPA e seu conteúdo para toda a sociedade, o qual foi implantado em 2008 e teve seu término de aplicação ao final do exercício de 2011.

O elemento organizativo central do PPA é o programa, entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais com o intuito de alcançar objetivo específico.

Dessa forma, os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta sobre a qual o planejamento intervém. Os programas também funcionam como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento.

Assim, o fato de todos os eventos do ciclo de gestão do Estado estarem ligados a um programa garante maior eficácia à gestão, bem como facilita os controles externo e interno.

Além disso, os programas atuam como elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, ao estabelecerem uma linguagem semelhante para o PPA, LDO e LOA.

Nessa quadra, o êxito na execução do PPA e LOA deve ser expresso pela evolução de indicadores fidedignos, que possibilitem a avaliação da atuação governamental em cada programa, assegurando a convergência dos meios de avaliação na direção dos objetivos a alcançar.

Porém o Estado ainda não possui indicadores que apresentem de forma cristalina e verossímil a realidade da gestão dos programas, bem como os resultados alcançados em um determinando período.

O Tribunal de Contas fez uma avaliação do desempenho do PPA do último quadriênio, utilizando como ferramenta de avaliação a verificação dos percentuais de execução, chegando-se a uma média aritmética de todo o período do desempenho desse PPA.

TABELA 2.1.2.1

## DEMONSTRATIVO DO PERCENTUAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR PROGRAMA PARA PERÍODO DO PPA 2008/2011

| PROGRAMAS PPA-2008/2011 | DESPESA ORÇADA/ DESPESA REALIZADA 2008 % (a) | DESPESA ORÇADA/ DESPESA REALIZADA 2009 % (b) | DESPESA ORÇADA/ DESPESA REALIZADA 2010 % (c) | DESPESA ORÇADA/ DESPESA REALIZADA 2011 % (d) | MEDIA DE EXECUÇÃO % (a-b-c-d) |
|---|---|---|---|---|---|
| 0100 PropPav Rural | 73,85 | 173,14 | 139,41 | 131,25 | 129,41 |
| 0105 ProPav Urbano | 65,30 | 76,03 | 195,03 | 173,98 | 127,59 |
| 0110 Propav Rodoviário | 62,20 | 72,50 | 55,25 | 64,17 | 63,53 |
| 0115 Gestão do Sistema de Transporte Intermunicipal | 82,78 | 68,15 | 95,01 | 48,09 | 73,51 |
| 0120 Integração Logística | 7,77 | 9,75 | 6,50 | 33,27 | 14,32 |
| 0130 Conservação e Segurança Rodoviária | 69,86 | 389,44 | 117,91 | 70,52 | 161,93 |
| 0140 Reabilitação e Aumento de Capacidade de Rodovias | 185,40 | 102,30 | 121,16 | 39,79 | 112,16 |
| 0150 Modernização Portuária | 22,27 | 126,99 | 63,82 | 84,95 | 74,51 |
| 0180 Ampliação das Redes de Distribuição de Energia | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 0200 Competividade e Excelência Econômica | 0,02 | 24,24 | 0,08 | 7,64 | 8,00 |
| 0205 Ação Conj de Revit. e Desenvolvimento — ACORDE* | - | - | 16,47 | 0,00 | 4,11 |
| 0210 Estudos, Projetos e Informações Estratégicas | 39,29 | 11,54 | 14,22 | 58,55 | 30,90 |
| 0220 Governança Eletrônica | 76,79 | 77,20 | 76,97 | 75,63 | 76,65 |
| 0230 Inovar — Fomento à Pesquisa, ao Des. e à Inovação | 89,47 | 48,20 | 51,07 | 48,73 | 59,37 |
| 0240 Prodetur/SC — Fomento e Desenvolvimento do Turismo | 0,00 | 0,89 | 0,00 | 0,00 | 0,22 |
| 0250 Inclusão Digital | 13,24 | 4,65 | 1,68 | 9,32 | 7,22 |
| 0300 Qualidade de Vida no Campo e na Cidade | 38,21 | 71,23 | 53,74 | 37,24 | 50,11 |
| 0310 Agronegócio Competitivo | 52,22 | 67,29 | 46,70 | 66,38 | 58,15 |
| 0320 Agricultura Familiar | 83,80 | 96,68 | 35,24 | 69,71 | 71,36 |
| 0330 Santa Catarina — Microbacias 2 * | 45,02 | 13,67 | 0,00 | 3,48 | 15,54 |
| 0340 Desenvolvimento Ambiental Sustentável | 21,24 | 50,10 | 35,52 | 30,99 | 34,46 |
| 0350 Gestão dos Recursos Hídricos | 16,62 | 18,91 | 134,24 | 45,39 | 53,79 |
| 0360 Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário | 0,00 | 0,00 | 7,22 | 6,49 | 3,43 |
| 0410 Vigilância em Saúde | 80,01 | 61,18 | 92,24 | 60,78 | 73,55 |
| 0420 Estratégia de Saúde da Família | 207,76 | 163,88 | 94,29 | 102,88 | 142,20 |
| 0430 Descentralização da Média e Alta Complexidade | 98,89 | 91,34 | 82,72 | 90,23 | 90,80 |
| 0440 Educação Permanente para o Sistema Único de Saúde | 46,45 | 45,27 | 42,87 | 55,30 | 47,47 |
| 0500 Gestão Estadual da Política de Assistência Social | 64,52 | 182,50 | 61,76 | 7,87 | 79,16 |
| 0510 Proteção Social Básica e Especial | 36,80 | 74,61 | 31,30 | 183,51 | 81,56 |
| 0520 Cidadania e Diversidade | 13,43 | 11,65 | 6,77 | 79,88 | 27,93 |
| 0530 Pró-Emprego e Renda | 60,24 | 91,54 | 169,75 | 164,09 | 121,41 |
| 0540 Nova Casa | 217,25 | 147,74 | 241,24 | 67,43 | 168,42 |
| 0550 Erradicação da Fome em Santa Catarina | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 5,91 | 1,48 |
| 0600 Novos Valores | 28,95 | 27,11 | 72,01 | 58,64 | 46,68 |
| 0610 Gestão do Ensino Fundamental | 124,53 | 67,36 | 90,61 | 71,00 | 88,38 |
| 0620 Pró-Ensino Médio | 94,22 | 37,05 | 72,09 | 63,39 | 66,69 |
| 0630 Gestão do Ensino Superior | 51,79 | 59,24 | 75,18 | 77,44 | 65,91 |
| 0640 Pró-Turismo | 101,25 | 97,89 | 103,92 | 89,19 | 98,06 |
| 0650 Pró-Esporte | 65,04 | 82,41 | 62,08 | 67,86 | 69,35 |
| 0660 Pró-Cultura | 79,49 | 93,49 | 86,72 | 83,27 | 85,74 |
| 0710 Melhoria da Segurança Pública | 111,60 | 242,89 | 153,26 | 153,54 | 165,32 |
| 0720 Segurança Cidadã | 229,19 | 94,36 | 91,85 | 96,74 | 128,04 |
| 0730 Prevenção em Situações de Risco e Salvamento | 157,32 | 1291,24 | 256,44 | 281,48 | 496,62 |
| 0740 Reestruturação do Sistema Prisional | 82,02 | 107,49 | 108,24 | 113,23 | 102,75 |
| 0800 Ordenamento e Controle Territorial | 86,77 | 16,12 | 24,58 | 30,75 | 39,56 |
| 0810 Comunicação do Poder Executivo | 85,54 | 108,35 | 67,12 | 94,92 | 88,98 |
| 0820 Comunicação do Poder Legislativo | 54,20 | 50,58 | 62,18 | 99,05 | 66,50 |
| 0830 Modernização da Administração Fazendária | 64,37 | 15,22 | 0,68 | 1,88 | 20,54 |
| 0840 PNAGE– Programa Nac. Apoio à Mod. da Gestão. | 21,90 | 137,73 | 28,07 | 205,00 | 98,18 |
| 0850 Qualificação e Valorização dos Servidores Públicos | 84,70 | 89,37 | 102,58 | 98,01 | 93,67 |
| 0860 Gestão Previdenciária | 116,08 | 116,08 | 141,91 | 163,11 | 134,30 |
| 0870 Pensões Especiais | 83,61 | 73,54 | 93,09 | 134,68 | 96,23 |
| 0900 Gestão Administrativa — Poder Executivo | 99,02 | 95,18 | 102,14 | 97,90 | 98,56 |
| 0910 Gestão Administrativa — Ministério Público | 83,92 | 89,34 | 97,96 | 121,36 | 98,15 |
| 0920 Gestão Administrativa — Poder Legislativo | 101,78 | 101,31 | 106,33 | 102,63 | 103,01 |
| 0930 Gestão Administrativo — Poder Judiciário | 109,23 | 100,06 | 99,21 | 97,94 | 101,61 |
| 0940 Gestão Estratégica — Ministério Público | 114,81 | 95,19 | 10,51 | 97,55 | 79,52 |
| 0950 Defesa dos Interesses Sociais | 113,84 | 98,02 | 77,33 | 82,09 | 92,82 |
| 0960 Modernização do Processo Legislativo | 112,76 | 83,91 | 59,56 | 34,45 | 72,67 |
| 0970 Infraestrutura do Judiciário | 47,71 | 27,11 | 39,89 | 440,33 | 138,76 |

**Fontes:** Diário Oficial do Estado nº 17.316, de 16 de janeiro de 2004/ PCG 09/00154012 — PCG 10/00147123 — PCG 11/00112798 / SIGEF — Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal — SIGEF — (Modulo Despesa por Programa).

* Este programa inicialmente foi denominado Microbacias 2 — Recuperação ambiental e apoio ao produtor rural. A partir de 2010 este programa passou a se chamar Santa Catarina Rural Microbacias 3.

Os números da Tabela anterior evidenciam que, em diversos programas, as despesas realizadas configuram percentuais expressivamente diferentes das respectivas projeções orçamentárias.

O Programa 0120 — Integração Logística, relativo à infraestrutura, teve uma média de despesa realizada de apenas 14,32% de todo o valor inicialmente orçado para o quadriênio. Por outro lado, o Programa 0110 — ProPav Rodoviário realizou despesas que atingiram uma execução mediana de 63,53% para todo o andamento do Plano, enquanto o Programa 0105 — ProPav Urbano demonstrou uma evolução na despesa atingindo de 127,59% dos valores alocados para o quadriênio, evidenciando assim um desacerto entre planejamento e execução, sobretudo nos dois primeiros casos.

No que tange à agricultura, o Programa 0300 — Qualidade de Vida no Campo e na Cidade, ao final do PPA 2008/2011, apresentou uma média de execução de 50,11%, enquanto que, no Programa 0310 — Agronegócio Competitivo, a média de execução alcançou 58,15% de realização. No Programa 0320 — Agricultura Familiar, chama atenção a grande oscilação no quadriênio, chegando a uma realização média de 71,36% das despesas fixadas para os quatro anos. Portanto, em relação à agricultura, ressalta-se a baixa execução dos programas em análise, principalmente em decorrência dos últimos dois exercícios.

Da análise dos programas supracitados, verificam-se inúmeros casos semelhantes, nos quais os percentuais de despesas realizadas destoam significativamente das respectivas previsões iniciais, corroborando, salvo possíveis exceções justificáveis, um planejamento orçamentário não condizente com a realidade do Estado que, por conseguinte, não logra êxito no cumprimento das aplicações de recursos e execuções de metas físicas estabelecidas.

Além disso, cumpre ressaltar que o modo de demonstração da Tabela anterior evidencia que a maioria dos programas não mantém uma constante evolução dos percentuais de execução; pelo contrário, vem a balizar variações de percentuais que não coadunam com um crescimento anual da receita, vindo a desembocar, muitas vezes, em uma baixa execução.

Sobre o tema, não se pode olvidar que tais situações, pontualmente, tenham causa na frustração de arrecadação de determinadas fontes de recursos, ensejando o contingenciamento de despesa. Contudo, a forma reiterada em que são verificadas, desde 2008, bem como a quantidade de programas com significativo desacordo entre planejamento e execução, impõe destaque aos problemas verificados no planejamento orçamentário do Estado.

Voltando-se à análise dos Programas, destacou-se, na Função Segurança Pública, que a execução do Programa 0710 — Melhoria da Segurança Pública obteve uma média de execução de 165,32% dos valores previstos para o período, enquanto no Programa 0720 — Segurança Cidadã, as despesas empenhadas representaram em média 128,04% dos valores inicialmente esperados. Ressalta-se para o fato de que altos percentuais de superação de valores executados, em todo o quadriênio levando a média a superar a barreira de 100%, podem caracterizar um planejamento orçamentário subavaliado.

Ainda em relação à Segurança Pública, o Programa 0740 — Reestruturação do Sistema Prisional atingiu uma média de realização de 102,75%, mostrando a execução condizente com o planejamento orçamentário.

Destaca-se, também, que foram identificados programas sem execução de despesa orçamentária, como é o caso dos Programas 0180 — Ampliação das Redes de Distribuição de Energia, 0550 — Erradicação da Fome em Santa Catarina, 0240 — Prodetur/SC — Fomento

e Desenvolvimento do Turismo e a baixa execução do Programa 0360 — Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário.

Ressalta-se que a maioria das ações concernentes aos Programas 0180 e 0360, anteriormente citados, é executada no orçamento de investimentos das empresas CELESC e CASAN, fato que pode explicar a ausência ou a baixa execução da despesa anteriormente citada, não pertencentes ao SIGEF/SC.

No que tange ao Programa 0550 — Erradicação da Fome em Santa Catarina, impende lembrar que, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, também não foram realizadas despesas neste programa, tendo execução insignificante no exercício de 2011, com apenas 5,48% do inicialmente previsto.

Frise-se que este programa tinha o objetivo, assegurado no PPA nº 2008/11, de "reduzir e prevenir situações de insegurança alimentar dos indivíduos e/ou coletividade do Estado de Santa Catarina, principalmente as mais vulneráveis biológica, social e economicamente".

Assim, sua inexecução se conclui que não foi garantido o mínimo de recursos para promover a dignidade das pessoas consideradas público-alvo da política a ser aplicada, no caso em tela as pessoas mais carentes.

Já em relação à Função Saúde, o Programa 0420 — Estratégia da Saúde da Família suplantou as metas orçamentárias inicialmente previstas, vindo a culminar numa execução de 102,88% para o exercício de 2011, e de 142,20% de média nos quatro anos de vigência do PPA. Já o Programa 0410 — Vigilância da Saúde teve média de execução de 73,55% ao longo dos quatro anos.

No que tange ao Programa 0430 — Descentralização da Média e Alta Complexidade, este alcançou média de execução de 90,80% no período (2008-2011), e de 90,23% no exercício de 2011, verificando-se que se aproximaram da previsão inicial.

Já na Função Habitação, vislumbrou-se que o Programa 0540 — Nova Casa alcançou a média, nos quatro anos analisados, de 168,42%, evidenciando discrepância entre o planejado e o executado, mostrando que os valores inicialmente previstos poderiam estar subavaliados.

Ademais, em relação ao exercício de 2011, o referido Programa teve execução de apenas 67,43%, contra 241,24% do exercício anterior (2010). Tal fato ratifica o já comentado: o planejado está longe do efetivamente executado, para mais ou para menos.

Na Educação, o Programa 0620 — Pró Ensino Médio atingiu uma execução média orçamentária de 66,69% em todo o período e de 63,39% para o exercício 2011. Já o Programa 0630 — Gestão do Ensino Superior alcançou execução de 65,91% do inicialmente previsto em todo PPA e de 77,44 % na execução 2011. Identificou-se também a execução do Programa 0610 — Gestão do Ensino Fundamental, que apresentou uma execução média de 88,38% do planejado inicialmente para o quadriênio, sendo 2011 o segundo pior ano da série.

Do exposto, observa-se que os Programas 620 e 630, relativos à Educação, tiveram baixo percentual de execução no decorrer do PPA, excetuando-se o Programa 0610, que teve execução média de 88,38% no período.

Cumpre repisar que o objetivo do trabalho em tela não consiste em questionar as respectivas execuções, mas, sim, o planejamento orçamentário do Estado. Em relação à execução,

observa-se que esta serve de parâmetro para que se saiba o quão fora da realidade do Estado se evidenciam os instrumentos de planejamento.

Não obstante existirem situações históricas, fáticas e/ou estruturais pelas quais o Estado certamente está submetido, como possível frustração de receita e aspecto autorizativo do orçamento público brasileiro, a recorrência e a quantidade de programas, cuja realização é discrepante à previsão, permitem concluir que o planejamento orçamentário do Estado de Santa Catarina baseia parcela significativa dos programas em valores divergentes da sua realidade econômica e financeira, e que, em muitos casos, não se realizam.

Destaca-se que, na presente análise, ficou demonstrado que a deficiência no planejamento orçamentário do Estado encontra-se em dotações mais detalhadas nos diversos níveis de classificação da despesa pública.

Do mesmo modo se evidenciou uma grande variação de execução de despesa de um ano para outro, pondo em dúvida a compatibilidade das peças orçamentárias durante o quadriênio do PPA.

#### 2.1.2.2 Meta de Despesa da LDO x Despesa Fixada na LOA — 2008 a 2011

A LRF pressupõe ação planejada e transparente. Com a publicação da referida norma, todos os governantes passam a se responsabilizar pelo orçamento e pelas metas que possibilitem prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentável, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os déficits de uma má gestão fiscal.

Diante disso, a LRF pontificou no art. 4º, § 1º, o seguinte:

> § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Nesse passo, infere-se da Lei supracitada que as metas de despesas fixadas nas LDOs para os períodos 2008-2011 deveriam servir de premissa a nortear a fixação das respectivas LOAs.

Assim, a LDO precisaria evidenciar metas que espelhassem uma realidade factível e que pudesse servir de base para fixação das despesas na LOA, contribuindo assim para sua efetiva realização no exercício seguinte.

TABELA 2.1.2.2

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

Em R$

| LDO x LOA — de 2008 a 2011 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS | 1. PREVISÃO (despesa) | LDO 2008 | LDO 2009 | LDO 2010 | LDO 2011 |
| | | 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% |

**Fontes:** Lei nº 14.080, de agosto de 2007 (LDO 2008); Lei nº 14.507, de 15 de agosto de 2008 (LDO 2009); Lei nº 14.831, de 11 de agosto de 2009 (LDO 2010); Lei nº 15.297, de 3 de setembro de 2010 (LDO 2011); e Lei nº 14.360 de 23 de janeiro de 2008 (LOA 2008); Lei nº 14.648, de 9 de janeiro de 2009 (LOA 2009); Lei nº 15.032, de 30 de outubro de 2009 (LOA 2010); e Lei nº 15.433, de 28 de outubro de 2010 (LOA 2011); e Parecer Prévio das Contas do Governo do anos 2008, 2009 e 2010; e Balanço Geral do Estado 2011.

Nos anos anteriores, este Tribunal analisou as despesas fixadas e realizadas nos orçamentos, comparando-as com as metas estabelecidas nas respectivas diretrizes orçamentárias. Pelos dados acima, comparando-se os valores das metas de despesa estabelecidas na LDO para os exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011 com a execução orçamentária dos respectivos anos, vê-se que a diferença de 20,38%, em 2008, caiu significativamente nos três exercícios posteriores para 3,69%, 6,89% e 6,78%, respectivamente.

Verifica-se, portanto, que a execução orçamentária, em valores totais, esteve mais próxima do estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Não obstante ainda haver certa discrepância entre a meta de despesa da LDO e a fixação inicial da LOA, tal situação demanda análise mais apurada, envolvendo os métodos que levaram aos respectivos cálculos, o que deve ser acompanhado pela área técnica deste Tribunal.

### 2.1.2.3 LOA — Despesas Fixadas x Executadas em Nível de Grupo de Natureza de Despesa (Exercício de 2011 — Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

Desde 2007, o Tribunal de Contas de Santa Catarina passou a avaliar de maneira mais consistente, no Processo de Contas do Governador, o planejamento orçamentário do Estado.

Em nível de grupos de natureza de despesa, a comparação das despesas realizadas em 2011 com as respectivas fixações e autorizações, evidencia-se, ainda, significativa discrepância entre tais, demonstrando que os valores planejados estiveram além ou aquém da realidade orçamentária e financeira do Estado, conforme demonstrado na Tabela 2.1.2.3:

TABELA 2.1.2.3

**DESPESA EM NÍVEL DE AGRUPAMENTO — 2011**

| 2011 | Fixada (a) | Autorizada (b) | % b/a | Executada c | % c/a | % c/b |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **CORRENTES** | 12.727.406.082 | 14.805.777.918 | 116,33 | 13.424.081.574 | 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 /2011SIGEF — Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — 2011.

Inicialmente, cabe destacar que a análise não estará restrita à Tabela acima, mas levará em conta também os respectivos números nos últimos cinco anos, de acordo com números constantes em anexo do presente processo, conforme Tabelas em anexo.

Em 2011, o Estado fixou despesas totais no montante de R$ 15,02 bilhões, das quais realizou R$ 14,95 bilhões (99,53%). Destarte a este percentual aproximado, durante o exercício a despesa inicialmente fixada (R$ 15,02 bilhões) foi ampliada em R$ 2,26 bilhões (15,05%), resultando numa despesa autorizada de R$ 17,28 bilhões. Portanto, o Estado ampliou seu orçamento em R$ 2,06 bilhões para, ao final, realizar menos do que o inicialmente fixado, o que, não obstante as necessárias análises internas do orçamento, demonstra, em valores globais, a previsão de valores que não representam a capacidade de realização.

Em nível de categoria econômica, nas despesas correntes a fixação (R$ 12,73 bilhões) inicial foi ampliada em 16,33% — despesa autorizada de R$ 14,81 bilhões, sendo que os gastos finalizaram o exercício em R$ 13,42 bilhões: 5,47% a mais do que o inicialmente fixado e 90,67% do valor autorizado. Embora não se tenham verificado percentuais muito discrepantes, isso não se verifica nos respectivos grupos de natureza, analisados mais à frente.

No tocante aos gastos de capital, já se verifica, nos valores totais, relevante discrepância entre o planejado e o realizado. Em seu total, foram fixados inicialmente R$ 2,27 bilhões, valor este ampliado para R$ 2,45 bilhões. No entanto, os gastos efetivamente realizados ficaram em R$ 1,53 bilhão, 67,37% e 62,34%, respectivamente.

Não obstante, as maiores discrepâncias entre planejamento e execução encontram-se em alguns grupos de natureza de despesa.

Em relação aos juros e encargos da dívida, os valores realizados ficaram 32,97% acima do fixado — a maior discrepância desde 2007, quando os gastos foram 51,95% maiores do que o orçamento inicial.

Destaca-se que o valor inicialmente fixado foi R$ 750,7 milhões, ampliado para R$ 1 bilhão, dos quais foram gastos R$ 998,24 milhões. Portanto, o que resta incompreensível nesse caso é o valor inicial. Importante destacar que os valores orçados para 2011, portanto

em setembro de 2010, foram inferiores aos gastos de 2010 (R$ 814,24 milhões) e, também, aos de 2009 (R$ 765 milhões). Ressalta-se que nesse item os comparativos dizem respeito a valores históricos, que, devidamente corrigidos, ampliam as respectivas discrepâncias.

Portanto, em relação ao agrupamento juros e encargos da dívida, tem-se verificado a fixação de despesas em valores inferiores aos praticados e cujas diferenças não se justificam, inclusive por se orçarem despesas em montante inferior ao que vem sendo praticado.

Nos grupos de natureza que compõem as despesas de capital, as maiores divergências entre planejamento e execução são encontradas nos investimentos e nas inversões financeiras.

Nas inversões financeiras, em 2011 o Estado fixou R$ 26,51 milhões e, durante o exercício, ampliou esse orçamento em 239,73%, restando uma despesa autorizada de R$ 90,05 milhões. Já os gastos realizados totalizaram R$ 58,64 milhões, 121,21% a mais do que o inicialmente fixado e representando 65,11% do autorizado.

Ainda, no referido grupo, as discrepâncias entre planejamento e execução ocorreram também nos últimos, quando os gastos ficaram bastante aquém dos orçamentos fixado e autorizado (2009), ou no caso de 2010, quando as despesas realizadas (R$ 39,72 milhões) foram bem próximas ao inicialmente fixado (R$ 34,05 milhões). No entanto, durante o exercício, foram abertos créditos extraordinários que ampliaram o orçamento em 327,03%, os quais, em valores totais, restaram praticamente não utilizados.

Nos investimentos, a situação, recorrente, configura a prática de fixar despesas em valores absolutamente superiores aos que acabem sendo realizados. Em 2011, o Estado fixou investimentos de R$ 1,68 bilhão. Durante o ano, aumentou esse valor para R$ 1,83 bilhão, no entanto acabou realizando R$ 966,39 milhões: 57,56% do primeiro e 52,68% do segundo.

Ressalta-se que essa prática tem ocorrido anualmente, fazendo com que o Estado fixe, no orçamento inicial, altos valores para investimentos, durante o ano amplie significativamente essa previsão, e, ao final, acabe não realizando nem mesmo um valor próximo ao inicialmente previsto.

Nos últimos cinco anos, o maior percentual de investimentos em relação ao inicialmente fixado ocorreu em 2010, quando o Estado realizou 79,60% (R$ 1,09 bilhão) do previsto (R$ 1,37 bilhão). Já em 2007, registra-se o menor percentual, quando foram realizados 49,63% dos valores fixados para investimentos (R$ 1,20 bilhão).

É sabido que boa parte dos investimentos depende de recursos que muitas vezes não se realizam, como é o caso de convênios federais e de empréstimos. No entanto, as discrepâncias ora apontadas ocorrem, anualmente, em montantes e percentuais que configuram flagrante deficiência nos valores planejados, demonstrando que o orçamento do Estado vem orçando investimentos em valores significativamente superiores à sua capacidade de realização.

Já no Parecer Prévio sobre as Contas de 2007, o então Relator, Conselheiro César Filomeno Fontes, destacou os problemas do planejamento orçamentário do Estado, enfatizando que estes não se justificavam, tendo em vista a existência de uma secretaria exclusiva para o planejamento, e fulminou que a situação caracterizava o orçamento estadual como gerador de falsas expectativas à sociedade catarinense.

Cite-se que a última reforma administrativa — Lei Complementar nº 19.072/11 — transferiu à Secretaria de Estado da Fazenda a competência de órgão central do sistema de plane-

jamento e orçamento, até então de exercício Secretaria de Estado do Planejamento, o que vem a confirmar as críticas deste Tribunal no parecer prévio supracitado.

Não obstante o caráter autorizativo do orçamento, a LRF elevou o planejamento à condição de pressuposto básico a uma gestão fiscal responsável, junto com o equilíbrio e a transparência, de forma que a fixação de despesas correntes em valores significativamente destoantes da efetiva realização, bem como a previsão de investimentos além da efetiva capacidade de realização — nos números apontados — não coadunam com uma prática fiscal responsável, desqualificam o orçamento como instrumento de programação das ações públicas a serem desenvolvidas e caracterizam a peça orçamentária como mero protocolo de intenções, desvirtuando as finalidades esculpidas na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 2.1.2.4 Análise das Metas Escolhidas em Audiências Públicas Regionais — Planejamento x Execução

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos públicos. Busca assim sintonizar a LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

Nesse passo, a LDO do Estado para o exercício de 2011, em seu art. 3º, § 1º, aduz:

> § 1º As prioridades da administração pública estadual, bem como as obras ou prestação de serviços priorizadas em Audiências Públicas do Orçamento Estadual Regionalizado, terão precedência na alocação dos recursos no projeto de lei orçamentária para o exercício de 2011, atendidas, primeiramente, as despesas com as obrigações constitucionais e legais e com as despesas básicas referenciadas no parágrafo único do art. 17 desta Lei, não se constituindo, todavia, em limites para a programação das despesas.

Assim, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), representada pela Comissão de Finanças e Tributação e Comissão do Orçamento Estadual, apresentou por meio de Audiências Públicas Regionais do Orçamento as reivindicações das comunidades catarinenses, cumprindo os mandamentos constitucionais estabelecidas no art. 165 da Constituição Federal, bem como no art. 47 e no 121, da Constituição Estadual e art. 48, I, da LRF. Essas reivindicações, consolidadas e publicadas no sítio eletrônico da ALESC (www.alesc.sc.gov.br), com sua execução, serviram para elencar prioridades para constituir metas fixadas na LDO e LOA para o exercício de 2011.

Em amparo ao Princípio do Orçamento Democrático, o qual se depreende nas normas supracitadas, foram realizadas audiências públicas regionais, as quais contaram com a participação de representantes da sociedade catarinense oriundos de todos os municípios, concernentes às regiões abrangentes às respectivas Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs).

Segundo consta no Relatório de Metas elencadas em audiência pública para LDO e LOA 2011 (www.alesc.sc.gov.br), essas audiências públicas regionalizadas definiram 118

ações espalhadas pelas áreas de abrangência das 36 SDRs. Essas ações, já previstas no PPA (2008/2011), serviram ao Anexo de Metas da LDO, as quais foram acatadas em votação, compondo assim a LOA/2011.

Frise-se, nesta primeira análise, que serão avaliadas apenas as metas escolhidas em Audiência Pública para mais adiante serem consideradas em nova avaliação as metas selecionadas pela Administração Pública Estadual.

Assim, no presente diagnóstico, foram elencadas ações nas funções Saneamento, Segurança, Cultura, Desporto e Lazer, Educação, Habitação, Transporte e Saúde, as quais faziam parte do conteúdo inicial das metas escolhidas nas referidas Audiências.

Este Tribunal realizou uma avaliação das metas que tiveram execução, em 2011, conforme segue na Tabela 2.1.2.4:

TABELA 2.1.2.4

**REALIZAÇÃO DAS METAS ESCOLHIDAS EM AUDIÊNCIA PÚBLICA — LOA/2011**

Em R$

| Subação | Ano | Descrição | **Orçado | Empenhado | % |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **SDR BLUMENAU** | | | |
| 006091 | 2011 | Manter convênio adeq. da atenção na média e alta complexidade | 4.100.000 | 5.996.661 | 146,28 |
| | | **SDR BRAÇO DO NORTE** | | | |
| 008579 | 2011 | Apoio ao sistema viário urbano | 2.800.000 | 7.616.585 | 272,02 |
| 006374 | 2011 | Política de incentivos à assistência hospitalar em SC | 111.314 | 77.908,72 | 69,99 |
| | | **SDR CAÇADOR** | | | |
| 006366 | 2011 | Políticas de Incentivos à assistência hospitalar em SC — SDR Caçador | 210.384 | 125.571 | 59,68 |
| | | **SDR CHAPECÓ** | | | |
| 008575 | 2011 | Apoio ao sistema viário estadual — SIE | 83.937.810 | 66.465.649 | 79,18 |
| 008983 | 2011 | Ações para implantação do plano de desenvolvimento regional | 700.000 | 277.800 | 39,68 |
| | | **SDR — DIONÍSIO CERQUEIRA** | | | |
| 007666 | 2011 | Ampliação e reg. das atividades turísticas — SDR Dionísio Cerqueira | 143.221 | 26.312 | 18,37 |
| | | **SDR GRANDE FPOLIS** | | | |
| 002559 | 2011 | Construção, Ampl. e Reforma Ensino Médio — SDR Grande Florianópolis | 4.337.992 | 5.747.890 | 132,50 |
| | | **SDR IBIRAMA** | | | |
| 000250 | 2011 | Levantamentos, estudos, e projetos diversos — Deinfra | 2.700.000 | 125.535 | 4,64 |
| | | **SDR ITAJAI** | | | |
| 001441 | 2011 | Const./Superv. Obras da Ponte s/ o Rio Itajaí-Açu em Ilhota — BR-470 | 17.500.000 | 2.254.102 | 12,88 |
| | | **SDR ITAPIRANGA** | | | |
| 007937 | 2011 | Construção, Ampliação e Reforma — Ensino Médio — SDR Itapiranga | 645.200 | 773.984 | 119,96 |
| | | **SDR JARAGUA DO SUL** | | | |
| 007938 | 2011 | Construção, Ampliação e Reforma — Ensino Médio — Ensino Médio | 3.409.170 | 945.823 | 27,74 |
| | | **SDR JOAÇABA** | | | |
| 003829 | 2011 | Adequação da área física da rede atenção básica — SDR Joaçaba | 340.000 | 100.000 | 29,41 |
| | | **SDR JOINVILLE** | | | |
| 003372 | 2011 | Construção, ampliação e reforma — Ensino Fund — SDR Joinville | 9.854.117 | 3.449.563 | 35,00 |
| 003346 | 2011 | Construção, ampliação e reforma — Ensino Médio — SDR Joinville | 546.050 | 8.144 | 1,49 |
| 004127 | 2011 | Aquisição de equipamentos para rede básica de saúde — SDR Joinville | 100.000 | 88.000 | 88,00 |
| | | **SDR MAFRA** | | | |
| 006083 | 2011 | Manter convênio adequação da atenção na media e alta complexidade | 500.000 | 3.029.000 | 605,80 |
| | | **SDR PALMITOS** | | | |
| 009010 | 2011 | Ações para implantação do plano de des. regional SDR Palmitos | 728.000 | 678.000 | 93,13 |
| | | **SDR QUILOMBO** | | | |
| 007334 | 2011 | Manutenção rotineira de rodovias — SDR Quilombo | 30.630 | 7.524 | 24,56 |
| | | **SDR SÃO JOAQUIM** | | | |
| 007687 | 2011 | Ampliação e regionalização das atividades turísticas — SDR Tubarão | 148.773 | 58.740 | 39,48 |
| | | **SDR SÃO MIGUEL DO OESTE** | | | |
| 007626 | 2011 | Ampliação e reg. das atividades turísticas — SDR São Miguel do Oeste | 174.313 | 38.000 | 21,80 |
| | | **SDR VIDEIRA** | | | |
| 000507 | 2011 | SC-453 Terrapl/Pavim/OAE — Salto Veloso — Herciliópolis | 5.000.000 | 285.058 | 5,70 |
| | | **SDR CONCÓRDIA** | | | |
| 007600 | 2011 | Ampliação e regionalização das atividades turísticas — SDR Concórdia | 335.327 | 13.800 | 4,11 |
| **Valor total orçado LOA X Valor realizado nas SDRs que tiveram execução (19 SDRs)** | | | **138.352.301** | **98.189.650** | **70,97** |

** Os valores elencados foram previstos inicialmente na LOA, para execução dessas metas algumas subações sofreram a redução ou suplementação orçamentária.

**Fonte:** Relatório de Execução Orçamentária das metas elencadas como prioridade para LOA-2011 — ALESC (www.alesc.sc.gov.br/ orçamento)/SEF.

Segundo ao exposto anteriormente, as audiências públicas resultaram em 118 subações que deveriam ser incluídas no orçamento. Destas, cinco fazem parte do orçamento de investimentos e são realizadas com recursos próprios das empresas que o compõem, pelo qual não foram avaliadas neste trabalho.

Diante disso, foram analisadas 113 subações concernentes ao Relatório da ALESC supracitado, entretanto o próprio Relatório evidencia que algumas subações propostas em Audiência Pública não compuseram a LOA 2011, como o caso das subações 010769, 010843, 010844, 010852, 010396, 010853, 006653 e 010493.

Cumpre salientar que a responsabilidade pela execução orçamentária não necessariamente foi atribuída à SDR correspondente à meta, posto que a divisão demonstrada no orçamento denota apenas o interesse prioritário geográfico regional, estabelecido por representantes da comunidade pertencentes à área de abrangência da própria Secretaria.

Conforme comprova a Tabela anterior, das 113 subações escolhidas pela sociedade, as quais constam do relatório em epígrafe, apenas 23 tiveram alguma execução, ou seja, 20,35% das metas selecionadas por meio de audiências públicas foram realizadas ou, ao menos iniciadas. Assim, 90 subações, equivalendo a 79,65% do total, não tiveram qualquer execução.

Destaque-se que as subações 006091, 008579, 002559 e 006083 atingiram índices financeiros de execução de 146,28%, 272,02%, 132,50% e 605,80% respectivamente. Por outro lado, as subações 000250, 001441 e 003346 não ultrapassaram 4,64%, 12,88% e 1,49%, respectivamente.

Não obstante o aspecto programático da despesa orçamentária, bem como a falta de critérios para a fixação dos custos das ações, cumpre destacar que, de acordo com a Tabela anterior, foram orçados R$ 138,35 milhões para atender às 23 subações indicadas. Por outro lado, se somássemos os valores previstos na LOA para todas as 113 subações escolhidas, resultariam num montante de R$ 179,50 milhões alocados inicialmente. Analisando o valor empenhado nas 23 subações citadas anteriormente, R$ 98,19 milhões, verifica-se que este corresponde a 54,70% do valor inicialmente orçado para as 113 subações. Diante disso, infere-se, nesse caso, que as ações definidas no orçamento foram subestimadas no tocante às metas financeiras necessárias para sua execução.

Também, de acordo com o Relatório supracitado, das 36 SDRs contempladas com metas escolhidas, apenas 19 realizaram despesa nas respectivas ações orçamentárias.

Por todo o exposto, constata-se, além da programação em valores equivocados, o baixo percentual de execução das prioridades estabelecidas pela sociedade catarinense por meio das audiências públicas, contribuindo de forma decisiva para a desmotivação da participação popular, comprometendo o referido instrumento democrático e a competente atuação do poder legislativo catarinense.

### 2.1.2.5 Análise das Metas Selecionadas como Prioridades pela Administração Pública — LDO (Função Educação)

Conforme já citado no tópico anterior, depreende-se do art. 3º, § 1º, da LDO que tinham precedência para alocação de recursos na Lei Orçamentária do exercício 2011 as metas selecionadas pela administração pública, as quais compõem o Anexo de Metas e Prioridades.

Nesse sentido, com o escopo de avaliar a execução das metas escolhidas pela própria administração pública, foram selecionadas algumas subações da Função Educação, as quais compuseram o Anexo de Prioridades, mais precisamente dos Programas 0610 — Gestão do Ensino Fundamental, 0620 — Pró Ensino Médio, e, posteriormente foi comparado o desempenho destas ações com o de outras metas que fizeram parte do orçamento, entretanto não foram alocadas como prioridade pela Administração Pública.

TABELA 2.1.2.5

EXECUÇÃO DAS PRIORIDADES ELENCADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL — LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS — 2011

| METAS ELENCADAS COMO PRIORIDADE QUE NÃO TIVERAM EXECUÇÃO (FUNÇÃO EDUCAÇÃO) | | | METAS REALIZADAS QUE NÃO FORAM CONSIDERADAS COMO PRIORIDADE NA LDO (FUNÇÃO EDUCAÇÃO) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| SUBAÇÃO | DESCRIÇÃO | EXEC. | SUBAÇÃO | DESCRIÇÃO | EXEC. |
| 001572 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR Ibirama | 0,00 | 010686 | Reforma na EEB Francisco Tolentino — São José | 1.283.050,59 |
| 007879 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR Araranguá | 0,00 | 008313 | Construção, ampliação e reforma — EJA — SDR Maravilha | 14.198,70 |
| 007889 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR Laguna | 0,00 | 008337 | Construção, ampliação e reforma — EJA — SDR Videira | 284,00 |
| 007891 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR São Lourenço do Oeste | 0,00 | 001557 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Caçador | 144.340,71 |
| 007900 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR Canoinhas | 0,00 | 003495 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Timbó | 214.544,17 |
| 007908 | Construção, Ampliação e Reforma — EJA — SDR Blumenau | 0,00 | 003540 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Canoinhas | 14.944,83 |
| 001713 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Curitibanos | 0,00 | 005220 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Seara | 70.004,82 |
| 001559 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Ibirama | 0,00 | 003054 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR São Joaquim | 2.867.744,19 |
| 003309 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Joaçaba | 0,00 | 003098 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Joaçaba | 1.287.434,17 |
| 005015 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Tubarão | 0,00 | 003492 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Timbó | 735.269,32 |
| 007943 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Laguna | 0,00 | 005106 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Concórdia | 755.100,69 |
| 008112 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Araranguá | 0,00 | 007649 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Braço do Norte | 939.513,03 |
| 008343 | Construção, ampliação e reforma — ensino médio — SDR Brusque | 0,00 | 007777 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Itapiranga | 797.754,73 |
| 007750 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Ibirama | 0,00 | 007810 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Quilombo | 970.540,01 |
| 007831 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Blumenau | 0,00 | 007812 | Construção, ampliação e reforma — ensino fundamental — SDR Rio do Sul | 2.573.525,57 |
| 001556 | Aquisição de imóvel — ensino médio — SDR Ibirama | 0,00 | 003261 | Aquisição de imóvel — ensino médio — SDR São Joaquim | 865.000 |

**Fontes:** Relatório da Execução Orçamentária — SIGEF/SEFAZ; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2011/Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública.

O Poder Executivo, com fulcro na LDO, anualmente aloca um grupo de ações que devem ser realizadas preferencialmente em relação às demais.

Acontece que essa determinação não trata de prerrogativa ou livre arbítrio do administrador público, e sim mandamento legal aduzido na LDO fomentado pelo legislador por meio de processo democrático constitucional que se molda com a publicação da lei.

Ao se analisar a Tabela acima, verificou-se que, na Função Educação, pelo menos 16 ações previstas e consideradas como prioritárias na LDO não foram realizadas ou não tiveram sua execução inicial.

Todavia, ao se vislumbrar o Relatório de Execução Orçamentária do SIGEF, evidenciou-se o dispêndio de recursos em outras subações da mesma função, que não constaram como prioridade no referido Anexo e fizeram parte apenas da Lei Orçamentária do exercício de 2011, portanto após a publicação da LDO.

Assim, no que tange às metas apresentadas anteriormente, constatou-se a presença de seis subações (001572, 007879, 007889, 007891, 007900, 007908) com descrição "Construção, ampliação e reforma — EJA", dentre as quais constaram no Anexo de Metas e Prioridades da Administração Pública, contudo não obtiveram qualquer execução.

Por outro lado, ao se analisarem as subações 008313 e 008337, de mesma descrição e produto final, verificou-se uma execução de R$ 14,20 mil e de R$ 284,00, respectivamente. Ressalta-se que, apesar de as ações terem o mesmo objeto e constarem do Orçamento, não foram consideradas como prioridade na LDO.

Portanto, o Estado realizou despesas em ações semelhantes, porém não atendeu à preferência aduzida na própria lei de diretrizes.

O fato se repete com as subações denominadas Construção, ampliação e reforma do ensino médio (001713, 001599, 003309, 005015, 007943, 008112, 008343) e Construção, ampliação e reforma do ensino fundamental (007750, 007831), que ao final do exercício não tiveram qualquer execução orçamentária, mesmo que apregoadas como prioridade na alocação de recursos.

Da mesma forma, ao se analisar a execução das subações relacionadas à Construção, ampliação e reforma do ensino médio (001557, 003495, 003540, 005220) e Construção, ampliação e reforma do ensino fundamental (003054, 003098, 003492, 005106, 007649, 007777, 007810, 007812), concluiu-se que o Estado despendeu R$ 12,31 milhões em ações similares, dentre as quais foram executadas, contudo não constaram no Anexo de Metas e Prioridades da Administração Estadual.

Ademais, ao se analisar a LDO sobredita, constatou-se a presença da subação 001556 — Aquisição de imóvel — ensino médio, a qual foi prevista como prioridade para o exercício de 2011, contudo não apresentou execução. Comparada com a subação 003261 — Aquisição de imóvel — ensino médio, que não foi prevista na mesma norma, constata-se uma execução orçamentária de R$ 865 mil no referido investimento para o exercício.

Portanto, observa-se que o Estado não vem cumprindo o contido na LDO, deixando de executar ações/subações que constam no Anexo e Metas e Prioridades da LDO, em detrimento de outras que não constaram do referido Anexo.

Por fim, este Tribunal não tem o intuito de determinar em quais ações o Poder Executivo deve aplicar os já escassos recursos públicos disponíveis, e sim o de ressaltar que o Estado deve atentar para as metas previstas nas ferramentas de planejamento, as quais foram consideradas prioridades e, portanto, dispõem de uma relevância maior em comparação com as demais.

Não é por acaso que o orçamento público — digam-se as suas três peças —, embora de iniciativa do Poder Executivo, é aprovado por meio de lei, de forma que constitua progra-

mação aprovada pelos legítimos representantes do povo catarinense. Assim, ao definir as prioridades orçamentárias, a ALESC estabelece diretrizes a serem seguidas pelo Estado na elaboração e execução do respectivo orçamento anual, dentre as quais as prioridades a serem executadas. Assim, não cabe, na execução do orçamento, a desconsideração deliberada e rotineira das diretrizes estabelecidas pelo parlamento catarinense.

#### 2.1.2.6 Avaliação da Execução de Programas e Ações Previstas na LOA

Inicialmente, cumpre destacar que, levando-se em conta que o Estado não possui um sistema de acompanhamento de execução de metas físicas em pleno funcionamento, foram solicitadas informações por meio de questionários, enviados por ofício assinado pelo Conselheiro Relator.

Do mesmo modo, tendo em vista que o orçamento de investimentos não está interligado ao SIGEF, as despesas realizadas foram extraídas pelos números fornecidos pela própria Unidade Gestora nos programas e ações, enviadas de forma associada aos questionários citados anteriormente.

Cabe ressaltar que, considerando que o objetivo do trabalho é avaliar o planejamento orçamentário do Estado, a principal verificação se dá pela comparação das metas físicas e financeiras executadas no ano, comparando-as com as previstas inicialmente na LOA. Dessa forma, obtêm-se não apenas os percentuais de execução, mas também a análise dos valores unitários quando for o caso.

Esse trabalho de avaliação já vem sendo realizado por este Tribunal desde as Contas de 2007, ensejando ressalvas e recomendações nas respectivas contas anuais do governo.

Dessa forma, embora com objeto mais reduzido, a presente análise tem o escopo de dar continuidade aos trabalhos supracitados; neste ano com ênfase para avaliação do orçamento de investimento, mais precisamente na Função Energia, especificamente nas ações voltadas para a distribuição de energia elétrica e expansão de gás natural. Assim, na Função Energia, foram avaliadas três ações e suas 37 subações descentralizadas pelo Estado, demonstradas na sequência, 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.

De acordo com o contido no PPA 2008/2011, no que se relaciona ao Programa 180, este tem a finalidade de propiciar condições de oferta de energia de forma sustentada para alavancar desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade catarinense.

Impende salientar que, nesse caso, procurou-se avaliar somente as ações que trouxeram como produto a realização de obras de construção de subestação de alta tensão (0069) e a construção de linhas de transmissão (0072), verificando se os investimentos necessários, previstos no orçamento, foram realmente executados.

Do mesmo modo avaliaram-se somente as metas descentralizadas, ou seja, aquelas que apresentaram o local correspondente à sua realização. Da mesma forma, procurou-se verificar a compatibilidade da meta prevista com a sua execução, examinando assim possíveis

inconsistências presentes no planejamento das metas fixadas. Primeiro, cabe destacar que, para avaliação, foi enviado Ofício GCAMFJ nº 2.259/12, cuja resposta foi encaminhada pela Celesc pelo Memo nº 010/12.

Sendo assim, a empresa respondeu aos questionamentos deste Tribunal, no que tange às metas alcançadas, assim como esclareceu as metas que não obtiveram execução, referentes à Ação 0069 — Construção subestação alta tensão, conforme Tabela 2.1.1.6:

TABELA 2.1.2.6
**METAS QUE TIVERAM REALIZAÇÃO EM 2011**

Em R$

| SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | META PREVISTA | META REALIZADA | % META REALIZADA/ META PREVISTA | DESPESA REALIZADA | OBSERVAÇÕES DA CELESC |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 000538 — Construção subestação alta tensão — SDR Itajaí | 6.311.458 | 80 MW | 80 MW | 100% | 4.510.101 | Conforme observação acima, os valores de orçamento informados correspondiam aos orçamentos estimados das obras, sendo que para esta obra ocorreram desembolsos no valor total de R$ 7.946.641,06, em 2010. Obra concluída. |
| 000542 — Construção subestação alta tensão — SDR Grande Florianópolis | 34.494.606 | 133 MW | 80 MW | 60% | 786.047 | Conforme observação acima, os valores de orçamento estimados informados correspondiam aos orçamentos das obras, sendo que para as obras em andamento e a obra concluída ocorreram desembolsos no valor total de R$ 21.825.149,27, em 2010. Uma das obras foi postergada para 2012 em função da conexão a Rede Básica, onde a autorização número 2879 de maio de 2011 emitida pela ANEEL.. |
| 000547 — Construção subestação alta tensão — SDR Joinville | 9.207.148 | 53 MW | 53 MW | 100% | 5.748.086 | Conforme observação acima, os valores de orçamento correspondiam aos orçamentos estimados das obras, sendo que para estas obras ocorreram desembolsos no valor total de R$ 6.324.898,76, em 2010. Obras concluídas. |
| 0010150- Construção subestação alta tensão — SDR Ituporanga | 4.728.064 | 27 MW | 26,67 | 98,80% | 5.282.759 | Obra concluída. |
| 000526 — Construção subestação alta tensão — SDR Concórdia | 6.024.755 | 33 MW | - | - | 98.912 | Readequação do projeto, ampliando o atendimento a região no nível de tensão de 23kV, além do 69kV previsto. Também houve alteração no ponto de conexão de 138Kv. |
| 000532 — Construção subestação alta tensão — SDR Curitibanos | 6.522.068 | 27 MW | - | - | 254.030 | Houve atraso no licenciamento ambiental. |
| 000543 — Construção subestação alta tensão — SDR Laguna | 8.084.028 | 40 MW | - | - | 1.036.749 | Prorrogação da obra em função das dificuldades na aquisição do terreno, e em função da autorização número 2879, de maio de 2011, emitidas pela ANEEL. |

**Fonte:** Memo nº 010/12-CELESC.

Conforme exposto anteriormente, das oito subações questionadas decorrentes da Ação 0069 — Construção de subestação de alta tensão, sete obtiveram execução física ou orçamentária. Ressalta-se que as subações avaliadas tinham como produto final a usina construída; e a unidade de medida para avaliação seria em MegaWatt (MW).

Assim, as subações 000538, 000547 e 010150, descritas acima, apresentavam uma meta de construir subestações de alta tensão com capacidade instalada de 80 MW, 53 MW e 27 MW, respectivamente, no exercício de 2011. Diante do planejamento posto, especificamente, evidenciou-se a realização de praticamente 100% da meta prevista.

Por outro lado, ao se analisarem as metas financeiras das ações supracitadas, confirmou-se, na subação 000538, que foram gastos R$ 4,51 milhões dos R$ 6,31 milhões orçados, correspondendo a 71% do valor previsto. No mesmo sentido, a subação 000547 previu um

dispêndio de R$ 9,20 milhões, contudo foram empenhados R$ 5,74 milhões do previsto no orçamento. Portanto foram gastos apenas 62,39% do valor total fixado para realizar 100% da meta física aduzida. Em suas observações, a Celesc alegou que as metas propostas são apenas estimativas e que ocorreram outros desembolsos financeiros no exercício de 2010 e posteriormente em 2011, culminando com a conclusão da obra.

Sobre o tema, observa-se que, ao propor um orçamento de uma obra, o Órgão Gestor deve avaliar os custos necessários para seu cumprimento no exercício, bem como alocar a meta física que pretende executar naquele ano. O que se observou foi que, embora as metas físicas tenham atingido 100% do previsto, os valores alocados ficaram aquém do orçado para o exercício de 2011.

Cumpre repisar que, supondo que houve um planejamento dos projetos, as metas físicas previstas devem estar de acordo com o valor dispensado para o atendimento destas no exercício financeiro exigido. Significa dizer que, nas metas físicas arroladas nas subações em comento, vem se estabelecendo a mesma meta desde o início da sua execução, não se descontando as executadas nos períodos anteriores.

Nesse aspecto, entende este Tribunal que as metas previstas no PPA, à medida que são executadas nos respectivos orçamentos, devem ser reduzidas ou excluídas, mesmo que ocorra a transposição da execução do projeto de um exercício para outro, ou de um PPA para o seguinte. Ainda, que a lei orçamentária deve albergar somente as metas físicas cuja execução esteja prevista no respectivo exercício, de tal forma que se possa fazer melhor aferição das metas físicas e financeiras, planejadas e realizadas.

Não bastasse essa situação, ao se analisarem as subações 000526, 00542 e 000543, ficou constatado que apresentam dispêndio de recursos, porém não se vislumbrou execução física.

Sobre o assunto, ao percorrer as alegações apresentadas pela Celesc a respeito do desempenho dessas subações, não se constataram esclarecimentos para execução da despesa sem realização de meta física.

Agora sobrevém a verificação dos resultados alcançados na Ação 0072 — Construção de linha de transmissão de alta tensão, conforme se menciona na Tabela 2.1.2.6.a:

TABELA 2.1.2.6.a

**METAS QUE NÃO TIVERAM REALIZAÇÃO EM 2011**

Em R$

| SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | META PREVISTA | META REALIZADA | % META REALIZADA / META PREVISTA | DESPESA REALIZADA | OBSERVAÇÕES DA CELESC |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 000599 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Concórdia | 23.496.098 | 49 km | - | - | 56.816 | A entrada de novas usinas no sistema, o planejamento alterou o ponto de conexão da LT, exigindo novo levantamento topográfico que demorou a ser viabilizado. |
| 000603 — Construção de linhas de transmissão — SDR Curitibanos. | 7.775.552 | 10 km | 3,8 km | 38% | 3.601.724 | Atraso no licenciamento ambiental e embargos de proprietários da linha de transmissão. |
| 000604 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Rio do Sul. | 16.401.296 | 35 km | 35 km | 100% | 7.307.087 | O valor previsto nas metas corresponde ao total aproximado da obra, sendo que a diferença para as despesas realizadas foi desembolsada em 2010 (a obra foi construída nos anos de 2010 e 2011). |
| 000610 — Construção de linhas de transmissão alta tensão — SDR Brusque | 24.635.552 | 29 km | - | - | 77.930 | Atraso na obra devido à dificuldade de viabilização do traçado da LT junto aos proprietários dos terrenos. |

continua...

... continuação

| SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | META PREVISTA | META REALIZADA | % META REALIZADA / META PREVISTA | DESPESA REALIZADA | OBSERVAÇÕES DA CELESC |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 000613 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Itajaí. | 8.791.385 | 13 km | 1 km | 7,7% | 503.178 | Atraso no cronograma devido à dificuldade em encontrar um terreno no município de Bombinhas para instalação da subestação, devido às fortes restrições ambientais e à escassez de terrenos com escritura. |
| 000615- Construção linhas de transmissão de alta tensão — SDR Grande Fpolis. | 8.285.296 | 12 km | 7 km | 58% | - | Atraso na execução de uma das obras devido a embargo judicial; outra LT será de responsabilidade da Eletrosul. |
| 000619 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Criciúma. | 5.235.472 | 5 km | 5 km- | 100% | 1.807.193 | O valor previsto nas metas corresponde ao total aproximado da obra, sendo que a diferença par as despesas realizadas foi desembolsada em 2010 e 2011. |
| 000622 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Joinville. | 43.800.000 | 34 km | 9,9 km- | 29% | 13.119 | O valor previsto nas metas corresponde ao total aproximado da obra, sendo que a diferença par as despesas realizadas foi desembolsada em 2010 (a obra construída em 2010 e 2011). |
| 000626 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Mafra | 20.445.260 | 10 km | - | - | 13.119 | Houve atraso no cronograma devido à necessidade de readequação do traçado da LT em função de construções edificadas na sua faixa de servidão. |
| 000627 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Lages. | 40.625.827 | 65 km | 21 km- | 32% | - | Atraso nas obras devidas a problemas climáticos e embargos dos proprietários. |
| 010419 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Araranguá | 13.834.049 | 22 km | - | - | 214.811 | Novos estudos de planejamento indicaram a postergação da obra para o ano de 2012. |
| 010486 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Tubarão | 10.844.498 | 14 km | - | - | 73.099 | Dificuldade de viabilização do traçado em região densamente povoada do município de Tubarão. |

**Fonte:** Memo nº 010/12-CELESC.

Em relação às subações decorrentes da Ação 0072 — Construção de linhas 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.

No que tange à subação 00603, evidenciou-se que esta aduzia um valor orçado de R$ 7,77 milhões para a meta de construir 10 km de linhas de transmissão. Todavia, a meta realizada foi de apenas 3,8 km, correspondente a 38% do alvo proposto, enquanto os gastos nesse projeto atingiram o montante de R$ 3,60 milhões, equivalendo a 46% dos valores orçados.

No que se relaciona à subação 000613, vislumbrou-se que a meta prevista foi edificar 13 km de linhas de alta tensão, contudo, apenas 1 km foi levantado, equivalendo a 7,7% da meta. A Celesc alega, em suas justificativas, que o atraso no cronograma é devido à inexistência de um terreno que possa servir à instalação de nova subestação, bem como as restrições ambientais que vêm contribuindo para o prosseguimento do projeto. No tocante à meta financeira, apontou-se um gasto de R$ 503,18 mil para um planejamento inicial de R$ 8,79 milhões, logo foram empenhados apenas 5,72% do valor inicialmente programado.

Por outro lado, nas subações 000604 e 000619, as metas físicas planejadas atingiram o limite de 100%, em que foram levantados no decorrer do exercício de 2011, 35 km e 5 km de linhas de transmissão de alta tensão nas SDRs de Rio do Sul e de Criciúma, respectivamente.

Entretanto, no que se relaciona à despesa propriamente dita, há que se fazerem algumas ressalvas. Na primeira subação, foram orçados R$ 16,40 milhões para uma despesa de apenas R$ 7,31 milhões, e na segunda, foram estimados R$ 5,32 milhões, porém foram despendidos somente R$ 1,81 milhão.

Como se não bastasse as metas financeiras destoarem fortemente da necessidade real para o alcance das metas físicas previstas, a empresa, nas justificativas das subações sobreditas, aduz que em ambos os projetos "O valor previsto nas metas corresponde ao total aproximado da obra, sendo que a diferença para as despesas realizadas foi desembolsada em 2010 (a obra foi construída nos anos de 2010 e 2011)". Cumpre repisar que esse fato já foi citado na análise da Ação 0069.

Ora, diante das informações enviadas a este Tribunal relativas a essas subações, infere-se que as metas orçadas correspondem à execução das obras relativas ao exercício de 2010 e também ao de 2011, no entanto a despesa realizada trata somente do exercício de 2011.

Nesse passo, este Tribunal assevera que o Orçamento Anual deve compor tanto metas físicas como financeiras, as quais possam ser propostas e realizadas no decorrer do exercício. Para isso deve o setor de planejamento da empresa apresentar, na Lei Orçamentária, exclusivamente as metas a serem executadas no exercício financeiro correspondente da LOA, tornando-se intuitivo que as metas que porventura foram alcançadas em exercícios anteriores sejam abatidas.

Ademais, chama atenção, na Tabela anterior, o comportamento das subações 00599, 000610, 000626, 010419 e 010486, pois em todos os projetos ocorreram despesas no decorrer do exercício, contudo, mesmo após o exame das justificativas postas, constatou-se que não foi alcançado nenhum quilômetro de linha de transmissão construída, ou seja, as metas encontram-se zeradas.

Sobre a apreciação da Ação em epígrafe, depreende-se que, além de algumas obras que não atingiram o objetivo físico e financeiro, presente na Lei Orçamentária, impendem assegurar que a empresa responsável pelo planejamento dos investimentos alocados no orçamento deva rever as metas físicas e financeiras propostas, com o intuito de que os instrumentos de planejamento mostrem informações o mais fidedignas possível.

Corroborando com os fatos narrados anteriormente, a CELESC informou ainda as metas que não tiveram nenhum tipo de execução, totalizando quatro das 23 questionadas, assim como apresentou motivos que julgou pertinente ao conhecimento deste Tribunal, os quais são demonstrados na Tabela 2.1.2.6.b:

TABELA 2.1.2.6.b
**METAS QUE NÃO TIVERAM EXECUÇÃO EM 2011**

Em R$

| AÇÃO | SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS |
|---|---|---|---|
| 0069 | 000532 — Construção subestação alta tensão — SDR Mafra | 6.288.717 | Obra contratada e iniciada em agosto de 2010, sem serviços concluídos no ano. |
| 0072 | 000600 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Campos Novos | 2.370.000 | Na elaboração das metas, houve erro no somatório desta SDR. O valor correto seria zero. |
| 0072 | 000601 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Videira | 5.323.372 | Novos estudos de planejamento indicaram a postergação da obra para o ano de 2013. |
| 0072 | 000616 — Construção de linhas de transmissão de alta tensão — SDR Laguna | 4.874.007 | Obra da LT será de responsabilidade da Eletrosul. |

**Fonte:** Memo nº 010/12-CELESC.

Das metas acima elencadas, sem execução no exercício de 2011, constatou-se que a subação 000532 incorreu em atraso no início da execução da obra, prejudicando o desempenho do projeto.

No que tange à subação 000600, assegurou a CELESC que houve erro na elaboração das metas, culminando com a ausência de execução na região da SDR Campos Novos.

Da mesma forma, em relação à subação 000601, a empresa justificou que ocorreu alteração no planejamento da ação, privando a população da obra que estava prevista na respectiva SDR. No que se relaciona à subação 00616, a CELESC informou que a referida obra será realizada pela ELETROSUL.

Não obstante as explicações da empresa, restou evidenciada a necessidade de melhoras no planejamento de seu orçamento de investimentos, de forma que este constitua efetivo instrumento de programação, aprovado pelo parlamento e que assim represente, efetivamente, as ações que serão desenvolvidas em prol da sociedade catarinense.

No tocante à SCGÁS, na sequência será avaliado o Programa 190 — Expansão do Gás Natural, especificamente das metas relativas à Ação 0191 — Implantação, expansão e saturação da rede de distribuição.

A respeito desse Programa, o PPA/2008/2011 aduziu como objetivo "ampliar a oferta de gás do Estado, através da expansão da rede de distribuição, buscando atender novas regiões e segmentos".

Para a referida avaliação, foi enviado Ofício GCAMFJ nº 2.260/12, de autoria deste Relator, que foi respondido pelo Ofício nº DP-026/12 encaminhado pela SCGÁS.

A SCGÁS, por meio do documento citado anteriormente, veio a responder os questionamentos deste Tribunal no que tange às metas alcançadas com a despesa executada, assim como esclareceu as metas que não obtiveram execução, referentes à Ação 00191 — Implantação, expansão e saturação da rede de distribuição, conforme Tabela 2.1.2.7:

TABELA 2.1.2.7

**METAS QUE TIVERAM REALIZAÇÃO EM 2011**

| SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | META PREVISTA | META REALIZADA | % META REALIZADA/ META PREVISTA | DESPESA REALIZADA | EXPOSIÇÕES DA SCGÁS |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 005333 — Implantação da rede de distribuição — Alto Vale — Serra Catarinense. | 54.287.500 | 95 km | 19,15 km | 20,16% | 14.350.006 | Contingenciamento de investimento. |
| 005351 — Saturação da rede de distribuição atual Região A — Norte Catarinense. | 5.000.000 | 8 km | 3,02 km | 37,75% | 2.532.291 | - |
| 005354 — Saturação da rede de distribuição atual — Região B — Vale do Itajaí. | 5.000.000 | 8 km | 3,40 km | 50,08% | 2.504.290 | - |
| 005357 — Saturação da rede de distribuição atual — Região C — Grande Florianópolis. | 5.000.000 | 8 km | 12,84 km | 160%- | 4.321.557 | - |
| 005362 — Saturação da rede de distribuição atua — Região D — Sul Catarinense. | 5.000.000 | 8 km | 4,40 km | 55% | 2.283.289 | - |
| 005407 — Implantação da rede de distribuição residencial e comercial — Região D — Sul Catarinense. | 6.792.000 | 10 km | 3,3 km | 33% | 1.340.774 | |
| 005409 — Expansão da rede de distribuição atual — Região B — Vale do Itajaí. | 12.684.000 | 28 km | 12,31 km | 43,96% | 3.955.475 | |
| 005413 — Expansão da rede de distribuição atual — Região C — Grande Florianópolis. | 12.684.000 | 28 km | 0,74 km | 2,64% | 190.549 | Postergado por falta de alvará das Prefeituras de Florianópolis e São José |
| 005416 — Expansão da rede de distribuição atual — Região D — Sul Catarinense. | 12.684.000 | 28 km | 15,91 km | 56%- | 5.923.630 | |

**Fonte:** Ofício nº 026/12-SCGÁS.

Em relação à Ação supracitada, cumpre destacar que, dos 13 projetos questionados, nove obtiveram execuções física e financeira.

A respeito dessas subações, ressalta-se a 005333, na qual incorreu num dispêndio de R$ 14,35 milhões dos R$ 54,28 milhões orçados, equivalendo a 26,43% do total. No que se relaciona às metas físicas, dos 95 km previstos na LOA, 19,15 km foram executados, resultando em percentual de execução de 20,15% do projeto inicialmente planejado.

Nesse sentido, a SCGÁS, sobre o assunto, alegou que nesta subação ocorreu um contingenciamento do investimento, motivo para o percentual de execução tão baixo.

Por outro lado, chama atenção o desempenho da subação 005357, a qual teve uma despesa orçada de R$ 5 milhões para construção de 8 km de rede de distribuição de gás. Acontece que, segundo informações da SCGÁS, foram implantados, no exercício de 2011, 12,84 km com uma despesa empenhada de R$ 4,31 milhões.

Portanto, foram construídas redes de distribuição que equivaleram a 160% da meta inicial, para um gasto de R$ 4,32 milhões, ou 86,20% da meta inicial. Desse fato, já se pode inferir que houve uma incompatibilidade entre as metas programadas no orçamento, mostrando disparidade entre o orçado e o executado.

Já ao se analisar a subação 005413, cujo objetivo era o de construir 28 km, verifica-se apenas o alcance de 0,74 km no período, ou 2,64% do inicialmente previsto. A empresa responsável justifica que a obra não atingiu maior amplitude devido à ausência de alvarás permissivos e necessários ao prosseguimento da obra.

No que se relaciona às subações 005354, 005362 e 005416, estas atingiram 50,08%, 55% e 56% de execução de metas físicas, respectivamente.

Destarte, passa-se à verificação das metas que não tiveram execução no exercício de 2011, conforme Tabela 2.1.2.7.a:

TABELA 2.1.2.7.a

**METAS QUE NÃO TIVERAM EXECUÇÃO EM 2011**

Em R$

| AÇÃO | SUBAÇÃO | VALOR ORÇADO | EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS |
|---|---|---|---|
| 0191 | 005338 — Implantação da rede de distribuição — Planalto Norte | 20.000.000 | Projeto postergado. |
| 0191 | 005365 — Implantação da rede de distribuição residencial/comercial — Região A — Norte catarinense | 6.792.000 | Sistema Joinville, postergado devido ao contingenciamento de investimento. |
| 0191 | 005406 — Implantação da rede de distribuição residencial/comercial — Região C — Grande Florianópolis | 6.792.000 | Sistemas São José e Ilha, postegardos por falta de alvará das prefeituras. |
| 0191 | 005408 — Implantação da rede de distribuição residencial/comercial — Região A | 12.684.000 | Projeto Garuva, postergado por fala de licenciamento ambiental. |

**Fonte:** Memo nº 010/12-CELESC.

Mediante o observado no quadro acima, quatro projetos não tiveram início no exercício de 2011. Sobre as ações 005406 e 005408, diante dos esclarecimentos fornecidos pela SCGÁS, deduz-se que as causas apresentadas para inexecução dos projetos não foram, em um primeiro momento, de responsabilidade da empresa responsável.

Todavia, ao se analisarem as argumentações que tratam das subações 005338 e 005365, observou-se que foram postergadas por mudança de planejamento da empresa, frustrando as

pretensões decorrentes da implantação da distribuição de gás no Planalto Norte do Estado, bem como da região Norte catarinense.

Entretanto, ao ponderar de forma consolidada as metas previstas no orçamento, mais precisamente na Ação em epígrafe, conclui-se que foi preconizada a implantação de 221 km de rede de distribuição, porém 75,08 km foram realizados, correspondente a 34% da meta inicialmente prevista.

Do mesmo modo, em nível financeiro, foram orçados R$ 119,13 milhões para o ano de 2011, todavia foram despendidos apenas R$ 37,41 milhões na Ação avaliada, ou seja, 31,40% do inicialmente orçado.

Este Tribunal entende que a atenção dada ao planejamento deve estar presente em todo o momento da execução orçamentária, visto que é por meio deste que se alcança uma gestão responsável, bem como se pode atender, cada vez melhor, às necessidades da sociedade em que a referida empresa está inserida.

Da mesma forma como a CELESC, nota-se relativa disparidade entre o planejado e o executado, de forma que é razoável entender que a SCGÁS tem condições de estabelecer um planejamento mais condizente com as efetivas possibilidades de realização.

#### 2.1.2.7 Considerações finais

Por todo o exposto, em relação ao planejamento orçamentário tem-se:

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, bem como no orçamento de investimento;
b) que o PPA 2008-2011 fixou programas além das capacidades orçamentária e financeira do Estado para o quadriênio;
c) deficiência do 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) baixa realização das metas estabelecidas como prioridade pela própria administração pública no anexo de metas da LDO;
f) reduzido desempenho das metas analisadas alocadas no Orçamento de Investimento.

Compete ressaltar que o orçamento não pode ser tratado apenas como peça permissiva de despesa, pois atua, ainda, como instrumento de redistribuição da renda das pessoas, interligada entre a arrecadação das receitas e a realização das despesas alocadas para o alcance das ações públicas previstas.

Nesse sentido, o Estado deve envidar esforços para que as peças orçamentárias sejam instrumentos que devam estimar receita e distribuir a riqueza de forma equitativa, com a

finalidade de aperfeiçoar a qualidade de vida dos catarinenses, bem como diminuir as desigualdades sociais existentes nas regiões do Estado.

Dessa forma, os números apresentados nas peças orçamentárias devem estar harmônicos com a realidade do Estado, evidenciando metas compatíveis com as possibilidades financeiras, assim como adequadas com as necessidades mais prementes da população catarinense, o que, por todo o anotado neste item, não vem ocorrendo no planejamento orçamentário do Estado, tanto no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social quanto no Orçamento Investimentos.

Lembra-se, por fim, que as conclusões aqui destacadas já foram verificadas quando da análise de exercícios anteriores, mostrando que os problemas relacionados no planejamento orçamentário do Estado continuam presentes.

## 2.1.3 Análise da Receita Orçamentária Realizada

O presente capítulo tem por objetivo analisar a receita orçamentária realizada pelo Estado no exercício de 2011, a sua composição e evolução ao longo dos últimos anos.

Com relação aos pontos analisados na sequência, destaca-se que estes foram extraídos do Balanço Geral do Estado e dos registros contábeis e relatórios gerenciais extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal de Santa Catarina (SIGEF/SC).

### 2.1.3.1 Receita Bruta e Deduções

Para melhor entendimento deste item, sobretudo da receita orçamentária, cabem, em primeiro lugar, algumas considerações acerca das expressões receita bruta, deduções da receita e receitas intraorçamentárias.

A receita bruta consiste no valor bruto que entra nos cofres estaduais em decorrência de fatos orçamentários.

Contudo, ocorre que nem todos os valores supracitados — mesmo que decorrentes de fatos orçamentários — serão utilizados pelo Estado para o custeio de suas ações governamentais, estas executadas por intermédio de despesas correntes ou de capital e respectivas classificações.

Assim, as deduções da receita bruta são valores que, embora inicialmente arrecadados pelo Estado na forma de tributos ou outras receitas classificadas como orçamentárias, não lhe pertencem ou não serão utilizados por este para a execução de suas ações, de tal forma que suas saídas não constituem despesas orçamentárias, mas, sim, deduções da receita bruta.

Portanto, após as deduções, tem-se a receita orçamentária arrecadada, sob as quais são fixadas e executadas as despesas orçamentárias do exercício.

No que tange às deduções da receita bruta, o exemplo mais significativo — e o maior valor — diz respeito aos repasses constitucionais aos municípios em decorrência de sua participação na arrecadação dos impostos do Estado, garantida por mandamento constitucional.

Até a implantação contábil das deduções da receita bruta, a parcela dos municípios compunha a receita orçamentária do Estado e os respectivos repasses eram realizados por meio de uma despesa orçamentária devidamente classificada e executada como qualquer outra despesa pública constante do orçamento. Atualmente, tais valores são contabilizados como deduções da receita bruta, e, portanto, nem chegam a compor a receita orçamentária realizada, sob a qual são fixadas e realizadas as despesas orçamentárias pertinentes às ações públicas previstas no orçamento.

Outro montante relevante das deduções diz respeito ao repasse do Estado para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Além destes, outros valores também compõem as deduções da receita bruta e estão evidenciados nos registros contábeis do Estado, especificamente no grupo 4.9 — Deduções da Receita Corrente.

A Tabela 2.1.3.1 apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2011 e dos quatro anteriores, a partir da receita bruta e as respectivas deduções.

TABELA 2.1.3.1

**DEMONSTRAÇÃO DA RECEITA BRUTA E DEDUÇÕES**
**EXERCÍCIOS DE 2007 A 2011**

Em R$ 1,00

| Discriminação | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **RECEITA BRUTA ARRECADADA** | **14.308.867.069** | **100** | **16.585.356.485** | **100** | **17.263.979.494** | **100** | **18.868.906.856** | **100** | **21.292.441.497** | **100** |
| Receitas Correntes | 13.700.542.505 | 95,75 | 15.708.705.316 | 94,71 | 16.433.540.420 | 95,19 | 17.942.487.345 | 95,19 | 20.281.870.976 | 95,25 |
| Receitas de Capital | 261.083.774 | 1,82 | 274.727.689 | 1,66 | 126.321.294 | 0,73 | 133.512.333 | 0,73 | 154.625.856 | 0,73 |
| Receitas Intraorçamentárias Correntes | 344.400.954 | 2,41 | 599.402.754 | 3,61 | 700.792.156 | 4,06 | 767.549.349 | 4,05 | 836.067.419 | 3,93 |
| Receitas Intraorçamentárias de Capital | 2.839.836 | 0,02 | 2.520.727 | 0,02 | 3.325.624 | 0,02 | 25.257.829 | 0,02 | 19.877.246 | 0,09 |
| **DEDUÇÕES DA RECEITA** | **3.614.053.463** | **25,26** | **4.076.851.677** | **24,58** | **4.658.079.950** | **26,98** | **5.257.485.034** | **26,98** | **6.032.481.864** | **28,33** |
| Deduções da Receita Tributária | 3.292.714.190 | 23,01 | 3.693.247.013 | 22,27 | 4.191.342.856 | 24,28 | 4.748.724.993 | 24,28 | 5.274.875.898 | 24,77 |
| Deduções da Receita de Contribuições | 21.993.898 | 0,15 | 14.338.521 | 0,09 | 18.006.043 | 0,1 | 948.612 | 0,1 | 3.284.198 | 0,02 |
| Deduções da Receita Patrimonial | 7.278.115 | 0,05 | 52.350 | 0 | 704.169 | 0 | 1.680.610 | 0 | 136.528.895 | 0,64 |
| Deduções da Receita Agropecuária | 0 | 0 | 3.252 | 0 | 28.070 | 0 | 11.926 | 0 | 3.020 | 0,00 |
| Deduções da Receita Industrial | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.424 | 0 | 517 | 0 | — | 0,00 |
| Deduções da Receita de Serviços | 30.601 | 0 | 13.681 | 0 | 51.763 | 0 | 123.488 | 0 | 159.282 | 0,00 |
| Deduções das Transferências Correntes | 267.430.072 | 1,87 | 326.359.847 | 1,97 | 385.821.713 | 2,23 | 409.138.190 | 2,23 | 460.766.101 | 2,16 |
| Deduções de Outras Receitas Correntes | 24.606.587 | 0,17 | 42.837.014 | 0,26 | 62.121.912 | 0,36 | 96.856.699 | 0,36 | 156.864.471 | 0,74 |
| **RECEITA ORÇAMENTÁRIA** | **10.694.813.606** | **74,74** | **12.508.504.808** | **75,42** | **12.605.899.544** | **73,02** | **13.611.421.822** | **73,02** | **15.259.959.633** | **71,67** |

**Fonte:** Balancete Consolidado Geral — dezembro de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 (CIASC).
**Inflator:** IGP-DI Médio.

Do exposto, verifica-se que a receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2011, totalizou R$ 21,29 bilhões.

Os números também demonstram crescimento anual consecutivo na arrecadação bruta do Estado. Em relação a 2010 (R$ 18,87 bilhões), os números de 2011 representaram um aumento de 12,84%. Considerando o valor bruto de 2007 (R$ 14,31 bilhões), o crescimento foi de 48,80% em cinco anos.

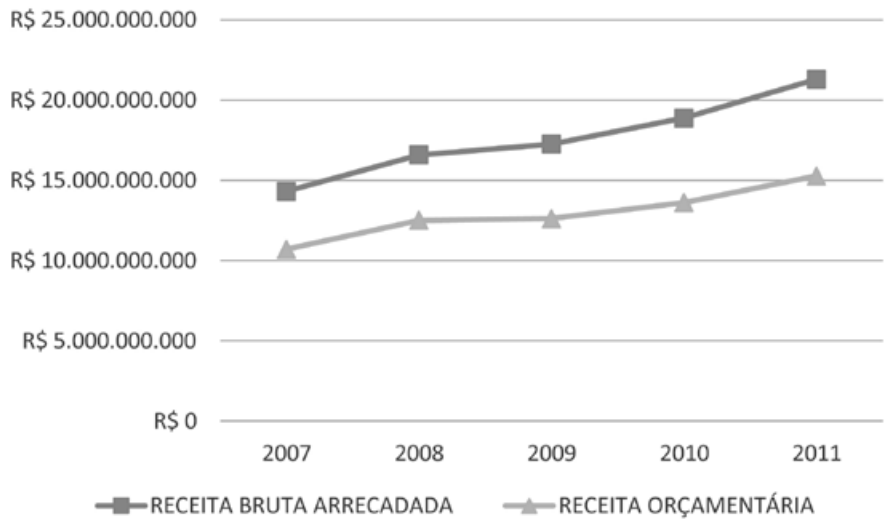
Do total de recursos orçamentários ingressados nos cofres estaduais (R$ 21,29 bilhões), 28,33% não ficaram no Estado para a utilização nas ações públicas previstas em seu orçamento. Tais valores constituíram as deduções da receita bruta, que importaram em R$ 6,03 bilhões.

Da receita tributária bruta, foram deduzidos R$ 5,27 bilhões — 24,77% da receita bruta total do Estado.

Considerando que a receita tributária bruta foi de R$ 13,72 bilhões, verifica-se que 38,44% dos tributos que ingressaram nos cofres estaduais não permaneceram no erário para fazer frente às ações públicas fixadas pelo Estado. Ainda, consiste na maior dedução, tendo em vista que reúnem os recursos repassados aos municípios em decorrência da repartição tributária definida na Constituição da República e a contribuição do Estado para a formação do FUNDEB. Ressalta-se que, neste último, os recursos retornam, em valor superior ou inferior, na forma de transferências correntes.

Percebe-se, ao longo dos últimos cinco anos, a dedução média sobre a receita bruta arrecadada de 26,60% sendo a máxima dedução de 28,33%, em 2011, e a mínima de 24,58%, em 2008. O Gráfico abaixo demonstra esta proporção comparando a receita bruta com a receita orçamentária.

**Evolução da Receita Bruta Arrecadada e Receita Orçamentária**




Há também deduções sobre as receitas de transferências correntes, que, em 2011, importaram em R$ 460,76 milhões. Nesse caso, destaca-se a parcela dos municípios na arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL) e dos fundos do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, Turismo e Esporte (SEITEC).

Nas outras receitas correntes também são deduzidos valores para o repasse dos municípios e a formação do FUNDEB, ambos sobre a arrecadação da Dívida Ativa. Além das deduções supracitadas, outras situações também são assim registradas, como indenizações e restituições.

Portanto, após as deduções, tem-se a receita orçamentária realizada, que traduz os valores que permanecem no caixa do Estado para execução de suas ações previstas no orçamento, ou seja, das despesas públicas. Conforme já mencionado, em 2011, tal receita importou em R$ 15,26 bilhões, e sua composição e evolução são analisadas nos próximos itens.

### 2.1.3.2 Comparativo entre a Receita Prevista e a Arrecadada

No processo de planejamento da atividade pública, a adequada previsão da receita é um aspecto fundamental para o gerenciamento das despesas que vão possibilitar a prestação dos serviços públicos e a realização dos investimentos desejados pela sociedade.

Tamanha é a importância da adequada previsão da receita pública que a LRF dedica uma seção exclusivamente ao tema (Seção I, do Capítulo III, arts. 11 a 13).

A Tabela 2.1.3.2 demonstra a receita prevista e a efetivamente arrecadada pelo Estado de Santa Catarina no Exercício de 2011:

TABELA 2.1.3.2

**COMPARATIVO ENTRE A RECEITA PREVISTA E A ARRECADA NO EXERCÍCIO DE 2011**

Valores em R$

| 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. Intraorçam. Correntes** | **796.953.939,00** | **836.067.419,05** | **39.113.480,05** | **4,91%** |
| **Rec. Intraorçam. 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%** |

Conforme demonstrado, a receita bruta arrecadada foi 2,53% superior à prevista, ao passo que a receita orçamentária arrecadada foi 1,58% superior à prevista.

A análise das receitas segregadas por categoria econômica revela que as receita correntes efetivamente arrecadadas foram 4,24% superior às previstas, ao passo que as receitas de capital arrecadadas foram 69,84% inferiores à previsão.

Destaca-se, dentre as receitas correntes, as tributárias, cuja arrecadação superou em 1,95% aos valores previstos, menor diferença percentual entre a previsão e a arrecadação. Já as receitas que apresentaram maior desvio entre a previsão e a arrecadação foram a patrimonial (141,95% superior à prevista), contribuições (52,17% superior à prevista), agropecuária (43,69% inferior à prevista) e industrial (20,27% inferior à prevista).

Dentre as receitas de capital, os valores previstos para cada grupo de fonte de recursos foram frustrados, posto que a arrecadação se deu em valores significativamente inferiores aos previstos. As divergências entre a previsão e a arrecadação, pela ordem das maiores divergências, foram as receitas com alienação de bens (94,55% inferiores às previstas), transferências de capital (92,87% inferiores às previstas), operações de crédito (70,67% inferiores às previstas) e de amortização de empréstimos (18,01% inferiores às previstas).

Este Corpo Técnico também procedeu à análise das receitas previstas e arrecadadas pelo Estado de Santa Catarina no período compreendido entre os exercícios de 2007 a 2011, visando verificar a adequação das previsões realizadas no período. Para tanto, foi elaborada a Tabela constante em anexo deste relatório.

Conforme demonstrado, no período que compreende os exercícios de 2007 a 2011, a receita bruta arrecadada foi 0,39% superior à prevista, ao passo que receita orçamentária arrecadada foi 0,19% inferior à prevista.

Observadas as categorias econômicas, 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.

Dentre as receitas correntes, as receitas tributárias são aquelas que apresentam a menor divergência entre as receitas previstas e às arrecadadas, posto que o somatório dos valores efetivamente arrecadados supera em 1,88% o somatório dos valores previstos, seguidas pelas outras receitas correntes, cuja arrecadação superou a previsão em 6,50%.

As origens que apresentaram maior desvio entre a previsão e a arrecadação foram a patrimonial (45,72% superior à prevista), agropecuária (43,73% inferior à prevista), contribuições (35,63 superior à prevista), industrial (34,31% inferior à prevista) e serviços (11,69% inferior à prevista).

Não obstante às divergências supracitadas em algumas fontes que compõem as receitas correntes, em valores totais da categoria econômica as receitas correntes apresentam bastante proximidade da arrecadação com a respectiva previsão.

Dentre as fontes de receitas de capital, a arrecadação acumulada no período se deu em valores significativamente inferiores aos previstos. Pela ordem, as maiores divergências entre a previsão e a arrecadação foram nas transferências de capital (89,82% inferiores às previstas), alienação de bens (57,81% inferiores às previstas), operações de crédito (54,01% inferiores às previstas) e de amortização de empréstimos (31,55% inferiores às previstas).

Diferente das receitas correntes, nas de capital a arrecadação fica bastante aquém da respectiva previsão. Tal situação merece destaque, tendo em vista que parcela significativa dos investimentos estaduais depende de receitas de capital, sobretudo de operações de crédito e transferências de capital.

### 2.1.3.3 Receita Orçamentária Realizada

A partir deste item, passa-se a analisar a receita orçamentária arrecadada, já desconsideradas as respectivas deduções da receita bruta.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estimou a receita orçamentária total para o exercício de 2011 em R$ 15,02 bilhões.

O confronto da estimativa supracitada com a receita orçamentária arrecadada — de R$ 15,26 bilhões — evidencia uma superação na expectativa da arrecadação da ordem de R$ 237,04 milhões.

A Tabela 2.1.3.3 apresenta a evolução da receita orçamentária realizada no último quinquênio, bem como a sua composição em nível de categoria econômica — correntes e de capital.

TABELA 2.1.3.3

## EVOLUÇÃO DA RECEITA ARRECADADA EM NÍVEL DE CATEGORIA ECONÔMICA PERÍODO DE 2007 A 2011

Em R$ 1,00

| EXERCÍCIO | RECEITAS CORRENTES (A) | | | | RECEITAS DE CAPITAL (B) | | | | RECEITA TOTAL (C) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VALOR | BASE FIXA | Δ% NO ANO | (A/C)% | VALOR | BASE FIXA | Δ% NO ANO | (B/C)% | VALOR | BASE FIXA | Δ% NO ANO |
| 2007 | 10.430.889.996 | | | 97,53 | 263.923.610 | | | 2,47 | 10.694.813.606 | | |
| 2008 | 12.231.256.391 | 17,26 | 17,26 | 97,78 | 277.248.416 | 5,05 | 5,05 | 2,22 | 12.508.504.807 | 16,96 | 16,96 |
| 2009 | 12.476.252.624 | 19,61 | 2,00 | 98,97 | 129.646.918 | -50,88 | -53,24 | 1,03 | 12.605.899.543 | 17,87 | 0,78 |
| 2010 | 13.452.651.659 | 28,97 | 7,83 | 98,83 | 158.770.162 | -39,84 | 22,46 | 1,17 | 13.611.421.822 | 27,27 | 7,98 |
| 2011 | 15.085.456.531 | 44,62 | 12,14 | 98,86 | 174.503.102 | -33,88 | 9,91 | 1,14 | 15.259.959.633 | 42,69 | 12,11 |

**Fonte:** Balancete Consolidado Geral — dezembro de 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 (CIASC).
**Obs.:** Os dados anteriormente demonstrados revelam, em nível de categoria econômica, a evolução da receita arrecadada em cada ano em relação ao início do quinquênio (coluna BASE FIXA), também em relação ao ano anterior (coluna % NO ANO) e ainda o percentual da categoria econômica em relação ao total arrecadado no respectivo exercício (colunas A/C % e B/C%).
**Inflator:** IGP-DI Médio.

As receitas correntes totalizaram R$ 15,08 bilhões, enquanto as de capital, R$ 174,5 milhões — 98,86% e 1,14%, respectivamente, do total da receita realizada.

O percentual das receitas correntes na composição total (98,86%), em 2011, representa um aumento em relação ao ano anterior, quando o valor correspondeu a 98,83%, revelando crescimento das receitas correntes num percentual superior ao das receitas de capital. Em todo o período analisado, as receitas correntes vêm mantendo aproximadamente esse percentual no total de receitas.

Em valores atualizados, vê-se que, em 2011 e em relação ao ano anterior, as receitas correntes apresentaram crescimento anual de 12,14%.

Quanto ao período demonstrado, verifica-se um constante crescimento das receitas correntes.

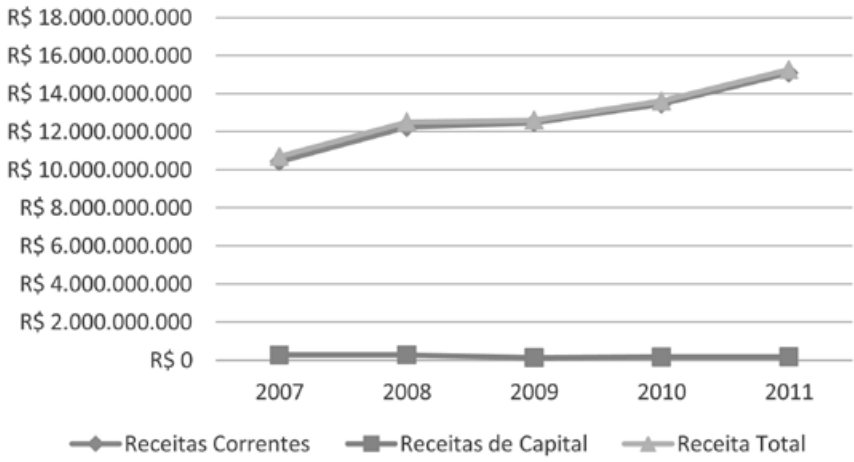
No tocante às receitas de capital, os números realizados em 2011 representam um aumento de 12,11% em relação ao ano anterior.

Em relação ao início do quinquênio (2007), o total da receita orçamentária arrecadada em 2011 representou um crescimento de 42,69%. Verifica-se que tal crescimento foi influenciado pelas receitas correntes, que cresceram 44,62%, contra um decréscimo de 33,88% das receitas de capital.

Verifica-se também que a receita orçamentária total cresceu anualmente durante todo o período de referência — de 2007 a 2011.

O Gráfico a seguir demonstra as evoluções da receita total, correntes e de capital, evidenciando os números ora comentados:

Evolução das Receitas Total, Corrente e de Capital




O Gráfico evidencia claramente a relação proporcional entre as evoluções da receita corrente e o total da receita orçamentária, demonstrando que a segunda acompanha diretamente a primeira. Apesar da diminuição acentuada da receita de capital no ano de 2009, não foi significativa para a receita total, tendo em vista a pequena participação na composição, que continuou acompanhando a receita corrente.

### 2.1.3.4 Evolução da Receita Orçamentária por Categoria Econômica e Origem

A Tabela 2.1.3.4 apresenta a evolução das receitas orçamentárias arrecadadas no período de 2007 a 2011, livres de suas deduções, com as respectivas composições das classificações em relação aos totais anuais:

TABELA 2.1.3.4

COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA REALIZADA — CATEGORIA ECONÔMICA E ORIGEM — PERÍODO DE 2007 A 2011

Em R$ 1,00

| RECEITA ORÇAMENTÁRIA | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | |
| **RECEITAS CORRENTES** | **10.430.889.992** | **97,53** | **12.231.256.385** | **97,78** | **12.476.252.624** | **98,97** | **13.452.651.658** | **98,83** | **15.085.456.531** | **98,86** |
| Receita Tributária | 5.987.256.417 | 55,98 | 6.282.744.653 | 50,23 | 6.638.738.787 | 52,66 | 7.603.098.316 | 55,86 | 8.447.498.587 | 55,36 |
| Receitas de Contribuições | 788.051.501 | 7,37 | 836.495.945 | 6,69 | 465.164.431 | 3,69 | 520.540.216 | 3,82 | 573.580.303 | 3,76 |
| Receita Patrimonial | 231.333.487 | 2,16 | 600.885.933 | 4,8 | 288.894.875 | 2,29 | 279.675.269 | 2,05 | 545.767.575 | 3,58 |
| Receita Agropecuária | 2.342.542 | 0,02 | 2.531.817 | 0,02 | 2.216.803 | 0,02 | 1.965.684 | 0,01 | 1.449.561 | 0,01 |
| Receita Industrial | 6.373.914 | 0,06 | 6.908.167 | 0,06 | 7.589.538 | 0,06 | 8.159.207 | 0,06 | 7.296.027 | 0,05 |
| Receita de Serviços | 145.631.524 | 1,36 | 148.120.819 | 1,18 | 175.917.631 | 1,4 | 168.145.789 | 1,24 | 169.537.610 | 1,11 |
| Transferências Correntes | 2.681.914.623 | 25,08 | 3.388.939.448 | 27,09 | 3.906.026.809 | 30,99 | 3.776.019.350 | 27,74 | 4.059.297.152 | 26,60 |
| Outras Receitas Correntes | 243.585.030 | 2,28 | 365.226.848 | 2,92 | 290.911.596 | 2,31 | 327.398.476 | 2,41 | 444.962.298 | 2,92 |
| Receita Intraorçamentária | 344.400.953 | 3,22 | 599.402.754 | 4,79 | 700.792.156 | 5,56 | 767.649.350 | 5,64 | 836.067.419 | 5,48 |
| **RECEITAS DE CAPITAL** | **263.923.606** | **2,47** | **277.248.413** | **2,22** | **129.646.915** | **1,03** | **158.770.162** | **1,17** | **174.503.102** | **1,14** |
| Operações de Crédito | 80.663.319 | 0,75 | 211.432.275 | 1,69 | 66.301.737 | 0,53 | 61.702.226 | 0,45 | 95.293.670 | 0,62 |
| Alienação de Bens | 81.307.807 | 0,76 | 12.811.841 | 0,1 | 5.611.898 | 0,04 | 7.674.448 | 0,06 | 3.495.826 | 0,02 |
| Amortização de Empréstimos | 34.334.247 | 0,32 | 36.878.788 | 0,29 | 38.704.902 | 0,31 | 52.201.007 | 0,38 | 51.493.895 | 0,34 |
| Transferências de Capital | 15.456.064 | 0,14 | 13.604.781 | 0,11 | 5.772.646 | 0,05 | 11.934.652 | 0,09 | 4.342.465 | 0,03 |
| Outras Receitas de Capital | 49.322.333 | 0,46 | 0 | 0 | 9.930.110 | 0,08 | 0 | - | — | - |
| Receita Intraorçamentária | 2.839.835 | 0,03 | 2.520.727 | 0,02 | 3.325.623 | 0,03 | 25.257.829 | 0,19 | 19.877.246 | 0,13 |
| **TOTAL** | **10.694.813.598** | **100** | **12.508.504.798** | **100** | **12.605.899.540** | **100** | **13.611.421.821** | **100** | **15.259.959.633** | **100** |

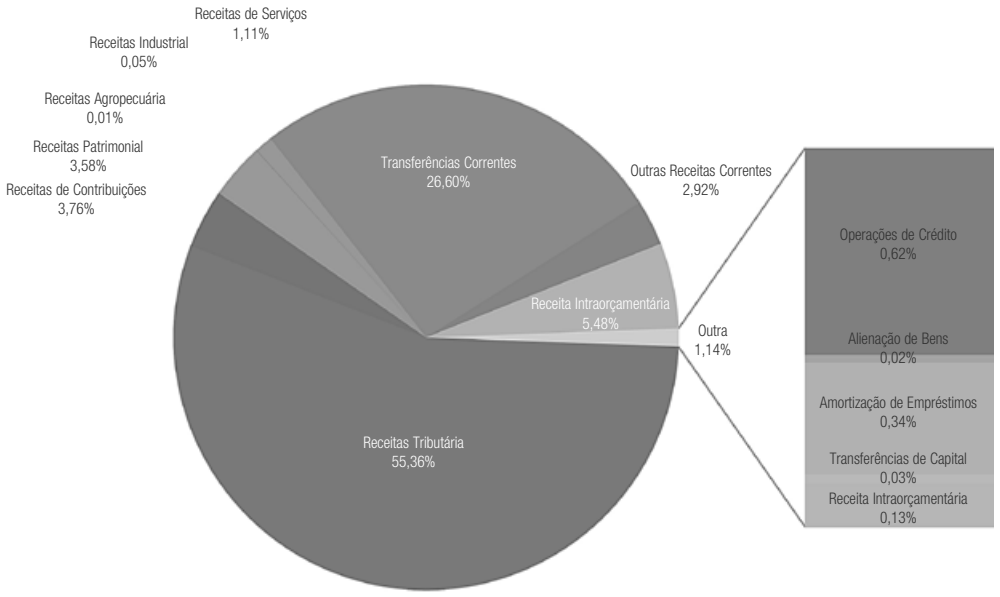
Verifica-se assim o percentual de participação das receitas por categoria econômica em relação à receita orçamentária total no período de 2011:

### Receitas Orçamentárias por Categoria Econômica

As receitas correntes representaram 98,86% da receita orçamentária total, enquanto as receitas de capital representam 1,14%.

As receitas orçamentárias de 2011 são compostas, por origem, da seguinte forma:

### Receitas por Origem

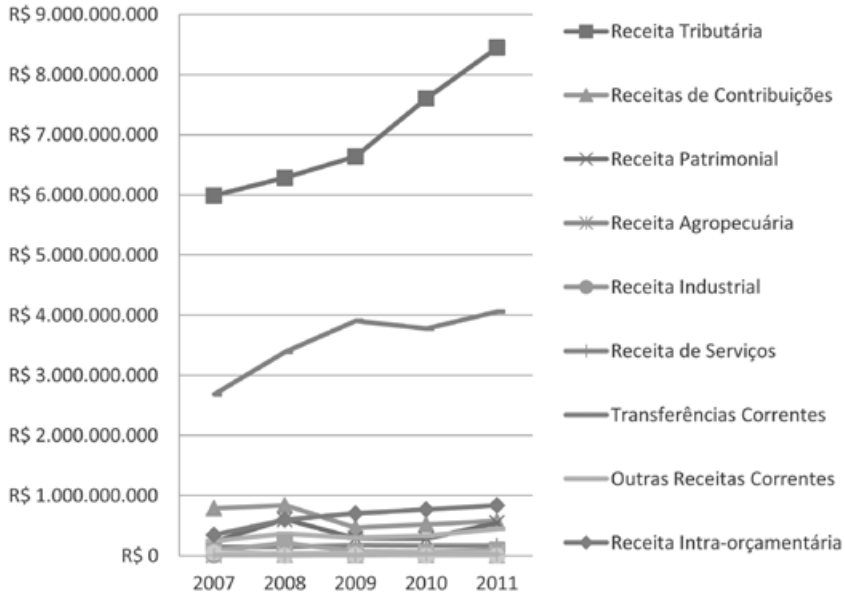


Observa-se a relevância das receitas tributárias e das transferências correntes, representando 55,36% e 26,60%, respectivamente, do total das receitas orçamentárias em 2011. Já as receitas de contribuições e a receita patrimonial representaram 3,76% e 3,58%, respectivamente.

Quanto às receitas intraorçamentárias, apesar de crescerem proporcionalmente no período de 2007 a 2011, de 3,22% a 5,48%, não são constituem ingressos aos cofres estaduais, visto que representam valores oriundos de operações realizadas entre órgãos ou entidades pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado. Portanto, do ponto de vista do Estado consolidado, não representam entrada de recursos no erário, tão somente circulação interna de um recurso que já ingressou anteriormente, momento em que foi reconhecida a receita orçamentária — aliás, o principal objetivo das receitas intraorçamentárias é, justamente, evitar essa duplicidade, sobretudo para os cálculos da LRF.

Ao longo de todo o período observado, percebe-se, portanto, a seguinte sequência de receitas, da mais relevante a menos relevante, em relação ao total: tributária, transferências correntes, contribuições, patrimonial e as outras receitas com menor representatividade, conforme evidenciado no Gráfico:

Evolução da Receita por Origem




### 2.1.3.5 Receitas Correntes

Percebe-se que R$ 8,44 bilhões, equivalentes a 55,36% desses ingressos, foram obtidos por meio de tributos (receita tributária), como se verá mais à frente. Tal percentual representou uma pequena diminuição da receita tributária na composição total em relação ao ano anterior, quando significou 55,86%.

Destaca-se que, em valores constantes, a arrecadação tributária do Estado vem crescendo anualmente de 2007 a 2011.

Em nível de origem, o segundo maior valor foi realizado na forma de transferências correntes, que, em 2011, alcançaram o montante de R$ 4,06 bilhões — 26,60% da receita orçamentária total.

As receitas de contribuições totalizaram R$ 573,58 milhões e representaram 3,76% do total realizado pelo Estado.

A receita patrimonial totalizou o montante de R$ 545,76 milhões, 3,58% do total arrecadado pelo Estado.

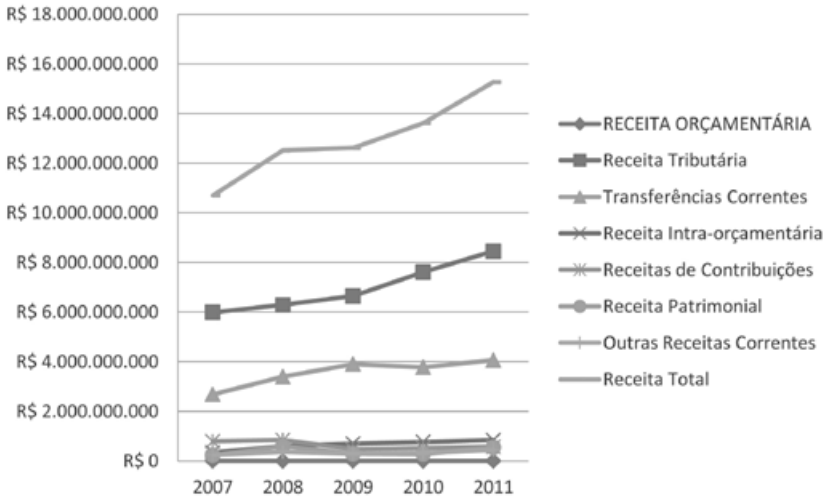
Ainda destaca-se o valor das receitas correntes intraorçamentárias, que atingiu R$ 836,06 milhões, representando 5,48%.

Já as receitas de serviços importaram em R$ 169,53 milhões — 1,11% do total.

As demais receitas correntes atingiram o montante de R$ 178,28 milhões, equivalente a 1,17% do total da receita orçamentária realizada pelo Estado no exercício de 2011.

A evolução das principais receitas correntes no quinquênio segue demonstrada:

**Evolução das Principais Receitas em Relação à Receita Orçamentária Total**




O gráfico evidencia o crescimento e a relevância das receitas total, tributária e de transferências correntes, demonstrando, ainda, o reflexo que a segunda causa na primeira.

2.1.3.5.1 Receita Tributária

Dada a relevância da receita tributária em relação às receitas correntes e em relação à receita orçamentária total, cabe a análise a seguir da sua evolução no quinquênio 2007/2011 (Tabela 2.1.3.5.1):

TABELA 2.1.3.5.1

## COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA REALIZADA
## PERÍODO DE 2007 A 2011

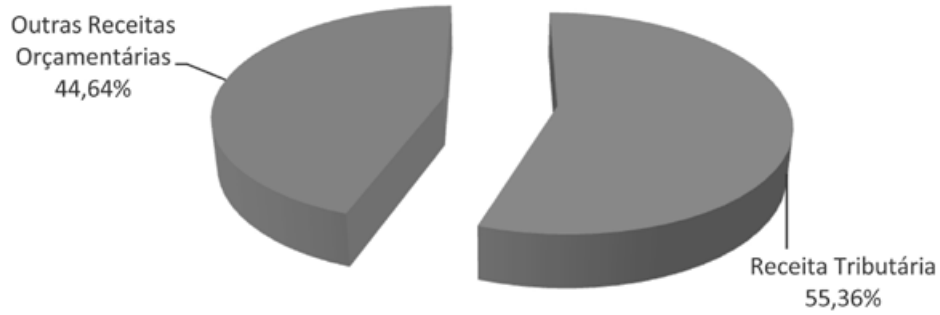
Em R$ 1,00

| RECEITA TRIBUTÁRIA | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | |
| **Impostos** | **5.715.041.641,07** | **95,45** | **5.973.612.536,25** | **95,08** | **6.323.833.638,17** | **95,26** | **7.253.606.179** | **95,40** | **8.089.391.539** | **95,76** |
| ICMS | 4.825.881.745 | 80,60 | 5.140.847.959 | 81,82 | 5.497.889.156 | 82,82 | 6.313.684.313 | 83,04 | 6.998.264.483 | 82,84 |
| IR | 548.448.749 | 9,16 | 472.956.950 | 7,53 | 434.944.974 | 6,55 | 524.648.804 | 6,90 | 628.113.057 | 7,44 |
| IPVA | 301.768.195 | 5,04 | 309.850.140 | 4,93 | 346.354.936 | 5,22 | 357.577.964 | 4,70 | 392.719.980 | 4,65 |
| ITCMD | 38.918.779 | 0,65 | 49.954.004 | 0,80 | 44.637.403 | 0,67 | 57.694.397 | 0,76 | 70.291.920 | 0,83 |
| ITBI | 24.173 | 0,00 | 3.484 | 0,00 | 7.169 | 0,00 | 701 | 0,00 | 2.099 | 0,00 |
| **Taxas** | **272.214.775,91** | **4,55** | **309.132.117,61** | **4,92** | **314.905.126** | **4,74** | **349.492.119** | **4,60** | **358.107.022** | **4,24** |
| Exercício de Poder de Polícia | 269.823.309 | 4,51 | 306.471.909 | 4,88 | 312.150.329 | 4,70 | 346.715.670 | 4,56 | 353.028.766 | 4,18 |
| Prestação de Serviços | 2.391.467 | 0,04 | 2.660.208 | 0,04 | 2.754.796 | 0,04 | 2.776.449 | 0,04 | 5.078.256 | 0,06 |
| **Contribuições de Melhoria** | **—** | **0,00** | **—** | **0,00** | **22** | **0,00** | **15** | **0,00** | **27** | **0,00** |
| Outras Contr. de Melhoria | — | 0,00 | — | 0,00 | 23 | 0,00 | 16 | 0,00 | 27 | 0,00 |
| **TOTAL** | **5.987.256.416,98** | **100** | **6.282.744.653,86** | **100** | **6.638.738.786** | **100** | **7.603.098.313** | **100** | **8.447.498.587** | **100,00** |

**Fonte:** Balancete Consolidado Geral de dezembro de 2007 a 2011.
**Inflator utilizado:** IGP-DI (médio).

Conforme já mencionado, as receitas tributárias, em 2011, totalizaram R$ 8,44 bilhões, representando 55,36% do total da receita orçamentária arrecadada pelo Estado.

### Participação da Receita Tributária em Relação à Receita Total




No que tange à sua composição, conforme demonstra a Tabela 2.1.3.4.1, 95,76% foram arrecadados por meio de impostos na ordem de R$ 8,09 bilhões.

Ainda em relação ao total dos impostos arrecadados, tal valor apresentou crescimento anual consecutivo em todo o quinquênio demonstrado, partindo de R$ 4,82 bilhões em 2007 até os valores realizados no exercício de 2011 (R$ 6,99 bilhões).

Quanto ao percentual dos impostos no total da receita tributária em 2011 (95,76%), representou pequeno aumento em relação a 2010 (95,4%), superior, ainda, aos percentuais da receita de impostos na composição da receita tributária nos exercícios de 2007 e 2008.

No tocante às taxas, em 2011, o Estado arrecadou R$ 358,10 milhões, representando 4,24% da arrecadação total de tributos.

Cabe ressaltar o crescimento anual da arrecadação de taxas em todo o período demonstrado na Tabela. Ainda, a maioria dessa arrecadação se dá pelas taxas cobradas em função do exercício do poder de polícia, conforme competência comum outorgada pela Constituição da República (art. 145, II).

2.1.3.5.1.1 Receitas de Impostos

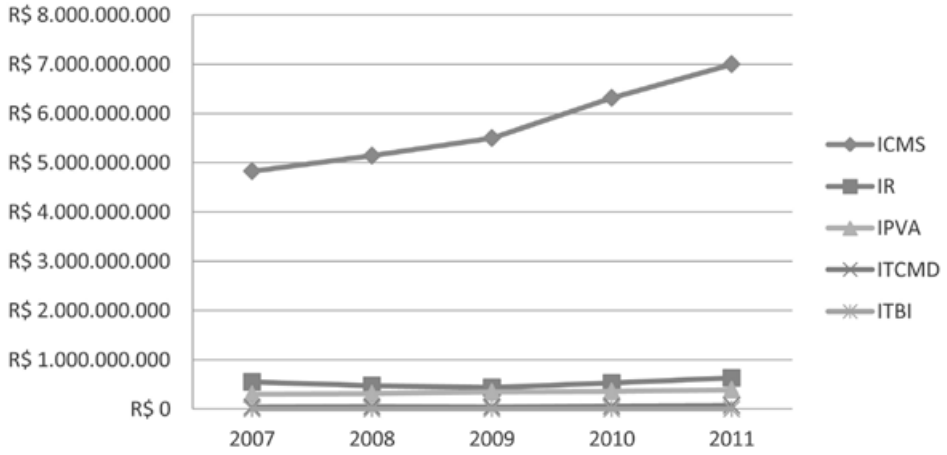
Os impostos cuja instituição compete aos estados são o ICMS, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD).

O segundo imposto com a maior arrecadação foi o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) que, por força do artigo 157, I, da Constituição da República, pertence ao Estado quando incidente na fonte sobre os rendimentos pagos a seus servidores. Em 2011, a arrecadação do referido imposto importou em R$ 628,11 milhões — 7,44% das receitas tributárias realizadas. Os números evidenciam também, nessa receita, um aumento em relação a 2010 — revertendo um período de queda anual verificado entre 2007 e 2009.

O ITCMD, em 2011, gerou uma arrecadação de R$ 70,29 milhões, correspondente a 0,83% do total dos tributos arrecadados pelo Estado após as deduções.

Observam-se os diferentes impostos arrecadados e suas evoluções de 2007 e 2011:

**Evolução dos Impostos**




Entre os impostos, o ICMS gerou uma arrecadação de R$ 6,99 bilhões, que, por sua vez, equivaleram a 82,84% da receita tributária no exercício de 2011.

Quanto ao IPVA, em 2011 foram arrecadados R$ 392,72 milhões, equivalentes a 4,65% da receita tributária do Estado no exercício. Nesse caso, ressalta-se o crescimento anual consecutivo desde 2007.

Considerando a evolução das receitas, podemos formar um comparativo entre receita orçamentária (após as deduções) de ICMS e de IPVA, entre o período de 2007 a 2011:

TABELA 2.1.3.5.1.1

**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS, ICMS e IPVA**
**PERÍODO DE 2006 A 2010**

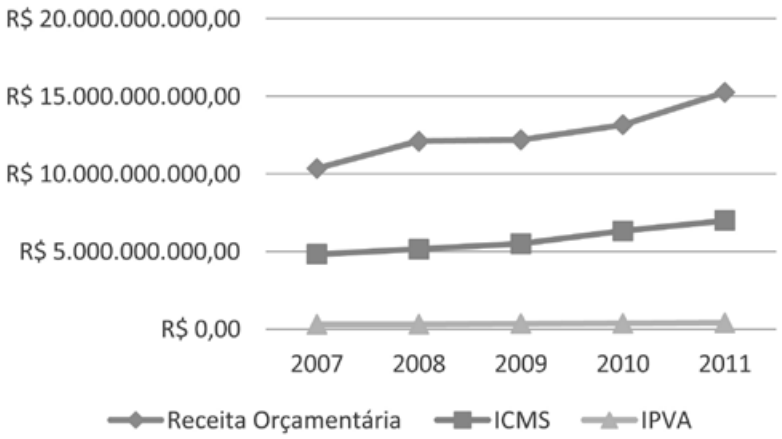
Em R$ 1,00

| Evolução das Receitas | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | | Valor | |
| **Receita Orçamentária** | **10.694.813.598** | **100** | **12.508.504.798** | **100** | **12.605.899.540** | **100** | **13.611.421.821** | **100** | **15.259.959.633** | **100** |
| ICMS | 4.825.881.745 | 45,12 | 5.140.847.959 | 41,10 | 5.497.889.156 | 43,61 | 6.313.684.313 | 46,39 | 6.998.264.483 | 45,86 |
| IPVA | 301.768.195 | 2,82 | 309.850.140 | 2,48 | 346.354.936 | 2,75 | 357.577.964 | 2,63 | 392.719.980 | 2,57 |

**Fonte:** Balanço Consolidado do Estado de 2007 a 2011.
**Inflator utilizado:** IGP-DI (médio).
**Obs.:** A coluna % representa a proporção em relação à receita orçamentária total.

Graficamente essa evolução apresenta-se com o seguinte comportamento:

**Comparativo da Evolução da Receita de ICMS e de IPVA em Relação à Receita Orçamentária**




De forma genérica, o crescimento da arrecadação do ICMS contribui diretamente para o crescimento do total da receita orçamentária.

Contudo, os anos de 2008 e 2009 apresentaram uma diminuição do percentual do ICMS em relação à receita orçamentária (41,10% e 43,61%, respectivamente), quando comparados ao exercício de 2007 (45,12%). Em 2010 e 2011, a participação voltou a crescer em relação a 2007, em que pese pequena queda no ano de 2011 (45,86%) em relação a 2010 (46,39%).

O IPVA, em média (no mesmo período), representou 2,65% e as suas variações não interferiram significativamente para o aumento continuado das receitas orçamentárias. No entanto, cabe destacar que esse imposto apresentou crescimento continuado de 2007 a 2011, atingindo 30,13%.

2.1.3.5.1.1.1 Receitas de ICMS

Pela sua composição absolutamente majoritária na formação do montante da receita tributária e total do Estado, este item apresenta a evolução, nos últimos cinco anos, da receita arrecadada pelo Estado na forma de tributos, de impostos e especificamente de ICMS. Tais dados estão apresentados em valores de receita bruta e orçamentária — esta última após as deduções — bem como as respectivas variações anuais (%).

TABELA 2.1.3.5.1.1.1

**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS, DE IMPOSTOS E DE ICMS**
**PERÍODO DE 2007 A 2011**

Em R$ 1,00

| Anos | Tributária | | | | Impostos | | | | ICMS | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Bruta | % | Orçamentária | % | Bruta | % | Orçamentária | % | Bruta | % | Orçamentária | % |
| 2007 | 9.279.970.606 | | 5.665.917.144 | | 9.007.669.938 | | 5.715.041.642 | | 7.768.949.410 | | 4.825.881.745 | |
| 2008 | 9.975.961.667 | 7,50 | 6.282.744.654 | 10,89 | 9.666.816.487 | 7,32 | 5.973.612.537 | 4,52 | 8.415.993.342 | 8,33 | 5.140.847.959 | 6,53 |
| 2009 | 10.830.081.644 | 8,56 | 6.638.738.787 | 5,67 | 10.515.022.939 | 8,77 | 6.323.833.638 | 5,86 | 9.157.787.281 | 8,81 | 5.497.889.155 | 6,95 |
| 2010 | 12.351.823.308 | 14,05 | 7.603.098.315 | 14,53 | 12.002.304.420 | 14,14 | 7.253.606.179 | 14,70 | 10.510.737.862 | 14,77 | 6.313.684.313 | 14,84 |
| 2011 | 13.722.374.484 | 11,10 | 8.447.498.587 | 11,11 | 13.364.244.282 | 11,35 | 8.089.391.539 | 11,52 | 11.665.556.229 | 10,99 | 6.998.264.483 | 10,84 |

**Fonte:** Balanço Consolidado do Estado de 2007 a 2011.
**Inflator utilizado:** IGP-DI (médio).
**Obs.:** As colunas "%" representam a variação da arrecadação em relação ao ano anterior.

O ICMS bruto, de 2007 a 2011, representou, em média, 85,01% da receita tributária bruta. Verifica-se que, nas três receitas acima demonstradas — tributárias, impostos e de ICMS —, a arrecadação de 2011 foi a maior dos últimos cinco anos, apresentando o segundo maior crescimento anual no período.

Quanto às receitas tributárias, os números demonstram que a arrecadação bruta do Estado em 2011 (R$ 13,72 bilhões) representou um aumento de 11,10% em relação a 2010 (R$ 12,35 bilhões). Vê-se também que houve um crescimento anual consecutivo nos últimos cinco anos, embora em percentuais oscilantes.

No caso da receita tributária orçamentária — descontadas as deduções — os R$ 8,44 bilhões arrecadados em 2011 representaram um incremento de 11,11% em relação aos números de 2010, maior crescimento anual dos últimos cinco anos.

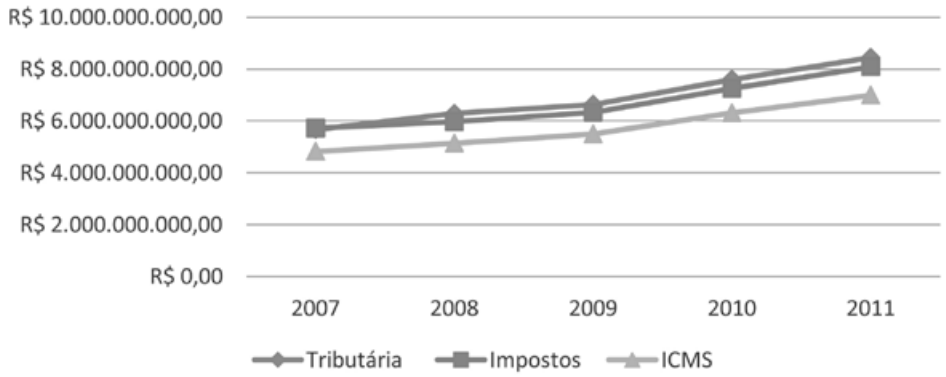
Em relação aos impostos, tanto a receita bruta quanto à orçamentária (após as deduções) apresentaram percentual de crescimento anual superior ao dos tributos nos últimos três anos. Observa-se também crescimento anual consecutivo nos últimos cinco anos.

No tocante ao ICMS, a arrecadação orçamentária de 2011, em relação ao início do quinquênio (ano de 2007), configurou um aumento de 45,02%.

Ainda em relação ao ICMS, no que tange à receita orçamentária — descontadas as deduções — os números de 2011 configuram um aumento de 10,84% em relação a 2010.

O Gráfico a seguir demonstra a evolução das receitas tributária, de impostos e de ICMS:

Evolução da Receita Orçamentária Tributária, de Impostos e de ICMS




2.1.3.5.2 Receitas de Transferências Correntes

As receitas de transferências correntes têm a segunda maior arrecadação, 26,60% da receita total do Estado, inferiores apenas às tributárias.

Segundo o Manual de Receita Nacional, as transferências correntes são ingressos provenientes de outros entes ou entidades, de recursos pertencentes ao ente/entidade recebedora ou ao ente/entidade transferidora, efetivado mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência. Os bens ou serviços gerados com a aplicação desses recursos pertencem ou se incorporam ao patrimônio do ente ou entidade recebedores.

Incluem as receitas de transferências intergovernamentais (de maior relevância), de instituições privadas, do exterior, de pessoas e de convênios. Em média, de 2007 a 2011, representaram 27,50% do total das receitas orçamentárias arrecadadas pelo Estado.

No caso do Estado, essa origem registra as receitas provenientes da participação estadual na receita da União — Fundo de Participação dos Estados (FPE) —, os recursos oriundos do FUNDEB, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os recebimentos por meio de convênios e outros. Também, nos exercícios de 2008 e 2009, ocorreram repasses feitos pela União em decorrência das calamidades que assolaram o Estado de Santa Catarina.

Ainda, no caso de recebimentos oriundos de instituições privadas, destacam-se os valores recebidos por intermédio do FUNDOSOCIAL e dos fundos que compõem o SEITEC.

TABELA 2.1.3.5.2

## COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES EXERCÍCIOS DE 2007 A 2011

Em 1,00

| | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| **TRANSF. CORRENTES** | **2.681.715.826** | **100** | **3.388.939.448** | **100** | **3.906.026.810** | **100** | **4.185.157.542** | **100** | **4.059.297.152** | **100** |
| **Intergovernamentais** | **2.377.155.185** | **88,64** | **2.899.656.645** | **85,56** | **3.351.446.982** | **85,8** | **3.500.738.430** | **83,65** | **3.457.159.560** | **85,17** |
| da União | 2.375.584.933 | 88,58 | 2.899.534.119 | 85,56 | 3.349.574.100 | 85,75 | 3.500.421.631 | 83,64 | 3.455.992.585 | 85,14 |
| Part. Receita da União | 673.982.012 | 25,13 | 744.181.336 | 21,96 | 663.897.403 | 17 | 956.938.152 | 22,87 | 824.692.884 | 20,32 |
| Cota parte do FPE | 449.429.980 | 16,76 | 532.068.219 | 15,7 | 507.652.811 | 13 | 645.265.369 | 15,42 | 615.202.324 | 15,16 |
| Cota parte do IPI | 165.015.567 | 6,15 | 164.512.655 | 4,85 | 127.233.602 | 3,26 | 244.250.757 | 5,84 | 151.379.031 | 3,73 |
| Cota parte da CIDE | 59.536.466 | 2,22 | 47.600.461 | 1,4 | 29.009.899 | 0,74 | 67.422.027 | 1,61 | 58.110.686 | 1,43 |
| Cota parte Imp.S/Op.Créd.,Câmbio,... | — | 0 | — | 0 | 1.091 | 0 | — | 0 | 843,29 | 0,00 |
| **Cota pte. Comp. Financ..** | **24.978.511** | **0,93** | **26.671.954** | **0,79** | **26.943.964** | **0,69** | **34.489.138** | **0,82** | **40.401.222** | **1,00** |
| Recursos Hídricos | 21.099.338 | 0,79 | 21.786.588 | 0,64 | 22.531.536 | 0,58 | 29.934.482 | 0,72 | 34.877.625 | 0,86 |
| CFEM | 2.170.417 | 0,08 | 2.495.678 | 0,07 | 2.635.658 | 0,07 | 2.450.553 | 0,06 | 2.856.660 | 0,07 |
| FEP | 1.708.756 | 0,06 | 2.389.688 | 0,07 | 1.776.769 | 0,05 | 2.104.103 | 0,05 | 2.666.937 | 0,07 |
| Outras Transf. Dec. de C.F. s/ Exportação | — | 0 | — | 0 | — | 0 | — | 0 | 0 | 0,00 |
| SUS | 911.900 | 0,03 | 1.930.142 | 0,06 | 14.706.554 | 0,38 | 572.654.833 | 13,68 | 464.026.206 | 11,43 |
| FNAS | — | 0 | 318.016 | 0,01 | 628.981 | 0,02 | 126.070 | 0 | 368.157 | 0,01 |
| FNDE | 115.610.536 | 4,31 | 110.466.939 | 3,26 | 228.023.301 | 5,84 | 200.533.824 | 4,79 | 236.546.665 | 5,83 |
| ICMS — Desoneração L.C. 87/96 | 50.332.432 | 1,88 | 46.501.353 | 1,37 | 46.033.921 | 1,18 | 54.287.789 | 1,3 | 52.522.909 | 1,29 |
| **Outras Transf. da União** | **108.264.425** | **4,04** | **279.616.907** | **8,25** | **358.014.890** | **9,17** | **114.048.461** | **2,73** | **102.058.676** | **2,51** |
| Tesouro | 105.159.287 | 3,92 | 107.593.114 | 3,17 | 64.879.826 | 1,66 | 45.073.266 | 1,08 | 54.683.168 | 1,35 |
| Administração Indireta | 3.105.138 | 0,12 | 3.835.251 | 0,11 | 3.339.700 | 0,09 | 3.992.273 | 0,1 | 4.130.101 | 0,10 |
| Emerg./Calamidade | — | 0 | 168.188.542 | 4,96 | 289.795.364 | 7,42 | 54.400.491 | 1,3 | 10.000.000 | 0,25 |
| Outras | — | 0 | — | 0 | — | 0 | 10.582.432 | 0,25 | 33.245.408 | 0,82 |
| FUNDEB | 961.523.571 | 35,85 | 1.168.020.193 | 34,47 | 1.375.887.379 | 35,22 | 1.507.567.310 | 36,02 | 1.665.400.396 | 41,03 |
| Convênios | 439.981.546 | 16,41 | 521.827.279 | 15,4 | 635.437.707 | 16,27 | 59.774.055 | 1,43 | 69.975.469 | 1,72 |
| de Estados | 5.059 | 0 | 9.654 | 0 | 1.643.352 | 0,04 | — | 0 | 0 | 0,00 |
| Convênios | 5.059 | 0 | 9.654 | 0 | 1.643.352 | 0,04 | — | 0 | 0 | 0,00 |
| de Municípios | 1.565.193 | 0,06 | 112.871 | 0 | 229.530 | 0,01 | 316.799 | 0,01 | 1.166.975 | 0,03 |
| Convênios | 440.627 | 0,02 | 112.871 | 0 | 119.973 | 0 | 213.439 | 0,01 | 1.166.975 | 0,03 |
| Outras Tr. de Municípios | 1.124.566 | 0,04 | — | 0 | 109.557 | 0 | 103.360 | 0 | 0 | 0,00 |
| **Instituições Privadas** | **302.886.194** | **11,36** | **460.588.129** | **14,44** | **515.329.359** | **14,2** | **638.264.465** | **15,25** | **538.911.361** | **13,28** |
| FUNDOSOCIAL | 144.409.084 | 5,38 | 249.667.149 | 7,37 | 317.300.058 | 8,12 | 380.080.398 | 9,08 | 318.036.330 | 7,83 |
| SEITEC | 158.477.110 | 5,91 | 210.920.980 | 6,22 | 198.018.345 | 5,07 | 245.273.777 | 5,86 | 213.041.642 | 5,25 |
| Cont. Doações I. Fiscais Apl. na Cultura, Turismo e Esporte | — | 0 | — | 0 | — | 0 | — | 0 | 0 | 0,00 |
| Convênios | — | 0 | — | 0 | — | 0 | — | 0 | | 0,00 |
| Fapesc | — | | — | | — | 0 | 12.154.627 | 0,29 | 1.184.745 | 0,03 |
| Outras — Adm. Indireta | — | | — | | — | 0 | 623.648 | 0,01 | 6.648.644 | 0,16 |
| **Fundos** | **1.674.447** | **0,02** | **28.693.784** | **0,83** | **39.250.469** | **0,94** | **46.148.861** | **1,1** | **63.211.897** | **1,56** |
| Fundo Pró-emprego | 589.235 | 0,02 | 6.374.670 | 0,19 | 12.262.371 | 0,31 | 20.171.307 | 0,48 | 26.398.352 | 0,65 |
| Fundo Educação Superior | — | 0 | 4.689.707 | 0,14 | 10.101.359 | 0,26 | 16.543.483 | 0,4 | 21.468.163 | 0,53 |
| Fundo de Desenvolvimento Rural | — | 0 | 17.004.403 | 0,5 | 14.173.728 | 0,36 | 9.434.071 | 0,23 | 15.345.383 | 0,38 |
| Convênios | 1.085.212 | 0,04 | 625.005 | 0,02 | 2.713.011 | 0,07 | — | 0 | | 0,00 |
| **Pessoas** | **—** | **0** | **890** | **0** | **—** | **0** | **5.786** | **0** | **14.334** | **0,00** |
| **Exterior** | **198.800** | **0,01** | **890** | **0** | **—** | **0** | **—** | **0** | **0** | **0,00** |

**Fonte:** Balanço Consolidado do Estado de 2007 a 2011.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Pelos números, as transferências correntes recebidas pelo Estado, em 2011, totalizaram R$ 4,06 bilhões.

Do total, 85,17% foram transferências governamentais (R$ 3,46 bilhões) e 13,28% se referem a valores transferidos por instituições privadas (R$ 538,91 milhões). Há também R$ 63,21 milhões recebidos do fundo Pró-emprego, de educação superior e de desenvolvimento rural, equivalentes a 1,56% do total recebido nessa origem de receita.

Nota-se que as transferências governamentais apresentaram crescimento anual consecutivo no período.

No que tange às transferências provenientes de instituições privadas, constata-se uma sequência de crescimento entre 2007 e 2010, apresentando redução de 15,56% em 2011.

Tal redução se deve à queda da arrecadação do FUNDOSOCIAL (R$ 318,03 milhões) e do SEITEC (R$ 213,04) no ano de 2011 frente à arrecadação de 2010 (R$ 380,03 milhões e R$ 245,27 milhões, respectivamente). O percentual de redução da arrecadação do FUNDOSOCIAL correspondeu a 16,32%, enquanto que a do SEITEC, 13,14%.

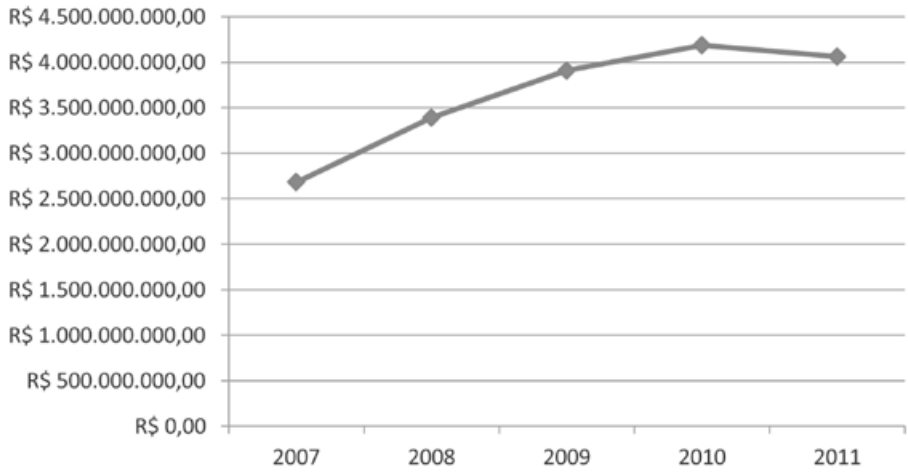
Quanto às transferências governamentais (R$ 3,45 bilhões), praticamente a totalidade (99,97%) veio da União, representando 85,14% do total das transferências correntes.

Já na participação legal na receita tributária da União, destaca-se que o Estado recebeu, em 2011, o montante de R$ 824,69 milhões — 20,32% do total das transferências correntes. Esses números representam uma redução de 13,82% em relação ao ano anterior e ocorreram nas participações sobre IR, IPI e CIDE, sendo que a mais significativa ocorreu na participação sobre o IPI, equivalente a 38,02%.

As transferências provenientes do FUNDEB importaram em R$ 1,66 bilhão, e representaram 41,03% do total das transferências correntes. Nesse caso registram-se os crescimentos anuais e consecutivos no período demonstrado.

O Gráfico a seguir demonstra a evolução das transferências correntes no quinquênio 2007-2011, evidenciando crescimento anual consecutivo no período até o exercício de 2010, com uma pequena queda em 2011:

Evolução das Transferências Correntes




### 2.1.3.6 Receitas de Capital

Segundo a Lei nº 4.320/64, são receitas de capital as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

Nota-se que a referida Lei não conceituou tais receitas, apenas as discriminou. Um conceito interessante encontra-se na doutrina de Castro (2008, p. 76), segundo o qual

> Receitas de capital são recursos recebidos em complemento às receitas correntes, para dar suporte às despesas do orçamento, obtidos mediante a constituição de dívidas ou alienação de componentes do ativo permanente, bem como amortização de empréstimos e financiamento concedidos a terceiros. São consideradas receitas apenas na contabilidade pública, pois são recursos que não alteram o patrimônio líquido da entidade, uma vez que existe, em contrapartida ao ingresso, aumento de passivo pela dívida assumida ou redução de ativo, pela alienação de um bem ou baixa do direito a receber de um empréstimo. São fatos permutativos envolvendo contas do sistema financeiro e do patrimonial.
> São considerados também como receitas de capital as transferências recebidas de órgão ou entidade de outra esfera de governo para aplicação em despesas de capital.

Portanto, no geral, são receitas não efetivas, posto que não aumentam a situação patrimonial líquida (patrimônio líquido) do Estado, tendo em vista que, no momento dos ingressos financeiros no Tesouro, ocorre também outra mudança no patrimônio, seja a entrada de uma dívida, a baixa de um valor a receber, seja a saída de um bem móvel ou imóvel alienado. A exceção fica por conta das transferências de capital, que são valores recebidos de outra esfera governamental para aplicação em despesas de capital, e, por isso, registradas nessa categoria econômica de receita. No entanto, acrescem à situação patrimonial, posto que do seu recebimento não surgem dívidas e nem são baixados valores do Ativo.

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.

Apesar disso, avaliam-se, na Tabela 2.1.3.6, as receitas que compõem de forma mais significativa as receitas de capital: Operações de Crédito, Amortização de Empréstimo e Transferências de Capital.

TABELA 2.1.3.6

**EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL, OPERAÇÕES DE CRÉDITO, AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL — PERÍODO DE 2007 A 2011**

Em R$ 1,00

| Receita | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| RECEITAS DE CAPITAL | 263.923.606 | 100 | 277.248.413 | 100 | 129.646.915 | 100 | 158.770.162 | 100 | 174.503.102 | 100 |
| Operações de Crédito | 80.663.319 | 31,59 | 211.432.275 | 78,82 | 66.301.737 | 52,86 | 61.702.226 | 40,17 | 95.293.670 | 54,61 |
| Amortização de Empréstimos | 34.334.247 | 13,45 | 36.878.788 | 13,75 | 38.704.902 | 30,86 | 52.201.007 | 33,98 | 3.495.826 | 2,00 |
| Alienação de Bens | 81.307.807 | 31,84 | 12.811.841 | 4,78 | 5.611.898 | 4,47 | 7.674.448 | 5,00 | 51.493.895 | 29,51 |
| Receita Intraorçamentária | 2.839.835 | 1,11 | 2.520.727 | 0,94 | 3.325.623 | 2,65 | 25.257.829 | 16,44 | 19.877.246 | 11,39 |
| Outras Receitas de Capital | 49.322.333 | 19,32 | — | 0,00 | 9.930.110 | 7,92 | — | 0,00 | — | 0,00 |
| Transferências de Capital | 15.456.064 | 6,05 | 13.604.781 | 5,07 | 5.772.646 | 4,60 | 11.934.652 | 7,77 | 4.342.465 | 2,49 |

**Fonte:** Balanço Consolidado do Estado de 2007 a 2011.
**Inflator:** IGP-DI (médio).
**Obs.:** As colunas "%" representam a variação da arrecadação em relação ao ano anterior.

As receitas com maior relevância para a composição da receita de capital em todo o período foram operações de crédito, representando, em média, 51,61%, enquanto as amortizações de empréstimos, as alienações de bens e as transferências de capital significaram, em média, 18,81%, 15,12% e 5,20%, respectivamente.

A receita efetiva — transferências de capital — em 2011 importou em R$ 4,34 milhões, enquanto que em 2007 representava R$ 15,45 milhões.

### 2.1.3.7 Receita Líquida Disponível

A Receita Líquida Disponível (RLD), quando da elaboração do projeto da Lei Orçamentária, constitui a base de cálculo sobre a qual são aplicados os limites percentuais da despesa a serem observados pelos poderes Legislativo e Judiciário, pelo MP, pelo TCE e pela UDESC. Para tanto, são observados os percentuais definidos na respectiva LDO.

Quando da execução do orçamento, os recursos oriundos das receitas orçamentárias são repassados mensalmente a cada Poder e Órgão, mediante aplicação dos limites percentuais respectivos sobre a RLD do mês imediatamente anterior ao daquele do repasse.

Conforme o art. 26 da LDO, para o Exercício de 2011 (Lei nº 15.297/10), a RLD resulta do somatório das receitas correntes do Tesouro do Estado, deduzidos os recursos vinculados provenientes de taxas que, por legislação específica, devem ser alocadas a determinados órgãos ou entidades, de transferências voluntárias ou doações recebidas, da compensação previdenciária entre o regime geral e regime próprio dos servidores, da cota-parte do Salário-educação, da cota-parte da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), da cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos.

O valor da RLD do Estado de Santa Catarina apurado no exercício de 2011, considerados os valores de cada fonte de receita publicados pela SEF, está demonstrado na Tabela 2.1.3.7, a seguir:

TABELA 2.1.3.7

**RECEITA LÍQUIDA DISPONÍVEL RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2011, APURADA CONFORME DADOS PUBLICADOS PELA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA**

Valores em R$

| RECEITAS | VALORES |
|---|---|
| **RECEITAS CORRENTES** | **12.526.030.358,16** |
| **RECEITAS TRIBUTÁRIAS** | **9.832.399.390,73** |
| **IMPOSTOS** | **9.830.253.137,93** |
| I.R.R.F. | 624.987.929,82 |
| I.P.V.A. ESTADUAL | 491.076.737,15 |
| I.T.C.M.D. | 85.677.857,45 |
| I.T.B.I. ESTADUAL | 2.099,18 |
| I.C.M.S. ESTADUAL | 8.628.308.514,33 |
| **TAXAS** | **2.146.252,80** |
| **RECEITA PATRIMONIAL** | **47.245.722,96** |
| **RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS** | **47.245.722,96** |
| DIVIDENDOS | 1.592,63 |
| REMUNERAÇÃO DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS | 47.244.130,33 |
| **RECEITA DE SERVIÇOS** | **10.546,10** |
| SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS | 10.546,10 |
| **TRANSFERÊNCIAS CORRENTES** | **2.533.649.004,84** |
| **TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO** | **1.010.749.600,88** |
| **PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DA UNIÃO** | **958.226.692,16** |
| F.P.E. ESTADO | 769.002.904,30 |

continua...

... continuação

| RECEITAS | VALORES |
|---|---|
| I.P.I. ESTADUAL | 189.223.787,86 |
| **TRANSF. FINANC. DO ICMS — DESONERAÇÃO — LC 87/96** | **52.522.908,72** |
| **TRANSFERÊNCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS** | **1.522.899.403,96** |
| TRANSFERÊNCIAS RECURSOS FUNDEB | 1.522.899.403,96 |
| **OUTRAS RECEITAS CORRENTES** | **112.725.693,53** |
| **MULTAS E JUROS DE MORA** | **95.264.243,36** |
| **MULTAS E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS** | **79.228.628,45** |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.T.C.M.D. | 4.154.427,63 |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.P.V.A. | 5.767.686,82 |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.C.M.S. | 69.306.514,00 |
| **MULTAS E JUROS DE MORA DÍV. ATIVA DOS TRIBUTOS** | **15.490.624,79** |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.P.V.A. | 1.388.981,54 |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.C.M.S. | 13.657.461,05 |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE I.T.C.M.D. | 444.182,20 |
| MULTAS E JUROS DE MORA DE OUTROS TRIBUTOS | — |
| **MULTAS DE OUTRAS ORIGENS** | **544.990,12** |
| **INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES** | **6.014.434,59** |
| INDENIZAÇÕES | 216.738,98 |
| RESTITUIÇÕES | 5.797.695,61 |
| **RECEITA DA DÍVIDA ATIVA** | **11.447.015,58** |
| **RECEITA DA DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA** | **8.710.445,02** |
| DÍVIDA ATIVA DO I.P.V.A. | 304.501,53 |
| DÍVIDA ATIVA DO I.C.M.S. | 8.263.131,04 |
| DÍVIDA ATIVA DO I.T.C.M.D. | 142.812,45 |
| **RECEITA DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA** | **2.736.570,56** |
| **RECEITAS DIVERSAS** | **0,00** |
| **DEDUÇÃO DA RECEITA** | **(2.075.489.690,70)** |
| DEDUÇÕES DE RESTITUIÇÕES DE RECEITAS | (13.037.518,42) |
| DEDUÇÕES PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB | (2.062.452.172,28) |
| **RECEITA LÍQUIDA DISPONÍVEL** | **10.450.540.667,46** |

**Fonte:** *Site* da Secretaria de Estado da Fazenda, Relatórios de Gestão Pública, Receita Líquida Disponível do Exercício de 2011.

Conforme os valores apresentados, a RLD do Estado de Santa Catarina, apurada no exercício de 2011, totalizou o montante de R$ 10.45 bilhões.

Por fim, destaca-se que o Item 2.1.7.1.7 deste Relatório detalha esclarecimentos acerca da 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.

## 2.1.4 Análise da Despesa Orçamentária Realizada

Este item analisa a despesa orçamentária do Estado, consolidada, os valores executados em 2011, sua composição e evolução, e ainda outras avaliações específicas.

A análise baseia-se no estabelecido pela Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ainda, são observadas a Portaria MOG nº 42/99, que, entre outros assuntos, estabelece a classificação por função, e a Portaria Interministerial nº 163/01, que trata das normas gerais de consolidação das contas públicas nacionais e dispõe sobre a classificação da despesa segundo a sua natureza.

### 2.1.4.1 Despesa por Funções de Governo

Segundo o art. 1º, § 1º, da Portaria MOG nº 42/99, entende-se por função o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A Tabela 2.1.4.1 apresenta, em valores atualizados, a evolução da despesa realizada por funções no quinquênio 2007-2011, bem como seus percentuais na composição do total executado no exercício em apreciação:

TABELA 2.1.4.1

**DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO**
**QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$ 1,00

| Função | 2007 (a) | 2008 (b) | 2009 (c) | 2010 (d) | 2011 (e) | % | % e/d | % e/a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Legislativa | 351.394.835 | 398.841.712 | 402.817.048 | 431.822.006 | 456.432.760 | 3,05 | 5,70 | 29,89 |
| Judiciária | 16.391.847 | 815.020.302 | 834.754.110 | 891.818.743 | 1.078.727.118 | 7,21 | 20,96 | 6.480,88 |
| Essencial a Justiça | 1.022.809.681 | 289.030.760 | 259.363.237 | 322.494.490 | 393.518.713 | 2,63 | 22,02 | - 61,53 |
| Segurança Pública | 1.179.456.205 | 184.194.223 | 1.512.618.761 | 1.585.691.569 | 1.692.891.098 | 11,32 | 6,76 | 43,53 |
| Administração | 743.430.280 | 3.065.377.430 | 741.442.781 | 933.991.021 | 989.917.808 | 6,62 | 5,99 | 33,16 |
| Assistência Social | 14.919.741 | 12.783.428 | 103.154.261 | 34.338.128 | 74.675.252 | 0,50 | 117,47 | 400,51 |
| Previdência Social | 1.728.246.335 | 1.729.247.271 | 2.223.578.425 | 2.466.846.013 | 2.796.865.332 | 18,71 | 13,38 | 61,83 |
| Saúde | 1.406.825.707 | 1.105.800.726 | 1.927.362.417 | 2.001.075.606 | 2.174.235.688 | 14,54 | 8,65 | 54,55 |
| Trabalho | 5.077.603 | 6.503.826 | 7.264.325 | 21.758.301 | 18.171.297 | 0,12 | - 16,49 | 257,87 |
| Educação | 1.564.084.580 | 1.872.583.370 | 1.991.613.459 | 2.172.806.512 | 2.344.795.989 | 15,68 | 7,92 | 49,91 |
| Cultura | 78.125.618 | 42.005.067 | 55.872.255 | 65.467.312 | 48.878.832 | 0,33 | - 25,34 | - 37,44 |
| Direitos e Cidadania | 763.977 | 352.947 | 667.124 | 233.440 | 8.945.573 | 0,06 | 3.732,06 | 1.070,92 |
| Desporto e lazer | 52.580.013 | 156.273.271 | 76.062.740 | 63.989.122 | 81.372.808 | 0,54 | 27,17 | 54,76 |
| Gestão Ambiental | 35.434.262 | 12.506.290 | 51.457.889 | 94.914.715 | 66.036.346 | 0,44 | - 30,43 | 86,36 |
| Urbanismo | — | 130.711.161 | 92.179.012 | 177.077.900 | - | — | -100,00 | — |
| Habitação | 27.013.608 | 20.319.050 | 32.024.456 | 30.944.110 | 26.821.192 | 0,18 | - 13,32 | - 0,71 |
| Saneamento | 9.321 | 70.464 | — | 223.658 | 2.347.265 | 0,02 | 949,49 | 25.082,48 |
| Energia | 534.343 | — | — | — | - | — | — | -100,00 |
| Transporte | 403.729.628 | 230.239.845 | 644.956.594 | 395.977.512 | 517.988.728 | 3,46 | 30,81 | 28,30 |
| Ciência e Tecnologia | 9.085.872 | 37.004.628 | 49.410.986 | 56.750.327 | 55.899.590 | 0,37 | - 1,50 | 515,24 |
| Agricultura | 377.282.992 | 91.966.470 | 423.754.743 | 433.206.148 | 453.976.341 | 3,04 | 4,79 | 20,33 |
| Indústria | — | 5.420 | — | — | - | — | — | — |
| Comércio e Serviços | 64.443.056 | 2.161.670 | 71.109.928 | 58.151.600 | 75.527.115 | 0,51 | 29,88 | 17,20 |
| Comunicações | — | 42.115.619 | 54.472.043 | 36.076.197 | 43.801.244 | 0,29 | 21,41 | 100,00 |
| Relações Exteriores | — | 1.370.463 | 1.527.379 | 1.544.541 | 2.926.922 | 0,02 | 89,50 | 100,00 |
| Encargos Especiais | 1.124.510.297 | 1.227.982.317 | 1.410.362.538 | 1.332.202.144 | 1.547.026.842 | 10,35 | 16,13 | 37,57 |
| Reserva de Contingência | — | — | — | — | — | — | — | 100,00 |
| **Total** | **10.206.149.804** | **11.474.467.732** | **12.967.826.512** | **13.609.401.115** | **14.951.779.855** | **100** | **-** | **-** |

**Fontes:** Relatório Execução Orçamentária por Função 2009, 2010 e 2011 — SIGEF/SC; Balanços Gerais do Estado de 2007 a 2008 — www.sef.sc.gov.br.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Para Feijó (2008, p. 293), consiste, junto com a estrutura programática, na mais moderna das classificações orçamentárias da despesa, pois visa ao fornecimento de informações das realizações do governo nas áreas em que este atua.

Independente de o gasto estar relacionado à folha de pagamento, ao serviço da dívida (juros e encargos mais amortização), a outros custeios ou até mesmo a investimentos, antes disso, a função evidencia em que área está sendo aplicado o recurso — saúde, educação, previdência, segurança pública, agricultura, etc.

Inicialmente, cabe destacar que a despesa orçamentária realizada pelo Estado, no exercício de 2011, importou em R$ 14,95 bilhões.

Em 2011, de acordo com os dados, a função com o maior volume de gastos foi a Previdência Social, com R$ 2,79 bilhões — 18,71% da despesa orçamentária do Estado.

O segundo maior valor está registrado na Educação, na qual foram despendidos R$ 2,34 bilhões — 15,68% do total dos gastos estaduais no exercício.

A função Saúde registra aplicação de 14,54% da despesa orçamentária total, importando em uma despesa de R$ 2,17 bilhões.

No tocante à Segurança Pública, os gastos registrados na função, em 2011, 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. Em 2011, tais valores somaram R$ 1,54 bilhão e comprometeram 10,35% da execução orçamentária da despesa.

Ressalta-se que, de acordo com a Portaria MOG nº 42/99, os encargos especiais englobam despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, assim, uma agregação neutra. Em outras palavras, significa dizer que, não obstante o seu aspecto legal e necessário, tais gastos não configuram aplicação em nenhuma área que represente qualquer benefício à sociedade — saúde, educação, cultura, segurança pública, etc. — pois constituem tão somente o cumprimento de obrigações financeiras e legais do Estado.

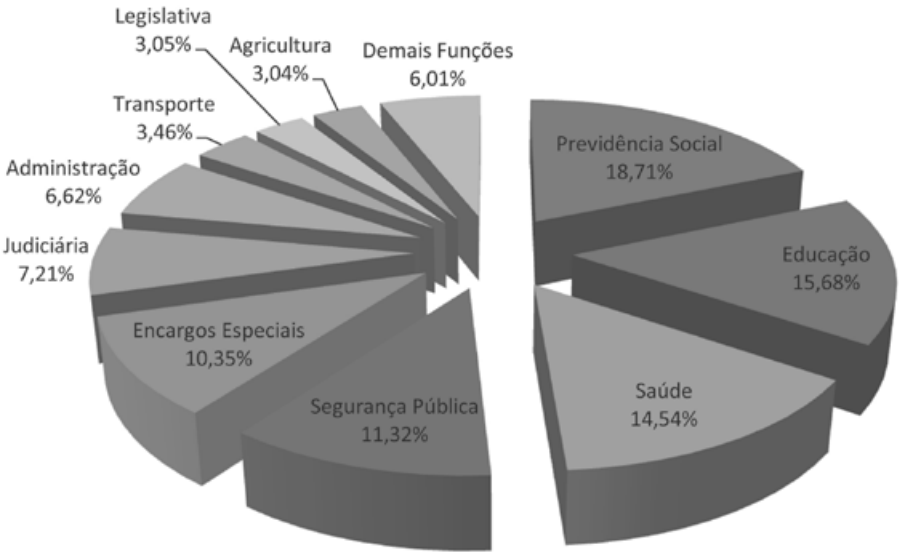
Na função Agricultura, consumiu-se 3,04% das despesas do Estado, com R$ 453,94 milhões despendidos.

Já no 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.

Destaca-se que as funções Energia, Indústria e Urbanismo não registram aplicações de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

A composição da despesa orçamentária executada em 2011, em nível de função, fica mais bem demonstrada no Gráfico a seguir:

**Despesas por Função**



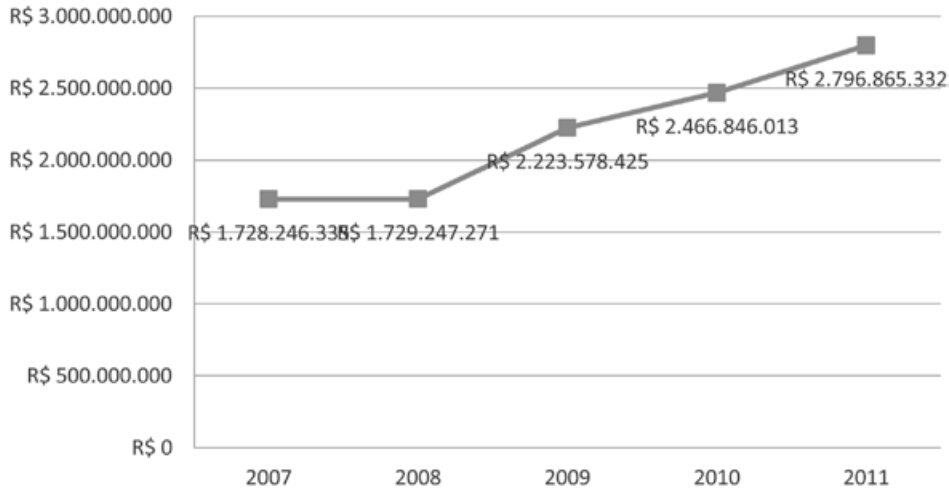

A evolução das despesas executadas em algumas funções de governo também merece destaque.

Na função Previdência Social, destaca-se o crescimento anual consecutivo no período demonstrado — à exceção de 2008, em patamares significativos. Em relação ao ano anterior (R$ 2,46 bilhões), seus gastos aumentaram 13,38%.

Ainda, se comparados com os valores de 2007 (R$ 1,72 bilhões), as despesas cresceram 61,83% nos últimos quatro anos. O crescimento das despesas da função Previdência Social está ligada 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.

A evolução das despesas com a função Previdência Social está demonstrada no Gráfico a seguir:

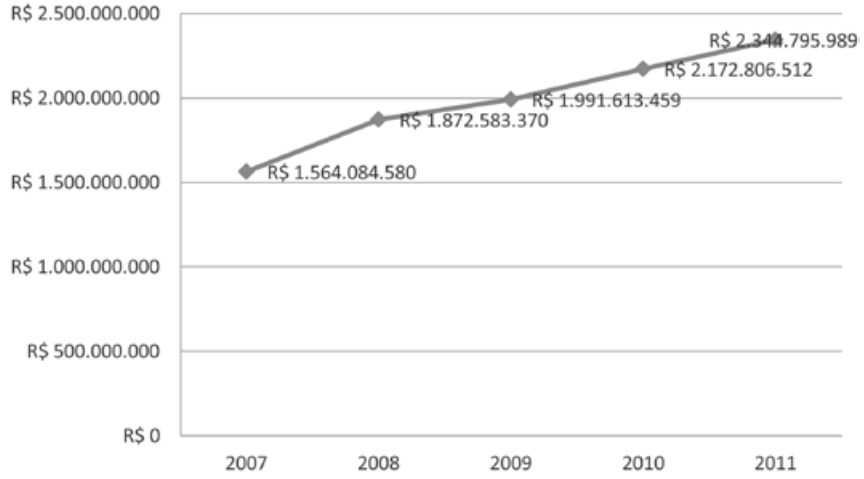
**Evolução da Função Previdência Social**




É oportuno destacar que a análise da evolução das despesas realizadas por função, ao longo do quinquênio que compreende os exercícios de 2007 a 2011, merece a devida ponderação, uma vez que, no exercício de 2008, todas as despesas com pessoal foram classificadas na função Administração, ainda que diretamente relacionadas com outras funções, tais como educação, saúde, segurança pública. Tal procedimento, adotado quando da elaboração da lei orçamentária, gerou significativas distorções na análise da evolução das despesas efetivamente realizadas quando observadas sob o enfoque da função, fato apontado por este Tribunal no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado referentes àquele exercício. Feita a ressalva, passa-se à análise das demais funções.

No tocante à Educação, verificou-se um crescimento nas respectivas aplicações, em relação ao ano anterior, de 7,92%. Em relação a 2007, os gastos realizados em 2010 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.

Evolução da Função Educação

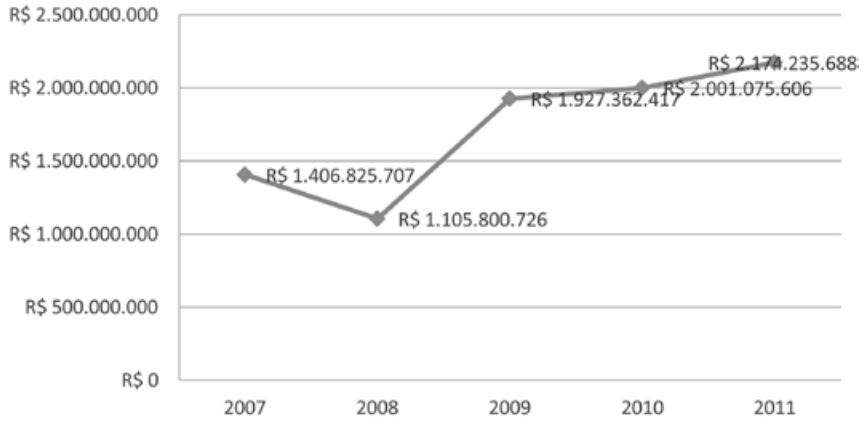



Na função Saúde, área na qual a sociedade catarinense vem identificando como um dos principais problemas a ser urgentemente atacado pelo poder público, vê-se que os gastos de 2011 representaram um aumento de 96,62% em relação ao exercício de 2008.

Contudo reitera-se que os gastos de 2008 tiveram sua avaliação prejudicada pela classificação indevida de despesas com pessoal, desta função, na função Administração — situação essa apontada por este Tribunal no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado referentes àquele exercício.

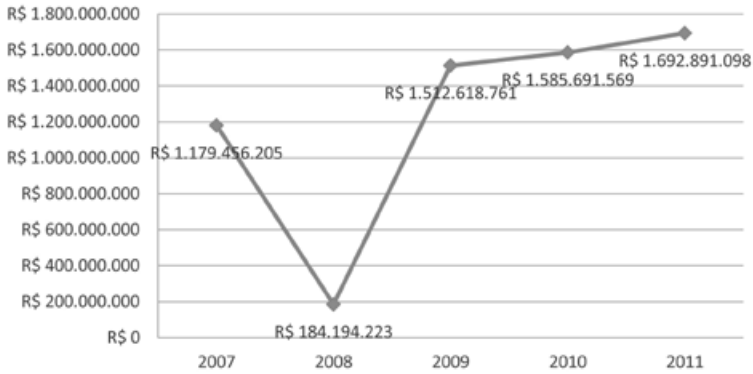
Ainda em relação à Saúde, as despesas de 2011, se comparadas com o início do quinquênio (2007), configuram um aumento de 54,55%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%). A evolução dos recursos aplicados na função Saúde está mais bem demonstrada no Gráfico a seguir:

Evolução da Função Saúde



No caso da Segurança Pública, em relação ao ano anterior, o montante das despesas representou um aumento de 6,76%, ao passo que a receita orçamentária total do Estado, 7,98%, ou seja, a função Segurança Pública diminuiu sua participação em relação às receitas totais. Em relação a 2008, a análise restou prejudicada pelo mesmo motivo destacado na função Saúde. 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%).

Evolução da Função Segurança Pública

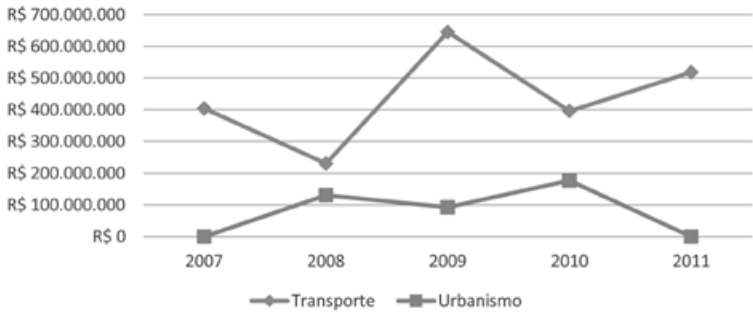



As despesas realizadas na função Transporte (R$ 517,98 milhões), em 2011, representaram um crescimento da ordem de 30,81% em relação ao ano anterior, em contraponto àquele exercício, o qual apresentou uma queda no volume de recursos aplicados nessa finalidade.

Em relação a 2007, o crescimento das despesas realizadas na função Transporte cresceram 28,30%, percentual inferior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).

Cabe ressaltar, nessa evolução, os valores aplicados — sobretudo nos exercícios de 2008 e 2010 — na função Urbanismo, haja vista a possibilidade de uma reclassificação, nessa função, de parte dos gastos com a função Transporte. Em que pese tal procedimento ser inadequado, a possibilidade de que tenha ocorrido é bastante plausível, quando comparada à evolução das despesas realizadas nas duas funções, conforme demonstra o Gráfico a seguir:

Evolução das Funções Transporte e Urbanismo

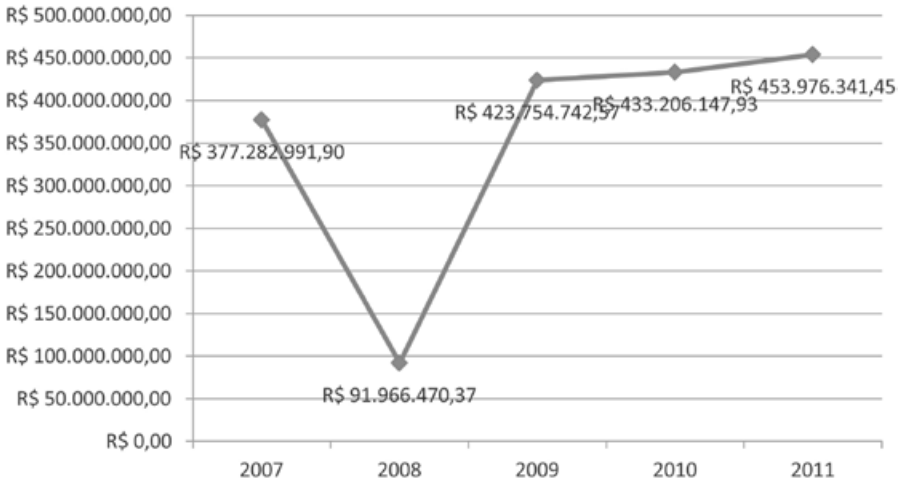


Já a Agricultura, após queda significativa nos valores registrados em 2008, retornou aos patamares anteriores com aplicação de recursos superior aos demais exercícios do quinquênio demonstrado.

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%).

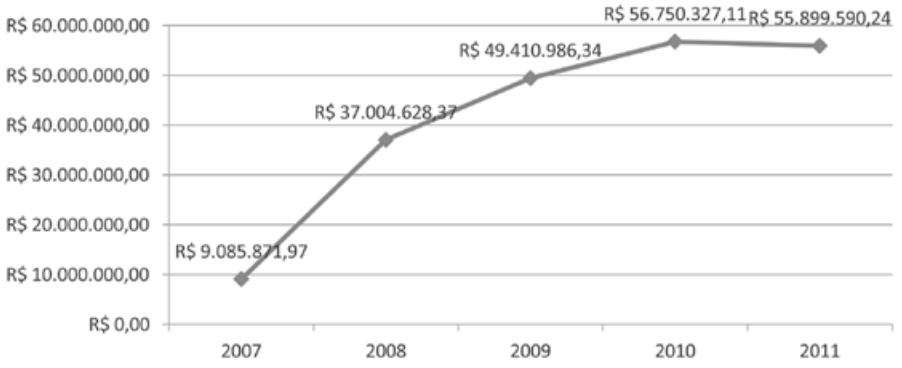
A evolução dos recursos aplicados na função Agricultura está mais bem demonstrada no Gráfico a seguir:

**Evolução da Função Agricultura**




No que tange à Ciência e Tecnologia, o valor aplicado em 2011 (R$ 55,89 milhões) representa uma redução de 1,50% em relação a 2010 (R$ 56,75 milhões). Ressalta-se, ainda, que a aplicação de recursos em 2011 representou 0,37% da despesa total do Estado. Em relação ao início do quinquênio (2007), o percentual de crescimento das despesas na função acumula 515,24%. Tal evolução fica bem demonstrada no Gráfico a seguir:

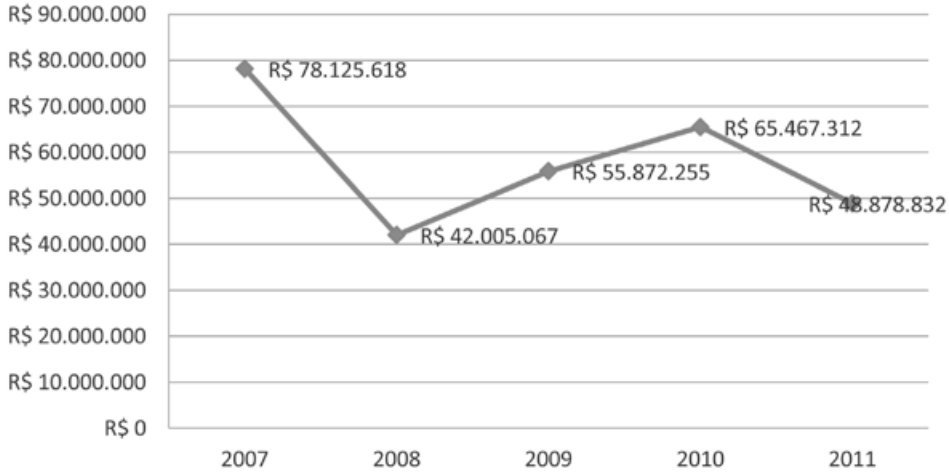
**Evolução da Função Ciência e Tecnologia**



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.

Ressalta-se que o comportamento da evolução das despesas com a função Cultura no ano de 2011, em relação ao exercício anterior, apresenta comportamento inverso ao da arrecadação do Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), a qual apresentou crescimento de 26,91% no mesmo período.

Evolução da Função Cultura




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.

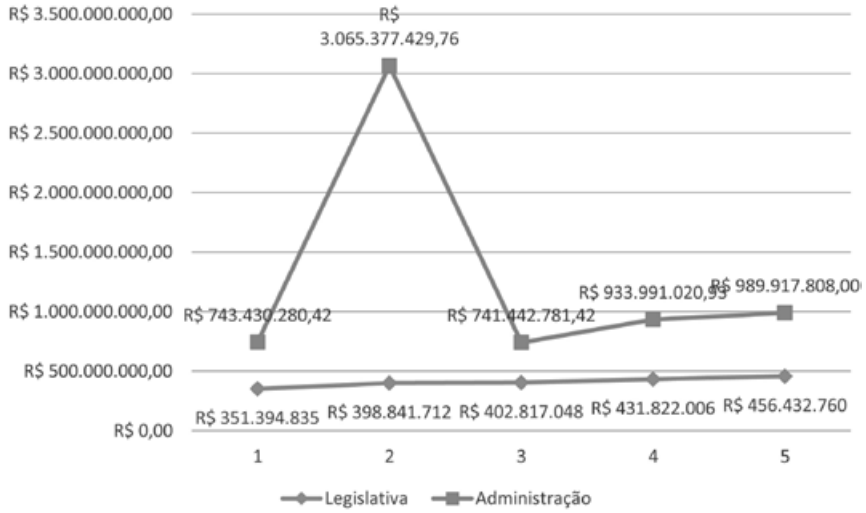
Outras funções, da mesma forma, registraram um significativo aumento em relação ao ano anterior, com destaque para Direitos e Cidadania (32,06%), Comunicações (21,41%), Comércio e Serviços (29,88%) e Desporto e Lazer (27,17%).

Na função Administração, os números demonstram um aumento de 5,99%, em relação ao ano anterior.

A função Legislativa, que engloba as ações legislativas e de controle externo e são exercidas pela ALESC e o TCE respectivamente, apresentou, em 2011, uma evolução de 5,70% sobre o ano de 2010.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução das duas últimas funções comentadas:

Evolução das Funções Legislativa e Administração




Na linha da função Administração, fica evidente a distorção nos gastos ocasionada pela classificação indevida de despesas relacionadas a pessoal, ocorrida no exercício de 2008, e já destacada na análise das funções Saúde e Segurança Pública.

### 2.1.4.2 Despesa por Categoria Econômica e Grupos de Natureza da Despesa

Segundo o art. 12 da Lei nº 4.320/64, 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.

A Tabela 2.1.4.2 apresenta a respectiva evolução em valores atualizados entre os exercícios de 2007 a 2011:

TABELA 2.1.4.2

EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA REALIZADA POR CATEGORIA ECONÔMICA
QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$ 1,00

| Ano | Despesas Correntes (a) | | | | Despesas de Capital (b) | | | | Despesa Total (c) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | Base Fixa | Δ% no ano | (a/c)% | Valor | Base Fixa | Δ% no ano | (b/c) % | Valor | Base Fixa | Δ% no ano |
| 2007 | 9.084.787.756 | 100 | 0 | 89,01 | 1.121.396.541 | 100 | 0 | 10,99 | 10.206.184.297 | 100 | 9,4 |
| 2008 | 9.910.573.903 | 9,09 | 9,09 | 86,37 | 1.563.893.830 | 39,46 | 39,46 | 13,63 | 11.474.467.733 | 12,43 | 12,43 |
| 2009 | 11.218.570.020 | 23,47 | 13,18 | 86,50 | 1.751.256.491 | 56,17 | 11,98 | 13,50 | 12.967.826.511 | 27,06 | 13,01 |
| 2010 | 12.000.116.327 | 32,09 | 6,99 | 88,18 | 1.609.284.786 | 43,51 | -8,11 | 11,82 | 13.609.401.113 | 33,34 | 4,95 |
| 2011 | 13.424.081.574 | 47,76 | 11,87 | 89,78 | 1.527.698.281 | 36,23 | -5,07 | 10,22 | 14.951.779.855 | 46,50 | 9,86 |

**Fonte:** Balancete do Razão Consolidado Geral de dezembro — Exercícios de 2007 a 2011.
**Inflator utilizado:** IGP-DI (médio).

Em relação a 2010, os gastos totais de 2011 evidenciam um crescimento de 9,86%, superior ao crescimento anual do exercício de 2010 (4,95%), porém inferior, ainda, aos crescimentos anuais verificados em 2009 (13,01%) e em 2008 (12,43%).

Os números demonstram também que, em 2011, as despesas correntes totalizaram R$ 13,42 bilhões e representaram 89,78% da despesa orçamentária total (R$ 14,95 bilhões), ao passo que, em 2010, representaram 88,18% na composição total.

Já os gastos de capital importaram em R$ 1,52 bilhão — 10,22% do total — enquanto, no exercício de 2010, representaram 11,82% da despesa total.

O Gráfico a seguir demonstra a composição da despesa orçamentária realizada pelo Estado, no exercício de 2011, em nível de categoria econômica:

**Composição das Despesas por Categoria Econômica**

Constata-se ainda, em relação às despesas correntes de 2011, um crescimento anual de 11,87% em relação ao exercício anterior, contra uma redução de 5,07% das despesas de capital para o mesmo período.

Ainda, os gastos correntes mostram crescimento anual em todos os exercícios do quinquênio em percentual menor no exercício de 2010.

Em relação ao exercício de 2007 (R$ 9,08 bilhões), as despesas correntes do Estado em 2011 representaram um crescimento de 47,76%.

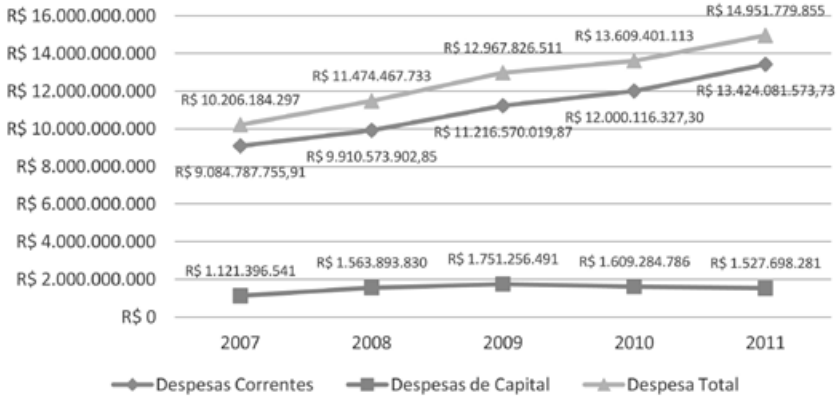
Diferente das despesas correntes, nos gastos de capital o período demonstrado evidencia oscilações, alternando crescimentos e quedas anuais. Nessa categoria, destacam-se os crescimentos anuais de 39,46% ocorridos em 2008, e de 11,98% em 2009 — impulsionados, em grande parte, pelo aumento nos investimentos.

Nos últimos cinco anos, verifica-se que as despesas de capital apresentaram uma tendência de crescimento entre 2007 e 2009, evidenciada pela oscilação positiva de 56,17% no período. Nos exercícios de 2010 e 2011, foram observadas reduções na ordem de 8,11% e de 5,07%, de forma que o montante das despesas de capital ao final de 2011 foi 36,23% superior àquele registrado no exercício de 2007.

Em relação aos percentuais supracitados, vê-se, desde 2008, um contínuo crescimento das despesas correntes, e, consequentemente, queda das despesas de capital na composição dos gastos totais do Estado. Tal informação merece destaque, visto que, nesse mesmo período, as despesas de capital apresentaram crescimento, embora em percentuais inferiores aos das despesas correntes, razão pela qual as primeiras reduziram sua participação percentual no total das despesas, evidenciando forte crescimento dos gastos correntes.

O Gráfico a seguir permite melhor visualização do comportamento da despesa orçamentária do Estado, total e segregada em nível de categoria econômica, ao longo do último quinquênio:

**Evolução das Despesas por Categoria Econômica**




É visível a relação direta entre o total dos gastos do Estado e os correntes, evidenciando a influência do segundo no primeiro.

As linhas também mostram a redução no montante das despesas de capital nos últimos dois anos, em relação aos três primeiros anos do quinquênio.

### 2.1.4.2.1 Despesa Executada em Nível de Grupos de Natureza — Exercícios de 2007 a 2011

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 trouxe à classificação da despesa pública brasileira, logo após a categoria econômica, a figura do grupo de natureza de despesa, que, segundo seu art. 3º, § 2º, é a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto.

Assim, no caso das despesas correntes, a classificação evidencia se estas pertencem à folha de pagamento (pessoal e encargo sociais), ao custeio da dívida pública (juros e encargos da dívida), ou, ainda, se em nenhum dos dois.

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 apresenta a evolução da despesa orçamentária executada por categoria econômica e grupos de natureza de despesa no quinquênio 2007-2011:

TABELA 2.1.4.2.1

**DESPESA REALIZADA POR GRUPOS DE NATUREZA**
**QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$ 1,00

| Despesas | 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:** BGEs de 2007 a 2011.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Em nível de grupo de natureza de despesa, o maior gasto aparece nas despesas com pessoal e encargos, na ordem de R$ 8,50 bilhões — 56,88% das despesas totais do Estado.

Destaca-se que as outras despesas correntes, em 2011, foram 35,30% inferiores às do ano anterior, revertendo a tendência de crescimento anual verificada nos anos anteriores do quinquênio, acumulando 13,37% de redução em relação a 2007.

No que tange às despesas com pessoal e encargos sociais, os gastos realizados em 2011 (R$ 8,50 bilhões) significam um aumento de 66,84% em relação ao ano anterior, e de 120,32% em relação aos valores despendidos no exercício de 2007. Também ressalta-se o crescimento anual consecutivo desses gastos.

Destaca-se que esse aumento nos gastos com pessoal e encargos sociais, bem como a diminuição nas outras despesas correntes, em grande parte foi ocasionado pela reclassificação dos gastos com inativos e pensionistas, que passaram do segundo para o primeiro grupo, conforme Decreto nº 26/11 e em consonância com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/10, que, por sua vez, alterou a Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/01.

Somando-se os grupos relacionados à dívida pública, tem-se o terceiro maior volume de aplicações em 2011, correspondente aos dispêndios realizados com o pagamento do serviço da dívida, que totalizaram 10,04% da despesa total, resultante da soma dos juros e encargos (despesas correntes) e das amortizações (despesas de capital), que representaram 6,68% e 3,36%, respectivamente, da despesa total. Cumpre destacar, ainda, o crescimento de 16,85% do serviço da dívida em relação ao total despendido no exercício anterior, fortemente influenciado pelo aumento do valor gasto com juros e encargos da dívida (R$ 998,23 milhões) face ao ano de 2010 (R$ 841,59 milhões), perfazendo um aumento de 18,61%.

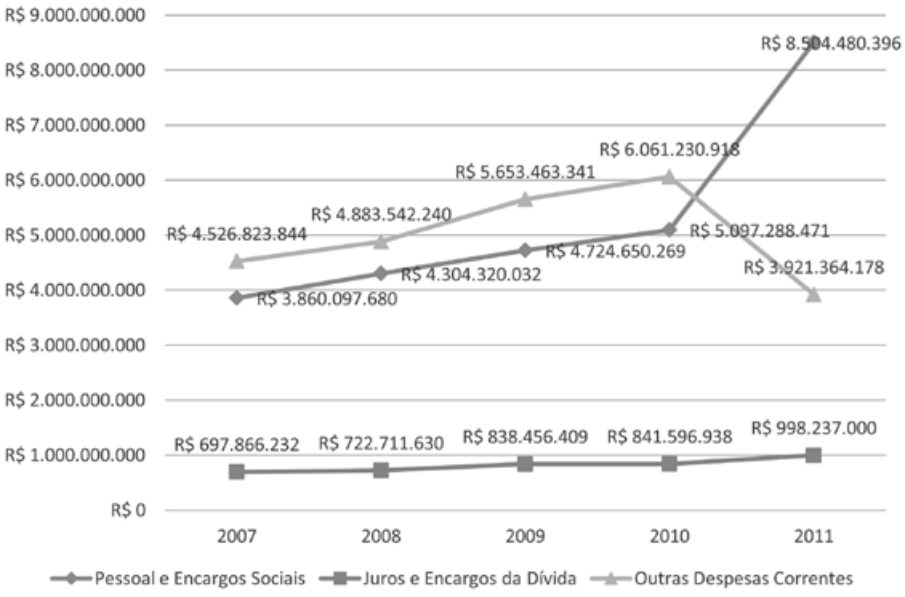
Importante destacar que o montante despendido com o pagamento da dívida pública em 2011, que totalizou R$ 1,50 bilhão, foi 55,31% superior ao montante dos investimentos realizados no mesmo período (R$ 966,39 milhões). Foram, ainda, superiores às aplicações em Assistência Social, Trabalho, Direitos e 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).

O montante dos investimentos realizados no exercício de 2011 alcançou R$ 966,39 milhões, equivalentes a 6,46% das despesas totais do exercício, representando uma diminuição de 14,13% em relação ao ano anterior (R$ 1,12 bilhão). Em que pese essa diminuição, o montante de recursos empregados no grupo de natureza investimento manteve-se em patamar superior aos valores verificados no início do quinquênio (R$ 685,27 milhões em 2007).

As inversões financeiras totalizaram o montante de R$ 58,63 milhões, perfazendo um aumento de 42,83% em relação ao montante despendido ao mesmo título no exercício anterior (R$ 41,05 milhões). Correspondem ao menor valor de despesas entre os grupos de natureza e o maior crescimento no quinquênio, visto que os dispêndios de 2011 representaram um aumento de 285,67% em relação a 2007.

O Gráfico a seguir demonstra a evolução da despesa orçamentária em nível de grupo de natureza de despesa, no âmbito dos gastos correntes:

**Evolução das Despesas por Categoria Econômica — Despesas Correntes**

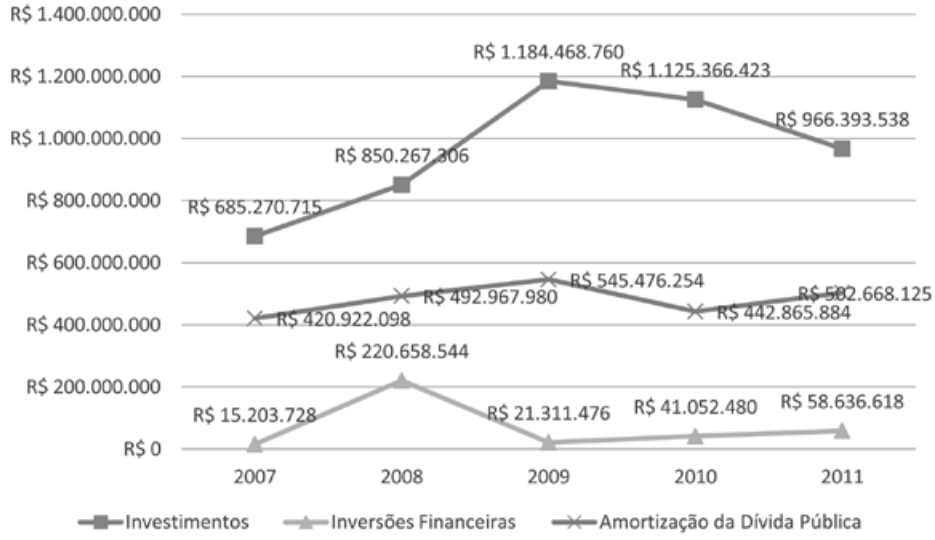



As linhas evidenciam o significativo crescimento das despesas dos grupos pessoal e encargos sociais, já comentado anteriormente, em contraposição às outras despesas correntes, que experimentaram significativa redução. Já as despesas com juros e encargos da dívida

apresentaram pequeno crescimento, seguindo uma tendência verificada nos exercícios anteriores.

Já o próximo Gráfico demonstra a evolução nas despesas de capital:

**Evolução das Despesas por Categoria Econômica — Despesas de Capital**




No caso das despesas de capital, a evolução dos investimentos fica bem demonstrada, com crescimento no biênio 2008-2009 — principalmente neste último ano — e com a queda nos dois últimos exercícios.

Quanto às inversões financeiras, a linha demonstra bem a oscilação no período, com destaque para o volume significativo em 2008, discrepante com os demais anos, mantendo-se estabilizado a partir de 2009.

Já na amortização da dívida, em 2011 verificou-se crescimento em relação a 2010, ante a queda significativa verificada neste último exercício, após três anos de crescimento consecutivo.

Ainda sobre a dívida, ressalta-se que o aumento das amortizações verificado em 2011 — mesmo que inferior, em valores absolutos e em percentuais, ao aumento dos juros e encargos da dívida verificados no mesmo período — evidencia uma melhora no esforço para a redução do endividamento em relação ao exercício de 2010, quando foi verificada redução no montante das amortizações.

### 2.1.4.2.1.1 Investimentos

Este item demonstra, em valores atualizados, a evolução da despesa realizada pelo Estado com investimentos, discriminada por funções e fontes de recursos, no quinquênio 2007-2011, conforme Tabela 2.1.4.3.1.

TABELA 2.1.4.3.1

## INVESTIMENTOS REALIZADOS — POR FUNÇÃO
## QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$ 1,00

| Função | 2007 (a) | 2008 (b) | 2009 (c) | 2010 (d) | 2011 (e) | % | % e/d | % e/a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Administração | 89.550.140 | 32.514.339 | 55.297.735 | 60.640.449 | 19.862.822 | 2,06 | -67,24 | -77,82 |
| Agricultura | 7.546.315 | 5.793.811 | 24.864.213 | 11.285.161 | 29.322.641 | 3,03 | 159,83 | 288,57 |
| Assistência Social | — | 1.620.812 | 32.357.692 | 5.700.004 | 25.678.494 | 2,66 | 350,50 | 0,00 |
| Ciência e Tecnologia | 1.442.056 | 11.096.177 | 10.960.912 | 19.041.978 | 15.657.812 | 1,62 | -17,77 | 985,80 |
| Comércio e Serviços | 9.350.592 | — | 3.625.238 | 3.596.320 | 16.014.755 | 1,66 | 345,31 | 71,27 |
| Comunicações | — | 137.380 | — | — | — | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Cultura | 31.439.859 | 4.843.807 | 3.233.989 | 18.960.414 | 12.111.442 | 1,25 | -36,12 | -61,48 |
| Desporto e Lazer | 2.842.590 | 57.755.238 | 18.506.493 | 13.647.871 | 17.659.627 | 1,83 | 29,39 | 521,25 |
| Direitos da Cidadania | — | 18.429 | 67.438 | 25.571 | 121.800 | 0,01 | 376,31 | 0,00 |
| Educação | 135.009.004 | 227.346.169 | 243.329.777 | 251.156.410 | 191.469.853 | 19,81 | -23,76 | 41,82 |
| Encargos Especiais | — | — | — | — | - | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Energia | — | — | — | — | — | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Essencial à Justiça | 17.369.013 | 3.957.244 | 4.235.564 | 4.488.546 | 28.054.913 | 2,90 | 525,03 | 61,52 |
| Gestão Ambiental | 4.367.393 | 6.805.743 | 14.200.941 | 42.496.810 | 9.226.258 | 0,95 | -78,29 | 111,25 |
| Habitação | 7.487.132 | 13.449.530 | 12.855.756 | 10.983.864 | 9.017.939 | 0,93 | -17,90 | 20,45 |
| Indústria | — | — | — | — | — | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Judiciária | 13.439.393 | 23.922.502 | 23.692.153 | 26.023.049 | 38.110.205 | 3,94 | 46,45 | 183,57 |
| Legislativa | 5.699.076 | 6.161.334 | 17.877.351 | 22.810.390 | 22.603.769 | 2,34 | -0,91 | 296,62 |
| Previdência Social | — | — | 761.494 | 1.584.721 | 621.018 | 0,06 | -60,81 | 0,00 |
| Relações Exteriores | — | 13.118 | 13.494 | 5.312 | 7.890 | 0,00 | 48,53 | 0,00 |
| Saneamento | — | — | — | 223.658 | 225.426 | 0,02 | 0,79 | 0,00 |
| Saúde | 50.305.470 | 96.133.104 | 79.652.579 | 106.239.162 | 83.499.025 | 8,64 | -21,40 | 65,98 |
| Segurança Pública | 28.887.459 | 45.095.978 | 104.779.591 | 107.291.103 | 103.282.971 | 10,69 | -3,74 | 257,54 |
| Trabalho | 540.220 | 686.542 | 278.042 | 15.006.318 | 370.320 | 0,04 | -97,53 | -31,45 |
| Transporte | 279.995.004 | 189.865.772 | 452.644.221 | 246.103.917 | 343.474.560 | 35,54 | 39,56 | 22,67 |
| Urbanismo | — | 123.050.277 | 81.234.086 | 158.055.395 | — | 0,00 | -100,00 | 0,00 |
| **Total** | **685.270.716** | **850.267.308** | **1.184.468.759** | **1.125.366.423** | **966.393.538** | **100** | **-14,13** | **41,02** |

**Fontes:** Relatório Execução Orçamentária por Função 2009, 2010 e 2011 — SIGEF/SC; Balanços Gerais do Estado de 2007 a 2008 — SEF.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Os dados revelam que, em 2011, dos 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 demonstram que tais despesas foram inferiores ao montante investido nessa função em 2010 (R$ 251,15 milhões), demonstrando que, em termos de investimentos para o setor da educação, o Estado, em 2011, aportou 23,76% menos do que no ano anterior.

No tocante à Segurança Pública, os investimentos registrados na função, em 2011, totalizaram R$ 103,28 milhões, equivalentes a 10,69% do total investido pelo Estado, apresentando redução de 3,74% em relação ao montante despendido no ano anterior (R$ 107,29). Registre-se ainda que, neste último triênio, os investimentos na área foram superiores ao biênio 2007-2008.

Na função Saúde, foram aplicados, em investimentos, R$ 83,49 milhões, valor este 21,40% inferior ao registrado no exercício de 2010 (R$ 106,23 milhões). Os investimentos

na função Saúde apresentaram oscilações anuais quanto ao volume, com os maiores valores aplicados nos exercícios de 2008 e 2010. Registra-se, ainda, que o montante de despesas com investimentos na função Saúde representaram 8,64% dos investimentos totais realizados pelo Estado de Santa Catarina no exercício de 2011.

A função Assistência Social registra, em 2011, um aumento de 350,50% nos investimentos em relação ao ano anterior.

Observando todo o quinquênio, em relação a 2007, 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%).

A Tabela 2.1.4.3.1.a demonstra as origens dos gastos realizados com investimentos, de acordo com a fonte de recursos, no quinquênio 2007-2011:

TABELA 2.1.4.3.1.a

**INVESTIMENTOS REALIZADOS — POR FONTE DE RECURSOS**
**QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$ 1,00

| Fonte | 2007 (a) | 2008 (b) | 2009 (c) | 2010 (d) | 2011 (e) | % | % e/d | % e/a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0100 — Rec. Ordinários — Tesouro | 131.348.656 | 150.828.604 | 235.493.812 | 199.978.912 | 205.684.611 | 21,28 | 2,85 | 56,59 |
| 0131 — Rec. FUNDEB — Transf. União | 67.584.720 | 76.927.040 | 98.267.224 | 116.997.591 | 113.718.159 | 11,77 | -2,80 | 68,26 |
| 0161/0261 — Rec. Div. — Fundosocial | 57.566.607 | 101.034.287 | 92.983.440 | 137.687.765 | 105.443.805 | 10,91 | -23,42 | 83,17 |
| 0192 — Operações Crédito Externa | — | — | — | — | 64.385.908 | 6,66 | 0,00 | 0,00 |
| 0121 — Cota-parte CIDE | 49.490.755 | 44.703.441 | 21.089.818 | 45.302.976 | 55.098.840 | 5,70 | 21,62 | 11,33 |
| 0861 — Fundosocial — Ex. Anterior | — | — | 29.318.968 | 69.383.661 | 43.742.688 | 4,53 | -36,96 | 0,00 |
| 0628 — Outros Convênios — Ex. Ant. | 25.783.627 | 19.585.848 | 31.593.910 | 24.740.271 | 22.636.537 | 2,34 | -8,50 | -12,21 |
| 0120 — Cota-parte Salário-Educação | 45.362.063 | 41.518.058 | 42.947.750 | 45.078.562 | 22.512.882 | 2,33 | -50,06 | -50,37 |
| 0191 — Operações Crédito Interna | — | 4.946.066 | 46.370.777 | 39.644.692 | 21.831.970 | 2,26 | -44,93 | 0,00 |
| 0632 — Emerg. Cal. Púb. — Tr. União | — | — | 40.546.971 | 43.114.955 | 4.460.859 | 0,46 | -89,65 | 0,00 |
| 0360 — Recursos Patrimoniais | — | — | 111.271.002 | 24.296.065 | 1.775.000 | 0,18 | -92,69 | 0,00 |
| Demais Fontes | 308.134.286 | 410.723.961 | 434.585.068 | 379.140.972 | 305.102.279 | 31,57 | -19,53 | -0,98 |
| **Total** | **685.270.714** | **850.267.305** | **1.184.468.759** | **1.125.366.422** | **966.393.538** | **100** | **-14,13** | **41,02** |

**Fontes:** Relatório Execução Orçamentária por Função 2009, 2010 e 2011 — SIGEF/SC; Balanços Gerais do Estado de 2007 a 2008 — SEF.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

De acordo com os números, em 2011 as fontes de recursos que mais contribuíram para a realização de despesas com investimentos provêm, do Tesouro Estadual (R$ 205,68 milhões — 21,28%), do FUNDEB (R$ 113,71 milhões — 11,77%), do FUNDOSOCIAL (R$ 149,18 milhões — 15,44%) — considerados os recursos do ano corrente e exercício anterior, Operações de Crédito Externas (R$ 64,38 milhões — 6,66%) e da Cota-parte da CIDE (R$ 55,09 milhões — 5,70%), respectivamente.

As demais fontes (R$ 305,10 milhões) — 60 fontes — representaram 31,57% do total de investimentos.

Importante destacar os recursos da Cota-parte da CIDE aplicados em investimentos, os quais tiveram um incremento de 21,62%.

### 2.1.4.3 Despesa Orçamentária Realizada — Administração Direta e Indireta

O presente item destaca a despesa orçamentária realizada pelo Estado, em 2011, em nível de categoria econômica e grupo de natureza de despesa e segregada em administração direta — somados os fundos especiais — e a indireta, esta última de forma segregada, conforme consta na Tabela 2.1.4.3.

TABELA 2.1.4.3

DESPESA REALIZADA POR CATEGORIA ECONÔMICA E GRUPOS DE NATUREZA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
EXERCÍCIO DE 2011

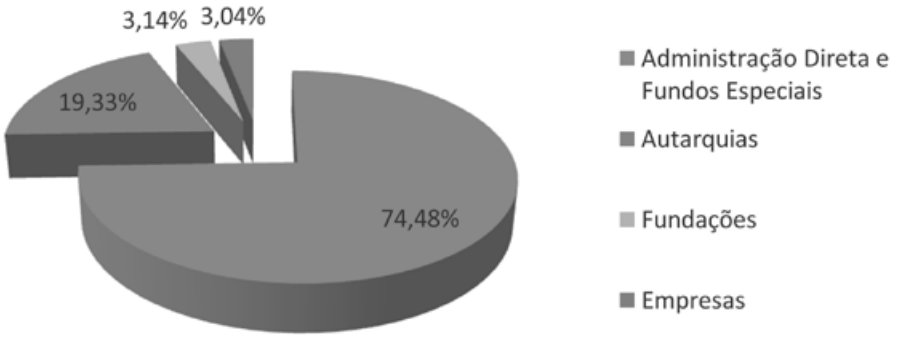
Em R$ 1,00

| Despesas | DIRETA | | INDIRETA | | | | | Total Geral |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | VALOR | % | Autarquias | Fundações | Empresas | Total | % | |
| **Despesas Correntes** | **9.891.555.119** | **73,69** | **2.680.507.942** | **426.081.165** | **425.937.349** | **3.532.526.455** | **26,31** | **13.424.081.574** |
| Pessoal e Encargos Sociais | 5.310.740.539 | 62,45 | 2.563.261.693 | 291.170.550 | 339.267.615 | 3.193.739.857 | 37,55 | 8.504.480.396 |
| Juros e Encargos da Dívida | 998.237.000 | 100,00 | — | | | — | 0,00 | 998.237.000 |
| Outras Despesas Correntes | 3.582.577.580 | 91,36 | 117.226.249 | 134.910.615 | 86.649.734 | 338.786.598 | 8,64 | 3.921.364.178 |
| **Despesa de Capital** | **1.244.444.155** | **81,46** | **210.279.200** | **43.805.505** | **29.169.421** | **283.254.126** | **18,54** | **1.527.698.281** |
| Investimentos | 683.639.387 | 70,74 | 210.279.200 | 43.805.505 | 28.669.446 | 282.754.151 | 29,26 | 966.393.538 |
| Inversões Financeiras | 58.136.643 | 99,15 | — | | 499.975 | 499.975 | 0,85 | 58.636.618 |
| Amort. da Dívida Pública | 502.668.125 | 100,00 | — | | | — | 0,00 | 502.668.125 |
| Total | 11.135.999.274 | 74,48 | 2.890.787.142 | 469.886.669 | 455.106.770 | 3.815.780.581 | 25,52 | 14.951.779.855 |

**Fonte:** Relatório Execução Orçamentária de 2011 — 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.

De acordo com os números, 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).

Composição da Despesa — Administração Direta e Indireta




Quanto às despesas correntes, 73,69% foram realizadas pela administração direta e fundos especiais, ao passo que pela administração indireta foram realizadas 26,31%.

No que tange às despesas de capital, o montante da despesa realizada pela administração direta correspondeu a 81,46%, enquanto a indireta, 18,54%.

A Tabela também apresenta a respectiva composição em nível de grupos de natureza de despesa. Em relação aos gastos com pessoal, os números demonstram que 62,45% (R$ 5,31 bilhões) estão na administração direta e fundos, enquanto 37,55% (R$ 3,19 bilhões) na administração indireta, sendo a maior parte (R$ 2,56 bilhões) nas autarquias, com destaque para o IPREV e os fundos por ele administrados (R$ 2,48 bilhões).

Nas outras despesas correntes, a diferença percentual entre administração direta e indireta é mais acentuada, visto que 91,36% foram realizadas pela primeira e os fundos estaduais, e 8,64% pela administração indireta.

Quanto aos investimentos, a administração direta, incluindo os fundos especiais, realizou R$ 683,63 milhões — 70,74% do total investido pelo Estado.

Já a administração indireta despendeu, com investimentos, o montante de R$ 282,75 milhões, equivalentes a 29,26% do total de investimentos — a maior parte realizada pelas autarquias (R$ 210,27 milhões).

Ainda, os juros e encargos e a amortização da dívida foram, na sua totalidade, realizados pela administração direta.

### 2.1.4.4 Despesa Executada por Poder e Órgão (MP e TCE)

O presente item demonstra a execução orçamentária do Estado por poder e órgão (MP e TCE), e, ainda, em nível de categoria econômica e grupo de natureza de despesa, conforme apresentado na Tabela 2.1.4.4.

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 | 36.110.205 | 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.

Destaca-se que os valores descritos na Tabela acima, dos Poderes Executivo, Judiciário e do Ministério Público, incluem os seus respectivos fundos.

Os números demonstram que, do total de gastos realizados pelo Estado em 2011 (R$ 14,95 bilhões), 85,08% foi realizado pelo Poder Executivo na ordem de R$ 12,72 bilhões.

O percentual do Executivo é ainda maior nos Investimentos, dos quais realizou 90,81% — R$ 877,62 milhões. Tal situação se explica por conta de a função exercida pelos demais poderes MP e TCE não estar relacionada diretamente a vultosos e rotineiros volumes de investimento em relação ao total do orçamento do Estado.

Nos gastos com pessoal e encargos sociais, o Poder Executivo compreende 80,61%, contra 10,59% do Judiciário, 4,20% do Ministério Público, 3,12% do Poder Legislativo e 1,49% do Tribunal de Contas do Estado. Ressalta-se que estes percentuais dizem respeito ao total do referido grupo em cada Poder, MP e TCE em relação ao geral, e não devem ser confundidos com os gastos de pessoal para fins de apuração dos limites da LRF.

Já nas outras despesas correntes, o Poder Executivo reúne 88,04% da despesa do Estado, seguido, na ordem, pelo Judiciário (6,57%), Legislativo (3,35%), Ministério Público (1,60%) e TCE/SC (0,44%).

## 2.1.5 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 de dezembro de 2011.

### 2.1.5.1 Balanço Orçamentário

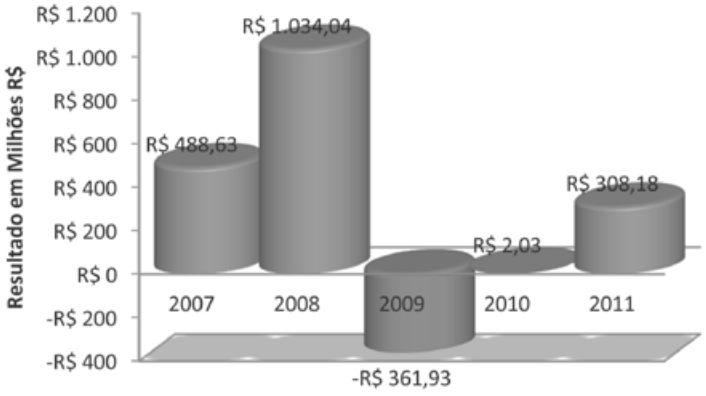
2.1.5.1.1 Resultado Orçamentário

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

Em comparação com o exercício anterior, verifica-se um aumento do superávit orçamentário, visto que, em 2010, o superávit foi de R$ 2,03 milhões — valores constantes.

A evolução do resultado orçamentário, em valores constantes, pode ser mais bem visualizada pelo Gráfico a seguir:

Evolução do Resultado Orçamentário



2.1.5.1.1.1 Cancelamento de Despesas Liquidadas

Não obstante o resultado orçamentário que o Estado alcançou em 2011, cabe destacar a situação relacionada ao cancelamento de despesas já liquidadas.

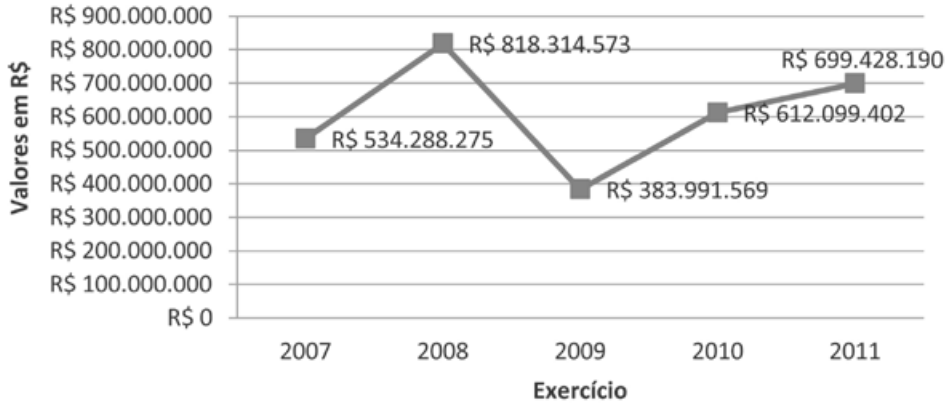
Em 2011, até o mês de novembro, o Estado cancelou despesas já liquidadas no montante de R$ 699,42 milhões.

Em nível de grupos de natureza de despesa, o maior cancelamento ocorreu em Pessoal e Encargos Sociais, com R$ 302,46 milhões, correspondentes a 43,24% dos cancelamentos. Quanto aos demais grupos, tiveram despesas canceladas nos seguintes valores: Juros e Encargos da Dívida (R$ 82,76 milhões); Outras Despesas Correntes (R$ 181,57 milhões); Investimentos (R$ 67 milhões); Inversões Financeiras (R$ 8,75 milhões) e Amortizações (R$ 56,87 milhões).

A título de comparação, em 2010, até o mês de novembro, o Estado cancelou despesas já liquidadas no montante de R$ 612,10 milhões, dos quais R$ 527,56 milhões foram despesas correntes, e R$ 84,54 milhões, de capital — 86,19% e 13,81% do total dos cancelamentos, respectivamente.

Comparando-se o montante, em valores constantes, dos cancelamentos efetuados nos dois exercícios, observa-se que, em 2011, houve um aumento no valor de cancelamentos equivalente a 14,27%, evidenciando também uma tendência de crescimento na situação.

**Evolução do Cancelamento das Despesas Liquidadas**




Ressalta-se que 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.

Tal discussão remete necessariamente ao art. 62 e ao art. 63 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

> Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do **direito adquirido pelo credor**, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
> § 1º Essa verificação tem por fim apurar:
> I — **a origem e o objeto** do que se deve pagar;
> II — a **importância exata** a pagar;
> III — a quem se deve pagar a importância, para **extinguir a obrigação**.
> § 2º A liquidação da despesa, por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:
> I — o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
> II — a nota de empenho;
> III — os comprovantes da entrega do material ou da prestação de serviços. (Grifou-se)

Assim, a despesa, quando liquidada, configura, inevitavelmente, a efetiva prestação do serviço ou a entrega da mercadoria, devidamente certificada pelo Estado, e, portanto, restando-lhe apenas o devido pagamento ao credor.

Nesse contexto, o cancelamento de uma despesa liquidada, porquanto possa ocorrer, consiste em ato extraordinário, e, como tal, deve estar devidamente justificado.

Reitera-se a afirmativa apresentada nos relatórios técnicos anteriores, no sentido de que deficiências nesse controle e sua prática rotineira prejudicam a confiabilidade dos resultados apresentados — orçamentário, financeiro e patrimonial — haja vista a prática de cancelar despesas no sentido de suprimir possíveis dificuldades tem sido fato recorrente na administração pública em geral, sobretudo em encerramento de mandato, razão pela qual a adoção generalizada desse procedimento deixa dúvidas, tanto em relação ao controle da administração sobre tais situações, quanto em relação aos resultados oficialmente apresentados.

Destaca-se, mais uma vez, que não se trata de afirmar que os cancelamentos realizados em 2011, ora mencionados, constituem atos de má-fé que objetivam mascarar uma determinada situação de déficit orçamentário e financeiro. Contudo o fato é que, apesar dessa situação ter sido objeto de recomendação na apreciação das contas dos exercícios de 2007, 2008, 2009 e de ressalva em 2010, os valores de cancelamentos aumentaram no exercício de 2011, revelando que o Estado não adotou as medidas necessárias para corrigir essa situação. Do contrário, mais uma vez, a situação piorou.

### 2.1.5.2 Balanço Financeiro

Segundo o art. 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro deve apresentar as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie, provenientes do exercício anterior e os que se transferirem para o exercício seguinte.

Eis o Balanço Financeiro do Estado, em 31 de dezembro de 2011, publicado pelo Poder Executivo, comparado com os exercícios de 2009 e 2010, conforme consta na Tabela 2.1.5.2:

TABELA 2.1.5.2

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

Em R$

| RECEITAS | | | | DESPESAS | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Títulos | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 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 | 838.456.406 | 841.596.938 | 998.237.000 |
| Patrimonial | 289.599.044 | 281.355.879 | 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** | **126.321.295** | **133.512.334** | **154.625.856** | **Despesas de Capital** | **1.751.256.490** | **1.609.284.786** | **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 | 7.674.445 | 3.495.826 | Inversões Financeiras | 21.311.476 | 41.052.480 | 58.636.618 |
| Amortização Emprést. | 38.704.902 | 52.291.007 | 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 Intraorç. Correntes** | **700.792.155** | **767.649.350** | **836.067.419** | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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 extraorçamentárias | 340.054 | 2.108.868 | 1.596.276 |
| Acréscimos Patrimoniais | 637.091.675 | 204.063.070 | 200.095.974 | Interferências passivas extraorçam. | 30.190.546.286 | 29.491.350.636 | 31.905.368.062 |
| Receita extraorçamentária | 6.102 | 547 | 5369,14 | Decréscimos Patrimoniais | 818.892.457 | 174.255.586 | 121.263.225 |
| **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **109.836.896.860** | **106.548.017.611** | **117.845.213.908** | **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **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 | 61.026.215.871 | 60.069.758.496 | 67.397.783.409 |
| Depósito | 5.589.260.880 | 4.728.052.305 | 5.179.291.252 | Depósito | 5.109.450.063 | 4.256.872.728 | 4.619.158.072 |
| Obrigações em circulação | 43.291.693.270 | 40.500.427.502 | 44.933.992.991 | Obrigações em circulação | 42.777.793.597 | 40.943.531.549 | 44.317.013.117 |
| Valores pendentes | 889.985.676 | 835.729.981 | 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** | **3.872.405.631** | **3.372.923.541** | **3.686.493.102** | **Disponível** | **3.575.133.990** | **3.809.938.996** | **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 de dezembro de 2011, apresentava uma disponibilidade de R$ 4,73 bilhões, ao passo que, em 31 de dezembro de 2010, o saldo das disponibilidades era de R$ 3,72 bilhões (valores constantes).

Considerando que o Balanço Financeiro, nos moldes do estabelecido pela Lei nº 4.320/64, possui a lógica de um livro-caixa, ou seja, demonstra as entradas e saídas de recursos no período, bem como os saldos inicial e final de recursos disponíveis, a peça contábil ora analisada evidencia que, durante o exercício de 2011, as entradas de recursos foram superiores às saídas, restando um saldo em disponibilidade superior ao de 2010.

### 2.1.5.3 Unidades Encerradas antes do Final do Exercício

No decorrer da análise das Contas de Governo do exercício de 2011, o Corpo Técnico deste Tribunal identificou que os dados constantes do módulo contábil do SIGEF divergiam das informações consolidadas constantes do módulo orçamentário, bem como das informações constantes do Balanço Geral do Estado, especialmente no que tange aos valores de receita e despesa.

Questionada a esse respeito, a DCOG/SEF, por intermédio de seu titular, manifestou-se pelo Ofício SEF-DCOG nº 029/12, aduzindo que, em decorrência de mudanças na estrutura organizacional de algumas unidades gestoras em virtude da edição das Leis das Minirreformas (LC nºs 534/11 e 540/11), foi necessária a adoção de vários procedimentos contábeis, como, por exemplo, encerramento de contas e cancelamento/estorno de saldos e valores. Assim, para cada um dos casos, foi necessário encerrar os registros da antiga unidade gestora e abrir a nova unidade com os respectivos saldos.

Destacou a DCOG/SEF que, além das mudanças na estrutura organizacional dessas unidades, a alteração da vinculação administrativa culminou na mudança do código da unidade gestora, utilizado para registro e controle das execuções orçamentária, financeira, patrimonial e contábil.

Ainda, que em virtude das especificidades das áreas envolvidas (Segurança Pública, Defesa Civil e Fundo Social), essas minirreformas administrativas foram realizadas em caráter de urgência, levando-se aproximadamente um mês para aprovação da ALESC, razão pela qual as áreas técnicas envolvidas tiveram um prazo exíguo para discutir e analisar os procedimentos a serem feitos, bem como para preparar as alterações necessárias no SIGEF/SC quanto ao encerramento das antigas UGs e a liberação da execução orçamentária e financeira das novas UGs.

Com isso, concluiu a DCOG/SEF, as rotinas de encerramento, executadas automaticamente no SIGEF, foram adaptadas nos mesmos moldes das rotinas utilizadas para o encerramento e abertura do exercício, visto que não havia tempo hábil para implementação de rotinas exclusivas para o encerramento contábil no decorrer do exercício.

Examinadas as justificativas apresentadas pela DCOG, o Corpo Técnico compreende as dificuldades apresentadas para a realização dos ajustes exigidos no SIGEF para a implementação das alterações introduzidas pelas Minirreformas.

Por outro lado, o que não se pode aceitar como correto é o fato de a DCOG não ter comunicado tempestivamente o ocorrido à Corte de Contas. Tampouco foi emitida qualquer nota técnica ou nota explicativa tratando sobre a questão ao longo do exercício. As justificativas somente foram apresentadas no decorrer do mês de abril do corrente ano, após provocação por parte desta Corte de Contas.

Nesse sentido, ainda que compreensível, é extremamente necessário que sejam tomadas medidas urgentes pela DCOG, no sentido de possibilitar a realização das referidas alterações junto ao SIGEF sem a necessidade de encerramento antecipado da unidade orçamentária no decorrer de um exercício ou, ainda, por outro meio que preserve as informações de cada unidade, no consolidado geral, até o final do exercício.

### 2.1.5.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

De acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/64, 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).

Assim, após os resultados e movimentações orçamentárias e financeiras apresentadas nos balanços orçamentário e financeiro, analisados anteriormente, a DVP apresenta o resultado patrimonial do exercício, que reúne operações orçamentárias e extraorçamentárias, bem como movimentações financeiras e patrimoniais, ou seja, todas as variações ocorridas no patrimônio.

A seguir, a Demonstração das Variações Patrimoniais do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2011, comparativamente aos exercícios de 2009 e 2010, é apresentada na Tabela 2.1.5.4:

TABELA 2.1.5.4

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

## PUBLICADO PELO PODER EXECUTIVO — VALORES CONSTANTES

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 | 289.569.044 | 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 | 1.977.606 | 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 | 1.194.468.760 | 1.125.366.423 | 966.393.538 |
| Receita de Serviços | 175.969.394 | 168.209.278 | 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 | 3.495.826 | | | | |
| 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 | 26.735.396 | | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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 | 5.902.582 | 3.900.362 | 7.761.656 | | | | |
| Outras Receitas Correntes | 20.943.583 | 7.522.096 | 26.749.745 | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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) | (3.284.198) | | | | |
| Dedução Receita Patrimonial | (704.170) | (1.680.610) | (136.528.895) | | | | |
| Dedução de Receita Agropecuária | (28.070) | (11.926) | (3.020) | | | | |
| Dedução Receita Industrial | (3.425) | (517) | 0 | | | | |
| Dedução da Receita de Serviços | (51.762) | (123.489) | (159.282) | | | | |
| Transferências Correntes | (385.821.713) | (409.138.191) | (460.766.301) | | | | |
| Outras Deduções | (52.121.912) | (96.856.700) | (156.864.471) | | | | |
| **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 Extraorçamentário | **48.807.107.332** | **67.031.600.680** | **154.210.772.583** | Resultado Extraorçamentário | **51.407.962.621** | **39.133.930.136** | **154.428.547.457** |
| Receita Extraorçamentária | 6.192 | 547 | 5.369 | Despesa Extraorçamentária | 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 | Decréscimos 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.

De acordo com a demonstração contábil acima, o Estado de Santa Catarina, em 2011, apresentou um resultado patrimonial positivo, portanto, um Superávit Patrimonial, de R$ 1,02 bilhão.

Comparando em valores constantes o resultado de 2011 com o de 2010 — Superávit Patrimonial de R$ 29,1 bilhões — verifica-se uma redução em relação ao exercício anterior.

É oportuno destacar que o resultado positivo expressivo apurado em 2010 resultou da redução do passivo atuarial, que teve seu impacto anulado na situação líquida por conta do lançamento de contas redutoras, possibilitando uma melhora de aproximados R$ 28 bilhões nos números.

Outro aspecto a ser considerado na avaliação do resultado patrimonial diz respeito à redução da sua importância diante da ausência de reavaliação de itens do Ativo, situação que decorre da prática cultural enraizada na administração pública brasileira com base na Lei nº 4.320/64, reduzida aos controles orçamentário e financeiro estabelecidos, em que pese a mesma lei destacar um capítulo específico para a contabilidade patrimonial.

Cabe destacar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina, junto com os demais Tribunais de Contas do Brasil por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB) — sociedade civil de caráter técnico, pedagógico, científico e cultural, sem finalidade econômica, criada pelos Tribunais de Contas do Brasil —, da Associação dos Membros de Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), bem como no âmbito do Programa de Modernização do Controle Externo (PROMOEX), participam efetivamente do Grupo de Trabalho de Padronização de Procedimentos Contábeis, coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

Fruto das atividades do referido Grupo de Trabalho, foi concebido e já está sendo implantado por todos os entes da Federação o novo plano de contas aplicável ao setor público, voltado à chamada contabilidade patrimonial, no qual foram introduzidas as contas contábeis de depreciação, amortização e exaustão.

Também no âmbito do mesmo grupo, foram elaboradas as novas demonstrações contábeis aplicáveis ao setor público, que passaram a contar, além das demonstrações contábeis exigidas pela Lei nº 4.320/64, com o Demonstrativo de Fluxo de Caixa (DFC) e com a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Convém destacar que a DCOG está plenamente alinhada às mudanças e já vem procedendo, desde 2005, aos ajustes necessários à adequação aos novos padrões.

Também merece destaque a apresentação das demonstrações contábeis constantes do Balanço Geral do Estado em conformidade com os novos padrões, bem como a apresentação do Demonstrativo de Fluxo de Caixa (DFC) e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) relativos ao exercício de 2011, o que só vem reforçar a inquestionável qualidade do corpo técnico da DCOG/SEF, e, por consequência, do setor contábil do Poder Executivo estadual.

Por todo o exposto até aqui, cabe, sem prejuízo dos apontamentos necessários, reconhecer os esforços da DCOG e a inequívoca evolução da contabilidade pública do Estado nos últimos anos.

### 2.1.5.5 Balanço Patrimonial

Após todos os resultados apresentados nos balanços orçamentário e financeiro, bem como na DVP, tem-se o Balanço Patrimonial do Estado, ou seja, a exata composição contábil de seu patrimônio após todas as movimentações e resultados ocorridos no exercício.

Segundo art. 106 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Patrimonial apresenta Ativo Financeiro, Ativo Permanente, Passivo Financeiro, Passivo Permanente, Saldo Patrimonial e Contas de Compensação.

Na sequência, demonstra-se (Tabela 2.1.5.5) o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina em 31 de dezembro de 2011 e dos dois exercícios anteriores, em valores atualizados, conforme grupos dispostos na Lei nº 4.320/64, publicado pelo Poder Executivo.

TABELA 2.1.5.5

## 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 |
| Créditos real. a LP | 2.463.300.775 | 2.435.379.785 | 2.328.203.542 | Obrigações Exigíveis a Longo Prazo | 44.158.726.342 | 14.199.376.710 | 13.845.182.310 |
| | | | | **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)** |

**COMPENSAÇÕES**

| ESPECIFICAÇÕES | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 | Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 |
| Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 | Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 |
| **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** | **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** |

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

### 2.1.5.5.1 Ativo Financeiro

De acordo com os números, o Ativo Financeiro do Estado, em 31 de dezembro de 2011, é de R$ 6,49 bilhões. Em comparação com o encerramento do exercício de 2010 (R$ 5,10 bilhões) — em valores constantes — verifica-se um aumento de 27,14%.

### 2.1.5.5.2 Passivo Financeiro

Em 31 de dezembro de 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).

2.1.5.5.2.1 Divergência Apontada no Passivo Financeiro

Em relação ao Passivo Financeiro do Estado, publicado pelo Poder Executivo, este Corpo Técnico aponta divergência relacionada ao seu total, especificamente em decorrência da contabilização de valores referentes ao Passivo do Estado para com a OAB/SC, referente a serviços da Defensoria Dativa.

2.1.5.5.2.1.1 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), Seção de Santa Catarina, que prestam tais serviços e, para tal, são pagos pelo Estado sob a organização daquela instituição.

Após este Tribunal de Contas ressalvar a ausência de registro deste Passivo nos exercícios de 2007 e 2008, o Estado realizou o registro dessa dívida no exercício de 2009, mais precisamente em 31 de agosto daquele ano, no montante de R$ 58 milhões, valor que tem como data de referência 31 de agosto de 2009 e desde então não ocorreu nenhum registro de atualização dessa informação, motivo pelo qual se manteve a ressalva em 2009 e em 2010.

Isso denota que o registro contábil não vem sendo devidamente atualizado, haja vista os serviços da defensoria que, de setembro de 2009 a dezembro de 2011, 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 tal valor não corresponde à situação real em 31 de dezembro de 2011.

Dessa forma, este Tribunal remeteu os Ofícios nº 2.237/12 e nº 2.238/12, respectivamente, à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania e à OAB/SC, no intuito de obter o valor efetivo da dívida do Estado.

Em resposta, este Tribunal recebeu os Ofícios nº 156/12 da Secretaria e nº 074/12-GP da OAB/SC, os quais indicavam como saldo devedor do Estado os montantes de R$ 96.768.297,34 e R$ 99.477.609,04, respectivamente.

As respostas apresentadas evidenciam que, em que pese as ressalvas anteriormente apresentadas por esta Corte de Contas, o Estado de Santa Catarina permanece não tendo controle sobre relevante obrigação financeira da qual é devedor.

Ainda, em relação à classificação no Passivo Financeiro, salienta-se que a conta contábil Defensoria Dativa Código 2.1.2.1.9.60.03.00, conforme registro no SIGEF/SC, pertence ao sistema contábil patrimonial, portanto classificada pelo Estado no Passivo Não Financeiro (Passivo Permanente nos termos da Lei nº 4.320/64). Contudo, em relação a esses débitos com a OAB, deveria ser cumprido o disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64, segundo o qual é vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Uma vez que o Estado realizou essas despesas irregularmente sem o prévio empenho, acaba essa dívida não sendo registrada no Passivo Financeiro, nos termos do art. 105 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:
> [...]
> § 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras, cujo pagamento **independa de autorização orçamentária**. (Grifou-se.)

Assim, se existisse o prévio empenho, o pagamento dessa despesa independeria de autorização orçamentária, contudo, como irregularmente não foi realizado o referido e obrigatório estágio, o Estado acaba classificando esse Passivo no Passivo Permanente.

Essa classificação como Passivo Financeiro ou Passivo Permanente é primordial para efeito de apuração do superávit financeiro, mencionado no art. 43 da Lei nº 4.320/64:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
> I — o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
> [...]
> § 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Portanto é lógico que uma irregularidade praticada pelo Estado — não realizar empenho prévio das despesas com a OAB — não pode acabar proporcionando uma melhora no seu resultado financeiro, razão pela qual deve ser realizado o ajuste de reclassificar e incluir no Passivo Financeiro os respectivos valores para o devido cálculo.

Essa 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.

### 2.1.5.5.2.2 Passivo Financeiro Ajustado pelo TCE/SC

A Tabela 2.1.5.5.2.2 demonstra o ajuste feito pela equipe técnica da Diretoria de Controle da Administração Estadual no Passivo Financeiro informado pelo Estado, decorrente do valor do saldo devedor de débitos decorrentes da Defensoria Dativa, correspondente ao saldo informado pela OAB, em decorrência ao apontado no item anterior.

TABELA 2.1.5.5.2.2

**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 pela equipe técnica deste Tribunal de Contas tem um acréscimo de R$ 99,48 milhões, perfazendo o montante de R$ 4,96 bilhões, conforme a Tabela.

2.1.5.5.2.3 Resultado Financeiro Apurado em Balanço Patrimonial

Considerando os valores mencionados nos itens anteriores, 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, com o Ativo Financeiro superando o Passivo Financeiro recalculado.

Significa dizer que, em 31 de dezembro de 2011, o Ativo Financeiro do Estado cobria toda a sua dívida flutuante, e ainda sobravam recursos da ordem de R$ 1,54 bilhão.

TABELA 2.1.5.5.2.3

**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 |

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

Frisa-se que a menor divergência entre os números do Balanço Geral e os ajustados pelo Tribunal, nos anos de 2009 e 2010, deve-se à promulgação da Emenda Constitucional nº 62, que resultou na regularização dos precatórios.

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.

Nesse contexto, convém destacar alguns valores constantes do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial — Consolidado Geral, constante nas páginas 24 a 27 do Balanço Geral do Estado.

O referido demonstrativo, o qual demonstra o superávit/déficit financeiro por fonte de recursos, apresenta algumas fontes com saldo negativo ao final do exercício, as quais estão demonstradas na Tabela 2.1.5.5.2.3.a:

TABELA 2.1.5.5.2.3.a

**FONTES DE RECURSOS COM SALDO NEGATIVO AO FINAL DO EXERCÍCIO**

Valores em R$

| DESTINAÇÃO DE RECURSOS | 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)** |

Conforme foi apurado, 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 custadas 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 a elas. Como exemplo, cita-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, bem como a aplicação de recursos abaixo do percentual mínimo estabelecido pela Constituição Estadual para o ensino superior, conforme apontado no Item 2.1.7.1 do presente Relatório.

### 2.1.5.5.2.4 Ativo Permanente

De acordo com o Balanço Patrimonial apresentado, em 31 de dezembro de 2011 o Ativo não Financeiro (Permanente) do Estado totalizou R$ 9,64 bilhões.

Do total do Permanente destacam-se: os créditos realizáveis a longo prazo no valor de R$ 2,3 bilhões, representando 24,15% do Permanente; os investimentos (R$ 2,68 bilhões) representando 27,84 %; e o imobilizado, no valor de R$ 4,15 bilhões, representando 43,00% do Permanente.

Cumpre destacar que o Ativo Permanente compreende os bens, créditos e valores cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

#### 2.1.5.5.2.4.1 Dívida Ativa

Segundo o art. 39 da Lei nº 4.320/64, as importâncias referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

Os créditos relativos a tributos lançados e não arrecadados são representados pela Dívida Ativa Tributária. Todos os demais, líquidos e certos, pela Dívida Ativa Não Tributária.

Com a nova estrutura contábil implantada no Estado, a Dívida Ativa continua lançada no permanente, contudo divide-se entre circulante e longo prazo.

No circulante, a conta 1.1.6.1 Créditos Inscritos em Dívida Ativa apresenta, em 31 de dezembro de 2011, um saldo de R$ 145,19 milhões, dos quais 96,02% (R$ 139,41 milhões) dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 3,98% (R$ 5,77 milhões) são constituídos por Dívida Ativa Não Tributária.

O total supracitado (R$ 145,19 milhões), subtraído da provisão para perdas de Dívida Ativa, no montante de R$ 145,07 milhões, resulta num valor de Dívida Ativa, no circulante, de R$ 112,42 mil.

Portanto, do saldo em Dívida Ativa registrado no Ativo Circulante, 99,92% constituem provisão de perdas para o Estado.

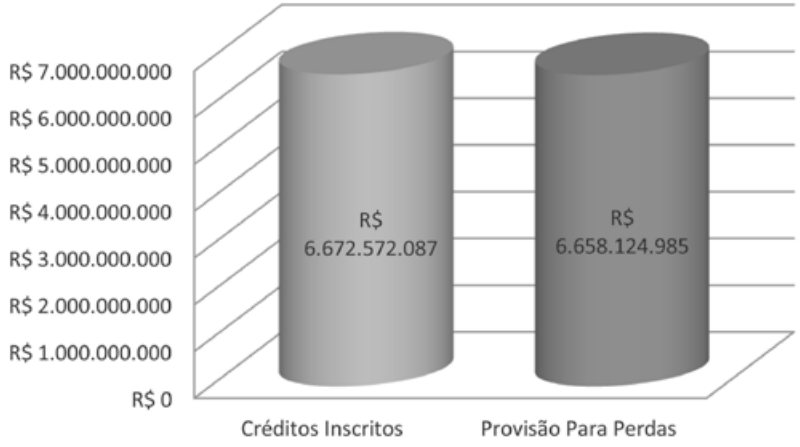
Ainda, o montante maior da Dívida Ativa do Estado encontra-se no Ativo Realizável a longo prazo. Nesse grupo, o valor total inscrito corresponde a R$ 6,52 bilhões, dos quais R$ 6,46 bilhões (98,98%) correspondem à Dívida Ativa Tributária, e R$ 66,84 milhões correspondem à Dívida Ativa Não Tributária, equivalente a 1,02%.

Também no longo prazo, praticamente a totalidade desses créditos são considerados na provisão de perdas, que importa em R$ 6,51 bilhões, equivalentes a 99,78% do valor total da Dívida Ativa do Estado registrada naquele grupo de contas. Deduzida a provisão para perdas, tem-se um montante de Dívida Ativa Líquida de R$ 14,33 milhões — 0,22% do estoque de longo prazo.

Assim, somando-se os valores registrados no circulante e no longo prazo, 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 supracitado (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, conforme demonstrado no Gráfico abaixo:

**Dívida Ativa x Provisão para Perdas**

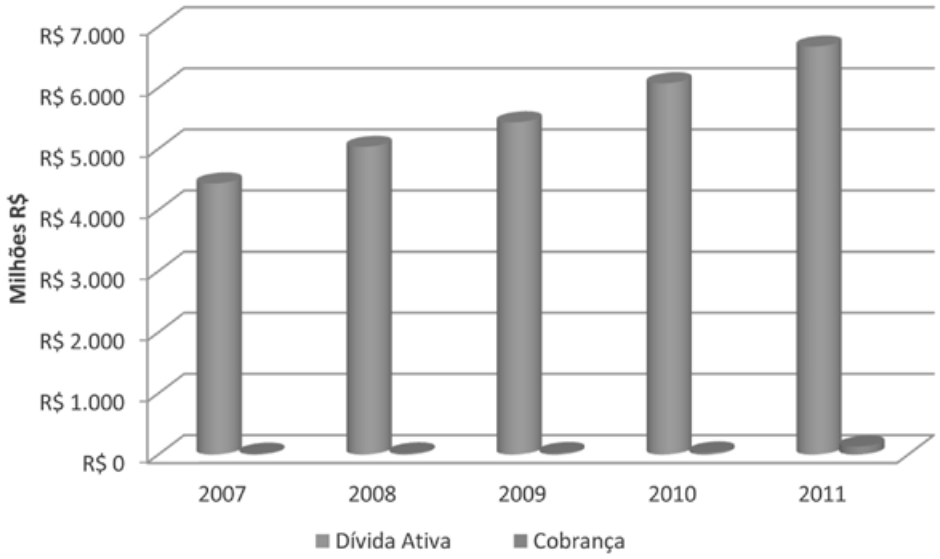


Conforme consta no Item 8 das Notas Explicativas — pág. 72 do BGE — a provisão para perdas da Dívida Ativa é calculada com base na metodologia de cálculo prevista na Parte III — Procedimentos Contábeis Específicos da 3ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), conforme a Portaria STN nº 664/10.

A metodologia descrita nesse Manual baseia-se em duas variáveis principais para o cálculo da referida provisão, que são a média percentual de recebimentos passados e o saldo atualizado da conta créditos inscritos em Dívida Ativa.

Segundo as notas explicativas, a provisão foi calculada com base na média percentual de recebimentos passados considerando, para tanto, a média ponderada dos recebimentos com relação aos montantes inscritos nos últimos três exercícios.

**Dívida Ativa — Estoque x Cobrança**




O Gráfico 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.

Cumpre destacar que 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.

2.1.5.5.2.4.2 Ativo Imobilizado

No Imobilizado, estão contabilizados bens tangíveis à disposição do Estado, tais como máquinas, equipamentos, veículos, edifícios, terrenos, obras, instalações, apartamentos, etc.

De acordo com o Balanço Patrimonial demonstrado, em 31 de dezembro de 2011 os registros contábeis do Estado contabilizaram 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%.

Conforme já mencionado, há de se considerar a ausência de reavaliação da maioria dos bens do Estado, o que prejudica sensivelmente a informação contábil, refletindo não apenas nos referidos valores de Ativo Imobilizado, como também na situação patrimonial líquida apresentada pelo Ente.

Registrem-se as iniciativas do Estado, já destacadas. Contudo tais atos ainda não produziram impacto no resultado patrimonial.

Assim, não obstante os indiscutíveis avanços reconhecidos na sistemática e na estrutura contábil do Estado, permanece a situação de que seu Patrimônio Imobilizado não é demonstrado em valores atualizados, o que prejudica a apresentação desse Ativo, bem como da situação patrimonial líquida do Estado em seus balanços.

Conforme já mencionado, tal situação decorre da prática cultural enraizada na administração pública brasileira a partir da Lei nº 4.320/64, de, embora tal legislação destacar a Contabilidade Patrimonial em capítulo específico, reduzi-la aos controles orçamentário e financeiro estabelecidos.

### 2.1.5.5.2.5 Passivo Permanente

Segundo o art. 105, § 4º, da Lei nº 4.320/64, o Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

De acordo com o balanço patrimonial demonstrado, em 31 de dezembro de 2011, o Passivo Permanente do Estado importava em R$ 14,42 bilhões. Contudo, considerando que, conforme já mencionado nesta análise, as obrigações decorrentes da Defensoria Dativa (R$ 58 milhões) foram reclassificadas pelo Corpo Técnico para o Passivo Financeiro, considera-se um Passivo Permanente de R$ 14,36 bilhões (Tabela 2.1.5.5.2.5):

TABELA 2.1.5.5.2.5

**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.

Portanto, a presente análise levará em consideração os valores recalculados pela equipe técnica deste Tribunal de Contas.

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

2.1.5.5.2.5.1 Dívida Fundada

As informações baseiam-se nos dados do BGE/2011, bem como no minucioso e bem elaborado Relatório da Diretoria de Captação de Recursos e da Dívida Pública (DICD/SEF). De acordo com o art. 98 da Lei nº 4.320/64, 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.

Não obstante os demais valores contabilizados no Passivo Permanente do Estado, em 31 de dezembro de 2011 a Dívida Fundada importou em R$ 13,92 bilhões (Tabela 2.1.5.5.2.5.1).

TABELA 2.1.5.5.2.5.1

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

Em R$ 1.000

| Ano | Dívida Fundada | Índice | Variação 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 |

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

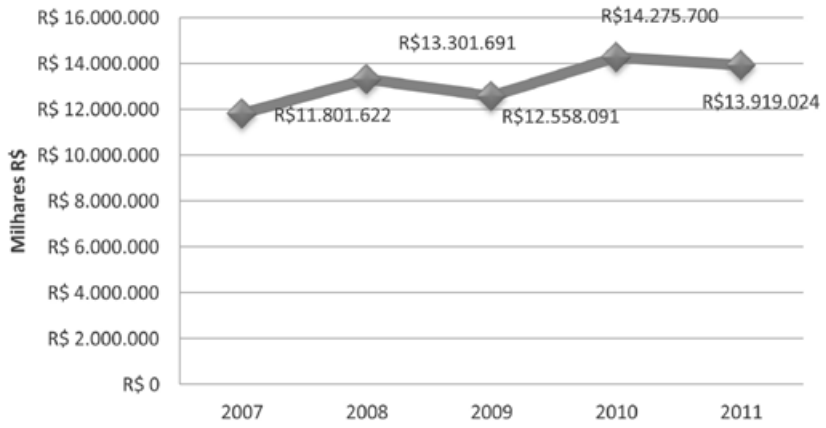
De acordo com os dados, a Dívida Fundada do Estado, em relação ao exercício anterior, apresentou uma redução de 2,5%, configurando ainda um quinquênio de oscilações entre crescimentos e reduções.

Em relação ao ano de 2007, a Dívida Fundada apurada em 31 de dezembro de 2011 representa um aumento de 17,94%.

Cabe destacar que, no período analisado, a Dívida Fundada apresentou queda nos anos de 2009 e de 2011, e crescimento em 2008 e 2010.

A evolução da Dívida Fundada, pode ser mais bem observada no Gráfico a seguir:

**Evolução da Dívida Fundada**



Na Tabela 2.1.5.5.2.5.1.a, segue a composição da Dívida Fundada relativa ao exercício de 2011:

TABELA 2.1.5.5.2.5.1.a
**COMPOSIÇÃO 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 de dezembro de 2011 (R$ 13,92 bilhões), 97,38% são constituídos pela Dívida Fundada interna, que, por sua vez, importou em R$ 13,55 bilhões.

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.

A Dívida Fundada externa, no montante de R$ 365,23 milhões, representa 2,62% do total da Dívida Fundada. Nesse caso, 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.

### 2.1.5.5.2.6 Ativo Real e Passivo Real

#### 2.1.5.5.2.6.1 Ativo Real

Contabilmente, na estrutura do balanço patrimonial, 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 de dezembro de 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%.

Em relação ao Ativo Real, deve-se atentar para a situação já mencionada na presente análise, da ausência de reavaliação do Ativo Imobilizado do Estado, que, indiscutivelmente, prejudica a qualidade da informação contábil, notadamente no sentido da sua função primordial de evidenciar a composição do patrimônio e subsidiar a tomada de decisão na gestão pública.

2.1.5.5.2.6.2 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, sejam financeiras ou permanentes, de curto e de longo prazo. Em suma, significa tudo o que o Estado deve a terceiros.

Em 31 de dezembro de 2011, o Passivo Real do Estado de Santa Catarina importava em R$ 19,32 bilhões.

Do total supracitado, R$ 4,96 bilhões correspondem ao Passivo Financeiro, o que equivale a 25,66%. Já o Passivo Permanente, no montante de R$ 14,36 bilhões, compreende 74,34% do Passivo Real.

Nos valores mencionados no parágrafo anterior está considerada a alteração realizada por este Corpo Técnico referente à reclassificação da Defensoria Dativa.

Contudo, é primordial destacar a retirada do efeito do Passivo Atuarial, que, em 2009, registrava R$ 28 bilhões, e, no exercício de 2010, teve seu valor zerado na composição do Passivo por meio de contas redutoras.

2.1.5.5.2.6.3 Saldo Patrimonial

O Saldo Patrimonial representa a situação patrimonial líquida do Ente. Contabilmente, corresponde à diferença entre o Ativo e o Passivo Reais. Quando positivo, significa que o Ativo Real é maior que o Passivo Real, ou seja, os bens e direitos do Ente superam o total de suas dívidas e é denominado Ativo Real Líquido. Do contrário, quando negativo, configura que o Passivo Real supera o Ativo Real, portanto, as dívidas do Ente são maiores do que todo o capital a sua disposição — bens, direitos e obrigações. Nesse caso, é chamado por Passivo Real a Descoberto.

Em 31 de dezembro de 2011, de acordo com os registros contábeis do Estado, a sua situação patrimonial importou num 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 de dezembro de 2011 é 0,84 (zero vírgula oitenta e quatro), ou seja, para cada R$ 1,00 (um real de dívida total), o Estado possui apenas R$ 0,84 (oitenta e quatro centavos) de Ativo Total para cobri-las.

Tal quociente representa uma melhora em relação ao ano anterior, oportunidade em que o quociente apurado foi de 0,74 (zero vírgula setenta e quatro), ou seja, para cada R$ 1,00 (um real de dívida total), o Estado possuía, em 31 de dezembro de 2010, apenas R$ 0,74 (setenta e quatro centavos) de Ativo Total para cobri-las.

Nos valores mencionados nos dois parágrafos anteriores está considerada a alteração realizada por este Corpo Técnico referente à reclassificação da Defensoria Dativa. Da mesma forma, ressalta-se o efeito gerado pela anulação do impacto do Passivo Atuarial.

Nesse aspecto, também é fundamental considerar a ausência de reavaliação do Ativo Imobilizado, já mencionada neste Relatório, pois prejudica a qualidade da respectiva informação, haja vista bens e equipamentos subavaliados que diminuem o Ativo Real e, consequentemente, a situação patrimonial verificada.

2.1.5.5.2.6.4 Contas de Compensação

As Contas de Compensação cada vez mais ganham relevância na contabilidade pública. Durante muitos anos, foram utilizadas para registros corriqueiros de controles, mas atualmente são imprescindíveis ao acompanhamento de relevantes informações, e para fins de controle e gerenciamento, sobretudo à transparência das contas públicas.

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, entre as quais se destacam a INVESC e a SC-401, e R$ 32 milhões referentes à dívida com a CELESC.

## 2.1.6 Análise da Gestão Fiscal

O presente tópico evidencia a situação do Estado — o Consolidado — e dos Poderes e Órgãos em relação aos aspectos inerentes à Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF). Desse modo, são verificados os cumprimentos dos diversos limites definidos, bem como das metas estabelecidas nas diretrizes orçamentárias para o exercício de 2011.

### 2.1.6.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

Conforme preceitua a LRF em seu art. 2º, inciso IV, a Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação da constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição da República.

Ressalta-se que a RCL é base de cálculo para os limites percentuais estabelecidos pela LRF, como os gastos com pessoal e o montante da dívida.

TABELA 2.1.6.1

**VALOR DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA — JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011**

| | |
|---|---|
| RCL — janeiro a dezembro de 2011 | R$ 13.791.475.371,47 |

**Fontes:** Balancete Consolidado Geral — dezembro — Exercício 2011 — SIGEF; Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2011, encaminhado pelo Poder Executivo.

Assim, observa-se que a RCL, para o exercício de 2011, foi de R$ 13,79 bilhões. Na sequência, demonstra-se a evolução gráfica da referida receita nos últimos cinco anos (valores constantes, IGP-DI médio):

Evolução Receita Corrente Líquida

Do Gráfico apresentado 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, em valores constantes. Em relação ao ano anterior, a RCL de 2011 representou um crescimento de 12,52%, também em valores constantes.

Destaca-se que esse crescimento ocorreu mesmo com as catástrofes climáticas pelas quais passou o Estado e a crise mundial ocorrida ao longo do período de 2007 a 2009, que impactaram no desempenho da economia.

A respeito dessa evolução, cumpre repisar que, nos exercícios de 2007 e 2008, o Estado recebeu vultosos recursos extraordinários referentes à federalização da dívida do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV), à venda da conta salário dos servidores do Poder Executivo ao Banco do Brasil, além de valores em decorrência de transferência voluntárias devido aos eventos climáticos ocorridos naquele período.

Tal situação foi destacada pelo TCE/SC nos respectivos Pareceres Prévios, que alertou para o reflexo dessas receitas — extraordinárias e não contínuas — na RCL e, por consequência, nos limites percentuais da LRF. Isso acontece porque tais valores resultaram numa elevação da base de cálculo, impactando, naqueles momentos, em limites percentuais menores, principalmente na despesa com pessoal, criando, assim, uma folga pontual, apoiada em valores que não teriam uma arrecadação continuada.

Conquanto tais ingressos não se repetiram nos exercícios de 2010 e 2011, constatou-se, mesmo assim, um crescimento significativo da Receita Corrente Líquida nesse período, que foi balizado por um aumento contínuo da arrecadação tributária.

### 2.1.6.2 Despesas com Pessoal x Receita Corrente Líquida

Com o escopo de melhor controlar os gastos com pessoal dos Órgãos e Poderes, a LRF, a partir de 2000, veio estabelecer parâmetros máximos de despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, conforme segue:

| Poder Judiciário % | Tribunal de Contas % | Assembleia Legislativa % | Ministério Público % | Poder Executivo % | Despesa Consolidada % |
|---|---|---|---|---|---|
| 6,0 | 0,80 | 2,20 | 2,0 | 49 | 60 |

**Fonte:** Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que, para fins de cumprimento da LRF, é considerada apenas a despesa com pessoal líquida, ou seja, existem despesas que, embora sejam gastos com pessoal, não são consideradas para fins de apuração dos referidos percentuais, conforme legislação vigente.

A Tabela 2.1.6.2 apresenta a despesa com pessoal e os respectivos percentuais de cada um dos Poderes, MP e TCE, e, ainda, do Estado consolidado nos últimos cinco anos:

TABELA 2.1.6.2

**DESPESA COM PESSOAL — 2007-2011**

EM R$ MILHARES

| DESPESA DE PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-2007/2011 | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PODERES / ÓRGÃOS | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | 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 |

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

Inicialmente, observou-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo, para fins de LRF, atingiram em 2011 o montante de R$ 5,76 bilhões, correspondentes a 41,80% da RCL. Em relação aos exercícios anteriores, observou-se que 2010 foi o ano que o Poder Executivo atingiu maior percentual: 41,81% da RCL.

Nesse sentido, conclui-se que o Poder Executivo, ao longo do período analisado, vem permanecendo abaixo do limite legal que é de 49% da RCL.

No que tange ao Poder Judiciário, vislumbrou-se que os gastos com pessoal em 2011 chegaram ao montante de R$ 717,25 milhões, os quais representaram R$ 5,20% da Receita Corrente Líquida.

Ressalta-se que, embora a despesa com pessoal se demonstre em evolução, se manteve, todavia, abaixo do limite legal, que é de 6% da RCL.

Já em relação ao Ministério Público (MP), foram empenhadas em 2011 R$ 220,48 milhões em despesa com pessoal, que corresponderam a 1,60% da RCL. No tocante aos demais exercícios, destaca-se o ano de 2007, no qual o MP atingiu o maior percentual de gasto, 1,68% da RCL, entretanto, se analisarmos o desempenho em todo o período, observou-se que a despesa, em percentuais, vem decrescendo, contribuindo para que a despesa fique abaixo do limite legal que é de 2%.

Do mesmo modo, a ALESC em 2011 obteve um gasto com pessoal que atingiu R$ 260,85 milhões, que corresponderam a 1,89% da Receita Corrente Líquida. No período em tela, observou-se que, em 2009, o Poder Legislativo realizou seu maior dispêndio em percentuais — 2,02% da RCL. Contudo, percebe-se que, no quinquênio, a despesa permaneceu abaixo do limite legal, que é 2,20% da RCL.

No que se relaciona ao Tribunal de Contas, o órgão em 2011 empenhou R$ 100,74 milhões com despesa com pessoal, correspondente a 0,73% da RCL. Destaca-se que, na Tabela acima, observou-se que em 2010 o TCE alcançou o maior percentual de gasto (0,74%), porém, no quinquênio, verificou-se que a despesa não alcançou o limite previsto na LRF, que é de 0,80% da RCL.

Diante da Tabela supracitada, embora as despesas se apresentem em parâmetros abaixo do estabelecido na LRF, urge a necessidade da manutenção do controle desse tipo de despesa, pois, em todos os Órgãos e Poderes, esses números são considerados representativos no cômputo da despesa orçamentária.

### 2.1.6.3 Avaliação das Metas Anuais Estabelecidas na LDO

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como principal finalidade orientar a elaboração do orçamento público. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA.

Nesse sentido, a LRF veio aduzir a exigência de que a LDO apresentasse um Anexo de Metas Fiscais, ou seja, um instrumento de planejamento no tocante à arrecadação da receita e a aplicação da despesa, bem como exigiu que o referido Anexo já contivesse uma expectativa de resultado fiscal para o exercício, elevando, assim, o planejamento público à condição de base para uma gestão fiscal responsável. (art. 1º, § 1º, da LRF).

Esse item analisa o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício, conforme o Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei nº 15.297/10 (LDO/2011).

No referido anexo, são estabelecidas metas anuais — em valores correntes e constantes — relativas à receita total, despesa total, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º da LRF).

Apresenta-se, na Tabela 2.1.6.3 a seguir, nos termos da referida Lei de Diretrizes para o ano de 2011, demonstrativo contendo metas previstas e executadas no exercício financeiro de 2011, analisadas nos subitens seguintes:

TABELA 2.1.6.3

**COMPARATIVO DAS METAS PREVISTAS E REALIZADAS PARA O EXERCÍCIO 2011**

Em R$ milhares

| DISCRIMINAÇÃO | ANEXO DAS METAS FISCAIS LEI (ESTADUAL) Nº 15.297/10 | RREO 6º BIMESTRE/10 E RGF 3º QUADRIMESTRE/11 | 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 |

**Fontes:** LDO para 2011; Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6ª bimestre/2010; Relatório de Gestão Fiscal do 3ª quadrimestre/2011; e Balancete do Razão — dezembro 2011 — Consolidado Geral — SIGEF.

### 2.1.6.3.1 Meta de Receita Total

A Receita Total compreende todos os ingressos de arrecadação provenientes das receitas que possam ser previstas e realizadas no orçamento.

Em 2011, a Receita Total Orçamentária importou em R$ 15,26 bilhões superando, portanto, a meta estabelecida na LDO (13,91 bilhões).

### 2.1.6.3.2 Meta de Despesa Total

No caso da despesa total, esta abrange todos os dispêndios ocorridos por meio do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o qual é contabilizado pelo empenhamento da despesa do exercício de referência.

Cumpre repisar que é por meio do Orçamento que são realizadas todas as despesas públicas que vão atender aos programas de governo.

Assim, constatou-se que o Estado empenhou o valor de R$ 14,95 bilhões, sendo que a meta estipulada era de R$ 14 bilhões, não cumprindo a respectiva meta.

Entretanto, importante ressaltar que, mesmo não cumprindo a meta fixada na LDO, ao se verificar a diferença entre a despesa realizada e a receita arrecadada, observa-se que o valor do descumprimento da meta de despesa 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.

### 2.1.6.3.3 Meta de Resultado Primário

O Resultado Primário é a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de Juros e Encargos da Dívida. Para fins de Apuração do Resultado Primário, deverão ser computadas todas as receitas e despesas, incluídas as intraorçamentárias, vistos que estas se anulam quando são consideradas apenas as despesas pagas, não influenciando no resultado.

A apuração dessa meta fiscal fornece ao administrador público melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução. Superávits primários, que são direcionados para pagamento dos serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Por outro lado, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Ao final do exercício de 2011, observou-se um resultado primário positivo de R$ 1,26 bilhão, mostrando que o Estado superou a meta estabelecida na LDO (R$ 874,0 milhões).

### 2.1.6.3.4 Meta de Resultado Nominal

O Resultado Nominal no exercício representa a diferença entre o saldo da Dívida Fiscal Líquida acumulada até o final do exercício de referência e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência. O objetivo dessa verificação é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida no exercício em análise.

A Dívida Fiscal Líquida corresponde ao saldo da Dívida Consolidada Líquida, somado às receitas de privatização, deduzidos os passivos reconhecidos decorrentes de déficits ocorridos em exercícios anteriores, enquanto que a Dívida Consolidada Líquida corresponde ao saldo da Dívida Consolidada, deduzida do Ativo Disponível e dos Haveres Financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados.

Analisando os números apresentados pelo Poder Executivo, vê-se um resultado nominal para o exercício de 2011 de R$ 929,96 milhões negativos, enquanto a meta prevista na LDO para o período era de R$ 228,66 milhões.

Para que fique mais clara a questão, um Resultado Nominal negativo de R$ 929,96 milhões, como o alcançado pelo Estado em 2011, significa dizer que a Dívida Fiscal Líquida, ao final do exercício 2011, quando comparada com a Dívida Fiscal Líquida ao final do exercício de 2010, foi R$ 926,96 milhões menor.

No que se refere à meta de Resultado Nominal, de R$ 228,66 milhões, constante da LDO para 2011, denota dizer que havia uma autorização legislativa para que a Dívida Fiscal Líquida do Estado crescesse até R$ 228,66 milhões em relação ao exercício de 2010.

Ao se analisar o Demonstrativo do Resultado Nominal presente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do sexto bimestre de 2012, observou-se que, em 31 de dezembro de 2010, a Dívida Fiscal Líquida atingiu 6,01 bilhões, enquanto, em 31 de dezembro de 2011, a Dívida Fiscal percebeu o montante de 5,08 bilhões, contribuindo, assim, com o retraimento da referida dívida.

Importante destacar que, nesse caso, a meta foi atingida, já que a LDO autorizou uma ampliação máxima da Dívida Fiscal Líquida em R$ 228,66 milhões, porém o que ocorreu foi uma diminuição em R$ 929,96 milhões.

Como informação, ao se analisar a linha "Disponibilidade de Caixa Bruta", constante tanto do Demonstrativo do Resultado Nominal quanto do Demonstrativo da Dívida Consolidada, ambos encaminhados pelo Poder Executivo ao TCE no Processo LRF referente ao terceiro quadrimestre de 2011, verifica-se que a própria Secretaria de Estado da Fazenda

faz uma observação que merece destaque. Essa linha contém recursos que estão legalmente vinculados ou são referentes a depósito de terceiros, ou seja, o saldo não representa recursos livres. Assim, apesar de o cálculo estar de acordo com as Portarias da STN, é necessário que seja destacada esta situação, que contribuiu de forma determinante para a queda nos valores da Dívida Consolidada e também para Resultados Nominais elevados.

2.1.6.3.5 Dívida Consolidada Líquida

Segundo o art. 29 da LRF, a Dívida Consolidada (DC), ou Fundada, é o montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, apurada sem duplicidade. Ainda, devem ser incluídos nesse montante os precatórios judiciais que foram emitidos a partir do ano de 2000 e que não foram pagos.

Os limites de endividamento estão estabelecidos na Resolução nº 40/01, com as alterações promovidas pela Resolução nº 05/02, ambas do Senado Federal. Os entes que transpuserem os respectivos limites de endividamento, ao final de um quadrimestre, deverão regressar a esse limite até o término dos três quadrimestres seguintes, suprimindo o excedente em pelos menos 25% no primeiro período (art. 31, *caput*, da LRF).

Dos números apresentados pelo Poder Executivo, verifica-se que a Dívida Consolidada Líquida do Estado, no terceiro quadrimestre de 2011, apresentou um montante de R$ 6,30 bilhões, correspondendo a 45,67% da RCL, ficando, assim, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal, que é de até 200% da RCL.

Em relação ao item ora analisado, observa-se que a meta estabelecida pela LDO era de R$ 6,76 bilhões, sendo que o valor supracitado representa que o Estado alcançou a meta.

2.1.6.3.5.1 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 com pensões, menos o valor atual das receitas de contribuições dos segurados e empregadores. Ele é determinado por processo matemático-atuarial, no qual se pressupõe os valores de benefícios a pagar para os servidores ou beneficiários até o final de suas vidas.

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.

Sobre essa variação, conforme consta no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida presente no Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2011, a Secretaria da Fazenda asseverou, por meio de nota explicativa, que "a grande diferença do Déficit Atuarial de 2010 para 2011 é decorrente da mudança da hipótese de taxa de juros e desconto atuarial de seis por cento para zero por cento ao ano (somente para Fundo Financeiro), em atendimento à

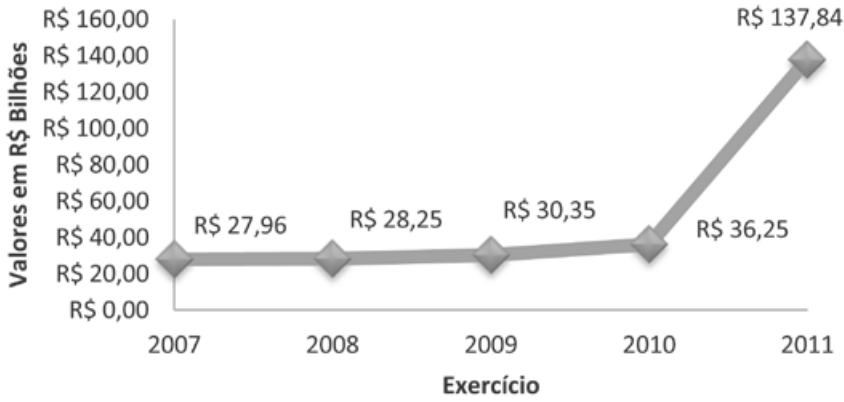
orientação para preenchimento do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA) do Ministério da Previdência Social (MPS)". Segundo o relatório da Avaliação Atuarial ano base 2011, se fosse utilizado à taxa de 6% ao ano, o déficit atuarial seria de R$ 39,75 bilhões.

Ademais, a respeito das justificativas alegadas em relação ao aumento do Passivo Atuarial, será proferido, posteriormente, em tópico próprio, tratando somente do IPREV.

Nesse sentido, incluem-se no montante apurado da Dívida Consolidada Líquida Previdenciária de 2011 (R$ 137,84 bilhões) os montantes relativos ao Passivo Atuarial (R$ 137,86 bilhões), bem como se consideram as dívidas relacionadas a obrigações legais, tributárias e precatórios no valor de R$ 183,39 milhões, excluindo-se do total as deduções autorizadas no valor de R$ 202,30 milhões.

Diante do valor expressivo do Passivo Atuarial, passa-se na sequência a demonstrar graficamente a evolução da Dívida Consolidada Previdenciária, impactada diretamente por esse passivo correspondente aos últimos cinco exercícios:

Evolução Dívida Consolidada Previdenciária




**Nota:** Valores atualizados com base no IGP-DI Médio acumulado.

Ante o exposto, observa-se que o crescimento significativo do Passivo Atuarial, principalmente nos exercícios de 2010 e de 2011, impactou diretamente na Dívida Consolidada Líquida Previdenciária. Entretanto, nada obstante o aumento expressivo em 2011 ter sido motivado por alterações na formulação do cálculo do Passivo Atuarial, cumpre ressaltar que o presente Gráfico vem demonstrar a necessidade de o Estado adotar providências urgentes para reverter essa tendência de crescimento, evitando problemas futuros com o pagamento de pensões e aposentadorias de seus servidores.

### 2.1.6.4 Garantias e Contragarantias de Valores

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Segundo

o art. 40 da LRF, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas e externas, verificado o ordenado na referida norma legal, mormente a respeito das operações de crédito.

A norma supracitada, em seu art. 40, § 1º, e a Resolução nº 43/01, editada pelo Senado Federal, em seu art. 18, I e II, preceituam que a concessão de garantia pelos Estados às operações de crédito interno e externo demandará a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas, observado o seguinte:

> a) não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;
> b) a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, consistirá na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

No exercício de 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 nº 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 Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), empresa pertencente ao orçamento de investimentos.

### 2.1.6.5 Operações de Crédito

A LRF (art. 29, inciso III) define de forma exemplificativa o conceito de operação de crédito, que corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Equiparam-se às operações de crédito e estão vedados, segundo preceitua o art. 3º, § 1º, da Resolução do Senado Federal nº 43/01:

> I. O recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
> II. Assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito; e
> III. Assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Não se equiparam às operações de crédito, segundo o art. 3º, § 2º, da Resolução do Senado Federal nº 43/01:

> I. Assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2º da Resolução do Senado Federal nº 43/01;
> II. Parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida.

O art. 7º, I, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal prescreve que, no caso dos Estados, o montante global das operações de crédito interno e externo realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

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

Ressalta-se que a legislação em vigor prescreve que alguns tipos de operações de crédito não são computadas no limite anteriormente demonstrado, devendo ser mostradas à parte no demonstrativo de operações de crédito.

Segundo consta do Manual de Demonstrativos Fiscais — Relatório de Gestão Fiscal (RGF), 3ª edição, elaborado pela STN, nesse tipo de operação de crédito estão compreendidos:

> (...) os parcelamentos de dívidas tributárias, de contribuições sociais e FGTS, as operações dos Estados com a finalidade de financiar projetos de investimento na melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal, e a as operações de amparo do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente (RELUZ), e ainda operações contratadas com o BNDES ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e suas alterações.

Importante ressaltar que, embora tais valores não sejam incluídos nos percentuais de operação de crédito em relação à RCL, serão considerados em conjunto com as demais operações de crédito já contratadas para fins de futuras autorizações por meio do Ministério da Fazenda, em consonância com as práticas de responsabilidade na gestão fiscal, visto que impactam na capacidade de pagamento do ente.

No caso do Estado de Santa Catarina, os valores não sujeitos ao limite para fins de contratação foram de R$ 903,39 mil. Assim, somados aos valores sujeitos ao limite para fins de contratação (R$ 95,29 milhões), obtém-se um valor total de R$ 96,19 milhões, valor esse que representa 0,70% da RCL.

### 2.1.6.6 Disponibilidade de Caixa Consolidada

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais — Relatório de Gestão Fiscal (RGF), 3ª edição, publicado pela STN, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa visa:

> Dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, cujo limite, no último ano de mandato da Gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade líquida por vinculação de recursos. (Grifou-se.)
> [...]

Ainda segundo o Manual, a disponibilidade de caixa é composta da seguinte forma:

> A disponibilidade de caixa bruta é composta, basicamente, por ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviço, incluídos os depósitos de diversas origens. Da disponibilidade bruta, são deduzidos os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros. Vale ressaltar que não são deduzidas somente despesas do ponto de vista contábil, mas sim obrigações fiscais. Dessa forma, os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores são também deduzidos.

Assim, ao assumir uma obrigação de despesa por meio de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em conta as despesas compromissadas até o final do exercício.

Nesse sentido, procede-se à análise do Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa, o qual abrange os recursos e obrigações assumidas no decorrer do exercício pelo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como pelo Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado.

Por isso, mediante o que preceitua a LRF, esse demonstrativo é publicado e apresentado pelo Poder Executivo, mais especificamente, em relação ao exercício de 2011, no Processo LRF nº 12/00056890 (Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre), o qual, de forma resumida, será evidenciado na Tabela 2.1.6.6:

TABELA 2.1.6.6

**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.

Analisando as informações contidas na Tabela anterior, observa-se que havia recursos, tanto na fonte de vinculados como na de não vinculados, para fazer frente às obrigações existentes.

Contudo, analisando-se as vinculações fonte a fonte, constantes do Processo LRF 12/00056890 (LRF terceiro quadrimestre 2011 Poder Executivo), observa-se uma disponibilidade de caixa bruta do Poder Executivo para a fonte 9999 — fonte extraorçamentaria de R$ 287,22 milhões. Comparando-se essa disponibilidade bruta com as obrigações financeiras (596,71 milhões), chega-se a uma disponibilidade de caixa líquida negativa de R$ 309,49 milhões, mostrando que, nessa fonte, não havia recursos suficientes para cobrir seus compromissos.

As receitas extraorçamentárias podem advir de cauções, fianças, depósitos em garantia, consignações da folha de pagamento, etc. Frise-se que essa receita é transitória, ou seja, na maioria das vezes terá que ser devolvida quando da execução da despesa não orçamentária.

Assim, estranha-se o fato de um valor a descoberto de R$ 309,49 milhões nessa fonte, sendo necessário cobrar explicações do Poder Executivo para a questão, pois, possivelmente, o referido Poder utilizou recursos de terceiros como se fossem seus, restando um valor considerável a devolver.

Voltando à disponibilidade consolidada, uma análise mais detalhada demonstra que, em relação aos recursos vinculados (aqueles que já são comprometidos com determinada aplicação, a exemplo da Saúde e Educação), a disponibilidade de caixa bruta, no exercício de 2011, foi de R$ 3,35 bilhões, e as obrigações financeiras, R$ 2,77 bilhões, gerando uma disponibilidade de caixa líquida de R$ 579,79 milhões.

Considerando apenas os recursos não vinculados, observa-se uma disponibilidade de caixa bruta de R$ 1,38 bilhão, com obrigações financeiras de R$ 42,77 milhões, gerando uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R$ 1,34 bilhão.

Se forem consideradas todas as fontes de recursos, obtém-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.

Esse fato denota, por si, que existem recursos disponíveis para cobrir as obrigações assumidas por todos os órgãos e poderes no decorrer do exercício, à exceção da fonte 0999 Extraorçamentária, citada anteriormente.

Em relação à disponibilidade de caixa, tanto a consolidada quanto a do Poder Executivo, é importante que se destaque que, quando são demonstradas essas disponibilidades por destinação de recursos, vinculadas à Educação e à Saúde, não estão incluídos os valores arrecadados

pela fonte 0100 Recursos Ordinários — Recursos do Tesouro. Tal fato se dá em razão de não haver controle para destinação desses recursos no momento da arrecadação, conforme o próprio Poder Executivo informa por meio de nota explicativa em seus demonstrativos.

Assim, nos demonstrativos da disponibilidade de caixa, são considerados como receita vinculada à Saúde e à Educação apenas convênios, ajustes e acordos administrativos, ficando fora dessa Disponibilidade de Caixa os valores arrecadados diretamente pelo Estado (fonte 0100).

É de suma importância que tal situação seja destacada. Como não há vinculação das receitas na entrada (arrecadação dos recursos), os valores que deveriam estar vinculados à Educação permanecem na fonte 0100 — de livre aplicação. Caso o Estado de Santa Catarina efetivamente cumprisse a aplicação mínima em Educação (25% da Receita Líquida de Impostos), na prática não estaria ocorrendo cobertura de despesas que não são da área da Educação com recursos vinculados dessa função.

Entretanto, como comumente o Estado de Santa Catarina inclui os gastos com inativos nos percentuais mínimos de aplicação em Educação, observa-se que parte das receitas destinadas à saúde pode estar cobrindo outras despesas do Executivo.

### 2.1.6.7 Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo

O Poder Executivo apresentou seu Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa no RGF do terceiro quadrimestre de 2011, em tramitação nesta Casa (LRF 12/00056890).

Os números foram corretamente segregados por destinação de recursos, assim como as obrigações financeiras.

No que se relaciona ao total dos recursos, observa-se que 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 — Extraorçamentária, já descrita no item anterior.

### 2.1.6.8 Demonstrativo dos Restos a Pagar

Esse demonstrativo é parte integrante do RGF e visa dar transparência ao equilíbrio entre a contratação de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

Nesse passo, esse demonstrativo é elemento consequente da verificação da disponibilidade de caixa anteriormente vislumbrada, pois retrata os compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e que, por sua vez, podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro.

Desse modo, serão analisados os valores inscritos em Restos a Pagar de forma consolidada, assim como por Poder e Órgão, bem como serão realizados comentários a respeito dos valores aduzidos em cada caso.

2.1.6.8.1 Demonstrativo Consolidado dos Restos a Pagar

O Poder Executivo apresentou o Demonstrativo Consolidado dos Restos a Pagar no RGF do terceiro quadrimestre de 2011, em tramitação nesta Casa (LRF 12/00056890).

No que se relaciona ao Demonstrativo aqui analisado, observa-se que R$ 5,60 milhões foram inscritos em Restos a Pagar Processados, valores esses relacionados às fontes de recursos vinculadas. Ainda sobre as fontes de recursos vinculadas, verifica-se que foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados R$ 99,01 milhões.

No que se relaciona às fontes de recursos não vinculadas, foram inscritos em Restos a Pagar Processados R$ 40,76 milhões, e em Restos a Pagar Não Processados, R$ 283,39 milhões.

Considerando tanto os recursos vinculados como os não vinculados, foi inscrito um total de R$ 46,37 milhões em Restos a Pagar Processados, e R$ 382,41 milhões em Restos a Pagar Não Processados.

Importante observar que a inscrição em Restos a Pagar Não Processados do exercício limita-se à disponibilidade líquida de caixa, que representa a diferença positiva entre a Disponibilidade de Caixa Bruta e as Obrigações Financeiras.

Assim, observa-se que havia suficiência financeira para a inscrição de Restos a Pagar Não Processados do exercício.

2.1.6.8.2 Demonstrativo dos Restos a Pagar do Poder Executivo

No Processo LRF 12/00056890 (Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2011), consta o Demonstrativo dos Restos a Pagar publicado pelo Poder Executivo.

Em relação ao Demonstrativo aqui citado, observa-se que R$ 5,60 milhões foram inscritos em Restos a Pagar Processados, valores esses relacionados às fontes de recursos vinculadas. Ainda sobre as fontes de recursos vinculadas, verifica-se que foram inscritos em Restos a Pagar não Processados R$ 97,10 milhões.

No que se refere às fontes de recursos não vinculadas, foram inscritos em Restos a Pagar Processados R$ 39,67 milhões, ao passo que em Restos a Pagar Não Processados foram R$ 239,27 milhões.

Considerando tanto os recursos vinculados como os não vinculados, foram inscritos R$ 45,28 milhões em Restos a Pagar Processados, e R$ 336,37 milhões em Não Processados.

No que tange aos valores correspondentes aos Restos a Pagar dos demais Poderes e Órgãos, esse assunto está sendo analisado por meio dos Processos LRF 12/00056709 (ALESC), LRF 12/00067905 (TCE), LRF 12/00056628 (TJ) e LRF 12/00067743 (MP).

Ainda sobre o assunto, observou-se que, a partir do Demonstrativo apresentado pelo Poder Executivo, tanto para as fontes de recursos vinculados quanto para os não vinculados, o Poder Executivo possuía disponibilidade de caixa líquida para fazer frente às obrigações inscritas em Restos a Pagar Não Processados.

### 2.1.6.9 Lei Complementar nº 131/09

A Lei Complementar nº 131/09 (Lei da Transparência) alterou a LRF, ampliando a transparência a ser observada pelos entes da Federação.

A referida Lei trouxe inovações principalmente no inciso II do parágrafo único do art. 48, e no art. 48-A, incisos I e II, a seguir transcritos:

> Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 48. .....
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
> I — incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
> **II — liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;** (grifou-se)
> III — adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A." (NR)
>
> Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:
>
> "Art. 48-A. **Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:**
> **I — quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;**
> **II — quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários."** (grifou-se)

Ainda foram acrescentados os arts. 73-A, 73-B e 73-C, de seguinte teor:

> "**Art. 73-A**. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competen-

te do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar." (Grifou-se.)

"Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I — 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II — 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III — 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no *caput* deste artigo."

"Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23."

Por sua vez, a Lei Complementar nº 131/09 foi regulamentada pelo Decreto nº 7.185/10, que em seu art. 7º assim dispõe:

[...]

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I — quanto à despesa:

**a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;**

b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;

**c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;**

**d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;**

**e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e**

**f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;**

> II — quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:
> a) previsão;
> b) lançamento, quando for o caso; e
> c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.
> [...]

No que se relaciona à legislação supracitada, destaca-se, inicialmente, que os Poderes Executivo e Judiciário, o MP e o TCE integram o *link* Prestando Contas, gerenciado pela Secretaria de Estado da Fazenda, presente em sua página eletrônica — www.sef.sc.gov.br/prestandocontas.

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.

O *link* Prestando Contas apresenta informações retiradas do SIGEF/SC, enquanto o *link* Transparência ALESC apresenta dados gerenciais internos aduzidos e administradas pelo Órgão, alocados fora do Sistema Prestando Contas.

Acontece que, passados mais de dois anos da publicação da Lei nº 131/09, que pontificou a obrigação dos órgãos e poderes em tornar públicas as informações atreladas à execução orçamentária, bem como outros atos administrativos que possam ter imbricação na despesa pública, verifica-se alguns avanços feitos visando à implementação no Decreto nº 7.185/10, que regulamentou a Lei supracitada.

Já no que se relaciona ao Tribunal de Contas, constata-se que mudanças significativas foram realizadas no acesso às informações concernentes às licitações e aos contratos, que estão evidenciados no "Portal de Compras", presente no sítio eletrônico do Órgão, o qual permite acessar de forma transparente os dados referentes às compras realizadas.

Em relação à despesa por Função e Subfunção, no *link* Prestando Contas se constata que algumas alterações foram feitas visando aos respectivos acessos. Contudo, diferente de outras informações constantes do sistema, o acesso a tais dados não apresenta a funcionalidade necessária à efetiva utilização do cidadão comum e tampouco geram somatórios e comparativos automatizados, como ocorrem com outros dados do sistema.

Em nova verificação no Portal Transparência da ALESC, constatou-se que o Órgão cumpriu, em grande parte, os requisitos presentes no Decreto nº 7.185/10, contudo cumpre salientar que 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.

Em termos de execução da despesa, oferece as opções Compra Direta e Execução Orçamentária, em ambos os casos mostrando uma relação de despesas em nível de ação (projeto, atividade ou operação especial), bem como o respectivo detalhamento em nível de elemento de despesa — pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, equipamentos e material permanente, etc. Ressalta-se que, para o cidadão em geral, não conhecedor do assunto, a linguagem oferecida no Portal dificulta a análise dos dados presentes.

Em relação aos beneficiários de pagamentos, o Transparência ALESC oferece a opção Fornecedores, que disponibiliza, individualmente, os empenhos emitidos pelo órgão e os respectivos pagamentos. Contudo não permite a verificação do histórico de pagamentos de um ou mais fornecedores ao longo de um período, como o faz o Prestando Contas da SEF/SC. O Transparência ALESC não traz a possibilidade de comparação consolidada entre exercícios diferentes nem relaciona os fornecedores por montante recebido, como o faz o outro sistema.

Além disso, no caso da ALESC, todas as informações relacionadas a Fornecedores, seja de vários ou de individuais, estão limitadas em um mês, selecionado pelo usuário e sem a disponibilização de qualquer somatório. Ainda no tocante ao detalhamento da despesa, o Transparência ALESC não permite a escolha do balizador da busca, disponibilizando somente o detalhamento presente em cada nota de empenho, bem como nos relatórios internos apresentados na opção Execução Orçamentária. Ademais, continua não se verificando a presença da despesa por Função e Subfunção exigida pelo Decreto nº 7.185/10.

De todo o exposto, há que se ressaltarem os avanços do Estado no que toca à transparência de seus gastos, sobretudo no que diz respeito às informações disponibilizadas pelo Prestando Contas, no que se relaciona à despesa por Função dos Órgãos e Poderes, bem como as informações relativas a licitações e contratos fornecidas pelo TCE.

Do mesmo modo, este Tribunal entende que os dados preconizados pela Lei em epígrafe devem estar postos num único sistema. Esse fato, por si, vem a contribuir ainda mais com o acesso das informações e a transparência dos dados, que é o que se depreende pela Lei Complementar nº 131/09 (Lei da Transparência).

Por fim, em relação às despesas orçamentárias por Função e Subfunção, continuam deixando a desejar as informações do *link* Prestando Contas — relacionadas aos Poderes Executivo, Judiciário, Ministério Público e ao Tribunal de Contas — bem como o Portal de Transparência da ALESC, que não disponibiliza tais informações.

## 2.1.7 Determinações Constitucionais de Aplicações de Recursos

### 2.1.7.1 Educação

2.1.7.1.1 Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

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

A Tabela 2.1.7.1.1 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadada pelo Estado em 2011, considerada para a base de cálculo de aplicação de recursos na MDE:

TABELA 2.1.7.1.1

## BASE DE CÁLCULO DA RECEITA PARA APLICAÇÃO MÍNIMA NA MDE — EXERCÍCIO DE 2011

Em R$

| BASE DE CÁLCULO PARA MDE — EXERCÍCIO 2011 | RECEITA ARRECADADA |
|---|---|
| **1. RECEITAS BRUTA DE IMPOSTOS** | **R$ 13.616.431.206,25** |
| **1.1 Receita Resultante do ICMS** | **R$ 11.899.669.791,37** |
| ICMS | R$ 11.665.556.229,18 |
| Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ICMS | R$ 110.770.526,63 |
| Dívida Ativa do ICMS | R$ 93.931.425,43 |
| Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida | R$ 29.411.610,13 |
| **1.2 Receita Resultante do ITCMD** | **R$ 92.757.419,87** |
| ITCMD | R$ 88.097.499,93 |
| Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITCMD | R$ 4.248.490,39 |
| Dívida Ativa do ITCMD | R$ 316.267,50 |
| Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida | R$ 95.162,05 |
| **1.3 Receita Resultante do IPVA** | **R$ 995.828.777,11** |
| IPVA | R$ 982.413.236,15 |
| Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPVA | R$ 11.563.998,91 |
| Dívida Ativa do IPVA | R$ 1.117.428,04 |
| Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida | R$ 734.114,01 |
| **1.4 Receita Resultante do IRRF** | **R$ 628.175.217,90** |
| IRRF | R$ 628.175.217,90 |
| **2.RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS** | **R$ 1.073.825.040,13** |
| 2.1 Cota-Parte do FPE | R$ 769.002.904,30 |
| 2.2 Cota-Parte do IPI-Exportação | R$ 252.298.383,82 |
| 2.3 ICMS-Desoneração — Lei Complementar n. 87/1996 | R$ 52.522.908,72 |
| 2.4 Cota-Parte IOF Ouro | R$ 843,29 |
| **3. TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIAS (1 + 2)** | **R$ 14.690.256.246,38** |
| | |
| **DEDUÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS** | **VALOR** |
| 4. RECEITA RESULTANTE DO ICMS REPASSADA AOS MUNICÍPIOS | R$ 2.943.383.712,70 |
| 5. RECEITA RESULTANTE DO IPVA REPASSADA AOS MUNICÍPIOS | R$ 518.220.300,09 |
| 6. COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO REPASSADA AOS MUNICÍPIOS | R$ 63.074.595,39 |
| **7. TOTAL DAS DEDUÇÕES DE TRANFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (4+5+6)** | **3.524.678.608,18** |
| 8. DEDUÇÃO PROCESSOS DE RESTITUIÇÃO | R$ 13.715.329,47 |
| 9. Dedução Juros e Dívida Ativa ITCMD | R$ 0,00 |
| **10. DEDUÇÃO DO IMPOSTO SOBRE O PATRIMÔNIO E A RENDA** | **62.161,00** |
| *Dedução do Imposto s/Renda e Proventos de Qualquer Natureza | R$ 62.161,00 |
| **11. TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (3-7-8-9)** | **11.151.800.147,73** |
| **BASE DE CÁLCULO PARA EDUCAÇÃO (25%)** | **2.787.950.036,93** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo Contabilidade — dezembro — 2011.

De acordo com a Tabela, a receita de impostos e transferências contabilizada pelo Governo do Estado de Santa Catarina no exercício de 2011 atingiu o montante de R$ 11,15 bilhões, pelo qual, o valor mínimo a ser aplicado no exercício, em MDE, é de R$ 2,79 bilhões.

No que tange ao cálculo da aplicação, foram incluídas todas as despesas orçamentárias das fontes de recursos 0100 (Recursos Ordinários — Recursos do Tesouro), 0131 (Recursos do FUNDEB — Transferência da União) e 0186 (Remuneração de Disponibilidade Bancária — FUNDEB) da função Educação, realizadas pela Secretaria de Estado da Educação, bem como as despesas realizadas pela Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE), Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e pelas 36 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs), conforme Tabela 2.1.7.1.1.a:

TABELA 2.1.7.1.1.a

## DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS PELO ESTADO DE SANTA CATARINA EM MDE FONTES DE RECURSOS 0100, 0131 e 0186 — EXERCÍCIO DE 2011

Em R$

| ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO | FONTE DE RECURSOS | EMPENHADA | LIQUIDADA |
|---|---|---|---|
| **450001 Secretaria de Estado da Educação (SED)** | | **1.530.160.083,34** | **1.521.162.390,35** |
| 122 — Administração Geral | 100 | 122.171.374,81 | 121.011.738,20 |
| 126 — Tecnologia da Informação | 100 | 194.300,00 | 178.909,40 |
| | 131 | 3.893.353,13 | 3.893.353,13 |
| 128 — Formação de Recursos Humanos | 100 | 193.455,68 | 193.455,68 |
| 361 — Ensino Fundamental | 100 | 998.575,51 | 957.829,44 |
| | 131 | 936.163.498,66 | 929.543.353,61 |
| | 186 | 9.347.072,95 | 8.322.005,70 |
| 362 — Ensino Médio | 100 | 14.629.959,20 | 14.629.959,20 |
| | 131 | 341.854.545,33 | 341.848.749,33 |
| | 186 | 3.040.000,00 | 3.040.000,00 |
| 363 — Ensino Profissional | 100 | 40.911,41 | 30.000,00 |
| 364 — Ensino Superior | 100 | 45.887.443,25 | 45.767.443,25 |
| 365 — Educação Infantil | 100 | 12.296.651,87 | 12.296.651,87 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 100 | 363.186,73 | 363.186,73 |
| | 131 | 39.083.754,81 | 39.083.754,81 |
| **450021 Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE)** | | **100.403.663,66** | **99.973.618,58** |
| 122 — Administração Geral | 100 | 17.009.781,28 | 16.988.816,96 |
| 126 — Tecnologia da Informação | 100 | 279.075,74 | 278.415,74 |
| | 131 | 431.867,34 | 421.143,47 |
| 128 — Formação de Recursos Humanos | 100 | 6.358,83 | 6.358,83 |
| 367 — Educação Especial | 100 | 82.168,18 | 82.168,18 |
| | 131 | 82.594.412,29 | 82.196.715,40 |
| **450022 Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)** | | **220.139.925,07** | **217.771.346,39** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 100 | 2.149.307,63 | 1.880.464,82 |
| 128 — Formação de Recursos Humanos | 100 | 654.601,93 | 646.931,93 |
| 364 — Ensino Superior | 100 | 215.768.740,75 | 213.759.632,80 |
| 571 — Desenvolvimento Científico | 100 | 1.567.274,76 | 1.484.316,84 |
| **Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional** | | **218.928.177,33** | **206.317.096,85** |
| 122 — Administração Geral | 100 | 3.138.823,14 | 2.852.749,71 |
| 126 — Tecnologia da Informação | 131 | 23.163,07 | 8.944,35 |
| 361 — Ensino Fundamental | 100 | 27.059,31 | 27.059,31 |
| | 131 | 154.448.265,22 | 144.965.645,27 |
| | 186 | 1.926.887,40 | 1.926.887,40 |
| 362 — Ensino Médio | 131 | 54.979.882,79 | 52.491.807,46 |
| 363 — Ensino Profissional | 100 | 2.244.302,15 | 2.034.902,44 |
| | 131 | 428.585,33 | 413.338,32 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 131 | 1.617.978,92 | 1.502.532,59 |
| 367 — Educação Especial | 100 | 2.150,00 | 2.150,00 |
| 423 — Assistência aos Povos Indígenas | 131 | 91.080,00 | 91.080,00 |
| **TOTAL POR FONTE DE RECURSOS** | **100** | **439.707.502,16** | **435.475.141,33** |
| | **131** | **1.615.610.386,89** | **1.596.460.417,74** |
| | **186** | **14.313.960,35** | **13.288.893,10** |
| **TOTAL GERAL** | | **2.069.631.849,40** | **2.045.224.452,17** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/ 2011.

Vê-se que o montante de despesas liquidadas acrescida das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processadas aplicadas no exercício de 2011 totalizou R$ 2,07 bilhões, sendo que 21,25% (R$ 439,71 milhões) desse total foram custeados com recursos ordinários do Tesouro Estadual, 78,06% (R$ 1,62 bilhão) com recursos do FUNDEB transferidos da União e 0,69% (R$ 14,31 milhões) com recursos provenientes da remuneração de depósitos bancários da receita do FUNDEB.

Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado em MDE, considerou-se no cálculo o valor de R$ 428,36 milhões relativo ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, que foi menor que zero, ou seja, o Estado destinou receitas ao FUNDEB em valor superior àquele que recebeu — a chamada perda do FUNDEB.

Cumpre destacar que a apuração é promovida com base nos critérios estabelecidos pela Decisão Normativa nº TC-02/04, cujo art. 1º define que, para tal fim, tomar-se-á por base a despesa liquidada, assim considerada nos termos do Anexo X — Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, integrante do Volume II, 3ª edição, do Manual de Demonstrativos Fiscais — Relatório Resumido da Execução Orçamentária, aprovado pela Portaria nº 249 de 2010, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

Estabelece ainda a mesma Decisão Normativa que, quando do encerramento do exercício, serão consideradas as despesas inscritas em Restos a Pagar, liquidadas ou não liquidadas, deduzindo-se aquelas sem disponibilidades financeiras e vinculadas à MDE (art. 1º, § 1º, da Decisão Normativa nº TC-02/04).

De acordo com as informações contidas no Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das despesas próprias com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constantes do Processo LRF nº 12/00056890 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária do quinto e e do sexto bimestres e Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre/2011 — Poder Executivo), em tramitação nessa Corte de Contas, não foram inscritos Restos a Pagar sem disponibilidades financeiras vinculadas ao ensino.

Ainda, seguindo as orientações expressas no Manual da STN, os Restos a Pagar vinculados à Educação, inscritos em 2010 e cancelados em 2011, devem ser objeto de compensação, visto que já foram considerados em percentuais de aplicação na MDE no respectivo exercício de inscrição (2010).

Sobre o tema Restos a Pagar, assim escreve o referido Manual:

> Caso o ente possua controle sobre o cancelamento dos restos a pagar que foram considerados no cumprimento do limite de seu respectivo ano de inscrição, deverá informar apenas o valor cancelado que tenha causado impacto nesse limite. Os dados necessários à comprovação da afetação ou não dos limites de exercícios anteriores deverão ser apresentados em nota de rodapé.

Do exposto, observa-se que só não haveria compensação dos Restos a Pagar inscritos em 2010 e cancelados em 2011 se o valor cancelado não impactasse no limite do exercício anterior. Como o Estado de Santa Catarina não alcança o valor mínimo para aplicação em MDE, não há que se falar em deixar de compensar o cancelamento em 2011.

Assim, não há que se falar em deixar de compensar os Restos a Pagar cancelados pelo Poder Executivo no exercício de 2011, inscritos em 2010, na ordem de R$ 5,85 milhões.

Dessa forma, o cálculo do cumprimento do limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição da República está demonstrado na Tabela 2.1.7.1.1.b:

TABELA 2.1.7.1.1.b

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

Em R$

| 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% |

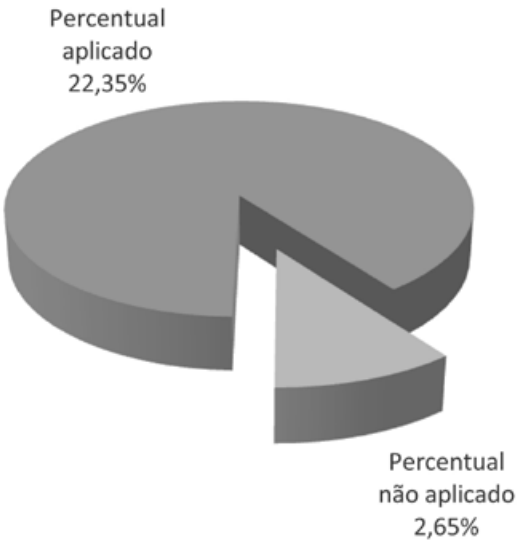
**Fonte:** SIGEF — Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária — dezembro — 2011.

**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-02/04, deste Tribunal.

Verifica-se que o Governo do Estado de Santa Catarina, levando-se em consideração a despesa empenhada, aplicou em MDE no exercício de 2011 a importância de R$ 2,49 bilhões, equivalentes ao percentual de 22,35% da receita líquida de impostos e transferências.

Portanto, para atingir o mínimo exigido constitucionalmente, o Governo Estadual teria de aplicar mais R$ 295,80 milhões oriundos da receita líquida de impostos e transferências, conforme demonstra o Gráfico a seguir:

**Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**




**Fonte:** SIGEF — Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária — dezembro/ 2011.

Com relação aos gastos com inativos, cabe esclarecer que o Corpo Técnico não considerou as despesas da Educação apropriadas no orçamento do Fundo Financeiro do IPREV no exercício de 2011, da ordem de R$ 626,96 milhões, por não representarem contribuição para a manutenção ou para o desenvolvimento do sistema educacional, em respeito ao objetivo do art. 212 da Constituição da República, e considerando ainda a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Carta Magna, os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 e o art. 22 da Lei nº 11.494/07.

Seguindo essa linha de entendimento, o Anexo X do Manual, aprovado pelas Portarias STN/MF nº 462 e nº 757 de 2009, traz o seguinte:

> Considerando a interpretação conjunta dos arts. 37 e 40 da Constituição, os arts. 70 e 71 da LDB, e o art. 22 da Lei nº 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)

Portanto, de acordo com a legislação vigente, as despesas com inativos, mesmo da Educação, não podem integrar as despesas consideradas para fins de aplicação em MDE.

Porém o Governo do Estado de Santa Catarina, no cálculo apresentado para atingir o mínimo estabelecido, computou os referidos valores no montante de R$ 470,22 milhões, equivalentes ao percentual de 75% do seu total (R$ 626,96 milhões), em razão de proposta apresentada em 2007, por conta do Parecer Prévio referente às contas de 2006, que foi considerada inaceitável por esta Corte de Contas, uma vez que, conforme destacado anteriormente, fere frontalmente o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O Governo do Estado, ao incluir no cômputo do cálculo 75% das despesas com inativos da Educação, está elevando, de forma irregular, o seu percentual de aplicação para 26,57%.

Sobre o tema, reitero a afirmação do Corpo Técnico de que tais despesas não podem ser utilizadas para compor o cálculo de aplicação mínima em MDE, pelo qual se considera que o Governo do Estado aplicou somente 22,35% da base de cálculo, não atingindo o mínimo estabelecido pela legislação.

A situação é recorrente, e, somente no período de 2007 a 2011, esses valores somaram R$ 1,25 bilhão, que deixaram de ser aplicados no sistema educacional catarinense, conforme demonstra a Tabela 2.1.7.1.1.c:

TABELA 2.1.7.1.1.c

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

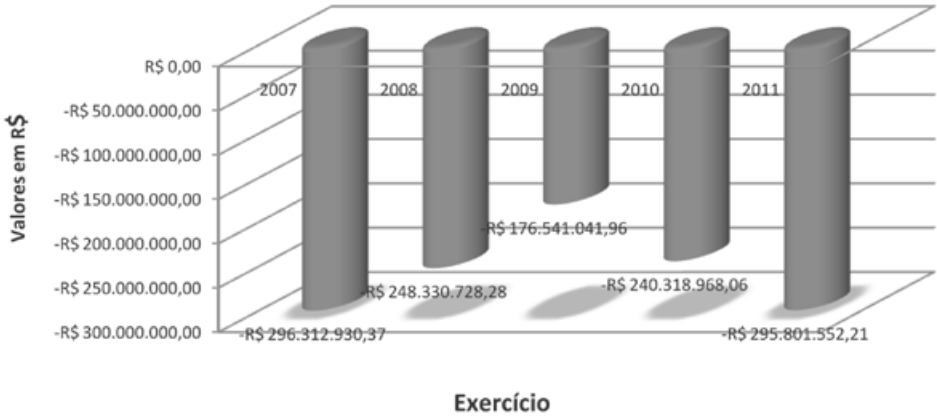
Em R$

| ESPECIFICAÇÃO | VALORES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EXERCÍCIO | | | | | TOTAL |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | ACUMULADO |
| 1. Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências | 6.824.823.260,96 | 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 | 2.235.008.629,53 | 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.

Vê-se que, no quinquênio 2007-2011, se deixou de aplicar a quantia de R$ 1,25 bilhão, que corresponde ao montante não cumprido pelo Estado, na época própria, com gastos mínimos em MDE no período. Essa evolução segue exposta no Gráfico a seguir:

Evolução dos Valores Faltantes para o Cumprimento do Mínimo Constitucional em Aplicações em MDE (25% das Receitas de Impostos e Transferências )




Importante acrescentar que, no mesmo período, de acordo com os relatórios de acompanhamento da execução orçamentária extraídos dos Sistemas CIASC e SIGEF, verificou-se a aplicação, na MDE e por conta das fontes de recursos de exercícios anteriores (0300, 0330, 0331 e 0386), da importância de R$ 157,47 milhões, correspondentes a 12,52% dos valores não aplicados no período, conforme demonstrado na Tabela 2.1.7.1.1.d:

TABELA 2.1.7.1.1.d
APLICAÇÕES EM MDE
FONTES 0300, 0331 E 0386 (EXERCÍCIOS ANTERIORES)
PERÍODO DE 2007 A 2011

Em R$

| ESPECIFICAÇÃO | VALORES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EXERCICIO | | | | | TOTAL ACUMULADO |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
| 7. Aplicação em MDE — Recursos de Exercícios Anteriores (FR 0300) | 1.660.631,54 | 1.644.866,62 | 9.125.580,36 | 855.366,98 | 3.161.617,10 | 16.448.062,61 |
| 8. Aplicação em MDE — Recursos de Exercícios Anteriores (FR 0330 e 0331) | — | 61.593.688,71 | 14.470.429,30 | 24.833.774,23 | 21.607.864,09 | 122.505.756,33 |
| 9. Aplicação em MDE — Recursos de Exercícios Anteriores (FR 0386) | — | 8.024.398,86 | 4.570.672,80 | 3.666.464,19 | 2.254.256,67 | 18.515.792,52 |
| **10. Total de Recursos de Exercícios Anteriores Aplicados em MDE** | **1.662.638,54** | **71.264.962,20** | **28.168.691,46** | **29.357.615,41** | **27.025.748,86** | **157.469.611,46** |

**Fontes:** Sistema de Acompanhamento Orçamentário — CIASC — Exercícios de 2007 a 2008; Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — SIGEF — Exercícios de 2009, 2010 e 2011.

Considerando o somatório dos recursos aplicados de exercícios anteriores, tem-se ainda um somatório de R$ 1,10 bilhão em valores históricos não aplicados. Nesse ponto, cabe acrescentar que, conforme destacado no Item 4.2.3.1, em decorrência do mecanismo de arrecadação do FUNDOSOCIAL e do SEITEC o Estado já deixou de aplicar em MDE, nos últimos sete anos (de 2005 a 2011), a importância de R$ 658,58 milhões, que, somados ao valor supra (R$ 1,10 bilhão), totalizam R$ 1,76 bilhão não aplicado na educação dos catarinenses.

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 contri-

buindo 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, entre outros problemas que prejudicam sobremaneira o desenvolvimento do ensino catarinense.

### 2.1.7.1.2 Aplicação dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil, que arrecada recursos do Estado e dos municípios — 20% dos respectivos impostos — para redistribuí-los em partes proporcionais ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República e cuja aplicabilidade é definida pelas seguintes normas:

- Emenda Constitucional nº 53/2006, que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição da República e ao art. 60 do ADCT.
- Lei federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- Lei federal nº 11.494/2007, que dispõe sobre o FUNDEB.

#### 2.1.7.1.2.1 Valor Aplicado na MDE da Educação Básica — Recursos do FUNDEB

Os valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício de 2011, bem como os valores relativos às receitas recebidas no referido fundo, no mesmo período, estão demonstrados na Tabela 2.1.7.1.2.1:

TABELA 2.1.7.1.2.1.1
**FUNDEB — CONTRIBUIÇÃO E RETORNO — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

| RECEITAS DO FUNDEB | VALOR |
|---|---|
| **1- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB** | **2.104.273.844,17** |
| **1.1 — ICMS (20%)** | **1.771.737.483,92** |
| *Dedução da Receita do ICMS para Formação do FUNDEB | 1.725.323.015,38 |
| *Dedução do ICMS — Revigorar III para Formação do FUNDEB | 24.035.090,93 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de ICMS — FUNDEB | 13.854.329,51 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de ICMS — Revigorar III FUNDEB | 2.744.456,76 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ICMS — FUNDEB | 2.055.014,04 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ICMS — Revigorar III — FUNDEB | 2.159.119,88 |
| *Dedução da Receita da Dívida Ativa do ICMS — FUNDEB | 1.566.457,42 |
| **1.2 — IPVA (20%)** | **111.839.948,41** |
| *Dedução da Receita do IPVA para/ Formação do FUNDEB | 98.214.490,81 |
| *Dedução da Receita de IPVA — Revigorar III para Formação do FUNDEB | 26.276,02 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de IPVA — FUNDEB | 1.153.460,88 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de IPVA — Revigorar III FUNDEB | 2.862,82 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do IPVA — FUNDEB | 49.585,14 |

continua...

... continuação

| RECEITAS DO FUNDEB | VALOR |
|---|---|
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do IPVA — Revigorar III FUNDEB | 8.076,68 |
| *Dedução da Receita da Dívida Ativa do IPVA — FUNDEB | 40.576,94 |
| *Dedução da Receita da Dívida Ativa do IPVA — Revigorar III FUNDEB | 12.344.619,12 |
| **1.3 — ITCMD (20%)** | **18.546.492,20** |
| *Dedução da Receita do ITCMD para Formação do FUNDEB | 17.175.466,98 |
| *Dedução da Receita do ITCMD — Revigorar III para a Formação do FUNDEB | 443.927,88 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de ITCMD — FUNDEB | 830.880,27 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora de ITCMD — Revigorar III FUNDEB | 18.811,39 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ITCMD — FUNDEB | 11.148,33 |
| *Dedução de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do ITCMD — Revigorar III FUNDEB | 3.769,36 |
| *Dedução da Receita da Dívida Ativa do ITCMD — FUNDEB | 27.826,94 |
| *Dedução da Receita da Dívida Ativa do ITCMD — Revigorar III FUNDEB | 34.661,05 |
| **1.4 — Cota-Parte FPE (20%)** | **153.800.580,53** |
| *Dedução da Receita do FPE para Formação do FUNDEB | 153.800.580,53 |
| **1.5 — Cota-Parte IPI Exportação (20%)** | **37.844.757,39** |
| *Ded. da Receita do IPI-Exp. para Formação do FUNDEB | 37.844.757,39 |
| **1.6 — ICMS-Desoneração LC 87/96 (20%)** | **10.504.581,72** |
| *Ded. da Receita do ICMS-LC 87/96 para Formação do FUNDEB | 10.504.581,72 |
| **2 — RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (Retorno)** | **1.675.904.977,68** |
| Transferências de Recursos do FUNDEB (Retorno) | 1.675.904.977,68 |
| **RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (2-1)** | **(428.368.866,49)** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Comparativo da Receita — dezembro/2011.

Conforme evidenciado na Tabela acima, no exercício de 2011 o Estado de Santa Catarina contribuiu para a formação do FUNDEB com a importância de R$ 2,10 bilhões e recebeu, em retorno, R$ 1,68 bilhão.

Portanto, a sistemática de funcionamento do Fundo gerou ao Estado uma perda financeira de R$ 428,39 bilhões — 20,35% do total de recursos repassados como contribuição. Conforme já mencionado, essa perda é considerada como aplicação em MDE para fins de cumprimento do estatuído no art. 212 da Constituição da República.

Na aplicação dos recursos do FUNDEB em MDE, além das receitas decorrentes do retorno das contribuições ao Tesouro do Estado, devem ser consideradas, também, as obtidas com a aplicação financeira dos referidos recursos, conforme apurado na Tabela 2.1.7.1.2.1.1.a:

TABELA 2.1.7.1.2.1.1.a

## RETORNO DO FUNBEB ACRESCIDO DOS RENDIMENTOS DE APLICAÇÕES FINANCEIRAS EXERCÍCIO DE 2011

Em R$

| DESCRIÇÃO | VALOR |
|---|---|
| Transferências de Recursos do FUNDEB (Retorno) | 1.675.904.977,68 |
| Receita de Remuneração de Depósitos Bancários Vinculados ao FUNDEB | 23.368.089,22 |
| **Total a ser aplicado** | **1.699.273.066,90** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Comparativo da Receita — dezembro/2011.

Considerando os recursos do FUNDEB que retornaram ao Tesouro do Estado acrescidos das receitas obtidas com a aplicação financeira, o Estado de Santa Catarina estava obrigado a aplicar, no exercício de 2011, o montante de R$ 1,70 bilhão na manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Com relação à inclusão dos rendimentos das aplicações financeiras no montante dos recursos a serem aplicados pelo FUNDEB, a Lei nº 11.494/07, em seu art. 20, parágrafo único, assegura tal entendimento, *in verbis*:

> Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.
> Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no *caput* deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

A Tabela 2.1.7.1.2.1.1.b demonstra o total da despesa empenhada e liquidada no exercício de 2011, pelos órgãos do Estado, com manutenção e desenvolvimento da educação básica nas fontes de recursos 0131 (Recursos do FUNDEB — Transferência da União) e 0186 (Remuneração de Disponibilidade Bancária — FUNDEB):

TABELA 2.1.7.1.2.1.1.b

**DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS PELO ESTADO EM EDUCAÇÃO BÁSICA**
**FONTES DE RECURSOS 0131 E 0186**
**EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

| ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO | FR | EMPENHADA | LIQUIDADA |
|---|---|---|---|
| **Secretaria de Estado da Educação** | | **1.333.382.224,88** | **1.325.731.216,58** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 131 | 3.893.353,13 | 3.893.353,13 |
| 361 — Ensino Fundamental | 131 | 936.163.498,66 | 929.543.353,61 |
| | 186 | 9.347.072,95 | 8.322.005,70 |
| 362 — Ensino Médio | 131 | 341.854.545,33 | 341.848.749,33 |
| | 186 | 3.040.000,00 | 3.040.000,00 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 131 | 39.083.754,81 | 39.083.754,81 |
| 367 — Educação Especial | 131 | 0,00 | 0,00 |
| **Fundação Catarinense de Educação Especial** | | **83.026.279,63** | **82.617.858,87** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 131 | 431.867,34 | 421.143,47 |
| 367 — Educação Especial | 131 | 82.594.412,29 | 82.196.715,40 |
| **Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional** | | **213.424.762,73** | **201.309.155,39** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 131 | 23.163,07 | 8.944,35 |
| 361 — Ensino Fundamental | 131 | 154.448.265,22 | 144.965.645,27 |
| | 186 | 1.926.887,40 | 1.926.887,40 |
| 362 — Ensino Médio | 131 | 54.979.882,79 | 52.491.807,46 |
| 363 — Ensino Profissional | 131 | 428.585,33 | 413.338,32 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 131 | 1.617.978,92 | 1.502.532,59 |
| **TOTAL POR FONTE DE RECURSOS** | 131 | **1.615.519.306,89** | **1.596.369.337,74** |
| | 186 | **14.313.960,35** | **13.288.893,10** |
| **TOTAL** | | **1.629.833.267,24** | **1.609.658.230,84** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2011.

Consoante o disposto no art. 21, § 1º, da Lei nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB poderão ser aplicados pelo Estado indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica no seu respectivo âmbito de atuação prioritária, conforme estabelecido no § 3º do art. 211 da Constituição da República, ou seja, o Estado somente pode aplicar os recursos do FUNDEB nos ensinos fundamental e médio.

Além disso, poderão ser aplicados nas parcelas da educação de jovens e adultos e da educação especial, relacionadas ao ensino fundamental, bem como no ensino profissional integrado e nas parcelas da educação de jovens e adultos e da educação especial, relacionadas ao ensino médio.

Depreende-se, portanto, a impossibilidade de o Estado aplicar recursos do FUNDEB na educação infantil, porquanto esta se encontra no âmbito de atuação prioritária dos municípios, conforme estabelecido no § 2º do art. 211 da Constituição da República.

Do montante de recursos disponibilizados para aplicação no FUNDEB no exercício de 2011 (R$ 1,70 bilhão), foi utilizado, na manutenção e desenvolvimento da educação básica pelo Estado, R$ 1,63 bilhão, ou seja, 95,92%, conforme evidenciado na Tabela 2.1.7.1.2.1.1.c:

TABELA 2.1.7.1.2.1.1.c

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

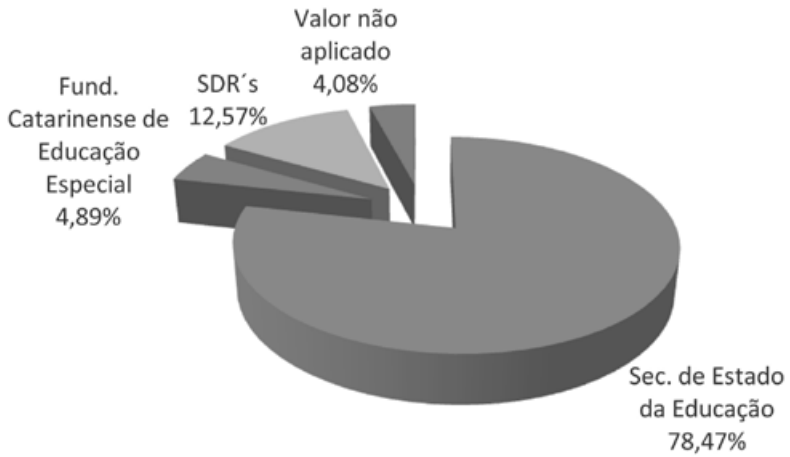
Em R$

| 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. 1ª, § 1ª, da Decisão Normativa nº TC-02/04, deste Tribunal.

Verifica-se a observância por parte do Estado ao art. 21 da Lei nº 11.494/07, visto que, de acordo com o seu § 2º, até 5% dos recursos poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, conforme demonstra o Gráfico:

**Montante de Recursos do FUNDEB Aplicados na Educação Básica — 2011**




**Fonte:** SIGEF — Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária — dezembro/2011.

Conforme evidencia a demonstração gráfica, as unidades orçamentárias compostas pela Secretaria de Estado da Educação, FCEE e SDRs executaram 95,92% das despesas empenhadas com manutenção e desenvolvimento da educação básica pública pelo Estado de Santa Catarina no exercício de 2011, restando 4,08% de recursos não utilizados no exercício, que, de acordo com a legislação supra, poderão ser aplicados no primeiro trimestre de 2012.

### 2.1.7.1.2.2 Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica

De acordo com o art. 60, XII, do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06 e o art. 22 da Lei nº 11.494/07, 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.

Considera-se remuneração o total de 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, conforme definido pelo art. 22, parágrafo único, I, da Lei supra.

Com base no Relatório Consolidado Geral da Função Educação do Grupo de Despesa Pessoal e Encargos, Fonte de Recursos 0131 (Recursos do FUNDEB — Transferência da União) — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — SIGEF, verifica-se que, no exercício de 2011, o Governo do Estado de Santa Catarina aplicou em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública o montante de R$ 1,10 bilhão, conforme evidencia a Tabela 2.1.7.1.2.2:

TABELA 2.1.7.1.2.2

**REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

| ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO/ELEMENTO DE DESPESA | EMPENHADA | LQUIDADA |
|---|---|---|
| 450001 — SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO | 1.100.310.983,35 | 1.100.310.983,35 |
| 361 — Ensino Fundamental | 736.059.750,47 | 736.059.750,47 |
| 001 — Administração de Recursos Humanos | 736.059.750,47 | 736.059.750,47 |
| 31.90.04 — Contratação por Tempo Determinado | 202.081.259,09 | 202.081.259,09 |
| 31.90.09 — Salário-família | 22.599,02 | 22.599,02 |
| 31.90.11 — Venc. e Vant. Fixas Pessoal Civil | 436.980.035,04 | 436.980.035,04 |
| 31.90.13 — Obrigações Patronais | 0,00 | 0,00 |
| 31.90.92 — Despesas de Exercícios Anteriores | 1.335.686,43 | 1.335.686,43 |
| 31.91.13 — Obrigações Patronais | 83.326.272,56 | 83.326.272,56 |
| 33.91.13 — Obrigações Patronais | 12.313.898,33 | 12.313.898,33 |
| 362 — Ensino Médio | 327.874.975,25 | 327.874.975,25 |
| 001 — Administração de Recursos Humanos | 327.874.975,25 | 327.874.975,25 |
| 31.90.04 — Contratação por Tempo Determinado | 77.614.359,00 | 77.614.359,00 |
| 31.90.09 — Salário-família | 17.222,86 | 17.222,86 |
| 31.90.11 — Venc. e Vant. Fixas Pessoal Civil | 205.105.246,15 | 205.105.246,15 |
| 31.90.13 — Obrigações Patronais | 0,00 | 0,00 |
| 31.90.92 — Despesas de Exercícios Anteriores | 506.331,01 | 506.331,01 |
| 31.91.13 — Obrigações Patronais | 39.103.988,77 | 39.103.988,77 |
| 33.91.13 — Obrigações Patronais | 5.527.827,46 | 5.527.827,46 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 36.376.257,63 | 36.376.257,63 |
| 001 — Administração de Recursos Humanos | 36.376.257,63 | 36.376.257,63 |
| 31.90.04 — Contratação por Tempo Determinado | 14.797.781,43 | 14.797.781,43 |
| 31.90.09 — Salário-família | 5.210,38 | 5.210,38 |
| 31.90.11 — Venc. e Vant. Fixas Pessoal Civil | 17.798.358,90 | 17.798.358,90 |
| 31.90.92 — Despesas de Exercícios Anteriores | 78.675,18 | 78.675,18 |
| 31.91.13 — Obrigações Patronais | 3.246.503,54 | 3.246.503,54 |
| 33.91.13 — Obrigações Patronais | 449.728,20 | 449.728,20 |
| 367 — Educação de Jovens e Adultos | 76.890.575,30 | 76.890.575,30 |
| 001 — Administração de Recursos Humanos | 76.890.575,30 | 76.890.575,30 |

continua...

... continuação

| ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO/AÇÃO/ELEMENTO DE DESPESA | EMPENHADA | LQUIDADA |
|---|---|---|
| 31.90.04 — Contratação por Tempo Determinado | 41.029.108,46 | 41.029.108,46 |
| 31.90.09 — Salário-família | 7.011,80 | 7.011,80 |
| 31.90.11 — Venc. e Vant. Fixas Pessoal Civil | 28.867.565,99 | 28.867.565,99 |
| 31.90.92 — Despesas de Exercícios Anteriores | 143.514,26 | 143.514,26 |
| 31.91.13 — Obrigações Patronais | 5.929.194,26 | 5.929.194,26 |
| 33.91.13 — Obrigações Patronais | 914.180,53 | 914.180,53 |
| TOTAL | 1.100.310.983,35 | 1.100.310.983,35 |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2011.

Com a aplicação supracitada, o Estado, em 2011, cumpriu a aplicação mínima em comento, posto que o mínimo seria de R$ 1,02 bilhão, conforme Tabela 2.1.7.1.2.2.a:

TABELA 2.1.7.1.2.2.a

## APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA — EXERCÍCIO DE 2011

Em R$

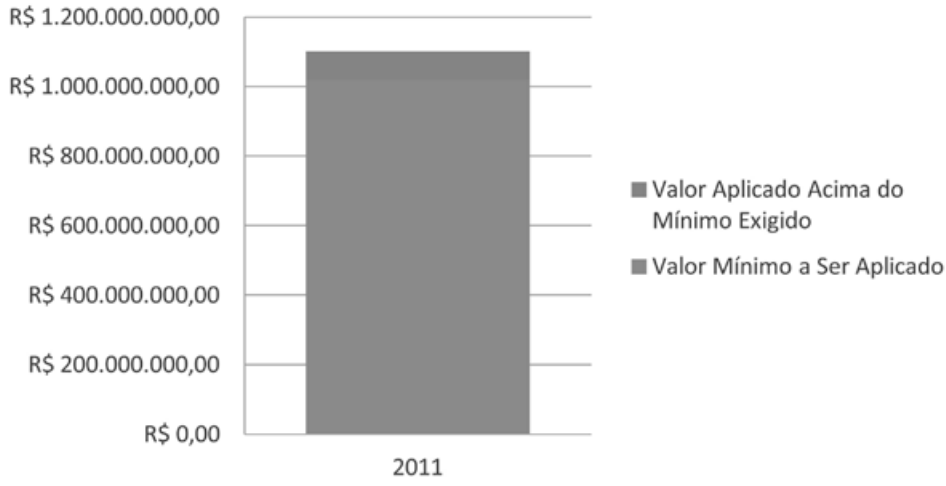
| ESPECIFICAÇÃO | VALOR |
|---|---|
| 1 — Transferências de recursos do FUNDEB (Retorno) | 1.675.904.977,68 |
| 2 — Receita de Remuneração de Depósitos Bancários Vinculados ao FUNDEB | 23.368.089,22 |
| **3 Recursos do FUNDEB (1+2)** | **1.699.273.066,90** |
| 4 — Valor a ser aplicado em remuneração dos profissionais do magistério da EB (60% de 3) | 1.019.563.840,14 |
| **5 Despesas liquidadas com remuneração dos profis. do magistério da EB (FR 0131)[1]** | **1.100.310.983,35** |
| Secretaria de Estado da Educação | 1.100.310.983,35 |
| **6 Percentual aplicado em remuneração dos profis. do magistério da EB (5/3*100)** | **64,75%** |
| 7. Valor aplicado acima do mínimo exigido (5-4) | 80.747.143,21 |
| **8. Percentual aplicado acima do mínimo exigido (7/3)** | **4,75%** |

**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 (0131), conforme determinação contida no art. 1º, § 1º, da Decisão Normativa nº TC-02/2004, deste Tribunal.

Portanto, o Estado, na aplicação em comento, alcançou, em 2011, 64,75%.

A seguir, demonstra-se graficamente o total aplicado pelo Estado, segregando o mínimo exigido e o excesso alcançado:

### Aplicação dos Recursos do FUNDEB na Remuneração de Profissionais do Magistério da Educação Básica




**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2011.

2.1.7.1.2.3 Recursos do FUNDEB de 2010 Aplicados no Primeiro Trimestre de 2011

Em 2010, de acordo com respectivo Parecer Prévio deste Tribunal, o Estado deixou de aplicar o valor de R$ 17,49 milhões — 1,19% da receita do FUNDEB naquele exercício, conforme Tabela 2.1.7.1.2.3:

TABELA 2.1.7.1.2.3

**CÁLCULO DOS RECURSOS DO FUNDEB/2009 APLICADOS NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2011**

Em R$

| DESCRIÇÃO | EMPENHADA |
|---|---|
| 1. Receita do FUNDEB a ser aplicada no exercício de 2010 (100,00%) | 1.469.871.015,89 |
| 2. Despesas empenhadas com FUNDEB no exercício de 2010 (98,81%) | 1.452.376.836,22 |
| 3 — Recursos do FUNDEB não aplicados em 2010 (1,19%) | 17.494.179,67 |
| 4 — Despesas liquidadas com manut. e desenvolvimento da EB no 1º Trimestre de 2011 | 23.862.120,76 |
| FR 0331 — FUNDEB — Transf. da União — Exerc. Anteriores | 21.607.864,09 |
| FR 0386 — Remun. de Disponib. Bancária — FUNDEB — Exerc. Anteriores | 2.254.256,67 |
| 5 — Percentual aplicado no FUNDEB no Primeiro Trimestre de 2011 (4/1) | 1,62% |
| 6 — Valor aplicado a maior (4-3) | 6.367.941,09 |

**Fontes:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2011; .TCE — Parecer Prévio sobre as Contas Prestadas pelo Governador do Estado/2010.

Conforme já mencionado, de acordo com o § 2º do art. 21 da Lei nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB, relativos ao percentual de 1,19% não aplicados no exercício de 2010, poderiam ser aplicados no primeiro trimestre de 2011.

Assim, com base nos relatórios extraídos do Sistema SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária na Função Educação, Fonte de Recursos 0331 — Recursos do FUNDEB — Transferência da União de Exercícios Anteriores e 0386 — Remuneração de Disponibilidade Bancária do FUNDEB de Exercícios Anteriores, relativos ao mês de março de 2011, verifica-se que o Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, aplicou a importância de R$ 23,86 milhões, equivalentes a 1,62%, para cumprimento do § 2º do art. 21 da Lei nº 11.494/07.

2.1.7.1.3 Aplicação dos Recursos do Salário-Educação

A Constituição da República, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 53/06, assim preceitua em seu art. 212, § 5º:

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> [...].
> § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

O salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica pública. Tal contribuição está prevista no art. 212, § 5º, da Constituição da República, regulada pelas Leis nºs 9.424/96 e 9.766/98 e regulamentada pelo Decreto nº 6.003/06.

A alíquota é de 2,5%, incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tanto o papel da gestão da contribuição social do salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação.

O Estado de Santa Catarina previu arrecadar para o exercício de 2011, da Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação, o valor de R$ 130,77 milhões. Ao final do exercício, segundo registros contábeis oficiais, foi repassada a importância de R$ 151,22 milhões, representando 15,64% a mais do valor previsto.

A seguir, na Tabela 2.1.7.1.3, apresentam-se os valores financeiros arrecadados pelo Estado no exercício de 2010, fontes de recursos 0120 (Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação) e 0187 (Remuneração de Disponibilidade Bancária — Salário-Educação) para aplicação na educação básica pública:

TABELA 2.1.7.1.3

**RECEITAS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO — EXERCÍCIO DE 2011**

R$

| DESCRIÇÃO | VALOR |
|---|---|
| Transferência da União — Cota-Parte do Salário Educação | 151.224.446,22 |
| Remuneração Depósitos Bancários Vinculados — Salário-Educação | 8.018.933,69 |
| **TOTAL** | **159.243.379,91** |

**Fonte:** SIGEF — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Consolidado Geral — dezembro/2011.

As despesas realizadas no exercício de 2011, pela Secretaria de Estado da Educação, FCEE e SDRs, tendo como fonte de recursos o salário-educação, estão demonstradas na Tabela 2.1.7.1.3.a:

TABELA 2.1.7.1.3.a

**DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS PELO ESTADO EM EDUCAÇÃO**
**FONTES DE RECURSOS 0120 E 0187 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

| ÓRGÃO/SUBFUNÇÃO | FR | EMPENHADA | LIQUIDADA |
|---|---|---|---|
| **Secretaria de Estado da Educação** | | **82.475.353,10** | **77.112.191,03** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 120 | 15.025.888,20 | 15.025.888,20 |
| 361 — Ensino Fundamental | 120 | 67.449.464,90 | 62.086.302,83 |
| | 187 | — | — |
| 362 — Ensino Médio | 120 | — | — |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 120 | — | — |
| **Fundação Catarinense de Educação Especial** | | **72.522,29** | **72.522,29** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 120 | — | — |
| 367 — Educação Especial | 120 | 72.522,29 | 72.522,29 |
| **Secretarias de Desenvolvimento Regional — SDRs** | | **27.166.230,87** | **22.658.126,94** |
| 126 — Tecnologia da Informação | 120 | 215.728,26 | 3.594,50 |
| 361 — Ensino Fundamental | 120 | 20.554.491,79 | 16.951.529,85 |
| | 187 | 3.329.980,82 | 3.111.633,98 |
| 362 — Ensino Médio | 120 | 2.981.323,66 | 2.517.674,88 |
| 366 — Educação de Jovens e Adultos | 120 | 84.706,34 | 73.693,73 |
| 423 — Assistência aos Povos Indígenas | 120 | - | - |
| **TOTAL POR FONTE DE RECURSOS** | **120** | **106.384.125,44** | **96.731.206,28** |
| | **187** | **3.329.980,82** | **3.111.633,98** |
| **TOTAL** | | **109.714.106,26** | **99.842.840,26** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/ 2011.

Do total de recursos arrecadados nas fontes 0120 (Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação) e 0187 (Remuneração de Disponibilidade Bancária — Salário-Educação), foram comprometidos orçamentariamente pelo Estado, no exercício de 2011, valores da ordem de R$ 109,71 milhões, equivalentes a 68,90% das receitas da contribuição do salário-educação, conforme Tabela 2.1.7.1.3.b.

TABELA 2.1.7.1.3.b

**CÁLCULO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (FR 0120 E 0187)**

Em R$

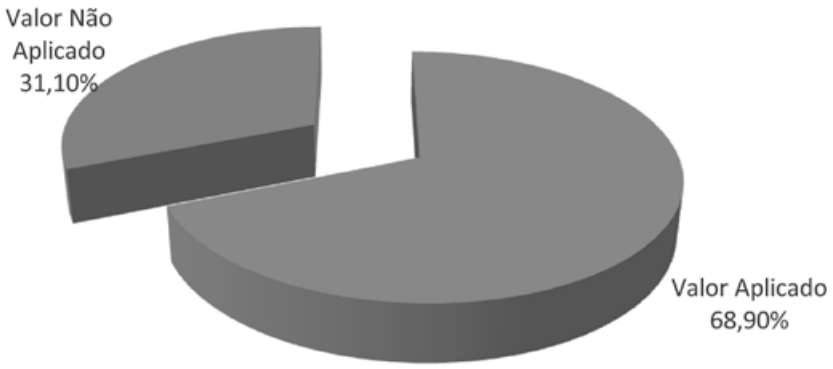
| ESPECIFICAÇÃO | VALOR |
|---|---|
| 1 — Transferência da União — Cota-Parte do Salário Educação | 151.224.446,22 |
| 2 — Remun. Depósitos Bancários Vinculados — Salário-Educação | 8.018.933,69 |
| **3 — Valor a ser aplicado (1+2)** | **159.243.379,91** |
| **4 — Despesas liquidadas com salário-educação** | **109.714.106,26** |
| Secretaria de Estado da Educação | 82.475.353,10 |
| Fundação Catarinense de Educação Especial | 72.522,29 |
| Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional | 27.166.230,87 |
| **5 — Percentual aplicado (4/3)** | **68,90%** |
| **6 — Valor não aplicado (3-4)** | **49.529.273,65** |
| **7 — Percentual relativo ao valor não aplicado (6/3)** | **31,10%** |

**Fonte:** SIGEF — Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária ( FR 0120 e 0187) — dezembro/2011.
**Nota:** [1] Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, relativas à Função 12 — Educação (Fontes de Recursos 0120 e 0187), conforme determinação contida no art. 1º, § 1º, da Decisão Normativa nº TC-02/04, deste Tribunal.

Com base nos dados constantes da Tabela, conclui-se que o Estado de Santa Catarina não aplicou na educação básica pública, em 2011, o valor de R$ 49,53 milhões dos recursos provenientes da contribuição do salário-educação arrecadados, ou seja, o equivalente a 31,10% do total de recursos transferidos pela União no exercício.

Objetivando melhor visualização, demonstra-se graficamente como foram aplicados os recursos do salário-educação no exercício de 2011:

**Aplicação dos Recursos em Salário Educação**




**Fonte:** SIGEF — Módulos de Contabilidade e Execução Orçamentária (FR 0120 e 0187) — dezembro/2011.

Outro aspecto observado diz respeito ao percentual de aplicação das receitas com salário-educação ao longo do exercício, conforme apresentado na Tabela 2.1.7.1.3.c:

TABELA 2.1.7.1.3.c

**CÁLCULO DA APLICAÇÃO MENSAL DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (FR 0120 E 0187)**

Em R$

| Mês | Receita | | | Despesa | | | Saldo Mensal | % Utilizado (b/a)*100 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fonte 0120 | Fonte 0187 | Acumulado | Fonte 0120 | Fonte 0187 | Acumulado | | |
| Janeiro | 10.614.434,87 | 196.247,29 | 10.810.682,16 | — | — | 0,00 | 10.810.682,16 | 0,00% |
| Fevereiro | 20.284.937,73 | 743.376,79 | 31.838.996,68 | 3.789.211,78 | — | 3.789.211,78 | 28.049.784,90 | 11,90% |
| Março | 11.481.675,59 | 493.982,81 | 43.814.655,08 | 29.492.658,31 | — | 33.281.870,09 | 10.532.784,99 | 75,96% |
| Abril | 11.479.526,32 | 475.770,43 | 55.769.951,83 | — | — | 33.281.870,09 | 22.488.081,74 | 59,68% |
| Maio | 11.216.869,86 | 648.720,57 | 67.635.542,26 | 150.000,00 | — | 33.431.870,09 | 34.203.672,17 | 49,43% |
| Junho | 11.501.666,65 | 663.730,60 | 79.800.939,51 | — | — | 33.431.870,09 | 46.369.069,42 | 41,89% |
| Julho | 11.743.864,10 | 766.249,25 | 92.311.052,86 | 4.146.808,10 | — | 37.578.678,19 | 54.732.374,67 | 40,71% |
| Agosto | 11.766.741,85 | 876.441,33 | 104.954.236,04 | 2.035.060,43 | — | 39.613.738,62 | 65.340.497,42 | 37,74% |
| Setembro | 11.975.475,01 | 860.537,91 | 117.790.248,96 | 35.726.058,43 | 2.268.275,43 | 77.608.072,48 | 40.182.176,48 | 65,89% |
| Outubro | 14.909.145,97 | 823.873,07 | 133.523.268,00 | 7.954.178,02 | — | 85.562.250,50 | 47.961.017,50 | 64,08% |
| Novembro | 12.009.248,06 | 794.985,26 | 146.327.501,32 | 10.527.963,39 | 1.061.705,39 | 97.151.919,28 | 49.175.582,04 | 66,39% |
| Dezembro | 12.240.860,21 | 675.018,38 | 159.243.379,91 | 12.562.186,98 | — | 109.714.106,26 | 49.529.273,65 | 68,90% |
| Soma | **151.224.446,22** | **8.018.933,69** | **159.243.379,91** | **106.384.125,44** | **3.329.980,82** | **109.714.106,26** | **49.529.273,65** | **68,90%** |

**Fontes:** SIGEF — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Consolidado Geral — Dez/2008/2009/2010/2011; SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Fontes 0120 e 0187 — dezembro/2008/2009/2010/2011.

Conforme restou demonstrado, ao longo do exercício de 2011 a receita arrecadada com salário-educação apresenta oscilações em sua aplicação, tal como no mês de março, quando 75,96% da receita acumulada até aquele mês já havia sido empenhada, em contraste com o mês de agosto, quando apenas 37,74% da receita acumulada até então havia sido aplicada para os fins específicos.

De todo modo, se constata a inobservância ao princípio da eficiência, uma vez que significativo percentual das receitas permanece sem destinação ao longo do exercício, quando deveriam estar sendo aplicadas nos fins para os quais foram arrecadadas.

Cumpre destacar, também, que as receitas provenientes do Salário-Educação constituem receitas ordinárias do Estado, portanto arrecadadas regularmente e em valores razoavelmente estáveis, o que permite uma razoável previsibilidade quanto aos ingressos, facilitando o planejamento da sua aplicação.

Também foi observado nos demonstrativos extraídos do SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Consolidado Geral, que o Estado empenhou, no exercício de 2011, na Fonte de Recursos 0320 (Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação — Recursos do Tesouro — Exercícios Anteriores) a importância de R$ 13,22 milhões por conta de saldos remanescentes da contribuição do salário-educação de exercícios anteriores.

Embora o mandamento constitucional não mencione expressamente a obrigatoriedade de aplicação no ano de arrecadação dos valores, este Tribunal tem questionado os sucessivos superávits financeiros e o fato de o Estado, anualmente, encerrar o exercício com recursos do salário-educação não aplicados nas ações públicas pertinentes, o que, do ponto de vista do princípio da eficiência, contrasta com uma série de problemas visivelmente existentes no setor, a começar com a situação de inúmeras escolas, a seguir destacada.

### 2.1.7.1.4 Situação das Escolas

Ao longo do exercício de 2010, foram noticiados na imprensa catarinense ocorrências de atrasos no início do ano letivo em algumas escolas em virtude de estrutura inadequada.

Tal situação ensejou a inclusão do tema entre as recomendações constantes do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo do exercício de 2010. Por consequência, a Secretaria de Estado da Educação apresentou Plano de Ação no sentido de regularizar tais deficiências.

No entanto, as providências adotadas pela Secretaria de Estado da Educação não foram suficientes para evitar a repetição de situações semelhantes. Ocorre que, ao longo do exercício de 2011, situações de atraso no início das aulas na rede pública estadual, em virtude de reformas, repetiram-se, tais como, nas escolas Lúcia Fernandes Lopes, Zulmira Auta da Silva, Cora Batalha da Silveira e Maria Quitéria, todas da cidade de Lages[1], bem como a interdição por questões estruturais ou sanitárias, tais como nas Escolas Aristiliano Ramos, de Lages[2], Aderbal Ramos da Silva, de Florianópolis[3], Francisco Eberhardt, Maria Amin Ghanen, Monsenhor Sebastião Scarzello, Plácido Olímpio de Oliveira e Pasqualini Faraco, de Joinville[4 e 5], e Bernardino Senna de Campos, de Araranguá[6]. Resta evidente, portanto, que escolas estaduais permanecem com problemas de manutenção graves, comprometendo sobremaneira o bom andamento das aulas da rede pública estadual.

Tais situações são altamente lamentáveis, posto que demonstram deficiências no planejamento e na execução da manutenção das escolas da rede pública estadual. Essa prática é altamente reprovável e injustificável, principalmente quando se constata que o Estado de Santa Catarina não vem cumprindo com as aplicações mínimas em MDE.

Além disso, conforme já destacado no presente Relatório, as receitas provenientes do salário-educação não vêm sendo integralmente aplicadas ao longo de cada exercício na finalidade à qual estão vinculadas, que corresponde à educação básica, sendo que as sobras acabam formando disponibilidade financeira para o exercício seguinte, ainda que vinculadas à mesma finalidade. Tal prática, consistente em deixar em conta bancária recursos destinados à educação enquanto as escolas passam por verdadeira penúria por necessidade de verbas, não traduz medida mais razoável que observa a finalidade do interesse público.

Ressalta-se, nesse sentido, que as recomendações reiteradamente exaradas por este Tribunal trazem, na essência, esse contraste entre os recursos que anualmente restam na conta única do Estado e os problemas enfrentados pelo sistema educacional do Estado.

Por fim, destaca-se que a educação catarinense já perde volumosos recursos com as questões dos inativos no cômputo da aplicação e os mecanismos de arrecadação do SEITEC e do FUNDOSOCIAL. Sobre o primeiro, inclusive o Poder Executivo alega dificuldades financeiras para o devido cumprimento da Constituição, pelo qual não se justifica a presente situação verificada nos recursos do salário-educação colocados à disposição do Estado de Santa Catarina.

Tal situação configura descumprimento ao princípio constitucional da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal.

---

[1] http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2012/02/ano-letivo-comeca-complicado-para-alunos-de-escola-interditada-na-serra-catarinense-3663826.html

[2] Idem

[3] Fonte: http://noticias.r7.com/cidades/noticias/com-estrutura-comprometida-escola-e-interditada-em-florianopolis-sc-20110902.html

[4] http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&section=Geral&newsID=a3616463.htm

[5] http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&section=Geral&newsID=a3643873.htm

[6] http://www.engeplus.com.br/0,,41782,.html

2.1.7.1.5 Aplicação de Recursos no Ensino Superior

2.1.7.1.5.1 Artigo 170 da Constituição do Estado de Santa Catarina

A Constituição do Estado de Santa Catarina, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 15/99, no que tange à aplicação dos recursos no ensino superior determina em seu art. 170, parágrafo único, o seguinte:

> Art. 170. O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina.
> Parágrafo único — Os recursos relativos à assistência financeira não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

O art. 170 da Constituição do Estado e os arts. 46 a 49 do ADCT foram regulamentados pela Lei Complementar nº 281/05 com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 296/05, 420/08 e 509/10, todas estaduais.

A Lei Complementar nº 281/05, em seu art. 1º, assim estabelece:

> Art. 1º O Estado de Santa Catarina prestará a assistência financeira de que trata o art. 170 da Constituição Estadual, observado o disposto nos arts. 46 a 49, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, da seguinte forma:
> I — 90% (noventa por cento) dos recursos financeiros às Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, sendo:
> a) 60% (sessenta por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos economicamente carentes;
> b) 10% (dez por cento) para a concessão de bolsas de pesquisa; e
> c) 20% (vinte por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas definidas pelas Instituições de Ensino Superior em conjunto com as entidades estudantis organizadas, representadas pelos acadêmicos dessas Instituições de Ensino Superior, com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e Inovação, aplicando, em todo Estado, cinquenta por cento desta verba proporcional ao critério Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) — Regional e o restante ao número de alunos nos campi dos projetos financiados; e
>
> II — 10% (dez por cento) dos recursos financeiros para as demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, não mantidas com recursos públicos, destinando 9% (nove por cento) à concessão

de bolsas de estudo e 1% (um por cento) a bolsas de pesquisa, na forma de pagamento de mensalidades dos alunos economicamente carentes.
§ 1º Os 60% (sessenta por cento) dos recursos financeiros para as bolsas de estudo para alunos economicamente carentes serão alocados da seguinte forma:
[...]
IV — 60% (sessenta por cento) a partir do exercício fiscal de 2008.

§ 2º Os 10% (dez por cento) dos recursos financeiros destinados à concessão de bolsas de pesquisa para alunos carentes das Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, serão alocados da seguinte forma:
[...]
IV — 10% (dez por cento) a partir do exercício fiscal de 2008.

§ 3º Os 20% (vinte por cento) dos recursos financeiros para as áreas estratégicas às Fundações Educacionais de Ensino Superior instituídas por lei municipal serão alocados da seguinte forma:
[...]
III — 20% (vinte por cento) a partir do exercício fiscal de 2008.

§ 4º Os 10% (dez por cento) dos recursos financeiros destinados às demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina e que não possuam financiamento público, serão alocados da seguinte forma:
[...]
IV — 10% (dez por cento) a partir do exercício fiscal de 2008.

Logo, observados os dispositivos legais supracitados, no exercício de 2011, o Estado deveria aplicar, em assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superiores legalmente habilitadas a funcionar no território catarinense, 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na MDE, sendo 90% nas fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal e 10% nas demais instituições de ensino superior.

Em 2011, o cumprimento do estatuído no art. 170 da Constituição Estadual e na Lei Complementar nº 281/05 ensejaria uma aplicação de R$ 139,40 milhões, conforme segue na Tabela 2.1.7.1.5.1.a:

TABELA 2.1.7.1.5.1.a

## BASE DE CÁLCULO PARA APLICAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR EXERCÍCIO DE 2011

Em R$

| ESPECIFICAÇÃO | % | VALOR | |
|---|---|---|---|
| **1. Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências** | | | **11.151.800.147,73** |
| **2. Impostos e Transf. Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25% de 1)** | | | **2.787.950.036,93** |
| **3. Aplicação Mínima em Ensino Superior (5% de 2)** | | | **139.397.501,85** |
| **Base de Cálculo (art. 170, parágrafo único da Constituição do Estado)** | **5,00%** | | |
| **Percentuais totais para o exercício de 2010** | **100,00%** | **5,00%** | **139.397.501,85** |
| **Fundações Educacionais de Ensino Superior instituídas por lei municipal — art. 1º, I, da LCE nº 281/05** | **90,00%** | **4,50%** | **125.457.751,66** |
| Bolsas de Estudo p/ Alunos Carentes (art. 1º, I "a", § 1º, IV) | 60,00% | 3,00% | 83.638.501,11 |
| Bolsas de Pesquisa (art. 1º, I "b", § 2º, IV) | 10,00% | 0,50% | 13.939.750,18 |
| Bolsas de Estudo em Áreas Estratégicas (art. 1º, I "c", § 3º, III) | 20,00% | 1,00% | 27.879.500,37 |
| **Demais Instituições de Ensino Superior — art. 1º, II, da LCE nº 281/05** | **10,00%** | **0,50%** | **13.939.750,18** |
| Bolsas de Estudo (art. 1º, II, § 4º, IV) | 9,00% | 0,45% | 12.545.775,17 |
| Bolsas de Pesquisa (art. 1º, II, § 4º, IV) | 1,00% | 0,05% | 1.393.975,02 |

**Fonte:** Lei Complementar nº 281/05.

Para verificação do cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes ao ensino superior, buscou-se, nos demonstrativos extraídos do SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária na subfunção Ensino Superior, função Educação, da Unidade Gestora Secretaria de Estado da Educação, o montante de recursos aplicados pelo Estado no exercício de 2011, conforme se demonstra na Tabela 2.1.7.1.5.1.b:

TABELA 2.1.7.1.5.1.b

## DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS PELO ESTADO NO ENSINO SUPERIOR ART. 170 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO (FR 0100) EXERCÍCIO DE 2011

R$

| UNIDADE GESTORA/SUBAÇÃO | EMPENHADA | LIQUIDADA |
|---|---|---|
| **450001 Secretaria de Estado da Educação (SED)** | **45.767.443,25** | **45.767.443,25** |
| 6302 — Apoio a Estudante de Ensino Superior — 335041 (Art. 170 da CE) | 38.612.776,40 | 38.612.776,40 |
| 6302 — Apoio a Estudante de Ensino Superior — 335092 (Art. 170 da CE) | 1.019.301,32 | 1.019.301,32 |
| 6302 — Apoio a Estudante de Ensino Superior — 336041 (Art. 170 da CE) | 3.090.955,63 | 3.090.955,63 |
| 6302 — Apoio a Estudante de Ensino Superior — 336092 (Art. 170 da CE) | 522.237,04 | 522.237,04 |
| 9785 — Cursos Estratégicos do PROESDE — Programa Estadual de Desenvolvimento Regional | 2.522.172,86 | 2.522.172,86 |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2011.

Conforme se observa, a Secretaria de Estado da Educação, na programação das despesas para o ensino superior, relativas ao art. 170 da Constituição do Estado, não procedeu na sua totalidade à segregação das dotações em atividades específicas destinadas às fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal, que correspondem a 90% e às demais instituições de ensino superior, correspondentes a 10% dos recursos em comento. Do mesmo modo, não procedeu ao rateio orçamentário das dotações destinadas às bolsas de estudos e de pesquisas.

Não obstante, o Governo do Estado de Santa Catarina, em 2011, considerando as despesas empenhadas (despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados), repassou às fundações educacionais de ensino superior, instituídas por lei municipal, e às demais instituições de ensino superior a importância de R$ 45,77 milhões, equivalentes a 32,83% do valor constitucionalmente definido para o exercício (R$ 139,40 milhões), deixando de aplicar na assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior, legalmente habilitadas, o montante de R$ 93,63 milhões, conforme demonstra a Tabela 2.1.7.1.5.1.c:

TABELA 2.1.7.1.5.1.c

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

Em R$

| 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 281/05 (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 281/05 (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 nº 281/05.

O Gráfico a seguir demonstra como se comportou a aplicação dos recursos provenientes da determinação prevista no art. 170 da Constituição do Estado em 2011:

### Aplicação Efetiva em Ensino Superior (Art. 170 da CE)

**Fontes:** SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro/2010; e Lei Complementar nº 281/05.

Diante do constatado e considerando os regramentos já descritos, tem-se que:

a) não foi cumprido integralmente o disposto no art. 170 da Constituição Estadual, visto que o Estado deveria ter aplicado em ensino superior a importância de R$ 139,40 milhões, ou seja, 5% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE em 2011, tendo aplicado apenas o valor de R$ 45,77 milhões, correspondente a 1,64%;
b) não foi cumprido o inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 281/05, que estabelece os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas fundações educacionais de ensino superior, instituídas por lei municipal, uma vez que deveria ter sido aplicada a importância de R$ 125,46 milhões, isto é, 4,50% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE em 2011, tendo sido aplicado apenas o valor de R$ 41,19 milhões, equivalente a 1,48%; e
c) não foi cumprido o inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 281/05, que estabelece os limites mínimos de recursos para destinação aos alunos matriculados nas demais

instituições de ensino superior, pois deveria ter aplicado a importância de R$ 13,94 milhões, ou seja, 0,50% do mínimo constitucional a ser aplicado na MDE em 2011, entretanto foi aplicado somente o valor de R$ 4,57 milhões, correspondente a 0,16%.

Cabe ressaltar que o Estado não vem aplicando anualmente em ensino superior o mínimo exigido (art. 170 da CE), conforme diferenças apuradas de 2,00% em 2007, 2,80% em 2008, 3,21% em 2009, 2,95% em 2010 e 3,36% em 2011, conforme a Tabela 2.1.7.1.5.1.d:

TABELA 2.1.7.1.5.1.d

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

Em R$

| 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) |

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

Conforme demonstrado, nos exercícios de 2007 a 2011, o Estado de Santa Catarina aplicou R$ 314,15 milhões a menos do que o previsto no art. 170 da Constituição do Estado c/c a Lei Complementar nº 281/05, o que compromete sobremaneira a concessão de bolsas de estudo para alunos economicamente carentes, concessão de bolsas de pesquisa e de estudo para alunos matriculados em cursos de graduação e licenciatura em áreas estratégicas nas respectivas instituições, demonstrando descumprimento ao disciplinamento da Lei Complementar nº 281/05.

### 2.1.7.1.5.2 Artigo 171 da Constituição do Estado de Santa Catarina

A Constituição do Estado de Santa Catarina, no que tange à aplicação dos recursos no ensino superior, determina ainda em seu art. 171, *caput*, o seguinte:

> Art. 171. 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:
> I — de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais;
> II — de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual.

Ainda com relação ao ensino superior, a Lei Complementar nº 407/08 regulamenta o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa

Catarina (FUMDES), com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais.

De acordo com as disposições expressas no seu art. 2º, as empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais deverão recolher ao Fundo os seguintes valores:

> I — 2% (dois por cento) do valor correspondente ao benefício fiscal ou financeiro concedido pelo Estado de Santa Catarina no âmbito de programas instituídos por leis estaduais, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar; e
> II — 1% (um por cento) do valor do contrato de pesquisa firmado com órgão ou empresa da administração pública direta, autárquica ou fundacional, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar.

Os arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 407/08 estabelecem as regras para destinação e distribuição dos recursos arrecadados pelo Fundo, conforme segue:

> Art. 5º Os recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior serão destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada com bolsa integral e que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina.
> Art. 6º Os recursos do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior serão distribuídos da seguinte forma:
> I — 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de pesquisa e extensão;
> II — 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos matriculados em cursos ou programas presenciais de pós-graduação, em nível de especialização, mestrado e doutorado, em instituições credenciadas;
> III — 20% (vinte por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos matriculados em cursos presenciais de licenciatura;
> IV — 30% (trinta por cento) para concessão de bolsas de estudo a alunos economicamente carentes, considerando-se para tal o limite da renda familiar per capita anualmente estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo, matriculados em cursos presenciais de nível superior, nas Instituições de Ensino Superior credenciadas e com sede no Estado de Santa Catarina; e
> V — 10% (dez por cento) para a Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), destinados à implantação ou ampliação de campi no interior do Estado.
> § 1º A seleção dos candidatos para a concessão das bolsas especificadas nos incisos I e II deste artigo será realizada por comissões ad hoc designadas pelo Secretário de Estado da Educação, que terá a participação obrigatória da Secretaria de Estado da Educação, da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica

e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e das Instituições de Ensino Superior, conforme regulamento.

§ 2º A seleção dos candidatos e a fiscalização do cumprimento dos critérios para a concessão e manutenção do benefício especificado pelos incisos IV e V deste artigo, serão efetuadas pelas equipes instituídas pela Lei Complementar nº 281, de 20 de janeiro de 2005.

§ 3º Para obtenção de recursos públicos, é dever das Instituições de Ensino Superior conveniadas publicizar os seus balancetes mensais, na internet e em outros meios convencionais.

§ 4º Fica vedada à Instituição de Ensino Superior conveniada a cobrança de juros de mora, multas ou criação de obstáculos à rematrícula dos alunos beneficiados pelo sistema de bolsas por eventuais atrasos do Tesouro do Estado no repasse dos referidos recursos.

Em seu art. 13, a referida norma legal estabelece também que o recolhimento e controle dos recursos destinados ao Fundo serão efetuados pela Secretaria de Estado da Fazenda no Código de Receita nº 1730.05.03.00 — Transferência de Instituições Privadas.

Com base no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Exercício de 2011, extraído do SIGEF, verifica-se o registro na Conta de Receita nº 4.1.7.3.0.05.03 — Transferências de Instituições Privadas — Fundo de Educação Superior, de R$ 21,47 milhões, por conta da regulamentação em comento.

Por outro lado, em decorrência do art. 171 da Constituição, o Estado aplicou na educação superior, em 2011, a importância de R$ 12,39 milhões, equivalendo a apenas 57,73% da base supracitada, deixando, portanto, de aplicar 42,27% do valor recolhido ao fundo.

TABELA 2.1.7.5.2

**APLICAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR — ARTIGO 171 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO — LEI COMPLEMENTAR Nº 407/08 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

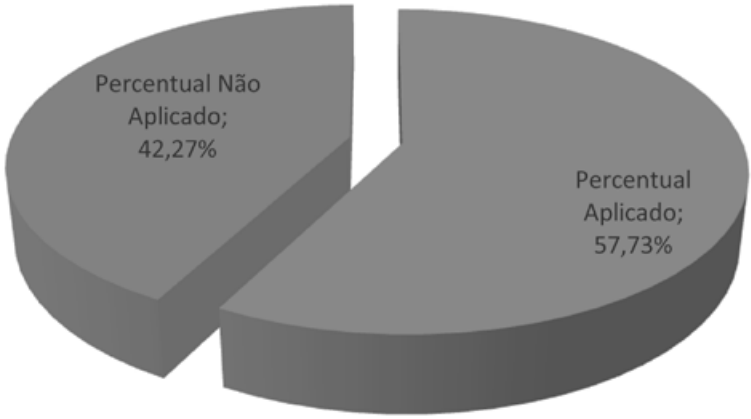
| ESPECIFICAÇÃO | VALOR |
|---|---|
| **1. Receita a ser aplicada** | **21.468.162,55** |
| Transferência de Instituições Privadas — Fundo de Educação Superior/2011 | 21.468.162,55 |
| **2. Despesas Empenhadas em 2011** | **12.394.402,35** |
| Concessão de Bolsas de Estudo (FR 0265 — Exercício Corrente) | 6.682.326,68 |
| Concessão de Bolsas de Estudo (FR 0665 — Exercício Anterior) | 5.712.075,67 |
| **3. Percentual aplicado (2/1)** | **57,73%** |
| **4. Valor não aplicado (1-2)** | **9.073.760,20** |
| **5. Percentual relativo ao valor não aplicado (4/1)** | **42,27%** |

**Fontes:** SIGEF — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Consolidado Geral — dezembro/2011; SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — FUMDES — dezembro/2011.

Ressalta-se que, do total das despesas relativas ao art. 171 da CE/89 empenhadas pela Secretaria de Estado da Educação no exercício de 2011, o valor de R$ 5,71 milhões refere-se a despesas relativas ao exercício de 2011, enquanto que o valor de R$ 6,68 milhões refere-se a despesas do exercício anterior.

O Gráfico a seguir demonstra a aplicação, considerando o que deveria ser aplicado (R$ 21,47 milhões) e o que foi efetivamente aplicado (R$ 12,39 milhões):

**Aplicação Efetiva no Ensino Superior (Art. 171 da CE/1989)**




**Fontes:** SIGEF — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Consolidado Geral — dezembro/2011; SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — FUMDES — dezembro/2011.

Vê-se que o Estado, entre 2008 a 2011, acumulou um saldo de R$ 33,58 milhões, resultante dos recolhimentos feitos por empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos em programas estaduais (art. 171 da CE), como segue na Tabela 2.1.7.5.2.a:

TABELA 2.1.7.5.2.a

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO ARTIGO 171 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO — LEI COMPLEMENTAR Nº 407/08 — 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.

O Decreto nº 2.672/09, regulamentador do FUMDES, em seu art. 10 dispõe:

> Art. 10. É vedada a destinação de recursos do FUMDES para pagamento de quaisquer outras despesas que não estejam relacionadas com o disposto na Lei Complementar nº 407, de 25 de janeiro de 2008.

Da análise da Tabela anterior, nota-se que o Governo do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, captou recursos no valor de R$ 21,47 milhões, tendo empenhado no exercício apenas a importância de R$ 12,39 milhões.

Já no período de vigência da Lei Complementar nº 407/08, ou seja, exercícios de 2008 a 2011, o Estado obteve receitas da ordem de R$ 51,03 milhões, tendo empenhado no período a importância de R$ 17,45 milhões.

Portanto, ao final do exercício de 2011, o Estado de Santa Catarina dispunha de um saldo para aplicar da ordem de R$ 33,58 milhões, o que corresponde a 65,81% dos valores arrecadados até então.

A aplicação dos recursos do FUMDES, ao longo do exercício, está demonstrada na Tabela 2.1.7.5.2.b:

TABELA 2.1.7.5.2.b

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO ARTIGO 171 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO — LEI COMPLEMENTAR Nº 407/08 — PERÍODO DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011**

Em R$

| Mês | Receita | | Despesa | | Saldo Mensal (a-b) | % Utilizado (b/a)*100 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fonte 0265 | Acumulado (a) | Fonte 0265 | Acumulado (b) | | |
| Janeiro | 1.624.315,45 | 1.624.315,45 | | — | 1.624.315,45 | 0,00% |
| Fevereiro | 1.502.697,86 | 3.127.013,31 | | — | 3.127.013,31 | 0,00% |
| Março | 1.551.207,68 | 4.678.220,99 | 160.200,00 | 160.200,00 | 4.518.020,99 | 3,42% |
| Abril | 1.880.806,52 | 6.559.027,51 | 126.600,00 | 286.800,00 | 6.272.227,51 | 4,37% |
| Maio | 1.732.126,42 | 8.291.153,93 | 4.703.726,40 | 4.990.526,40 | 3.300.627,53 | 60,19% |
| Junho | 1.821.423,56 | 10.112.577,49 | 1.106.131,32 | 6.096.657,72 | 4.015.919,77 | 60,29% |
| Julho | 1.756.408,48 | 11.868.985,97 | 1.275.890,68 | 7.372.548,40 | 4.496.437,57 | 62,12% |
| Agosto | 1.710.874,10 | 13.579.860,07 | 120.736,74 | 7.493.285,14 | 6.086.574,93 | 55,18% |
| Setembro | 1.762.117,63 | 15.341.977,70 | 325.605,80 | 7.818.890,94 | 7.523.086,76 | 50,96% |
| Outubro | 2.079.972,90 | 17.421.950,60 | 7.997,65 | 7.826.888,59 | 9.595.062,01 | 44,93% |
| Novembro | 1.988.402,68 | 19.410.353,28 | - 125.809,87 | 7.701.078,72 | 11.709.274,56 | 39,68% |
| Dezembro | 2.057.809,27 | 21.468.162,55 | - 1.018.752,04 | 6.682.326,68 | 14.785.835,87 | 31,13% |
| Soma | **21.468.162,55** | **21.468.162,55** | **6.682.326,68** | **6.682.326,68** | **14.785.835,87** | **31,13%** |

**Fontes:** SIGEF — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada — Consolidado Geral — dez/2011; SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — FUMDES — dez/2011.

Conforme apurado acima, a aplicação dos recursos do FUNDES, ao longo do exercício de 2011, atingiu, no máximo, 62,12% do somatório dos saldos dos recursos vinculados à fonte 0265, encerrando o ano com percentual de aplicação equivalente a 31,13% dos recursos disponíveis.

A Tabela evidencia, claramente, que o Estado de Santa Catarina não vem observando o princípio da eficiência no que tange à utilização dos referidos recursos, uma vez que não estão sendo utilizados para os fins propostos, gerando superávits financeiros com recursos vinculados, os quais não podem ser utilizados para o pagamento de despesas não previstas na legislação que regulamenta o referido fundo.

Embora a legislação supracitada não traga determinação específica de aplicação no exercício, está claro no art. 5º do mesmo dispositivo legal, que os recursos arrecadados pelo FUMDES serão destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada com bolsa integral e que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina.

Sendo assim, conclui-se o descumprimento, pelo Estado, da Lei Complementar nº 407/08, quando deixa de aplicar em apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior

(bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos) grande parte dos recursos recolhidos pelas empresas privadas beneficiárias de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais e de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual (art. 171 da CE).

2.1.7.1.6 Auditoria Operacional na Terceirização da Merenda Escolar

Conforme consta no Item 2.1.1.2, o BGE/2011 traz o Relatório de Atividades da Diretora de Auditoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda — DIAG/SEF, que, em seu Item 9 registra auditoria operacional na merenda escolar. Em síntese, menciona que o relatório foi encaminhado ao Secretário de Estado da Educação para que este apresentasse plano de ação que estabeleça responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das recomendações.

Considerando ser a educação uma das áreas mais destacadas nas contas anuais prestadas pelo Governador do Estado, em 12 de abril de 2012, determinei o encaminhamento ao Secretário de Estado da Fazenda, solicitando o referido relatório.

Em 20 de abril de 2012, o Secretário de Estado da Fazenda, Nelson Serpa, encaminhou o Relatório de Auditoria Operacional nº 001/11 — Auditoria Operacional no Programa Estadual de Alimentação Escolar, com o qual imediatamente determinei a esta DCE a análise e a verificação da oportunidade de inclusão no Relatório Técnico das Contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2011.

Destaca-se que o relatório supra aponta inúmeros problemas na execução dos contratos de terceirização, com destaque para os aumentos de 117% no custo do programa no período 2008-2011 e de 143% no custo unitário médio por aluno/dia letivo. Ainda, menciona o controle de refeições falho e, em alguns casos, inexistente, o pagamento de refeições em número superior ao registrado nas unidades escolares e os descumprimentos contratuais por parte das empresas no que se refere ao número de merendeiras nas escolas, à quantidade de refeições servidas aos alunos e à ausência de equipamentos e utensílios nas cozinhas.

Destaca-se o Item 2.1.1 do referido relatório, segundo o qual em 2010, em média, o custo de alimentação nas escolas terceirizadas foi de aproximadamente 73% superior ao das autogeridas, e, para 2011, com os dados até setembro a equipe da DIAG/SEF estimou que, no encerramento do ano, essa discrepância seria de 100%, portanto com a terceirização custando o dobro da autogestão.

No caso do número de refeições pagas, chama atenção o Item 2.4.6.2 do Relatório de Auditoria da DIAG/SEF, que, na amostragem de 66 escolas, aponta para um pagamento de 1.129 refeições a mais do que o devido.

Da mesma forma, ocorre em relação às merendeiras disponibilizadas pelas empresas. De acordo com o Item 2.4.4.1 do referido Relatório de Auditoria, em 545 escolas que possuem a merenda terceirizada verificou-se 1.317 merendeiras não disponibilizadas pelas empresas na forma estabelecida nos contratos, número esse que, projetado proporcionalmente nas demais escolas e considerando o custo médio licitado de R$ 1.622,75 para cada merendeira, pode chegar a um prejuízo ao erário, mensal, de R$ 3,21 milhões, tendo em vista o fato de esse

valor estar embutido no custo da alimentação escolar paga mensalmente pelo Estado e a não prestação do serviço pelas empresas contratadas.

Ressalta-se que, após o Ofício deste Tribunal, a DIAG/SEF enviou ao Secretário de Estado da Educação, Eduardo Deschamps, em 13 de abril de 2012, o Ofício SEF/DIAG nº 0183/12, pelo qual cobra esclarecimentos em face do Relatório de Auditoria Operacional, que por sua vez havia sido encaminhado ao então Secretário, Deputado Federal Marco Tebaldi, em 30 de janeiro de 2012.

No Ofício, o Diretor de Auditoria-Geral da Secretaria de Estado da Fazenda enfatiza que o prazo para providências administrativas com vistas ao ressarcimento do erário — 60 dias a partir de 30 de janeiro de 2012 — esgotou-se em 4 de abril de 2012, reitera a manifestação quanto à conclusão do Plano de Ação para o cumprimento das recomendações e à reparação dos danos relacionados aos Itens 2.4.4.1 e 2.4.6.2 — supracitados — e aponta para recomendação de instauração de tomada de contas especial cujo prazo se esgotará em 4 de maio de 2012. Ainda, alertou ao Secretário que a omissão obriga o responsável pelo órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo a representar a este Tribunal de Contas do Estado, consoante dispõe o art. 6º da IN TC-06/12 e o parágrafo único, art. 9º do Decreto nº 1.977/08.

Não obstante o até aqui relatado, na última semana, mais precisamente em 20 de abril de 2012, o Senhor Governador do Estado, em entrevista coletiva, entre outras medidas para contenção de gastos, anunciou o encerramento do contrato de terceirização, destacando que haverá uma economia de R$ 40 milhões. É certo que a gestão a ser adotada buscará o pleno atendimento da merenda escolar dos alunos da rede pública estadual, o que foi também o discurso da adoção da gestão terceirizada. Assim, acrescente-se aos problemas mencionados no Relatório de Auditoria Operacional da DIAG/SEF, aqui sintetizados, o anúncio do Governo do Estado de que a mudança na gestão da merenda possibilitará uma economia de R$ 40 milhões.

De todo o exposto, vê-se que as informações constantes do minucioso relatório elaborado pela DIAG/SEF junto com os demais fatos ora relatados configuram fortes indícios de má aplicação de recursos públicos por parte do Governo do Estado, notadamente no setor da Educação e que, comprovados, juntam-se às demais situações aqui colocadas — perdas com o FUNDOSOCIAL e SEITEC, não utilização de recursos do salário-educação e FUMDES — que, diferente de situações que possam ser explicadas pela falta de recursos, significam problemas relacionadas à gestão de recursos disponíveis no Tesouro Estadual que deveriam ser efetivamente aplicados na educação pública de competência do Estado. Por fim, consigno que encaminhei o Relatório de Auditoria à DCE para o competente procedimento fiscalizatório.

### 2.1.7.1.7 FUNDEB na RLD — Esclarecimentos sobre a Polêmica Gerada em 2011

Em decorrência da greve dos professores estaduais ocorrida em 2011, repercutiu na imprensa o fato de os recursos do FUNDEB até então comporem a Receita Líquida Disponível (RLD), base de cálculo para o repasse de recursos ao TJ, à ALESC, ao MP, ao TCE e à UDESC, conforme percentuais anualmente definidos na respectiva LDO.

Inicialmente, cabe reenfatizar que o fato de a receita proveniente do recebimento de recursos do FUNDEB compor a RLD não significa, de forma alguma, que tais recursos estejam sendo repassados aos referidos Poderes e Órgãos, visto que configura somente que tal valor compõe a base de cálculo para definição de tais repasses financeiros, que, por sua vez, são realizados única e exclusivamente com recursos não vinculados.

Já em relação ao fato do valor do FUNDEB integrar a RLD, corroboro com a afirmação da DCE de que não há irregularidade ou impropriedade técnica na situação, restando desinformada e desarrazoada qualquer alegação em contrário.

De início, impende esclarecer que o Tribunal de Justiça, em Acórdão exarado em 19 de junho de 2002, no Mandado de Segurança nº 1998.015247-0, impetrado pela ALESC contra os excelentíssimos senhores Governador do Estado e Secretário de Estado da Fazenda, determinou que os recursos do antigo FUNDEF — atual FUNDEB — integrassem a RLD. O Acórdão inclusive menciona parecer deste Tribunal de Contas, conforme segue, após a ementa:

> MANDADO DE SEGURANÇA — repasse duodecimal ao Legislativo Estadual — Receita Líquida Disponível — Exclusão das verbas referentes ao Fundef e ao Imposto de Renda retido na fonte — Verbas contabilizadas como receita orçamentária — Abatimento indevido — Direito líquido e certo — Vulneração Ordem concedida em definitivo.
> [...]
> Nesse sentido, o parecer de fls. 98 a 103 do egrégio Tribunal de Contas do Estado, do qual transcreve-se a seguinte passagem que, com total propriedade, retrata a matéria:
> **"Já no exercício de 1998 passou a ser excluída da composição da RLD parte das receitas arrecadadas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação do Estado de Santa Catarina (ICMS/SC), da transferência da União da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e da cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados — Estados Exportadores de Produtos Industrializados/ Estado/IPI/Exportação, bem como os recursos transferidos pela União a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações (Lei Complementar nº 87/96), destinadas à constituição do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).**
> **Das receitas arrecadadas pelo Estado, 15% das receitas do ICMS, FPE e PI/Exportação são destinados ao FUNDEF, instituído pela Emenda Constitucional (federal) nº 14, de 12/09/1996 e regulamentado pela Lei (federal) nº 9.324, de 24/12/1996.**
> **Essas receitas devem ser, e vem sendo, contabilizadas pelo Estado como receita orçamentária; mas, estranhamente, são registradas em separado e não são consideradas no cálculo da RLD.**

> **Face os mesmos argumentos anteriormente citados no Parecer nº APRE-078/97, antes transcritos, não se justifica a exclusão de parte dessas receitas no cômputo da RLD arrecadada pelo Estado.**
> **[...]**
> **Em outras palavras, na apuração da RLD devem ser excluídas das receitas correntes exclusivamente aquelas referidas no artigo 9º da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não admitindo a Lei nenhuma outra hipótese de exclusão de receita para fins de apuração de RLD.**
> **O procedimento de excluir da RLD parcelas para fins de apuração do valor a ser distribuído aos órgãos e poderes do Estado é indevido e destituído de amparo legal.** (Grifo original.)
> **Se as receitas arrecadas são contabilizadas pelos seus valores totais, como vem sendo corretamente feito, não há como excluir-se parte dessas receitas que têm destinação específica, para apuração da RLD, por mero interesse ou conveniência, por caracterizar descumprimento da norma legal."**
> **[...]**
> Pela exposição realizada, **concede-se a ordem de segurança, para que integrem o cálculo da receita líquida disponível** os valores relativos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, bem como aqueles relativos ao Imposto de Renda Retido na Fonte aqui tratado. (Grifo nosso.)

Não obstante, seguem algumas ponderações acerca do assunto. Para o exercício em apreciação, o conceito da RLD está colocado no art. 26 da Lei nº 15.297/10 (LDO/2011), conforme segue:

> Art. 26. Para fins de atendimento do disposto no artigo anterior considera-se Receita Líquida Disponível (RLD), observado o disposto no inciso V do art. 123 da Constituição Estadual, o total das Receitas Correntes do Tesouro do Estado, deduzidos os recursos vinculados provenientes de taxas que, por legislação específica, devem ser alocadas a determinados órgãos ou entidades, de transferências voluntárias ou doações recebidas, da compensação previdenciária entre o regime geral e regime próprio dos servidores, da cota-parte do Salário-Educação, da cota-parte da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE), da cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos.

O mesmo conceito encontrava-se estabelecido no Projeto de Lei nº 140/11, encaminhado pelo Poder Executivo Estadual e que versava sobre a LDO para 2012 — art. 24.

Vê-se, portanto, que o objetivo era considerar apenas as receitas correntes e, de seu total, retirar os valores já vinculados a determinados gastos, evitando sua repartição com os respectivos órgãos, restando à distribuição somente os recursos de livre aplicação pelo Governo do Estado.

No tocante ao FUNDEB, embora consista em recursos vinculados à educação básica — inclusive controlados por fonte específica (0131) — a sua inclusão na RLD se justificava pelo mecanismo que norteia o seu funcionamento.

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. O valor é redistribuído proporcionalmente ao número de alunos da educação básica matriculados nas redes de ensino estadual e municipais.

O Estado — assim como os municípios — contribui ao FUNDEB com 20% de sua arrecadação de impostos. Como retorno, o Fundo devolve 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 o chamado ganho do FUNDEB. Do contrário, ocorre a perda do FUNDEB, configurada pelo valor de retorno ser menor do que a contribuição enviada ao Fundo, considerada aplicação em MDE para fins de cumprimento, por parte do Estado, do art. 212 da Constituição da República.

O Estado de Santa Catarina, anualmente, tem apresentado perda no FUNDEB. Em 2011, contribuiu com R$ 2,10 bilhões, dos quais retornaram R$ 1,68 bilhão, registrando uma perda de R$ 428,37 milhões. Ressalta-se que essa perda é considerada como aplicação para cumprimento dos 25% na MDE.

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, visto que esta já desconsiderava o valor da contribuição do Estado ao Fundo.

Significa ainda dizer que os recursos ditos carimbados para o FUNDEB consistem em valores provenientes de impostos que o Estado enviou ao Fundo e retornaram na fonte 0131. Tanto é assim que a maior parte dos gastos informados para cumprimento do art. 212 da Constituição da República (25% dos impostos em MDE) é feita com essa fonte (0131 — FUNDEB), e não com a fonte geral (0100) na qual está incluída a receita de impostos. Portanto, para comprovar aplicação de impostos na MDE, são informados valores do FUNDEB, que nada mais são do que impostos que o Estado enviou ao Fundo e retornaram como fonte carimbada para a educação básica.

Não é por acaso que, embora o Fundo seja administrado pela União e criado por Lei federal, os recursos do FUNDEB que retornam aos Estados e Municípios são recursos estaduais e municipais, respectivamente, — à exceção dos casos em que a União faz aporte complementar, quando aí, sim, esse complemento consiste em dinheiro federal.

No tocante à RLD, reforça-se que aqueles impostos enviados não fazem base de cálculo para o repasse dos Poderes, do MP, do TCE e da UDESC, pelo qual constava o retorno, evitando que se inclua a perda do FUNDEB, esta, sim, configurada num valor que o Tesouro do Estado não dispõe para qualquer aplicação, nem mesmo para a educação básica, até porque já foi considerada como aplicação em MDE.

Do exposto, reitero o afirmado pela Diretoria Técnica de que não há que se falar em erro no cálculo da RLD, até estabelecida na LDO, e que a inclusão do FUNDEB fundamenta-se no fato de que tais recursos consistem em impostos que o Estado encaminha ao Fundo e retornam com outra fonte, e, ainda, que o montante inicialmente contribuído ao Fundo não é considerado na base de cálculo.

Importante acrescentar que este Tribunal de Contas em nenhum momento se ausentou do debate. Ao contrário, entre outras providências prestou todas as informações solicitadas por diversas instituições, participou de audiência pública na ALESC e recebeu a diretoria do SINTE, sempre com o objetivo de orientar e prestar os esclarecimentos acerca do assunto excessivamente técnico.

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, do MP, do TCE e da UDESC.

Por fim, cabe destacar a elogiável atuação dos parlamentares catarinenses, que se mantiveram atuantes no exercício da representação popular legitimamente conferida, contudo a mudança na LDO consistiu tão somente em resposta ao impasse político criado, não cabendo falar em correção ou resolução de nenhum problema existente na RLD, visto que jamais qualquer recurso do FUNDEB foi desviado para os órgãos supracitados, nem havia qualquer equívoco no fato de o FUNDEB compor a base de cálculo dos respectivos repasses.

Ressalta-se também que o Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Governador, referentes ao exercício de 2010, naquele momento recentemente emitido, concentrou especial atenção ao setor de educação.

Tais esclarecimentos se fazem necessários tendo em vista que, enquanto situações apontadas por este Tribunal que diminuem recursos milionários da Educação não tiveram a atenção devida no debate — FUNDOSOCIAL, SEITEC, a não utilização tempestiva do salário-educação, sem falar dos inativos —, todas as atenções ficaram voltadas para a desinformação gerada em torno do FUNDEB, causando irreparáveis prejuízos institucionais à imagem da ALESC, do TJ, do MP, do TCE e da UDESC, instituições que, no âmbito de suas competências dentro do estado democrático de direito, prestam relevantes e imprescindíveis serviços à sociedade catarinense.

**2.1.7.2. Saúde**

2.1.7.2.1 Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, que alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República e acrescentou o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabeleceu diretrizes para aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde.

De acordo com os critérios fixados no art. 77, II e § 4º, do ADCT, os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde, a partir do exercício financeiro de 2004, o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos estabelecidos no art. 155 da Carta Magna, 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.

Sobre a Emenda Constitucional nº 29, informa-se que esta foi, finalmente, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

No entanto, como a regulamentação da referida Emenda Constitucional se deu apenas no exercício de 2012 e as despesas com saúde em tela referem-se ao exercício de 2011, continuarão sendo utilizados os critérios adotados até então por este Tribunal.

Importante salientar que, no decorrer do exercício de 2010, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 55, que deu nova redação ao art. 50 do ADCT da Constituição do Estado de Santa Catarina. A alteração em questão vedou a inclusão de inativos da Saúde na apuração do percentual mínimo a ser aplicado a cada exercício (12% da Receita Líquida de Impostos) já para o exercício de 2011 (em análise).

Voltando à questão das despesas com ações e serviços públicos de saúde, destaca-se que o Ministério da Saúde realizou encontros com representantes dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e da União, do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), no sentido de estimular a efetiva implementação dos dispositivos constitucionais alterados em 2000 pela Emenda Constitucional nº 29, chegando-se ao consenso, quanto às receitas e despesas para comporem o percentual mínimo de aplicação na saúde, tendo sido convalidadas pela Portaria nº 2.047/02 do Ministério da Saúde e pela Resolução nº 316/02 do CNS, reeditada por meio da Resolução nº 322/03.

Conforme o art. 77, § 3º, do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29/00, os recursos dos Estados destinados às ações e aos serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde.

Assim, a verificação dessa aplicação deve levar em conta as despesas realizadas pelo Fundo Estadual de Saúde e, do mesmo modo, as descentralizações de créditos orçamentários feitas por este a órgãos da estrutura do Estado com base na Lei Estadual nº 12.931/04, que instituiu esse procedimento, com o objetivo de racionalizar o emprego dos recursos públicos, reduzir custos operacionais e aperfeiçoar a estrutura da administração do Estado.

Os valores das despesas empenhadas e liquidadas pelo Estado, relativos à função 10 — Saúde, concernentes aos recursos da fonte "0100 — Recursos não destinados à contrapartida — Recursos do Tesouro — Exercício Corrente —Recursos Ordinários", no exercício financeiro de 2011, estão demonstrados na tabela a seguir.

Dessa forma, observa-se que, por conta dos recursos do Tesouro do Estado (fonte 0100), na função Saúde, o Estado liquidou, em 2011, despesas no montante de R$ 1,29 bilhão, correspondendo a 11,56% da base de cálculo da receita para aplicação mínima em ações e serviços de saúde no exercício (R$ 11,15 bilhões), conforme demonstrado na Tabela 2.1.7.2.1.

TABELA 2.1.7.2.1

**DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS0 POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA**
**FUNÇÃO 10 — SAÚDE, FONTE 0100**
**EXERCÍCIO DE 2011**

Valores em R$

| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA | EMPENHADO | LIQUIDADO |
|---|---|---|
| 160085 — Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar | 1.600.000 | 1.433.130 |
| 160097 — Fundo de Melhoria da Polícia Militar | 1.169.692 | 976.541 |
| 270024 — Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica de SC (FAPESC) | 1.000 | 1.000 |
| 410002 — Procuradoria Geral do Estado | 294.881 | 294.881 |
| 410005 — Secretaria de Estado de Comunicação | 4.499.943 | 4.499.943 |
| 450022 — Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) | 531.053 | 531.053 |
| 540001 — Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania | 124.980 | 10.994 |
| Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs) | 21.777.946 | 20.652.086 |
| TOTAL DESCENTRALIZADO | 29.999.475 | 28.399.628 |
| 480091 — Fundo Estadual de Saúde | 1.327.291.101 | 1.260.204.428 |
| **TOTAL GERAL** | **1.357.290.576** | **1.288.604.056** |

**Fontes:** Relatório Execução Orçamentária na Função 10 (Saúde) fonte de recursos 0100, por unidade gestora — Exercício 2011 — Sigef; Demonstrativo da Descentralização de Créditos efetuada pelo Fundo Estadual de Saúde para outras Unidades Gestoras — Exercício 2011 — Sigef.

Conforme determina a Decisão Normativa nº TC-02/04, deste Tribunal de Contas, em seu art. 1º, a apuração das despesas com ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 198 da Constituição Federal e no art. 77 do ADCT, será promovida tomando-se por base a despesa liquidada, assim considerada nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), aprovado pela Portaria STN nº 249/10.

Ainda, quando do encerramento do exercício, serão consideradas as inscritas em Restos a Pagar, liquidadas ou não liquidadas, deduzindo-se aquelas sem disponibilidade financeira, vinculadas a ações e serviços públicos de saúde (art. 1º, § 1º, da Decisão Normativa nº TC-02/04).

De acordo com informações contidas no Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, constante do Processo LRF nº 12/00056890 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária do quinto e do sexto bimestres e Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2011 — Poder Executivo), em tramitação neste Tribunal, não foram inscritos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira vinculados à função 10 — Saúde.

Assim, as despesas consideradas para efeito de cálculo do cumprimento do limite mínimo estão demonstradas na Tabela 2.1.7.2.1.a:

TABELA 2.1.7.2.1.a

## EMENDA CONSTITUCIONAL FEDERAL Nº 29/00
## VALORES MÍNIMOS ALOCADOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE
## EXERCÍCIO DE 2011

Valores em R$

| ESPECIFICAÇÃO | VALOR |
|---|---|
| 1 — Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências | 11.151.800.148 |
| 2 — Aplicação Mínima (doze por cento do Total da Receita Líquida de Impostos) | 1.338.216.018 |
| 3 — Despesas Liquidadas somadas à Inscrição em Restos a Pagar em Ações e Serviços Públicos de Saúde [1] | 1.357.290.576 |
| **4 — PERCENTUAL APLICADO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (3/1)** | **12,17%** |
| 5 — Restos a Pagar inscritos em 2010 e cancelados em 2011 (Fontes de Recursos 0100) — já considerados no cálculo do valor aplicado em saúde em 2010. | 12.617.294 |
| 6 — Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde após a Dedução dos Restos a Pagar Cancelados (3-5) | 1.344.673.282 |
| **7 — PERCENTUAL APLICADO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (6/1)** | **12,06%** |
| 8 — Valor Aplicado à Maior (6-2) | 6.457.264 |

**Fontes:** Relatório Sigef — Descentralização de Crédito efetuada pelo Fundo Estadual de Saúde às demais unidades gestoras — Fonte 100 — Exercício 2011; Relatório da Execução Orçamentária por Unidades Orçamentária na Função 10 — Fonte 0100 — Exercício 2011; Anexo XVI — Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º Bimestre de 2011, publicado pelo Poder Executivo.
**Nota:** [1] Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, relativas à Função 10 — Saúde (Fonte de Recurso 0100), conforme determinação contida no art. 1º, § 1º da Decisão Normativa nº TC-02/04, deste Tribunal.
**Cálculos:** TCE/SC.

Verifica-se que o Estado de Santa Catarina, com base nos dados apresentados e levando-se em consideração a despesa empenhada, aplicou em ações e serviços públicos de saúde R$ 1,36 bilhão, ainda não considerados os cancelamentos de Restos a Pagar, o que equivale ao percentual de 12,17% das receitas de impostos e transferências.

Destaca-se que, segundo as orientações constantes do volume II do Manual de Demonstrativos Fiscais, os Restos a Pagar vinculados à Saúde, cancelados em 2011, relativos ao exercício de 2010 — devem ser objeto de compensação, visto que já foram considerados como aplicação no respectivo exercício de inscrição (2010) em ações e serviços públicos de saúde. Sobre o tema, assim descreve o referido Manual:

> Caso o ente possua controle sobre o cancelamento dos Restos a Pagar que foram considerados no cumprimento do limite de seu respectivo ano de inscrição, deverá informar apenas o valor cancelado que tenha causado impacto nesse limite. Os dados necessários à comprovação da afetação ou não dos limites de exercícios anteriores deverão ser apresentados em nota de rodapé.

Portanto, não há que se falar em não compensar os Restos a Pagar cancelados pelo Poder Executivo no exercício de 2011, inscritos no exercício 2010, visto que, naquele exercício (2010), conforme mencionado acima, o percentual só é alcançado se considerados os gastos com inativos.

Dito isso, deduzidos os valores dos Restos a Pagar cancelados em 2011, relativos ao exercício de 2010, no montante de R$ 12,62 milhões, observa-se que o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2011, R$ 1,34 bilhão, equivalente a 12,06% das receitas de impostos e transferências, restando cumprido o mandamento constitucional em comento.

Destaca-se que tal número representa, pela primeira vez desde a existência da norma, o cumprimento desta por parte do Estado de Santa Catarina, evidenciando a retirada por completo das despesas com inativos do respectivo cálculo, depois de reiterados questionamentos feitos por esta Corte de Contas.

### 2.1.7.2.2 Valores não Aplicados na Saúde — inativos, FUNDOSOCIAL e SEITEC

A Tabela 2.1.7.2.2 demonstra os valores que deixaram de ser aplicados na Saúde, no último quinquênio por conta da inclusão, pelo Poder Executivo, dos gastos com inativos para o cômputo da aplicação mínima exigida pela Constituição:

TABELA 2.1.7.2.2

**EVOLUÇÃO DOS VALORES FALTANTES/EXCEDENTE EM RELAÇÃO À APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EXIGIDO (12%) EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE — EXERCÍCIOS DE 2007 A 2011**

Em R$

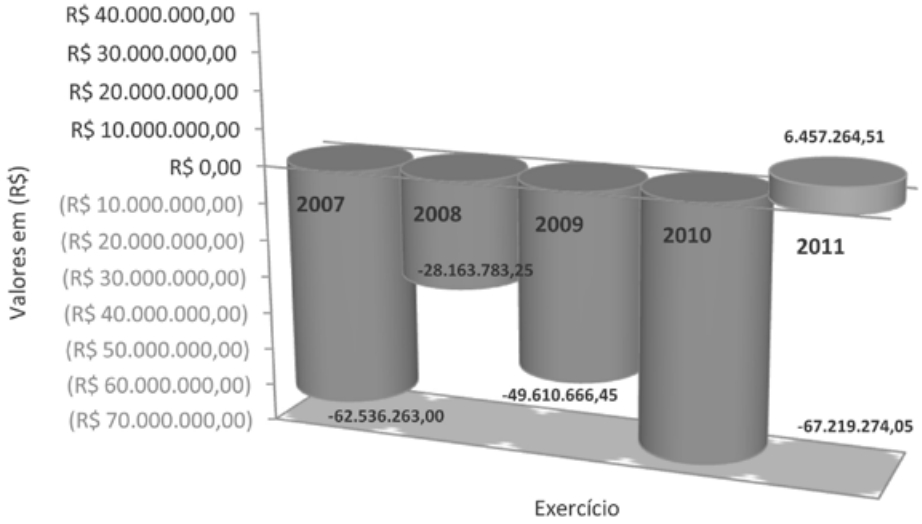
| Exercício | Montante que se deixou de aplicar em ações e serviços públicos de saúde |
|---|---|
| 2007 | 62.536.263,00 |
| 2008 | 28.163.783,25 |
| 2009 | 49.610.666,45 |
| 2010 | 67.219.274,05 |
| **Total Quadriênio** | **207.529.986,74** |
| **Exercício** | **Montante aplicado a maior que o mínimo previsto para ações e serviços públicos de saúde** |
| 2011 | 6.457.264,51 |
| **Total Exercício 2011** | **6.457.264,51** |

**Fontes:** Relatório Técnico sobre as Contas do Governo do Estado — Exercício de 2010 (PCG 11/00112798) — Exercícios de 2007 a 2010; Cálculos da Equipe Técnica do TCE — Exercício 2011.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Vê-se que, no quadriênio 2007-2010, se deixou de aplicar a quantia de R$ 207,53 milhões, situação interrompida em 2011, quando, pela primeira vez, o Estado cumpriu efetivamente o mínimo constitucional.

Essa evolução segue exposta no Gráfico a seguir:

Evolução dos montantes faltantes/excedente em relação à aplicação do mínimo constitucional exigido (12%) em ações e serviços públicos de saúde




Ressalta-se que, além dos inativos, outros valores deixaram de ser aplicados na Saúde por conta dos mecanismos de arrecadação do FUNDOSOCIAL e do SEITEC. Conforme detalhado no Item 4.2.3.1, entre 2007 e 2011 R$ 264,81 milhões deixaram de ser aplicados na Saúde por conta dos mecanismos de arrecadação supracitados.

Tal valor, somado às perdas em decorrência dos inativos — R$ 207,53 milhões — totalizam R$ 472,34 milhões que deixaram de ser aplicados na Saúde no período citado.

Os problemas na saúde pública catarinense são visíveis e de sensível percepção pela sociedade, notadamente pela insuficiência da estrutura disponibilizada ao atendimento. Não obstante indicadores comparativos com outros Estados que colocam Santa Catarina em melhor situação, os atuais problemas visivelmente existentes demonstram, de forma cabal, a falta que os valores ora destacados têm feito à saúde pública colocada à disposição da sociedade catarinense.

2.1.7.2.3 Programa Revigorar

No decorrer do exercício 2011, o Governo do Estado de Santa Catarina sancionou a Lei nº 15.510, que instituiu o Programa Catarinense de Revigoramento Econômico — REVIGORAR III, destinado a promover a regularização de débitos tributários inadimplidos relativos ao ICM, ICMS, IPVA e ITCMD. A legislação em tela estabelece, em seu art. 6º, o seguinte:

> [...]
> Art. 6º Ficam os recursos recolhidos com os benefícios previstos nos art. 1º e 2º **destinados às ações, aos programas e aos serviços públicos de saúde do**

> **Estado**, deduzidos os percentuais das parcelas pertencentes aos Municípios, nos termos do art. 133 da Constituição Estadual.
>
> [...]
>
> § 2º Os recursos de que trata o *caput* não serão computados para efeitos de apuração do valor mínimo, constitucionalmente garantido à saúde, derivado da arrecadação de impostos. (Grifou-se.)

Portanto, a norma legal supra definiu tais recursos como uma fonte extra de financiamento da Saúde além do mínimo exigido pela Constituição da República.

Segundo consta do SIGEF, o Estado arrecadou em 2011, com o programa REVIGORAR III (receitas correntes na fonte de recurso 102 — Rec. Tesouro — Exec. Corrente — Programa Revigorar III), o montante de R$ 280,31 milhões.

Deduzidas as parcelas dos municípios e do FUNDEB, restou uma receita orçamentária de R$ 168,43 milhões, dos quais foram aplicados R$ 26,09 milhões, sendo que o restante permaneceu como saldo na respectiva fonte de recursos, contribuindo para os superávits orçamentário e financeiro apurados em 2011.

Não obstante os recursos estarem controlados por fonte e o fato de estes serem aplicados na respectiva finalidade, mesmo que em exercício posterior, os números ora destacados merecem atenção do Estado, visto que a situação da saúde pública catarinense não se coaduna com o fato de que aproximados R$ 142 milhões de recursos exclusivos para o setor permaneçam no caixa do Estado sem utilização.

TABELA 2.1.7.2.3

**RECEITAS E DESPESAS MENSAIS REALIZADOS NO PROGRAMA REVIGORAR III EXERCÍCIO DE 2011**

| | agosto | setembro | outubro | novembro | dezembro | total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Receita** | 81.223.887,78 | 51.930.668,80 | 20.787.831,75 | 8.601.003,12 | 5.890.409,98 | 168.433.801,43 |
| **Despesa** | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 26.094.622,48 | 26.094.622,48 |
| Saldo* | 81.223.887,78 | 133.154.556,58 | 153.942.388,33 | 162.543.391,45 | 142.339.178,95 | 142.339.178,95 |

**Fonte:** SIGEF/SC — Relatórios Comparativo da Despesa Autorizada, Empenhada, Liquidada e Paga e Comparativo da Receita Orçada com a Autorizada.
**Inflator:** IGP-DI (médio).
* Valor mensal acumulado.

Portanto, entre agosto e novembro, o Estado acumulou a arrecadação de R$ 162,54 milhões sem qualquer gasto, sendo que os únicos recursos utilizados foram realizados em dezembro — R$ 26,10 milhões — restando um saldo de R$ 142,34 milhões a ser utilizado na saúde pública.

Ora, enquanto o Estado alega falta de recursos para a solução de inúmeros problemas reclamados pela sociedade, inclusive na saúde, o que justifica o fato de milhões de reais de aplicação obrigatória no setor permanecerem no caixa do Estado produzindo superávits orçamentário e financeiro?

Destaca-se, no presente caso, que o próprio Poder Executivo e o Parlamento catarinense, ao vincularem os recursos à saúde e fora da aplicação mínima, demonstraram relevante preocupação e atuação vigilante em prol da saúde pública estadual, o que não restou praticado

pelo Poder Executivo em 2011, tendo em vista a não aplicação dos recursos, que permaneceram no caixa do Estado contribuindo para os resultados orçamentário e financeiro obtidos.

### 2.1.7.3 Pesquisa Científica e Tecnológica

Segundo a Constituição do Estado de Santa Catarina, art. 193, cabe ao Estado a destinação de recursos à pesquisa científica e tecnológica, *in verbis*:

> Art. 193. O Estado destinará à pesquisa científica e tecnológica pelo menos dois por cento de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se metade à pesquisa agropecuária, liberadas em duodécimos.

A Lei Complementar nº 282/05, que dispõe sobre os recursos a que se refere o art. 193 da Constituição Estadual, em seu artigo 1º, parágrafo único, assim estabelece:

> Art. 1º Os recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, no percentual fixado no art. 193 da Constituição Estadual, serão consignados aos órgãos e entidades do Poder Executivo que promovem a pesquisa científica e tecnológica e a pesquisa agropecuária, nos limites estabelecidos anualmente na lei orçamentária estadual.
> Parágrafo único — Os recursos previstos nas Leis nº 7.958, de 5 de junho de 1990, nº 8.519, de 8 de janeiro de 1992, e nº 10.355, de 9 de janeiro de 1997, e suas alterações posteriores, deverão observar o disposto no *caput* deste artigo.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 381/07, (alterada pela nº 534/11), que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual — Poder Executivo, nos arts. 100, I; e 112, I, §§ 1º e 2º, assim prevê:

> Art. 100. À Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC) compete:
> I — executar planos, programas e orçamentos de apoio e fomento à ciência, tecnologia e inovação, respeitando a política de ciência, tecnologia e inovação, os recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica nos termos do art. 193 da Constituição do Estado, a fim de promover o equilíbrio regional, o avanço de todas as áreas do conhecimento, o fortalecimento da cultura de inovação, o desenvolvimento sustentável e a melhoria de qualidade de vida da população catarinense, com autonomia técnico-científica, administrativa, patrimonial e financeira, de forma conjunta com a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI); (grifou-se.)
> [...]

> Art. 112. À Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI), sob a coordenação e orientação da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca, compete:
> I — planejar, coordenar, controlar e executar de forma descentralizada e desconcentrada, a política estadual de pesquisa, transferência e difusão de tecnologia agropecuária, florestal, pesqueira e de assistência técnica e extensão rural do Estado de Santa Catarina; (grifou-se.)
> [...]
> § 1º As pesquisas de que trata o inciso I deste artigo abrangem as áreas de ciências agronômicas, florestais, zootecnia, veterinárias, da sociologia e da economia rural, além daquelas relacionadas à agroindústria, ao meio ambiente, à meteorologia, à pesca e recursos hídricos, dentre outras compreendidas nas áreas de atuação da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pesca.
> § 2º Os recursos de que trata o inciso I do art. 100 desta Lei Complementar serão aplicados de forma conjunta pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. (EPAGRI) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). (grifou-se.).

Em 15 de janeiro de 2008, entrou em vigor a Lei nº 14.328 que dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo no Estado de Santa Catarina e adota outras providências, cujo art. 26 trata do fomento à ciência, tecnologia e inovação, conforme segue:

> Art. 26. O Estado de Santa Catarina destinará à pesquisa científica e tecnológica pelo menos dois por cento de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios, destinando-se metade à Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI), para a pesquisa agropecuária, e a outra metade à FAPESC, liberadas em duodécimos.

A Tabela 2.1.7.3 demonstra o montante necessário ao cumprimento do art. 193 da Constituição Estadual no decorrer do exercício 2011.

TABELA 2.1.7.3

**APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — EXERCÍCIO DE 2011**

Valores em R$

| Base de Cálculo | |
|---|---|
| Receitas Correntes | 21.117.938.394,68 |
| (-) Deduções da Receita Corrente | 6.032.481.864,02 |
| **(=) Base de Cálculo para apuração do percentual de 2% em Ciência e Tecnologia** | 15.085.456.530,66 |
| **Aplicação Mínima em Ciência e Tecnologia — 2,00% das Receitas Correntes** | **301.709.130,61** |

**Fonte:** Balancete Consolidado Geral — dezembro 2011 — SIGEF/SC.

Conforme demonstram os números, aplicando-se o percentual de 2% sobre o valor da base de cálculo (R$ 15,09 bilhões), chega-se ao montante mínimo para aplicação em pesquisa científica e tecnológica, no exercício de 2011, de R$ 301,71 milhões.

A seguir, na Tabela 2.1.7.3.a, demonstra-se a aplicação realizada pela EPAGRI em 2011.

TABELA 2.1.7.3.a

**APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — FUNÇÃO 20 — AGRICULTURA — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — EXERCÍCIO DE 2011**

Valores em R$

| EPAGRI — Função 20 — Agricultura | |
|---|---|
| **Fonte Recursos** | **Despesa Empenhada** |
| 100 — Recursos Ordinários | 222.756.181,27 |
| 228 — Outros Convênios, Ajustes e Acordos Administrativos | 457.991,60 |
| 240 — Recursos de Serviços | 9.358.315,63 |
| 260 — Recursos Patrimoniais Primário | 230.778,35 |
| 261 — Receitas Diversas — FUNDOSOCIAL | 7.909.841,37 |
| 285 — Remuneração de Disponibilidade Bancária — Executivo | 4.777,26 |
| 299 — Outras Receitas Não Primárias — Rec. Outras Fontes — Exercício Corrente | 15.812.815,39 |
| **Total** | **256.530.700,87** |

**Fonte:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Despesa Função 20 — por fonte de recursos — dezembro de 2011 — EPAGRI.

Do exposto, verifica-se que a EPAGRI empenhou, em 2011, despesas no valor de R$ 256,53 milhões na Função 20 — Agricultura, aptas a serem computadas como aplicação em Pesquisa Científica e Tecnológica.

Importante destacar que na Tabela acima estão elencadas as despesas na fonte 228 (Outros Convênios, Ajustes e Acordos Administrativos), visto que, com base na análise das contas desse exercício (2011), passou-se a considerá-las, diferente do que se fazia nos exercícios anteriores.

Tal decisão foi tomada em virtude de que os valores da fonte 0228, citada anteriormente, tanto no que se relaciona à EPAGRI quanto à FAPESC, integram o montante das Receitas Correntes, que serve de base para o cálculo da aplicação mínima em Pesquisa Científica e Tecnológica, motivo pelo qual também devem ser considerados quando da verificação da efetiva aplicação.

Analisando os relatórios de descentralização de crédito efetuados pela FAPESC, observa-se que a EPAGRI recebeu descentralizações de crédito no valor de R$ 1,02 milhão, tendo empenhado R$ 532,27 mil, valor esse referente à fonte 0100 — Recursos Ordinários — Recursos do Tesouro — Exercício Corrente. Assim, os valores totais empenhados pela EPAGRI com vistas a serem computados no cálculo da Ciência e Tecnologia passaram de R$ 256,53 milhões para R$ 257,06 milhões.

Como citado anteriormente, o TCE/SC faz a compensação dos Restos a Pagar inscritos no exercício anterior e cancelados no exercício em análise, para efeito de compensação, conforme se demonstra na Tabela 2.1.7.3.b:

TABELA 2.1.7.3.b

## COMPENSAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2010 E CANCELADOS EM 2011 — PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — FUNÇÃO 19 — CIÊNCIA E TECNOLOGIA E FUNÇÃO 20 — AGRICULTURA — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Valores em R$

| EPAGRI — Função 19 — Ciência e Tecnologia | |
|---|---|
| **Fonte Recursos** | **Restos a Pagar de 2010 cancelados em 2011** |
| 100 — Recursos Ordinários | 6.492,50 |
| **Total Função 19** | **6.492,50** |
| **EPAGRI — Função 20 — Agricultura** | |
| **Fonte Recursos** | **Restos a Pagar de 2010 cancelados em 2011** |
| 100 — Recursos Ordinários | 41.121,19 |
| 240 — Recursos de Serviços | 82.814,23 |
| 260 — Recursos Patrimoniais Primário | 2.350,00 |
| 261 — Receitas Diversas — FUNDOSOCIAL | 796,10 |
| 298 — Receita da Alienação de Bens — Recursos de Outras Fontes | 769,60 |
| 299 — Outras Receitas Não Primárias — Recursos de Outras Fontes | 2.078,28 |
| **Total Função 20** | **129.929,40** |
| **Total Geral (Funções 19 e 20)** | **136.421,90** |

**Fonte:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Restos a Pagar — por fonte de recursos — Função 19 e Função 20 — dezembro de 2011 — EPAGRI.

Em relação aos valores efetivamente aplicados em pesquisa científica e tecnológica, ressalta-se que o TCE modificou sua análise, já a partir da apreciação das contas do exercício de 2010, em comparação às análises dos anos anteriores.

Passou-se a fazer a compensação dos Restos a Pagar que foram inscritos no exercício anterior, nesse caso 2010, e cancelados no decorrer do exercício em análise (2011), a exemplo do que ocorre nos demonstrativos de aplicação mínima em Saúde e Educação. Observa-se que a EPAGRI cancelou, no decorrer do exercício de 2011, R$ 136,42 mil em despesas que ficaram em Restos a Pagar em 2010. Como tais despesas foram consideradas para apuração do índice à época, é justo que esses valores sejam agora deduzidos da presente aplicação.

Dessa forma, deduzindo-se R$ 136,42 mil da aplicação em 2011 (R$ 257,06 milhões), chega-se a uma aplicação na Função Agricultura no valor de R$ 256,93 milhões.

A seguir, na Tabela 2.1.7.3.c, demonstram-se os valores aplicados pela FAPESC na Função 19 — Ciência e Tecnologia, no decorrer do exercício 2011:

TABELA 2.1.7.3.c

## APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — FAPESC — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — EXERCÍCIO DE 2011

Valores em R$

| FAPESC — Função 19 — Ciência e Tecnologia | |
|---|---|
| **Fonte Recursos** | **Despesa Empenhada** |
| 100 — Recursos Ordinários– Recursos do Tesouro | 30.781.175,78 |
| 129 — Outras Transferências — Recursos do Tesouro | 773.400,00 |
| 228 — Outros Convênios, Ajustes e Acordos Administrativos — Rec. Outras Fontes | 62.351,34 |
| 229 — Outras Transferências — Recursos de Outras Fontes — Exercício Corrente | 5.271.234,54 |
| 263 — Receitas Diversas — Programa Pró-emprego | 2.799.000,00 |
| 285 — Remuneração de Disponibilidade Bancária | 56.320,55 |
| **Total** | **39.743.482,21** |

**Fonte:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Despesa por Função — dezembro de 2011 — FAPESC.

Assim, tem-se que a FAPESC empenhou, no exercício 2011, no que se refere à aplicação mínima na pesquisa científica e tecnológica, o valor de R$ 39,74 milhões. Destaca-se que, nessa Tabela, assim como na tabela da EPAGRI, também foram consideradas as despesas executadas na fonte 228 — Outros Convênios, Ajustes e Acordos Administrativos.

No decorrer do exercício 2011, a FAPESC também realizou descentralização de créditos no valor de R$ 6,78 milhões, tendo a SDR de Lages recebido R$ 5 milhões; a EPAGRI, R$ 1,02 milhão; e a UDESC, R$ 757,64 mil.

Dos créditos descentralizados, a EPAGRI empenhou R$ 532,27 mil, (valor esse já computado para cálculo da aplicação mínima em pesquisa científica e tecnológica). Em relação às demais descentralizações efetuadas, observa-se que a SDR de Lages empenhou R$ 5 milhões e a UDESC empenhou R$ 264,07 mil. Assim, o total dos valores descentralizados pela FAPESC empenhados por essas duas unidades orçamentárias foi de R$ 5,26 milhões, levando a um montante, para fins de aplicação em pesquisa científica e tecnológica de R$ 45 milhões.

Utilizando-se o mesmo método adotado para a EPAGRI, tem-se a dedução dos Restos a Pagar cancelados em 2011 relativos ao exercício de 2010, conforme Tabela 2.1.7.3.d:

TABELA 2.1.7.3.d

**COMPENSAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR INSCRITOS EM 2010 E CANCELADOS EM 2011 — PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — FUNÇÃO 19 — CIÊNCIA E TECNOLOGIA — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL**

Valores em R$

| FAPESC — Função 19 — Ciência e Tecnologia | |
|---|---|
| **Fonte Recursos** | **Restos a Pagar de 2010 cancelados em 2011** |
| 100 — Recursos Ordinários — Recursos do Tesouro — Exercício Corrente | 151.427,16 |
| **Total** | **151.427,16** |

**Fonte:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Restos a Pagar — por fonte de recursos — Função 19 — Dezembro de 2011 — FAPESC.

A FAPESC cancelou, no decorrer do exercício de 2011, R$ 151,43 mil em despesas que ficaram em Restos a Pagar em 2010. Dessa forma, deduzindo-se R$ 151,43 mil da aplicação em 2011 (R$ 45,00 milhões), chega-se a uma aplicação em pesquisa científica e tecnológica no valor de R$ 44,85 milhões.

A seguir (Tabela 2.1.7.3.e), constam os valores efetivamente aplicados pela EPAGRI e FAPESC em Ciência e Tecnologia no exercício de 2011:

TABELA 2.1.7.3.e

## APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — FAPESC E EPAGRI — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — EXERCÍCIO DE 2011

Valores em R$

| Valor Total Empenhado em Pesquisa Científica e Tecnológica — exercício 2011 | | |
|---|---|---|
| Órgão | Valores Empenhados | % |
| EPAGRI | 256.926.551,42 | 85,14 |
| FAPESC | 44.855.932,02 | 14,86 |
| **Total** | **301.782.483,44** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — dezembro de 2011 — EPAGRI e FAPESC.

Da Tabela anterior, depreende-se que a EPAGRI e a FAPESC empenharam, no decorrer do exercício de 2011, o valor de R$ 301,78 milhões.

Conforme demonstrado anteriormente, a EPAGRI aplicou, em funções 19 — Ciência e Tecnologia e 20 — Agricultura, o montante de R$ 256,93 milhões, o que representou 85,14% do total empenhado em pesquisa científica e tecnológica. Por sua vez, a FAPESC foi responsável pela aplicação de R$ 44,85 milhões, correspondendo a 14,86% do respectivo total empenhado no ano.

Cabe aqui ressaltar que o Estado de Santa Catarina descumpriu parcialmente o art. 26 da Lei nº 14.328/08, pois atendeu à exigência de, no mínimo, destinar 2% de suas receitas correntes à pesquisa científica e tecnológica, porém não repassou os recursos de forma igualitária entre EPAGRI e FAPESC.

Por fim, demonstra-se o percentual efetivamente aplicado pelo Estado, no exercício de 2011, na pesquisa científica e tecnológica, conforme a Tabela 2.1.7.3.f:

TABELA 2.1.7.3.f

## APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA — ART. 193 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL — EXERCÍCIO DE 2011

Valores em R$

| Aplicação do Percentual Mínimo em Pesquisa Científica e Tecnológica | |
|---|---|
| Base de Cálculo para apuração do percentual de 2% em Ciência e Tecnologia | 15.085.456.530,66 |
| Aplicação Mínima em Ciência e Tecnologia — 2,00% (a) | 301.709.130,61 |
| **Valor efetivamente aplicado em Ciência e Tecnologia (b)** | **301.782.483,44** |
| Valor acima do mínimo a ser aplicado em Ciência e Tecnologia (c = b — a) | 73.352,83 |
| **Percentual Efetivamente Aplicado em Pesquisa Científica e Tecnológica** | **2,00%** |

**Fontes:** SIGEF/SC — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — Despesa por Função — dezembro de 2011 — FAPESC e EPAGRI; Relatório descentralização de crédito concedida pela FAPESC no exercício 2011 — função 19 — Ciência e Tecnologia. Deduzidos os Restos a Pagar inscritos em 2010 e cancelados em 2011.

Da Tabela anterior depreende-se que os recursos destinados à aplicação em pesquisa científica e tecnológica, no exercício de 2011, somaram R$ 301,78 milhões, correspondendo a 2% das receitas correntes apuradas no período, ficando além do mínimo a ser aplicado em R$ 73,35 mil, cumprindo, portanto, o exigido pelo art. 193 da Constituição Estadual.

### 2.1.7.4 Entidades Culturais

O inciso VI do art. 173 da Constituição do Estado de Santa Catarina prescreve que o Estado deverá garantir apoio administrativo, técnico e financeiro às entidades culturais, em especial à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, conforme transcrito na sequência:

> Art. 173. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e catarinense.
> Parágrafo único — A política cultural de Santa Catarina será definida com ampla participação popular, baseada nos seguintes princípios:
> [...]
> VI — concessão de apoio administrativo, técnico e financeiro às entidades culturais municipais e privadas, em especial à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina. (Grifou-se.)

Dessa forma, com o intuito de verificar o cumprimento do dispositivo em tela, procedeu-se um levantamento dos valores recebidos pelas entidades anteriormente citadas, no exercício de 2011.

#### 2.1.7.4.1 Academia Catarinense de Letras

No tocante à Academia Catarinense de Letras, observa-se o não cumprimento do dispositivo constitucional. Segundo consta do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF/SC) foi empenhado à entidade o montante de R$ 2,8 mil, que não chegou a ser repassado.

TABELA 2.1.7.4.1
**VALOR EMPENHADO À ACADEMIA CATARINENSE DE LETRAS — EXERCÍCIO 2011**

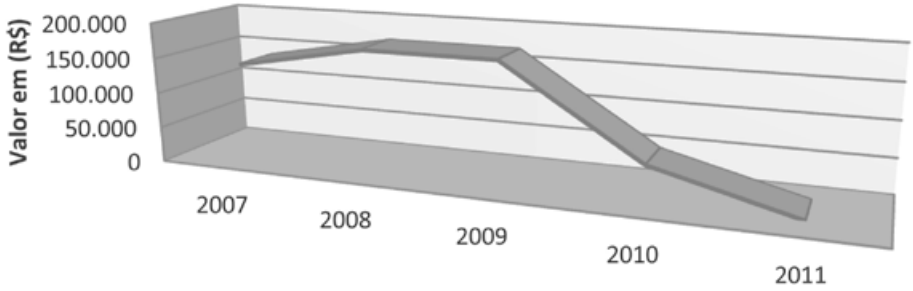
Valor em R$

| Data | Valor |
|---|---|
| 08/12/2011 | 2.805,00 |
| **Total** | **2.805,00** |

**Fonte:** Relatório Imprimir Nota Empenho Célula por Unidade Orçamentária — Módulo de Programação e Execução Orçamentária — SIGEF/SC.

Salienta-se que esse empenho (2011NE001160) consta no SIGEF/SC como "a liquidar". A seguir, observa-se o Gráfico dos repasses recebidos pela entidade nos últimos cinco anos.

Academia Catarinense de Letras




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Valores Repassados | 137.459 | 170.740 | 170.361 | 49.261 | 0 |

Portanto, em relação à Academia Catarinense de Letras restou não observada a norma constitucional em análise.

2.1.7.4.2 Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina

Com relação ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina (IHGSC), este recebeu, no exercício de 2011, R$ 150 mil, sendo todo o montante repassado pelo FUNCULTURAL, na seguinte data apresentada na Tabela 2.1.7.4.2:

TABELA 2.1.7.4.2

**VALOR REPASSADO AO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO DE SANTA CATARINA — EXERCÍCIO 2011**

Valor em R$

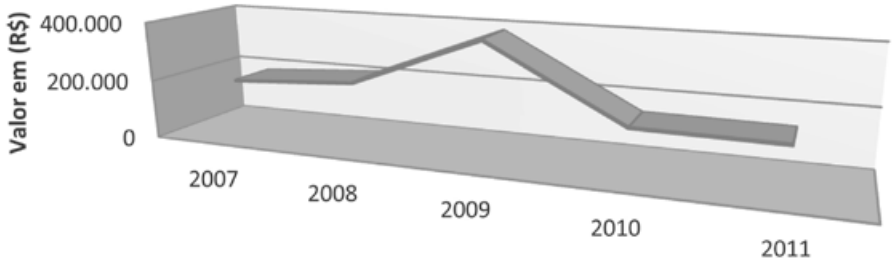
| Data | Valor |
|---|---|
| 25/07/2011 | 150.000,00 |
| **Total** | **150.000,00** |

**Fonte:** Relatório Pagamento Efetuado por Credor — Sigef — Módulo de Programação e Execução Financeira.

Ressalta-se que, diferente do valor empenhado à Academia Catarinense de Letras, o qual se encontra a liquidar, o montante recebido pelo Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina foi empenhado, liquidado e pago no decorrer do exercício de 2011.

Na sequência, observa-se o Gráfico dos repasses recebidos pelo IHGSC nos últimos cinco anos:

Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina




| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Valores Repassados | 189.711 | 216.812 | 388.401 | 153.573 | 150.000 |

No caso do IHGSC, em valores constantes, verifica-se que, no exercício de 2011, praticamente se manteve o valor repassado no exercício de 2010. Cabe salientar ainda que o valor repassado em 2011 (R$ 150 mil) foi o menor dentre os valores repassados desde o exercício de 2007.

Por fim, analisando-se todo o exposto, depreende-se que o Estado de Santa Catarina não cumpriu o previsto no inciso VI do art. 173 da sua Constituição Estadual, uma vez que não concedeu apoio financeiro à Academia Catarinense de Letras. Tal conclusão se dá em razão de não ter havido o pagamento do ínfimo valor empenhado à entidade em questão.

### 2.1.7.5 Precatórios

Precatórios consistem em decisões judiciais transitadas em julgado de pagamento obrigatório por parte do poder público das quais não compete ao administrador nenhum ato no sentido de verificar a necessidade ou não da quitação. A partir do momento que se esgotam as possibilidades de recursos, a ação é transformada em precatório e o Estado, considerando também o mandamento constitucional de inclusão no orçamento, deve pagá-lo no exercício seguinte à informação.

Em virtude da astronômica dívida de Estados e Municípios, a legislação então vigente foi modificada, instituindo-se o Regime Especial de Precatórios, tentando-se uma solução para o problema.

Assim, a partir de dezembro de 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 62, foi instituída uma nova sistemática para o pagamento do estoque de precatórios judiciais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, modificando-se a redação do art. 100 da Constituição Federal, que trata sobre a questão em tela.

Pelo Decreto nº 3.061, de 8 de março de 2010, o Estado de Santa Catarina optou pelo pagamento dos seus precatórios no prazo de 15 anos, a contar daquele exercício.

Dessa forma, em atendimento à legislação vigente, o Poder Executivo efetuou repasse ao Tribunal de Justiça, no decorrer do exercício de 2010, de R$ 37,50 milhões, visando ao

pagamento de precatórios, conforme apontado nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2010.

Importante ressaltar que o valor da dívida com precatórios, ao final do exercício de 2010, serviu de parâmetro para as transferências do Poder Executivo ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina no decorrer do exercício de 2011. Então, para esclarecer, o Estado fez em 2010 a opção por pagar a dívida em 15 anos, portanto, em 2011, faltavam 14 anos para finalizar esse pagamento.

Assim, dividindo-se o valor de R$ 593,57 milhões (dívida ao final do exercício de 2010) por 14, chegou-se a um valor a repassar para pagamento de precatórios, no decorrer de 2011, de R$ 42,40 milhões, conforme Tabela 2.1.7.5:

TABELA 2.1.7.5
**VALORES REPASSADOS AO TJ/SC — PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS**

Em R$ milhões

| Estoque de Precatórios em 31/12/2010 | Repasses a realizar ao TJSC em 2011 — 1/14 avos do valor do estoque de precatórios em 2010 | Valores efetivamente repassados ao TJSC — pagamento de precatórios |
|---|---|---|
| R$ 593,57 milhões | R$ 42,40 milhões | R$ 42,40 milhões |

**Fonte:** Sistema Integrado de Planejamento e Gestão (SIGEF). Módulo Contabilidade — Consolidado Geral.

Isso posto, segundo informações constantes da contabilidade do Estado, retiradas do SIGEF (Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal), foram repassados, ao longo do exercício de 2011, R$ 42,40 milhões para que o Tribunal de Justiça efetuasse o pagamento dos Precatórios, cumprindo a legislação supracitada.

Ainda sobre os precatórios, é necessário dizer que, ao final do exercício de 2011, em análise, a contabilidade do Estado registrou uma dívida total de R$ 579,34 milhões, sendo R$ 537,96 milhões contabilizados no Passivo Não Circulante e R$ 41,38 milhões no Passivo Circulante.

## 2.2 Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas

### 2.2.1 Introdução

No exercício de 2011, compunham a administração indireta 20 empresas cuja maioria das ações com direito a voto pertencem ao Governo de Santa Catarina.

- 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

## 2.2.2 Análise das Demonstrações Financeiras

As Sociedades de Economia Mista, cujo controle acionário pertence ao Estado de Santa Catarina, estão sujeitas às normas estabelecidas na Lei nº 6.404/76. O art. 176 da citada Lei estabelece que, ao fim de cada exercício social, a Diretoria determinará a elaboração, com base na escrituração mercantil da Companhia, das demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio e as mutações ocorridas no exercício.

De posse dos Balanços Patrimoniais e das Demonstrações do Resultado do Exercício consolidadas, fez-se a análise apresentada a seguir.

Observa-se que a CIDASC não enviou as informações requeridas, assim seus dados referentes não foram considerados.

### 2.2.2.1 Análise Consolidada dos Balanços Patrimoniais

O total do Ativo e do Passivo Consolidado das empresas estatais, no exercício de 2011, corresponde a R$ 12,19 bilhões, conforme se demonstra nas Tabelas 2.2.2.1 e 2.2.2.2 dispostas a seguir:

TABELA 2.2.2.1

## COMPOSIÇÃO CONSOLIDADA DO ATIVO DAS EMPRESAS ESTATAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA — 2011

Em R$ 1,00

| EMPRESA | Ativo Circulante | | | | | Ativo Não Circulante | | | | | Total do Ativo da Empresa |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Disponibilidades | Direitos de Curto Prazo | Estoques | Despesas Antecipadas | Total do Ativo Circulante | Ativo Realizável a Longo Prazo | Investimentos | Imobilizado | Intangível | Total do Ativo Não Circulante | |
| BADESC | 7.000 | 408.976.000 | 0 | 215.000 | 409.198.000 | 273.106.000 | 8.000 | 3.620.000 | 67.000 | 276.801.000 | 685.999.000 |
| BESCOR | 362.900 | 396.611 | 0 | 0 | 759.511 | 0 | 19.258 | 112.654 | 0 | 131.912 | 891.423 |
| CASAN | 72.345.000 | 171.554.000 | 27.061.000 | 0 | 270.960.000 | 268.013.000 | 304.000 | 196.753.000 | 1.552.481.000 | 2.017.551.000 | 2.288.511.000 |
| CEASA | 198.164 | 942.435 | 3.592 | 4.652 | 1.148.843 | 0 | 0 | 5.788.964 | 0 | 5.788.964 | 6.937.807 |
| CELESC S A HOLDING | 37.880.000 | 86.305.000 | 0 | 0 | 124.185.000 | 204.552.000 | 1.932.273.000 | 47.000 | 8.583.000 | 2.145.455.000 | 2.269.640.000 |
| CELESC DISTRIBUIÇÃO | 369.430.000 | 956.230.000 | 19.239.000 | 0 | 1.344.899.000 | 2.628.782.000 | 0 | 0 | 523.590.000 | 3.152.372.000 | 4.497.271.000 |
| CELESC GERAÇÃO | 21.444.000 | 5.643.000 | 68.000 | 77.000 | 27.232.000 | 65.000 | 13.510.000 | 351.781.000 | 2.713.000 | 368.069.000 | 395.301.000 |
| CIASC | 12.907.464 | 2.093.086 | 58.610 | 131.791 | 15.190.951 | 4.929.278 | 20.327 | 36.766.441 | 0 | 41.716.046 | 56.906.997 |
| CIDASC (3) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CODESC (1) | 5.526.929 | 8.128.421 | 0 | 0 | 13.655.350 | 9.033.813 | 408.746.138 | 391.258 | 16.507 | 418.187.716 | 431.843.066 |
| CODISC (2) | 6.752 | 92.474 | 0 | 0 | 99.226 | 2.351.567 | 56.631 | 108 | 0 | 2.408.306 | 2.507.532 |
| COHAB | 15.312.349 | 17.231.350 | 0 | 127.555 | 32.671.254 | 51.620.713 | 39.662 | 3.326.166 | 68.550 | 55.055.091 | 87.726.345 |
| EPAGRI | 22.981.000 | 4.894.000 | 716.000 | 84.000 | 28.675.000 | 3.412.000 | 8.000 | 23.215.000 | 538.000 | 27.173.000 | 55.848.000 |
| IAZPE (1) | 2.260 | 1.226 | 0 | 422 | 3.908 | 61.167 | 0 | 10.880.350 | 0 | 10.941.517 | 10.945.425 |
| INVESC | 606.187 | 0 | 0 | 0 | 606.187 | 200.871.962 | 0 | 2.327 | 0 | 200.874.289 | 201.480.476 |
| SANTUR | 341.065 | 942.960 | 46.733 | 129.416 | 1.460.174 | 12.429 | 43.963 | 1.178.968 | 171.797 | 1.407.157 | 2.867.331 |
| SAPIENS PARQUE (1) | 296.845 | 38.574 | 0 | 1.740.088 | 2.075.507 | 228.688.739 | 0 | 5.287.780 | 2.372.704 | 236.349.223 | 238.424.730 |
| SCGÁS | 54.142.527 | 38.277.151 | 1.013.549 | 268.437 | 93.701.664 | 23.498.638 | 2.400 | 0 | 194.350.695 | 217.851.733 | 311.553.397 |
| SCPAR | 46.803.371 | 87.703.599 | 0 | 6.847 | 134.513.817 | 170.922.578 | 328.401.965 | 429.671 | 15.693.542 | 515.447.756 | 649.961.573 |
| SCPARCERIAS — Ambiental | 10.000 | 0 | 0 | 0 | 10.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10.000 |
| Total do Ativo | 660.603.813 | 1.789.449.887 | 48.206.484 | 2.785.208 | 2.501.045.392 | 4.069.920.884 | 2.683.433.344 | 639.580.687 | 2.300.645.795 | 9.693.580.710 | 12.194.626.102 |

**Obs.:** (1) O saldo existente na conta Ativo Diferido foi alocado ao grupo de contas do Imobilizado.
(2) Empresa em liquidação.
(3) Não ocorreu o envio das informações requeridas por parte da estatal.

Da análise consolidada dos valores registrados no Ativo das Estatais, apura-se que está composto pelos grupos do Ativo Circulante, com R$ 2,50 bilhões (com destaque para o subgrupo Direitos de Curto Prazo com R$ 1,78 bilhão) e o Ativo Não Circulante, com R$ 9,69 bilhões (destacando-se o subgrupo do Realizável a Longo Prazo com R$ 4,06 bilhões). Isso significa que a expectativa de realização dos Bens e Direitos a receber pelas empresas estatais catarinenses dar-se-á majoritariamente após o encerramento do exercício subsequente, ou seja, a partir de 2013.

Ativo das Estatais

A empresa com maior representatividade no âmbito estadual é a CELESC Distribuição S.A., que participou com 36,88% do total do Ativo Consolidado, sendo 53,77% do total do Ativo Circulante Consolidado e 32,52% do total do Ativo Não Circulante Consolidado. Em seguida, tem destaque a CASAN com 18,77% do total do Ativo Consolidado, sendo 10,83% do total do Ativo Circulante Consolidado e 20,81% do total do Ativo Não Circulante Consolidado. Na terceira posição em termos de representatividade, desponta a CELESC S.A. (Holding), com participação da ordem de 18,61% do total do Ativo Consolidado, sendo 4,97% do total do Ativo Circulante Consolidado e 22,13% do total do Ativo Não Circulante Consolidado.

Destaca-se que essas três empresas representam mais de 74% do total do Ativo Consolidado das empresas estatais catarinenses.

As empresas CELESC S.A — Holding e CODESC destacam-se na participação do subgrupo Investimentos, com participação de 87,24% deste. Tal concentração se deve ao fato de elas exercerem a função de controladoras das empresas: CELESC Distribuição S.A., CELESC Geração S.A. e SCGÁS, pela primeira, e BADESC, BESCOR, CODISC, IAZPE e SAPIENS PARQUE, pela segunda.

Observa-se que a CASAN e a CELESC Geração representavam 85,76% do total do subgrupo Imobilizado. Essa constatação decorre da necessidade de constantes imobilizações registradas por essas unidades, decorrentes das atividades empresariais exercidas. O caráter de concessão a que a CELESC Distribuição está submetida alterou a classificação de seus bens de Imobilizado para Realizável a Longo Prazo.

Do Intangível se destaca a participação da CASAN e da CELESC Distribuição com 90,24% do total.

TABELA 2.2.2.2

## COMPOSIÇÃO CONSOLIDADA DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO DAS EMPRESAS ESTATAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA — 2011

Em R$ 1,00

| EMPRESA | Passivo Circulante | Passivo Não Circulante | | Total do Passivo Não Circulante | Patrimônio Líquido | | | | | Patrimônio Líquido | Total do Passivo da Empresa |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Obrigações de Curto Prazo | Obrigações de Longo Prazo | Receitas Diferidas | | Capital Social | Reserva de Capital | Ajuste de Avaliação Patrimonial | Reservas de Lucro | Prejuízos Acumulados | | |
| BADESC | 71.953.000 | 158.539.000 | 0 | 158.539.000 | 490.205.000 | 0 | 0 | 0 | -34.698.000 | 455.507.000 | 685.999.000 |
| BESCOR (1) | 3.522.271 | 0 | 0 | 0 | 1.465.000 | 0 | 0 | 1.653.881 | -5.749.729 | -2.630.848 | 891.423 |
| CASAN | 219.665.000 | 778.923.000 | 12.025.000 | 790.948.000 | 860.593.000 | 119.877.000 | 255.687.000 | 41.741.000 | 0 | 1.277.898.000 | 2.288.511.000 |
| CEASA | 660.694 | 93.769 | 0 | 93.769 | 11.037.218 | 492.587 | 0 | 0 | -5.346.461 | 6.183.344 | 6.937.807 |
| CELESC S A HOLDING | 87.275.000 | 7.834.000 | 0 | 7.834.000 | 1.017.700.000 | 316.000 | 139.736.000 | 1.016.779.000 | 0 | 2.174.531.000 | 2.269.640.000 |
| CELESC DISTRIBUIÇÃO | 1.256.551.000 | 1.756.277.000 | 0 | 1.756.277.000 | 1.053.590.000 | 0 | 0 | 430.853.000 | 0 | 1.484.443.000 | 4.497.271.000 |
| CELESC GERAÇÃO | 16.568.000 | 72.388.000 | 0 | 72.388.000 | 100.000.000 | 0 | 140.519.000 | 65.826.000 | 0 | 306.345.000 | 395.301.000 |
| CIASC | 19.853.696 | 23.432.453 | 0 | 23.432.453 | 20.238.273 | 2.598.153 | 12.874.905 | 0 | -22.090.483 | 13.620.848 | 56.906.997 |
| CIDASC (2) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CODESC | 10.733.004 | 19.321.933 | 0 | 19.321.933 | 589.411.686 | 111.172 | 0 | 0 | -187.734.729 | 401.788.129 | 431.843.066 |
| CODISC(3) | 97.249 | 169.865 | 0 | 169.865 | 23.942.654 | -3.377.505 | 0 | 0 | -18.324.731 | 2.240.418 | 2.507.532 |
| COHAB | 7.298.807 | 52.113.892 | 0 | 52.113.892 | 32.300.207 | 5.601.976 | 11.843.906 | 10.414.263 | -31.846.706 | 28.313.646 | 87.726.345 |
| EPAGRI (1) | 98.662.000 | 33.107.000 | 0 | 33.107.000 | 96.928.000 | 0 | 0 | 0 | -172.849.000 | -75.921.000 | 55.848.000 |
| IAZPE | 102.298 | 5.509.242 | 0 | 5.509.242 | 13.500.000 | 1 | 0 | 0 | -8.166.116 | 5.333.885 | 10.945.425 |
| INVESC (1) | 3.239.645.006 | 0 | 0 | 0 | 82.447.014 | 2.519.240 | 0 | 0 | -3.123.130.786 | -3.038.164.530 | 201.480.476 |
| SANTUR | 1.897.188 | 480.487 | 0 | 480.487 | 3.528.671 | 368.428 | 0 | 0 | -3.407.442 | 489.656 | 2.867.331 |
| SAPIENS PARQUE | 3.533 | 0 | 0 | 0 | 237.917.616 | 0 | 0 | 3.500.000 | -2.996.419 | 238.421.197 | 238.424.730 |
| SCGÁS | 130.409.441 | 4.991.389 | 0 | 4.991.389 | 121.544.940 | 0 | 0 | 54.607.627 | 0 | 176.152.567 | 311.553.397 |
| SC PAR | 48.448.667 | 10.979.419 | 0 | 10.979.419 | 509.778.882 | 0 | 0 | 80.754.605 | 0 | 590.533.487 | 649.961.573 |
| SC PARCERIAS AMBIENTAL | 0 | 0 | 0 | 0 | 10.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10.000 | 10.000 |
| Total do Passivo | 5.213.345.854 | 2.924.160.449 | 12.025.000 | 2.936.185.449 | 5.266.138.161 | 128.507.052 | 560.660.811 | 1.706.129.376 | -3.616.340.602 | 4.045.094.799 | 12.194.626.102 |

**Obs.:** (1) A empresa apresenta Passivo a Descoberto.

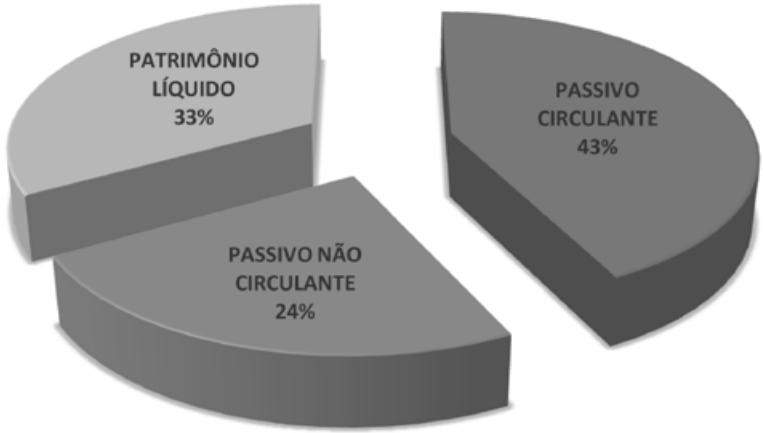
(2) Não ocorreu o envio das informações requeridas por parte da estatal.

(3) Empresa em liquidação.

No Passivo, estão registradas as obrigações, as quais são classificadas na ordem crescente de exigibilidade, incluindo o Patrimônio Líquido (PL), onde se encontram registrados o Capital Social, as Reservas de Capital, de Reavaliação e de Lucros, bem como os Prejuízos Acumulados.

Da análise consolidada dos valores registrados no Passivo, apurou-se que este estava composto pelos grupos do Passivo Circulante, com R$ 5,21 bilhões; o Passivo Não Circulante, com R$ 2,93 bilhões (com destaque para o subgrupo Obrigações de Longo Prazo com R$ 2,92 bilhões). Isso significa que a expectativa de exigência das obrigações das empresas ocorrerá antes do encerramento do exercício subsequente, ou seja, até 2012. Integra ainda o Passivo o Patrimônio Líquido com R$ 4,04 bilhões.

Passivo das Estatais




A empresa com maior representatividade foi a CELESC Distribuição S.A., que sozinha participou com 36,88% do total do Passivo Consolidado, sendo 24,10% do total do Passivo Circulante Consolidado, 59,81% do total do Passivo Não Circulante Consolidado e 33,70% do Patrimônio Líquido Consolidado.

A CASAN possui 18,77% do total do Passivo Consolidado, sendo 4,21% do total do Passivo Circulante Consolidado, 26,94% do Passivo Não Circulante e 31,59% do Patrimônio Líquido Consolidado. Na terceira posição, em termos de representatividade, desponta a CELESC Holding com participação da ordem de 18,61% do total do Passivo Consolidado, sendo 1,67% do total do Passivo Circulante Consolidado, 0,27% do total do Passivo Não Circulante Consolidado e 53,76% do Patrimônio Líquido Consolidado.

Destaca-se que essas três empresas representam cerca de 74% do total do Passivo Consolidado das empresas estatais catarinenses.

As empresas INVESC e CELESC Distribuição S.A. destacam-se na participação do Passivo Circulante, correspondente a 86,2%, sendo a concentração na INVESC a mais relevante, pois o valor registrado de R$ 3,23 bilhões corresponde a 62,1% do total do Passivo Circulante de todas as empresas estatais catarinenses.

Com relação ao Passivo Não Circulante, o destaque fica por conta das empresas CELESC Distribuição S.A. e CASAN que representavam 86,7% do total do Passivo Não Circulante de todas as empresas estatais catarinenses.

Da análise do Patrimônio Líquido das estatais, sobressai a CELESC S.A. — Holding, com Capital Social de R$ 1,01 bilhão (correspondente a 19,3% do total) e Reservas de Lucro da ordem de R$ 1 bilhão (correspondente a 59,6% do total), perfazendo um Patrimônio Líquido de R$ 2,17 bilhões (correspondente a 53,76% do total).

Cabe destacar que três empresas apresentaram a situação de Patrimônio Líquido negativo (BESCOR, EPAGRI e INVESC), no representativo valor total de R$ 3,11 bilhões.

Dentre essas, figura a situação da INVESC (Patrimônio Líquido negativo em R$ 3,03 bilhões), que ano a ano tem apropriado despesas (juros incidentes sobre as debêntures, despesas administrativas, etc.), sem auferir receitas suficientes para fazer frente àquelas, proporcionando prejuízos ao Estado. Desde a sua criação, as receitas financeiras incidentes sobre o capital inicialmente captado têm sido bem menores que as despesas decorrentes dos juros sobre as debêntures e despesas administrativas, fazendo com que, no final de cada exercício, o resultado apurado entre a receita e a despesa contribua para a elevação acirrada do Patrimônio Líquido Negativo.

Destaca-se que a INVESC se encontra inativa e sem exercer qualquer atividade em prol da sociedade catarinense.

#### 2.2.2.2 Análise da Situação Geral

O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante Consolidados das empresas estatais catarinenses, referente ao exercício de 2011, revela uma diferença significativa entre os recursos existentes para fazer frente às obrigações.

No curto prazo, enquanto o Ativo Circulante está posicionado em R$ 2,50 bilhões, o Passivo Circulante totaliza R$ 5,21 bilhões, ou seja, diferença de R$ 2,71 bilhões a maior nas obrigações com vencimento em curto prazo, ou seja, mais que o dobro. Vislumbra-se severa dificuldade de liquidez corrente.

Com relação ao Não Circulante, há uma total inversão da situação, pois se verifica que o Ativo Não Circulante perfaz o montante de R$ 9,69 bilhões, enquanto o Passivo Não Circulante apresenta a cifra de R$ 2,93 bilhões.

Assim se constata que o Ativo Não Circulante equivale a mais de três vezes o valor do Passivo Não Circulante.

#### 2.2.2.3 Análise Consolidada das DREs de 2011

A Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) é a apresentação em forma resumida das operações realizadas pelas empresas durante o exercício social. Tem por objetivo fornecer aos interessados os dados básicos e essenciais da formação do resultado líquido do período das Empresas.

TABELA 2.2.2.3

## COMPOSIÇÃO DO RESULTADO OBTIDO PELAS EMPRESAS ESTATAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA — 2011

Em R$

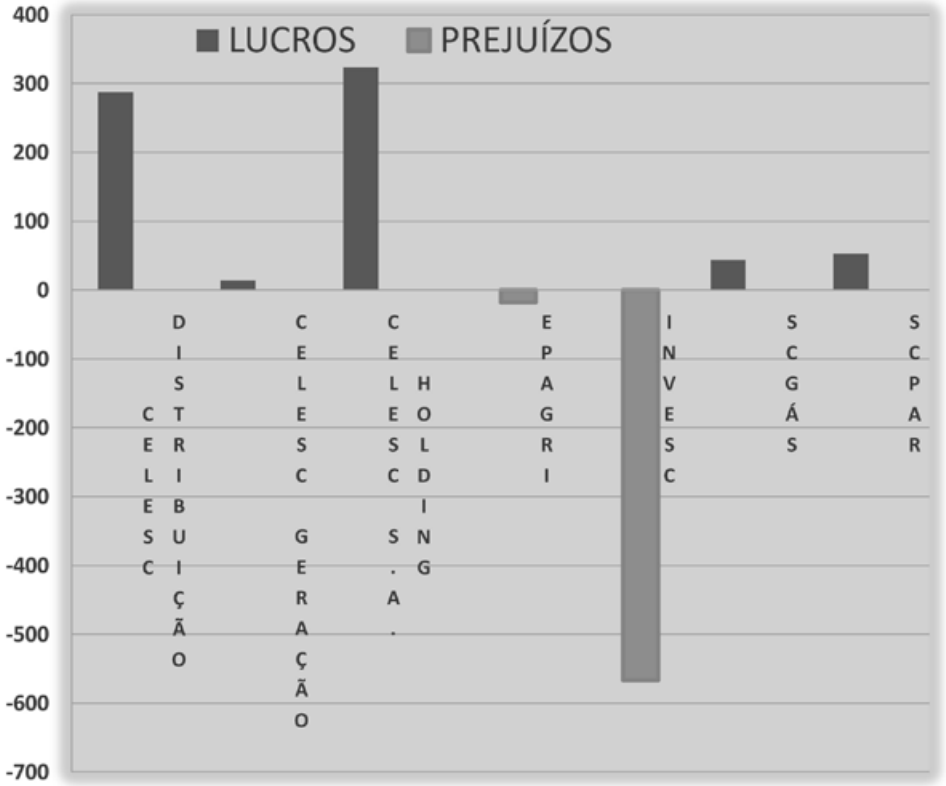
| EMPRESA | Rec. Operacional | Custos e Deduções | Despesas Operacionais | Result. Operacional | Outras Receitas (Despesas) | Prov. p/ IR e C.S. | Participações/Rev Juro Cap. Próprio | Lucro | Prejuízo |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| BADESC | 106.206.000 | -48.582.000 | -38.877.000 | 18.747.000 | 391.000 | -16.933.000 | 0 | 2.205.000 | 0 |
| BESCOR | 3.056.980 | 0 | -3.494.848 | -437.868 | -157.181 | 0 | 0 | 0 | -595.049 |
| CASAN | 539.155.000 | -183.407.000 | -317.095.000 | 38.653.000 | -28.804.000 | -1.067.000 | -878.000 | 7.904.000 | 0 |
| CEASA | 2.066.461 | -835.608 | -1.650.088 | -419.235 | 0 | 0 | 0 | 0 | -419.235 |
| CELESC S.A. HOLDING | 0 | 0 | 311.683.000 | 311.683.000 | 12.204.000 | 0 | 0 | 323.887.000 | 0 |
| CELESC DISTRIBUIÇÃO | 4.031.621.000 | -3.168.381.000 | -464.220.000 | 399.020.000 | 3.531.000 | -115.140.000 | 0 | 287.411.000 | 0 |
| CELESC GERAÇÃO | 51.810.000 | -20.231.000 | -12.221.000 | 19.358.000 | 1.528.000 | -7.082.000 | 0 | 13.804.000 | 0 |
| CIASC | 79.697.826 | -66.402.177 | -20.064.397 | -6.768.748 | -1.583 | 0 | 0 | 0 | -6.770.331 |
| CIDASC (1) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CODESC | 0 | 0 | -9.370.796 | -9.370.796 | 4.661.681 | 0 | 0 | 0 | -4.709.115 |
| CODISC | 50.371 | -39.215 | -115.780 | -104.624 | 0 | 0 | 0 | 0 | -104.624 |
| COHAB | 8.444.835 | -7.026.542 | -17.915.532 | -16.497.240 | 11.430.305 | 0 | 0 | 0 | -5.066.935 |
| EPAGRI | 243.538.000 | -2.310.000 | -259.423.000 | -18.195.000 | -1.000 | 0 | 0 | 0 | -18.196.000 |
| IAZPE | 0 | 0 | -2.088.010 | -2.088.010 | 0 | 0 | 0 | 0 | -2.088.010 |
| INVESC | 0 | 0 | -566.447.677 | -566.447.677 | 0 | 0 | 0 | 0 | -566.447.677 |
| SANTUR | 18.604.827 | 0 | -20.681.783 | -2.076.956 | 5.245 | 0 | 0 | 0 | -2.071.711 |
| SAPIENS PARQUE | 16.257 | 0 | -606.939 | -590.682 | 0 | 0 | 0 | 0 | -590.682 |
| SCGÁS | 489.370.275 | -395.550.325 | -29.543.758 | 64.276.192 | 1.482.391 | -21.777.494 | 0 | 43.981.089 | 0 |
| SC PAR | 0 | 0 | 55.051.694 | 55.051.694 | -200 | -2.096.580 | 0 | 52.954.914 | 0 |
| SC PARCERIAS Ambiental | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 5.573.637.832 | -3.892.764.867 | -1.397.080.914 | 283.792.050 | 6.269.658 | -164.096.074 | -878.000 | 732.147.003 | -607.059.369 |
| RESULTADO GERAL — LUCRO DE | | | | | | | | 125.087.634 | |

**Obs.:** (1) Não ocorreu o envio das informações requeridas por parte da estatal.

Da análise feita nas DREs consolidadas do exercício, extrai-se que o lucro das Empresas Estatais, durante o exercício de 2011, atingiu R$ 125,08 milhões.

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

Em R$ milhões




Cabe destaque para a CELESC SA. (Holding), CELESC DISTRIBUIÇÃO, SCPAR, SCGÁS e CELESC GERAÇÃO com lucros de R$ 323,88 milhões, R$ 287,41 milhões, R$ 52,55 milhões, R$ 43,98 milhões e R$ 13,80 milhões, respectivamente.

O destaque negativo fica por conta da INVESC e EPAGRI com os prejuízos mais significativos de R$ 566,44 milhões e R$ 18,19 milhões, respectivamente.

Em 2011, os custos, deduções e despesas operacionais representaram 94,9% da Receita Operacional Total registrada pelas empresas, ou seja, dos R$ 5,57 bilhões registrados como receita oriunda das atividades para as quais foram criadas, as empresas despenderam R$ 5,28 bilhões com custos, deduções e despesas operacionais.

As empresas estatais BESCOR, CEASA, CIASC, CODESC, CODISC, COHAB, EPAGRI, IAZPE, INVESC, e SAPIENS PARQUE apresentaram Resultado Operacional Negativo (R$ 607 milhões), ou seja, as despesas realizadas na consecução de seus objetivos foram maiores que as receitas deles decorrentes.

Por outro lado, as empresas BADESC, CASAN, CELESC S.A. (Holding), CELESC DISTRIBUIÇÃO, CELESC GERAÇÃO, SCGÁS e SCPAR apresentaram Resultado Operacional Positivo (R$ 732 milhões), ou seja, as despesas realizadas na consecução de seus objetivos foram menores que as receitas deles decorrentes.

Chama atenção a situação de três empresas que têm se mostrado inoperantes, sem o desenvolvimento de qualquer atividade, porém com sucessivos prejuízos anuais. As empresas CODISC, IAZPE e INVESC apresentam como prejuízos acumulados os valores de R$ 18,32 milhões, R$ 8,16 milhões e R$ 3,123 bilhões, respectivamente.

#### 2.2.2.4 Da Projeção da Participação do Estado, nos Resultados Obtidos pelas Estatais, em 2011

A análise do resultado consolidado obtido pelas empresas estatais catarinenses em 2011, que apresentam um lucro da ordem de R$ 34,5 milhões, pode levar a conclusões que não reflitam a real situação no que se refere ao eventual retorno para o Estado da sua participação nos resultados das estatais.

Para propiciar melhor leitura e interpretação dos fatos, foram colhidas informações das empresas estatais por meio de requisições formais acerca da sua composição acionária, em especial detalhando a efetiva participação do Estado, considerando a administração direta e a indireta.

A certificação da composição acionária é necessária para permitir expressar a real posição da participação do Estado no resultado apurado pelas estatais no exercício, pois, diferente do que uma leitura simples aparenta, o lucro de uma determinada empresa não significa que o resultado refletirá na participação do Estado, pois, por se tratar de empresas de economia mista, há participação de terceiros na composição de seu capital. Assim, por consequência, os reflexos de seu resultado devem ser considerados na parcela proporcional à correspondente participação acionária do Estado.

Dessa forma, tem-se como resultado o seguinte quadro expositivo:

### 2.2.2.4.1 Participação Efetiva do Estado nos Resultados das Estatais

Em R$

| Empresas | Quantitativo de Ações | | | Percentual de Participação | | | Resultado Obtido em 2011 | Projeção do Resultado ao Estado (Equivalente à participação) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Ações Ordinárias | Ações Preferenciais | Total | Ações Ordinárias | Ações Preferenciais | Total | | |
| BADESC | 194.493.598 | - | 194.493.598 | 99,18% | 0,00% | 99,18% | 2.205.000 | 2.186.919 |
| BESCOR | 138.852.830 | - | 138.852.830 | 99,98% | 0,00% | 98,71% | -595.049 | -587.372 |
| CASAN | 313.149.187 | 313.349.592 | 626.498.779 | 87,58% | 87,64% | 87,61% | 7.904.000 | 6.924.744 |
| CEASA | 11.037.218 | - | 11.037.218 | 92,81% | 0,00% | 92,81% | -419.235 | -389.092 |
| CELESC S.A. HOLDING | 7.791.010 | 191 | 7.791.201 | 50,18% | 0,38% | 20,20% | 323.887.000 | 65.425.174 |
| CELESC DISTRIBUIÇÃO | 630.000 | - | 630.000 | 20,20% | 0,00% | 20,20% | 287.411.000 | 58.057.022 |
| CELESC GERAÇÃO | 630.000 | - | 630.000 | 20,20% | 0,00% | 20,20% | 13.804.000 | 2.788.408 |
| CIASC | 319.287.769 | - | 319.287.769 | 100,00% | 0,00% | 100,00% | -6.770.331 | -6.770.331 |
| CIDASC (1) | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CODESC | 23.805.161 | - | 23.805.161 | 98,73% | 0,00% | 98,73% | -4.709.115 | -4.649.309 |
| CODISC | 26.648.204 | - | 26.648.204 | 99,53% | 0,00% | 99,53% | -104.624 | -104.132 |
| COHAB | 32.283.579 | - | 32.283.579 | 99,95% | 0,00% | 99,95% | -5.066.935 | 5.064.401 |
| EPAGRI | 91.642.687 | - | 91.642.687 | 94,38% | 0,00% | 94,38% | -18.196.000 | -17.173.384 |
| IAZPE | 13.401.811 | - | 13.401.811 | 99,27% | 0,00% | 99,27% | -2.088.010 | 2.072.767 |
| INVESC | 200.000 | - | 200.000 | 100,00% | 0,00% | 99,99% | -566.447.677 | -566.391.032 |
| SANTUR | 3.276.713 | 137.160 | 3.413.873 | 96,61% | 100,00% | 96,75% | -2.071.711 | -2.004.380 |
| SAPIENS PARQUE | 222.504.758 | - | 222.504.758 | 94,00% | 0,00% | 94,00% | -590.682 | -555.241 |
| SCGÁS | 1.827.415 | - | 1.827.415 | 51,00% | 0,00% | 3,43% | 43.981.089 | 1.508.551 |
| SC PAR | 515.359.081 | - | 515.359.081 | 99,99% | 0,00% | 99,99% | 52.954.914 | 52.949.618 |
| SC PARCERIAS Ambiental | 10.000 | - | 10.000 | 50,99% | 0,00% | 50,99% | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL GERAL | 1.916.831,02 | 313.486.943 | 2.230.317.964 | | | | 125.087.634 | -401.646.669 |
| PARTICIPAÇÃO MÉDIA | | | | 81,82% | 9,90% | 77,68% | | |

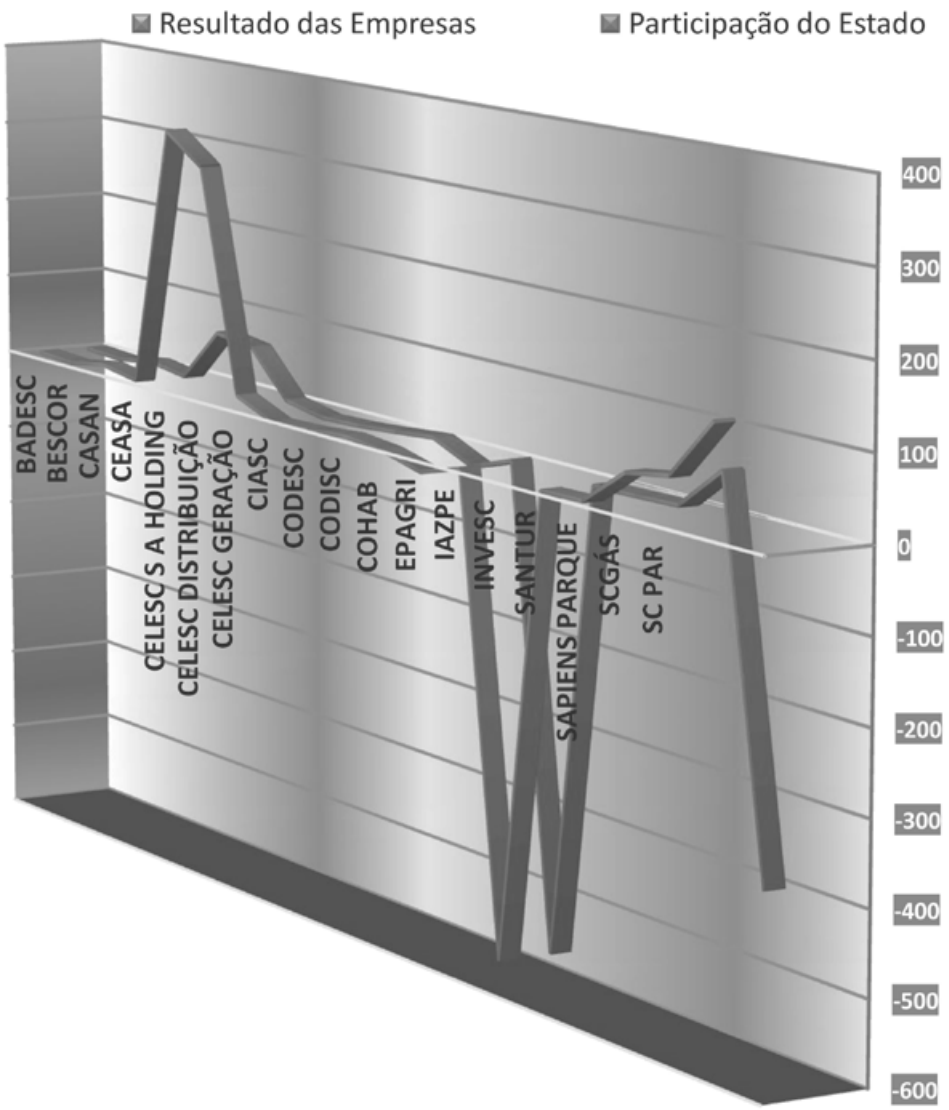
**Obs.:** (1) Não ocorreu o envio das informações requeridas por parte da estatal.

Como se pode verificar, a projeção do resultado efetivo do Estado com a atuação das empresas estatais no exercício de 2011 posiciona como repercussão ao Estado um prejuízo de R$ 401,64 milhões, ressaltando que o resultado obtido pelas empresas foi de lucro de R$ 125,08 milhões.

A origem dessa situação decorre do fato de que empresas com resultado positivo expressivo (CELESC Holding, CELESC Distribuição, CELESC Geração e SCGÁS) têm participação limitada do Estado em sua composição acionária total (composta das ações ordinárias e preferenciais), cerca de 20% no caso da CELESC Holding e suas subsidiárias, 3,4% no caso da SCGÁS.

Por outro lado, no caso das empresas com resultado negativo, a participação do Estado é massiva, beirando a integralidade, caso das empresas BESCOR, CEASA, CIASC, CODESC, COHAB, EPAGRI, IAZPE, INVESC, SANTUR e Sapiens Parque.

### 2.2.2.4.2 Participação do Estado no Resultado Apurado pelas Estatais




**Fonte:** Balanços enviados referentes a 2011.

Esse enfoque permite concluir que a análise do resultado atingido pelas Estatais catarinenses deve ser considerado sempre levando em conta a efetiva participação do Estado na composição acionária das empresas, pois, embora detenha o poder de decisão por força da maioria do capital votante (pelas ações ordinárias), não significa que todo o resultado refletirá em lucro ou prejuízo integral aos cofres estaduais.

### 2.2.2.5 Destaques

#### 2.2.2.5.1 A Representatividade da CELESC

Mais uma vez são destacados os valores apresentados pela CELESC (a Holding e suas controladas, de forma global ou individual). Essa constatação conduz ao reconhecimento da importância da estatal tanto no cenário econômico, quanto no social. A atividade de distribuição de energia sofre consistente atuação de órgão regulador nacional que inclusive trata da concessão para prestação dos serviços e fornecimento da energia. Essa concessão se encontra em etapa próxima à definição pela renovação da concessão ou da necessidade de procedimento para definição de um novo contratante. Assim ganha real importância a necessidade de a empresa, por intermédio de sua gestão, que em suma representa o acionista majoritário (Estado), não medir esforços no sentido de promover as adequações necessárias a propiciar a extensão do contrato de concessão sem passar pelo trauma de pôr em risco tal continuidade.

#### 2.2.2.5.2 Prejuízo da CODESC

Ao contrário de exercícios anteriores, a empresa apresentou, em 2011, prejuízo de R$ 4,7 milhões. Ocorre que a CODESC, desde a limitação imposta pelo cerceamento de exploração das atividades de loterias, tem sua atuação limitada e, embora tenha promovido inclusive enxugamento do quadro de pessoal, ainda assim se mostra em um ritmo de atuação muito limitado com as condições estruturais que possui. Basicamente a empresa tem se destinado a exercer a função de controladora de outras estatais.

#### 2.2.2.5.3 Situação da INVESC

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

#### 2.2.2.5.4 Liquidação da CODISC

Perdura a situação de indefinição quanto ao processo de liquidação da CODISC, que, embora esteja nessa condição por longo período, não dá mostras de solução final do processo. Cabe ao liquidante da CODISC assimilar práticas e adotar ações suficientes para obter êxito em sua missão de propiciar a extinção da mesma.

2.2.2.5.5 Atraso Reiterado da CIDASC em Encerrar as Demonstrações Contábeis

Pelo terceiro ano consecutivo, a CIDASC se absteve de apresentar de forma completa as informações contábeis (Balanço Patrimonial e DRE). A situação se agravou no presente exercício, pois, anteriormente, ela se limitava a carrear informações referentes ao primeiro semestre e presentemente omitiu-se por completo na remessa. Tal fato inibe a análise de forma integral das demonstrações das estatais.

## 2.3 Análises Especiais

### 2.3.1 Despesas com Publicidade e Propaganda na Administração Pública Estadual

Neste item, serão analisadas as despesas com serviços de publicidade e propaganda prestados por pessoas jurídicas, incluindo a geração e a divulgação por veículos de comunicação. Foram examinadas as despesas registradas nos detalhamentos dos elementos de despesa 3.3.3.90.39.88 e 3.3.3.91.39.88 — Serviços de Publicidade e Propaganda, considerando os valores empenhados pela administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, bem como as despesas realizadas pelas empresas não dependentes, no exercício de 2011 — estas últimas, por meio de informações solicitadas por ofício.

Os detalhamentos anteriormente citados (3.3.3.90.39.88 e 3.3.3.91.39.88) registram as despesas com serviços de publicidade e propaganda prestados por pessoa jurídica, incluindo a geração e a divulgação por meio de veículos de comunicação. Tais gastos incluem campanhas institucionais, campanhas de caráter promocional, social, informativo e institucional, a divulgação de produtos e/ou serviços e a elaboração de anúncios e campanhas institucionais e de material promocional, patrocínio a eventos econômicos, turísticos, culturais, comunitários e esportivos e a promoção de eventos relacionados ao meio ambiente e publicidade e divulgação de estudos e pesquisas.

Importante destacar que, na presente análise, não estão incluídos os valores referentes à publicidade legal, visto que tais despesas são registradas nos detalhamentos 3.3.3.90.39.47 e 3.3.3.91.39.47 — Serviços de Comunicação em Geral, cujas despesas ali empenhadas devem referir-se à publicidade legal, como correios e telégrafos, publicação de editais, extratos, convocações e assemelhados (desde que não tenham caráter de propaganda e afins).

Contudo, apenas a título de informação, a despesa com publicidade legal do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, atingiu o montante de R$ 50,28 milhões, sendo R$ 30,41 milhões referentes a despesas realizadas pela Modalidade de Aplicação 90 (aplicação direta) e R$ 19,87 milhões referentes a despesas realizadas pela Modalidade de Aplicação 91 (aplicação direta decorrente de operação entre órgãos). Por sua vez, as despesas com Publicidade Legal, informadas por meio de Ofício pelas Empresas Não Dependentes totalizam R$ 5,63 milhões.

Dessa feita, somando-se essa quantia com o total descrito anteriormente, (R$ 50,28 milhões + R$ 5,63 milhões), o montante de recursos despendidos pelo Estado de Santa Catarina em serviços com Publicidade Legal passa a ser de R$ 55,91 milhões.

### 2.3.1.1 Análise Segregada

Inicialmente, faz-se a análise de forma segregada, das despesas com publicidade da administração direta (excluindo fundos especiais), fundos especiais, autarquias, fundações e empresas estatais, dependentes e não dependentes.

#### 2.3.1.1.1 Administração Direta — Excluindo Fundos Especiais

No exercício de 2011, o total da despesa empenhada com serviços de publicidade e propaganda pela administração direta do Estado foi de R$ 55,01 milhões, representando 0,37% da despesa orçamentária do Estado, ou seja, R$ 14,92 bilhões.

A Tabela 2.3.1.1.1 retrata a participação dos órgãos da administração direta nas despesas com serviços de publicidade e propaganda.

TABELA 2.3.1.1.1

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA — ADMINISTRAÇÃO DIRETA — DETALHAMENTO DOS ELEMENTOS DE DESPESA 3.3.3.90.39.88 e 3.3.3.91.39.88 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$ 1,00

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| **Modalidade de aplicação 90 — Aplicação Direta** | | |
| Secretaria de Estado da Comunicação | 44.415.783 | 80,75 |
| Assembleia Legislativa do Estado | 9.978.831 | 18,14 |
| Tribunal de Justiça do Estado | 455.980 | 0,83 |
| Secretaria de Estado do Turismo, Cultura e Esporte | 9.550 | 0,02 |
| Secretaria de Estado da Educação | 6.000 | 0,01 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Quilombo | 5.400 | 0,01 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Itapiranga | 5.001 | 0,01 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Canoinhas | 4.000 | 0,01 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Mafra | 3.463 | 0,01 |
| Tribunal de Contas do Estado | 2.004 | 0,00 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Ituporanga | 2.000 | 0,00 |
| Secretaria de Estado da Defesa Civil | 1.500 | 0,00 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Taió | 400 | 0,00 |
| Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Ibirama | 372 | 0,00 |
| **Total Aplicação Direta — 90** | **54.890.264** | **99,79** |
| **Modalidade de aplicação 91 — Aplicação Direta decorrente Operação entre Órgãos** | | |
| Secretaria de Estado da Comunicação | 103.210 | 0,19 |
| Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional de São Joaquim | 12.500 | 0,02 |
| **Total Aplicação Direta decorrente Operação entre Órgãos — 91** | **115.710** | **0,21** |
| **TOTAL GERAL (90 + 91)** | **55.005.974** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Contas Contábeis — 3.3.3.9.0.39.88.00 e 3.3.3.9.1.39.88.00 — Serviços de Publicidade e Propaganda — dezembro — Exercício 2011.

Na administração direta, a Secretaria de Estado da Comunicação foi responsável, considerando-se tanto as aplicações diretas (Modalidade de Aplicação 90) quanto às aplicações entre os órgãos (Modalidade de Aplicação 91) — por R$ 44,52 milhões, 80,94% do total, fato que se explica por conta da competência legal do órgão. Verifica-se também que a Assembleia Legislativa efetuou despesas no valor de R$ 9,98 milhões, equivalentes a 18,14% do total em-

penhado pela administração direta, enquanto que o Tribunal de Justiça empenhou R$ 455,96 mil, correspondendo a 0,83%.

### 2.3.1.1.2 Fundos Especiais

No exercício de 2011, o total da despesa empenhada com serviços de publicidade e propaganda por conta do orçamento dos fundos especiais foi de R$ 2,19 milhões, conforme indicado na Tabela 2.3.1.1.2.

TABELA 2.3.1.1.2

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA — FUNDOS ESPECIAIS — ELEMENTO DE DESPESA 3.3.3.90.39.88 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| **Modalidade de aplicação 90 — Aplicação Direta** | | |
| Fundo Estadual de Saúde | 1.174.967 | 53,72 |
| Fundo para Melhoria da Segurança Pública | 413.258 | 18,90 |
| Fundo Estadual de Defesa Civil | 0 | 0,00 |
| Fundo do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais | 3.896 | 0,18 |
| **Total Aplicação Direta — 90** | **1.592.141** | **72,80** |
| **Modalidade de aplicação 91 — Aplicação Direta decorrente Operação entre Órgãos** | | |
| Fundo para Melhoria da Segurança Pública | 585.984 | 26,79 |
| Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina (Fupesc) | 8.937 | 0,41 |
| **Total Aplicação Direta decorrente de Operação entre Órgãos — 91** | **594.921** | **27,20** |
| **TOTAL** | **2.187.062** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Contas Contábeis — 3.3.3.9.0.39.88.00 e 3.3.3.9.1.39.88.00 — Serviços de Publicidade e Propaganda — dezembro — Exercício 2011.

Do total empenhado pelos fundos especiais em publicidade e propaganda (R$ 2,19 milhões), destaca-se o Fundo Estadual de Saúde, cujas despesas representaram 53,72% do montante empenhado pelos fundos, seguido pelo Fundo para Melhoria da Segurança Pública — 45,69%. Ressalta-se que essas duas unidades juntas foram responsáveis por 99,41% do total gasto pelos Fundos Especiais em serviços de publicidade e propaganda.

### 2.3.1.1.3 Autarquias

O total da despesa empenhada com serviços de publicidade e propaganda, pelas autarquias, foi de R$ 428,35 mil, na totalidade gasto pela Administração do Porto de São Francisco do Sul — APSFS (Tabela 2.3.1.1.3).

TABELA 2.3.1.1.3

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA — AUTARQUIAS — ELEMENTO DE DESPESA 3.3.3.90.39.88 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$ 1,00

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| Administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS) | 428.346 | 100,00 |
| **TOTAL** | **428.346** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Conta Contábil — 3.3.3.9.0.39.88.00 — Serviços de Publicidade e Propaganda — dezembro — Exercício 2011.

2.3.1.1.4 Fundações Públicas

No que concerne às fundações públicas, as despesas empenhadas com serviços de publicidade e propaganda totalizaram R$ 536,00, na totalidade gasto pela Fundação Catarinense de Cultura — FCC (Tabela 2.3.1.1.4).

TABELA 2.3.1.1.4

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA — FUNDAÇÕES PÚBLICAS — ELEMENTO DE DESPESA 3.3.90.39.88 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$ 1,00

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| Fundação Catarinense de Cultura (FCC) | 536 | 100,00 |
| **TOTAL** | **536** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Conta Contábil — 3.3.3.9.0.39.88.00 — Serviços de Publicidade e Propaganda — dezembro — Exercício 2011.

2.3.1.1.5 Empresas Estatais Dependentes

No exercício de 2011, segundo dados do SIGEF, o total da despesa empenhada com serviços de publicidade e propaganda pelas empresas estatais dependentes foi de R$ 2,89 milhões, conforme discriminado na Tabela 2.3.1.1.5:

TABELA 2.3.1.1.5

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA — EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES — ELEMENTO DE DESPESA 3.3.3.90.39.88 — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$ 1,00

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR) | 2.870.740 | 99,40 |
| Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI) | 10.133 | 0,35 |
| Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina S/A (CIDASC) | 7.268 | 0,25 |
| **TOTAL** | **2.888.141** | **100,00** |

**Fonte:** SIGEF — Módulo de Contabilidade — Consolidado Geral — Conta Contábil — 3.3.3.9.0.39.88.00 — Serviços de Publicidade e Propaganda — dezembro — Exercício 2011.

Da Tabela anterior, depreende-se que a empresa Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR) foi a que mais despendeu recursos com despesas em serviços de publicidade e propaganda, sendo responsável pela quase totalidade dos valores empenhados pelas empresas estatais dependentes (99,40%).

Importante destacar que o relatório do SIGEF (Módulo Contabilidade — Consolidado Geral — Serviços de Publicidade e Propaganda — conta contábil 3.3.3.9.0.39.88.00) não demonstra despesa da Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC). Contudo, em resposta ao Ofício GCAMFJ nº 2.278/12, de 22 de fevereiro de 2012, da lavra deste Conselheiro, a Diretora Presidente da COHAB/SC, Sra. Maria Darci Mota Beck, informou por meio do Ofício CTA/DP/AUD/nº 000165, de 5 de março de 2012, que a referida empresa executou despesas com publicidade no total de R$ 1,5 mil, destoando da informação do SIGEF.

Da mesma forma, o mesmo relatório citado no parágrafo anterior, retirado do SIGEF, demonstra despesas de publicidade e propaganda por parte da EPAGRI no total de R$ 10,13 mil. Todavia, em resposta ao ofício enviado, os Diretores da EPAGRI informam despesas

com propaganda no valor de R$ 9,75 mil. Com isso, têm-se informações divergentes entre os dados do SIGEF e os dados constantes no Ofício enviado pela empresa em questão.

Ressalta-se que as informações encaminhadas por meio de Ofício, pela SANTUR e pela CIDASC, também divergem quanto aos valores constantes dos seus respectivos relatórios retirados do SIGEF, conforme segue.

Segundo dados do SIGEF, a SANTUR empenhou despesas em serviços de publicidade e propaganda no valor de R$ 2,87 milhões. Entretanto, o montante informado por seu Presidente e pelo seu Contador, por meio de Ofício, foi de R$ 13,64 milhões. Comparando-se esses dois valores, têm-se uma diferença de R$ 10,77 milhões. Analisando-se a CIDASC, percebe-se que os valores envolvidos são bem menos expressivos. Enquanto o SIGEF demonstra uma despesa empenhada com serviços de publicidade e propaganda no total de R$ 7,27 mil, o Ofício nº 0233/GAB, de 28 de fevereiro de 2012, informa que a Empresa em 2011 não teve recursos para essa finalidade. De todo o exposto, em razão da divergência entre as informações constantes nas respostas encaminhadas pelas empresas estatais dependentes e seus respectivos registros contábeis no SIGEF, optou-se por considerar os maiores valores entre as duas opções igualmente aceitáveis, em obediência ao princípio contábil da prudência, conforme segue:

TABELA 2.3.1.1.5.a

**DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA DAS EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES — EXERCÍCIO DE 2011**

Em R$ 1,00

| UNIDADE | DESPESA EMPENHADA | % |
|---|---|---|
| Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR) | 13.642.235 | 99,86 |
| Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (EPAGRI) | 10.133 | 0,07 |
| Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina S/A (CIDASC) | 7.268 | 0,05 |
| Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (COHAB/SC) | 1.500 | 0,01 |
| **TOTAL** | **13.661.136** | **100,00** |

**Fontes:** Ofício COHAB/SC CTA/DP/AUD/nº 000165, de 05/03/2012; Ofício Epagri C. GEF — 017/2012, de 02/03/2012; Ofício SANTUR DIAFIN/DICEO nº 074/2012, de 01/03/2012; e Ofício CIDASC nº 0233/GAB, de 28/02/2012; e informações colhidas com o SIGEF.

Analisando-se a tabela anterior, depreende-se que as despesas com serviço de publicidade e propaganda feitas pelas empresas estatais dependentes atingiram o montante de R$ 13,66 milhões, sendo a SANTUR responsável por 99,86% (R$ 13,64 milhões) do total, seguida pela EPAGRI, com 0,07%. Depois vem a CIDASC com 0,05%, e finalmente a COHAB com 0,01%.

### 2.3.1.1.6 Empresas Não Dependentes

No exercício de 2011, as empresas não dependentes realizaram despesas com publicidade e propaganda, incluindo os patrocínios, no montante de R$ 8,52 milhões, conforme demonstrado na Tabela 2.3.1.1.6:

TABELA 2.3.1.1.6

## DESPESAS COM SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E PROPAGANDA DAS EMPRESAS NÃO DEPENDENTES — EXERCÍCIO DE 2011

Em R$ 1,00

| EMPRESAS | SERVIÇOS | | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|
| | PUBLICIDADE E/OU PROPAGANDA | PATROCÍNIOS | | |
| CASAN | 5.214.842 | 160.500 | **5.375.342** | 63,06 |
| BADESC | 1.432.405 | 676.311 | **2.108.716** | 24,74 |
| SCGÁS | 731.088 | 229.738 | **960.826** | 11,27 |
| CELESC GERAÇÃO | 79.367 | 0 | **79.367** | 0,93 |
| **TOTAL** | **7.457.702** | **1.066.549** | **8.524.251** | **100,00** |
| % | 87,49 | 12,51 | **100,00** | |

**Fonte:** Informações colhidas nas Empresas por meio de Ofício.

De acordo com os dados expostos na Tabela acima, o montante mais significativo foi realizado pela CASAN, no total de R$ 5,38 milhões, representando 63,06% do total. Em seguida, o valor mais expressivo ficou com o BADESC, que empenhou despesas no valor de R$ 2,11 milhões — 24,74% do total dessas entidades.

Por fim, a SCGÁS que executou despesas com serviços de publicidade e propaganda (incluindo patrocínios) na ordem de R$ 961 mil, equivalendo a 11,27% do total, e a CELESC GERAÇÃO com despesas na quantia de R$ 79 mil (0,93%).

Destaca-se que, nos montantes anteriormente citados, se encontram incluídos valores empenhados como patrocínios pela CASAN, BADESC e SCGÁS, cujo montante chegou a R$ 1,07 milhão. Ainda, no que tange ao valor total gasto pelas empresas não dependentes no exercício de 2011 em serviços de publicidade e propaganda (R$ 8,52 milhões), ressalta-se que 87,49% referem-se à publicidade e propaganda, enquanto que 12,51% são relativos a patrocínios.

Sobre o assunto em análise, importante citar que as seguintes empresas não dependentes informaram, por meio de Ofício, que não executaram despesas em serviços de publicidade e propaganda e em patrocínio no exercício de 2011: CELESC HOLDING, CELESC DISTRIBUIÇÃO, SC PAR, SC PARCERIAS AMBIENTAL, CEASA, SAPIENS PARQUE, CIASC, CODESC, CODISC, INVESC, IAZPE e BESCOR.

### 2.3.1.2 Análise Consolidada, Considerando as Empresas Não Dependentes

A análise consolidada das despesas com serviços de publicidade e propaganda, incluindo-se as empresas não dependentes, demonstra que o Estado, no exercício de 2011, aplicou R$ 79,81 milhões, sendo a administração direta responsável por 68,93% desse valor. Dessa forma, demonstra-se na Tabela 2.3.1.2 a evolução dos gastos com publicidade e propaganda nos últimos cinco anos:

TABELA 2.3.1.2

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

Em R$ 1,00

| 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 OFSS[1]** | **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 |
| **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** |

**Fontes:** 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; e Ofícios de resposta encaminhados pelas empresas estatais dependentes e não dependentes.

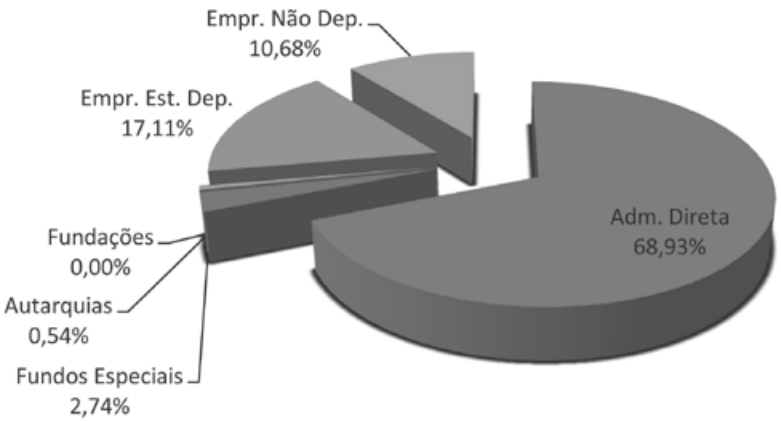
**Nota[1]:** OFSS: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Observa-se que, em valores constantes, as despesas executadas com serviços de publicidade e propaganda no exercício 2011, em relação ao exercício 2010, aumentaram de R$ 68,28 para R$ 79,81 milhões.

Cabe destaque aos gastos realizados pelos órgãos que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social, administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Estes somaram R$ 71,28 milhões, 89,32% do total geral (R$ 79,81 milhões) e R$ 15,91 milhões a mais do que o ano anterior (R$ 55,38 milhões), o que equivale a um aumento de 28,71%.

As despesas com publicidade e propaganda executadas no exercício de 2011 distribuíram-se da seguinte maneira:

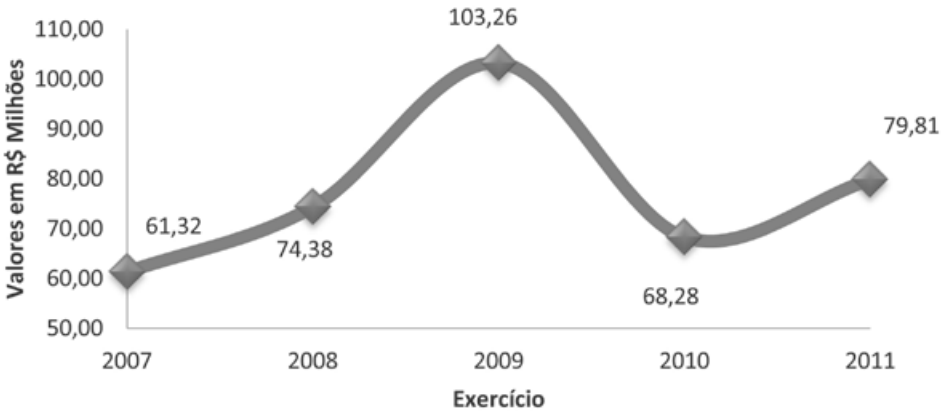
### Composição Despesas publicidade e Propaganda — exercício 2011




Importante ressaltar que, no total da despesa com publicidade e propaganda executada no exercício 2011, cujo montante importou em R$ 79,81 milhões, está incluído o valor de R$ 1,07 milhão referente a patrocínios concedidos pelas empresas estatais não dependentes, conforme explicitado anteriormente.

Na sequência, demonstra-se graficamente a evolução das despesas com serviços de publicidade e propaganda, em valores constantes, no último quinquênio:

Evolução das Despesas com Publicidade e Propaganda




Do gráfico anterior, depreende-se que, no exercício de 2011, ocorreu um aumento das despesas em relação aos exercícios de 2007, 2008 e 2010 (em valores constantes). Em comparação ao ano de 2009, o montante de 2011 apresentou diminuição na aplicação de recursos em publicidade e propaganda. Por último, cabe ressaltar que, conforme citado anteriormente, nos valores acima demonstrados não estão incluídas as despesas referentes à publicidade legal, em razão de elas se encontrarem empenhadas no detalhamento do Elemento de Despesa 47 — Serviços de Comunicação em Geral.

Por fim, cabe ressaltar o aumento dos gastos realizados pelos órgãos e entidades que compõem os orçamentos fiscal e da seguridade social — R$ 15,91 milhões em relação a 2011. Tais números merecem atenção especial do Governo do Estado, sobretudo com as diversas situações às quais alega dificuldades financeiras para resolvê-las, entre as quais pode citar-se o piso nacional dos professores, a implantação da defensoria pública concomitante ao passivo junto à OAB/SC, além da perda de receita com as mudanças na legislação do ICMS sobre importações.

## 2.3.2 Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL

Este item apresenta uma análise do Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL).

Além das movimentações orçamentárias e financeiras dos Fundos, consta também um levantamento dos valores que deixam de constituir base de cálculo para aplicação mínima obrigatória em educação e saúde e, consequentemente, diminuem a aplicação de recursos por parte do poder público estadual nessas áreas.

Não obstante o fato de esse ponto específico estar regularizado por força de decisão judicial, menciona-se também o montante de recursos que o Estado deixou de repassar aos Poderes, ao MP e ao TCE, à UDESC e também aos municípios por conta das respectivas participações na arrecadação estadual.

Ainda, especificamente no que tange ao FUNDOSOCIAL, aponta-se também o fato de o Poder Executivo não ter repassado às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) a totalidade dos recursos que, por força do artigo 8º, § 1º, da Lei nº 13.334/05 devem ser destinados às referidas entidades.

#### 2.3.2.1 Sistema Estadual de Incentivo à Cultura, ao Turismo e ao Esporte (SEITEC)

O SEITEC é um sistema formado por três fundos: Fundo Estadual de Incentivo à Cultura (FUNCULTURAL), Fundo Estadual de Incentivo ao Turismo (FUNTURISMO) e Fundo Estadual de Incentivo ao Esporte (FUNDESPORTE).

Instituído pela Lei nº 13.336, de 8 de março de 2005 e regulamentado atualmente pelo Decreto Estadual nº 1.291, de 18 de abril de 2008, o SEITEC tem por objetivo geral estimular o financiamento de projetos que sejam voltados, em especial, aos setores culturais, turísticos e esportivos.

A Lei destaca como principal financiador desses projetos o contribuinte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que assim fará por meio de contribuição, podendo lançar no Livro de Registro de Apuração do ICMS, a título de crédito presumido, o valor correspondente da aplicação, limitado a 5% do valor do imposto incidente sobre as operações e prestações do contribuinte a cada mês.

##### 2.3.2.1.1 Movimentação Orçamentária e Financeira dos Fundos que Compõem o SEITEC

Na Tabela 2.3.2.1.1, demonstra-se a evolução dos Fundos do SEITEC no quinquênio 2007-2011, comparando-se os valores da receita orçamentária, das transferências financeiras concedidas e da despesa orçamentária.

Inicialmente, ressalta-se que, em cada um dos fundos, a linha da receita orçamentária registra o valor das receitas já descontadas as respectivas deduções. Por sua vez, o valor bruto arrecadado em cada fundo consta na linha receitas correntes.

TABELA 2.3.2.1.1

## MOVIMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS FUNDOS DO SEITEC QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$ 1,00

| Conta | 2007 (a) | 2008 (b) | % (b/a) | 2009 (c) | % (c/b) | 2010 (d) | % (d/c) | 2011 (e) | % (e/d) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **FUNTURISMO** | | | | | | | | | |
| **Receita Orçamentária** | **60.195.280** | **87.523.323** | **45,40** | **80.710.451** | **(7,78)** | **70.676.086** | **(12,43)** | **78.552.349** | **11,14** |
| Receitas Correntes | 60.195.280 | 87.523.323 | 45,40 | 102.027.134 | 16,57 | 98.376.622 | (3,58) | 104.310.819 | 6,03 |
| Deduções das Receitas Correntes | - | - | - | 21.316.683 | - | 27.700.536 | 29,95 | 25.742.718 | (7,07) |
| Outras Deduções | - | - | - | - | - | - | - | 15.753 | - |
| **Transferências Financeiras Concedidas** | **25.366.268** | **41.973.606** | **65,47** | **41.948.337** | **(0,06)** | **46.539.884** | **10,95** | **46.224.963** | **(0,68)** |
| Repasse Concedido | 25.366.268 | 30.992.465 | 22,18 | 41.948.337 | 35,35 | 46.539.884 | 10,95 | 46.224.963 | (0,68) |
| Transferência Interna de Recursos | - | 10.981.141 | - | - | - | - | - | - | - |
| **Despesa Orçamentária** | **39.769.520** | **52.863.510** | **32,92** | **46.321.536** | **(12,38)** | **35.255.998** | **(23,89)** | **29.387.207** | **(16,65)** |
| Despesas Correntes | 35.034.644 | 38.090.471 | 8,72 | 43.496.750 | 14,19 | 26.807.490 | (38,37) | 28.705.707 | 7,08 |
| Despesas de Capital | 4.734.875 | 14.773.039 | 212,00 | 2.824.786 | (80,88) | 8.448.509 | 199,08 | 681.500 | (91,93) |
| **FUNCULTURAL** | | | | | | | | | |
| **Receita Orçamentária** | **34.661.831** | **44.938.653** | **29,65** | **46.888.719** | **4,34** | **43.811.410** | **(6,56)** | **53.793.635** | **22,78** |
| Receitas Correntes | 34.661.831 | 44.938.653 | 29,65 | 60.866.698 | 35,44 | 59.780.563 | (1,78) | 70.855.897 | 18,53 |
| Deduções das Receitas Correntes | - | - | - | 13.977.979 | - | 15.969.152 | 14,25 | 17.022.262 | 6,59 |
| Outras Deduções | - | - | - | - | - | - | - | 40.000 | - |
| **Transferências Financeiras Concedidas** | **7.631.728** | **11.318.241** | **48,31** | **28.616.625** | **152,84** | **33.923.236** | **18,54** | **29.510.412** | **(13,01)** |
| Repasse Concedido | 7.631.728 | 2.977.031 | (60,99) | 28.616.625 | 861,25 | 33.923.236 | 18,54 | 29.510.412 | (13,01) |
| Transferência Interna de Recursos | - | 8.341.210 | - | - | - | - | - | - | - |
| **Despesa Orçamentária** | **34.722.133** | **27.909.105** | **(19,62)** | **24.290.747** | **(12,96)** | **15.151.612** | **(37,62)** | **19.916.784** | **31,45** |
| Despesas Correntes | 32.887.108 | 26.996.878 | (17,91) | 24.192.146 | (10,39) | 14.766.078 | (38,96) | 17.367.288 | 17,62 |
| Despesas de Capital | 1.835.025 | 912.227 | (50,29) | 98.601 | (89,19) | 385.534 | 291,00 | 2.549.496 | 561,29 |
| **FUNDESPORTE** | | | | | | | | | |
| **Receita Orçamentária** | **64.169.337** | **81.359.322** | **26,79** | **73.353.822** | **(9,84)** | **63.794.332** | **(13,03)** | **83.015.825** | **30,13** |
| Receitas Correntes | 64.174.825 | 81.359.322 | 26,78 | 91.770.536 | 12,80 | 90.073.665 | (1,85) | 110.559.738 | 22,74 |
| Deduções das Receitas Correntes | 5.488 | - | - | 18.416.714 | - | 26.279.333 | 42,69 | 27.543.913 | 4,81 |
| Outras Deduções | - | - | - | - | - | - | - | 3.579 | - |
| **Transferências Financeiras Concedidas** | **24.588.145** | **29.733.192** | **20,92** | **39.453.896** | **32,69** | **44.777.662** | **13,49** | **55.260.283** | **23,41** |
| Repasse Concedido | 24.588.145 | 14.156.049 | (42,43) | 39.453.896 | 178,71 | 44.777.662 | 13,49 | 55.260.283 | 23,41 |
| Transferência Interna de Recursos | - | 15.577.142 | - | - | - | - | - | - | - |
| **Despesa Orçamentária** | **41.980.211** | **49.245.112** | **17,31** | **37.932.523** | **(22,97)** | **28.452.774** | **(24,99)** | **26.422.170** | **(7,14)** |
| Despesas Correntes | 34.801.173 | 32.389.139 | (6,93) | 25.545.915 | (21,13) | 18.200.590 | (28,75) | 21.885.776 | 20,25 |
| Despesas de Capital | 7.179.038 | 16.855.972 | 134,79 | 12.386.608 | (26,52) | 10.252.184 | (17,23) | 4.536.395 | (55,75) |
| **TOTAL GERAL** | | | | | | | | | |
| **Receita Orçamentária** | 159.026.448 | 213.821.298 | 34,46 | 200.952.992 | (6,02) | 178.281.829 | (11,28) | 215.361.809 | 20,80 |
| **Transferências Financeiras** | 57.586.140 | 83.025.038 | 44,18 | 110.018.858 | 32,51 | 125.240.782 | 13,84 | 130.995.659 | 4,60 |
| **Despesa Orçamentária** | 116.471.863 | 130.017.727 | 11,63 | 108.544.806 | (16,52) | 78.860.384 | (27,35) | 75.726.162 | (3,97) |

**Fonte:** Balancetes do Razão do Fundesporte, Funturismo e Funcultural, de Dezembro de 2007 a 2011 (SIGEF).
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Em 2011, a arrecadação bruta do sistema — soma das receitas correntes dos três fundos — importou em R$ 285,73 milhões, sendo R$ 110,56 milhões (38,69%) arrecadados pelo FUNDESPORTE, R$ 104,31 milhões (36,51%) pelo FUNTURISMO e R$ 70,86 milhões (24,80%) pelo FUNCULTURAL.

Após as deduções de R$ 70,31 milhões e relativas ao repasse de ICMS devido aos municípios iniciado em janeiro de 2009, por força da alteração no art. 12 da Lei nº 13.336 (por meio da Lei nº 14.600, de 29 de dezembro de 2008), restou uma receita orçamentária de R$ 215,36 milhões.

Ainda em valores totais, os três fundos somados realizaram despesas que totalizaram R$ 75,73 milhões e, ainda, desembolsaram recursos na forma de transferências financeiras que importaram em R$ 131,00 milhões — destas, R$ 38,44 milhões dizem respeito aos repasses dos Poderes, do MP, do TCE e da UDESC por conta das respectivas participações legais na receita estadual e o restante refere-se a valores que os fundos repassaram a outros órgãos pertencentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social para que estes realizem despesas.

Quanto à evolução dos valores totais no quinquênio, em 2011, o SEITEC inverteu a tendência de queda na movimentação de recursos verificada no exercício anterior. A receita orçamentária arrecadada (R$ 215,36 milhões) representa um aumento de 20,80% em relação ao ano anterior (2010), que, por sua vez, havia apresentado uma queda de 11,28% em relação a 2009 — valores atualizados.

Em relação ao exercício de 2007, o total arrecadado em 2011 representa um aumento de 35,43%, se considerada a receita bruta, o total arrecadado em 2011 apontaria para um acréscimo de 79,64% no quinquênio.

Paralelamente às receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias e as transferências financeiras concedidas apresentam oscilações inversas no período. No primeiro caso, os gastos realizados em 2011 (R$ 75,73 milhões) foram 3,97% inferiores a 2010, que, por sua vez, foram 27,35% inferiores ao exercício de 2009. As transferências financeiras concedidas, por outro lado, apresentaram crescimento anual constante em 2009 (32,51%), 2010 (13,84%) e 2011 (4,60%).

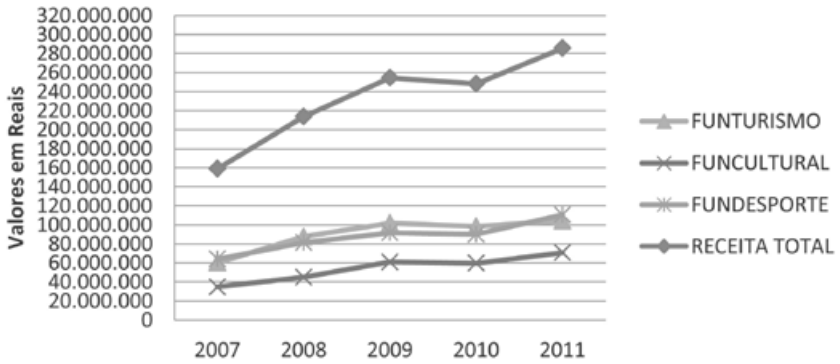
Ressalta-se que a queda na execução de despesas também ocorreu em virtude da regularização do repasse de recursos, iniciado em 2009, para os Poderes Legislativo e Judiciário, MP, TCE, UDESC e Municípios. Isso porque os valores decorrentes dessas repartições legais não são executados por meio de despesa orçamentária — aos poderes, MP, TCE e UDESC, são transferências financeiras; e aos municípios, deduções da receita. Ainda, tal correção provocou menor volume de recursos que fica à disposição dos fundos para realizarem despesas ou transferirem recursos para que outros órgãos as façam.

Individualmente, o FUNDESPORTE possui a maior receita. Vê-se que os três fundos apresentaram aumento na receita orçamentária em relação ao ano anterior, com destaque para o FUNDESPORTE — 30,13% de acréscimo.

Destaca-se também que, mesmo arrecadando mais, apenas o FUNCULTURAL aumentou sua despesa, em 31,45%, sendo que os outros dois fundos realizaram gastos menores do que os de 2010.

O gráfico a seguir demonstra a evolução de 2007 a 2011, em valores atualizados, da receita orçamentária dos três fundos do SEITEC e da receita geral — resultado da soma desses três valores — acrescida dos valores repassados aos municípios em 2009, 2010 e 2011, a título de participação no ICMS (receita bruta):

**Receita Arrecadada — Fundos do SEITEC**



Pelo gráfico, fica evidente o crescimento constante dos valores arrecadados pelos fundos no quinquênio, à exceção do exercício de 2010, e consequentemente a arrecadação geral do sistema.

### 2.3.2.2 Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL)

A Lei nº 13.334/05, alterada pela Lei nº 13.633/05, que instituiu o FUNDOSOCIAL, dispõe que este será destinado a financiar programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social, no campo e nas cidades do Estado de Santa Catarina, inclusive nos setores de cultura, esporte, turismo e educação especial. Esta última deverá ser promovida por meio das ações desenvolvidas pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), situadas no Estado.

Segundo o Decreto nº 2.977/05 (art. 3º), que regulamenta a Lei nº 13.334/05, constituem recursos do FUNDOSOCIAL:

> I — os montantes que forem alocados, anualmente, no Orçamento Geral do Estado e aqueles com origem em suplementações orçamentárias;
> II — contribuições, doações, financiamentos e recursos oriundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, ou estrangeiras;
> III — receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;
> IV — recursos decorrentes de transação com devedores da Fazenda Pública;
> V — recursos decorrentes de doações de pessoas físicas e jurídicas que lhe forem destinadas;
> VI — 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária líquida do Estado; e
> VII — outros recursos que lhe venham a ser destinados.

Sobre esse aspecto destaca-se que, no exercício de 2011, as receitas do FUNDOSOCIAL tiveram por origem exclusivamente doações e transações, que, por sua vez, derivam de receitas tributárias de impostos e de créditos tributários.

#### 2.3.2.2.1 Movimentação Orçamentária e Financeira do FUNDOSOCIAL

Na Tabela 2.3.2.2.1, demonstra-se a evolução do FUNDOSOCIAL no quinquênio 2007-2011, comparando-se os valores da receita orçamentária, das transferências financeiras concedidas e da despesa orçamentária.

TABELA 2.3.2.2.1

## MOVIMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO FUNDOSOCIAL QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$ 1,00

| Conta | 2007 (a) | 2008 (b) | % (b/a) | 2009 (c) | % (c/b) | 2010 (d) | % (d/c) | 2011 (e) | % (e/d) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Receita Orçamentária** | **145.133.319** | **250.106.097** | 72,33 | **318.732.505** | 27,44 | **299.517.410** | (6,03) | *322.287.789 | 7,60 |
| Receitas Correntes | 192.925.815 | 327.149.470 | 69,57 | 412.667.374 | 26,14 | 384.204.634 | (6,90) | 416.452.631 | 8,39 |
| Deduções das Receitas Correntes | 47.792.496 | 77.043.373 | 61,20 | 93.934.870 | 21,92 | 84.687.223 | (9,84) | 94.164.842 | 11,19 |
| **Transferências Financeiras Concedidas** | **123.568.532** | **196.406.506** | 58,95 | **198.664.487** | 1,15 | **335.281.770** | 68,77 | **174.450.739** | (47,97) |
| Repasse Concedido — Poderes | **23.773.073** | 37.177.586 | 56,39 | 48.766.269 | 31,17 | 49.369.316 | 1,24 | **52.556.363 | 6,46 |
| Repasse Concedido | **99.795.459** | 159.228.920 | 59,56 | 149.898.218 | (5,86) | 285.912.454 | 90,74 | 121.894.376 | (57,37) |
| **Despesa Orçamentária** | **19.726.747** | **1** | - | **70.708.920** | - | - | - | **35.429.528** | - |
| Despesas Correntes | 14.176.821 | 1 | - | 42.562.178 | - | - | - | 17.899.685 | - |
| Subvenções Sociais — Inst. Privadas Culturais | 3.821.779 | - | - | 199.179 | - | - | - | - | - |
| Subvenções Sociais — Inst. Priv. Assist. Social | 8.721.254 | - | - | 41.769.782 | - | - | - | 17.899.685 | - |
| Subvenções Sociais — Outras | 1.633.788 | 1 | - | - | - | - | - | - | - |
| Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Jurídica | - | - | - | 593.218 | - | - | - | - | - |
| Despesas de Capital | 5.549.926 | - | - | 28.146.741 | - | - | - | 17.529.843 | - |

**Fonte:** Balancetes do Razão do FUNDOSOCIAL, de dezembro de 2007 a 2011 (SIGEF).
**Inflator:** IGP-DI (médio)
**Obs.:** * Extraído do relatório "Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada" — Fonte de Recurso 0261 — dezembro de 2011 (SIGEF).
** Extraído do Balancete do Razão da ALESC, TCE, TJ, ME e UDESC, de dezembro de 2011 — Conta Contábil 6.1.2.1.2.01.00.00.

A arrecadação bruta do fundo, totalmente na forma de receitas correntes, importou em R$ 416,45 milhões, configurando um aumento de 8,39% em relação a 2010.

Deduzidos R$ 94,16 milhões — cuja maior parte (R$ 92,35 milhões) diz respeito à parcela dos municípios — tem-se uma receita orçamentária da ordem de R$ 322,29 milhões, dos quais R$ 52,56 milhões foram repassados aos Poderes, MP, TCE e UDESC, conforme participação legal destes na receita estadual, restando, para aplicação nas ações legalmente definidas ao fundo, o montante de R$ 269,73 milhões.

As despesas orçamentárias do FUNDOSOCIAL totalizaram R$ 35,43 milhões e os outros R$ 121,90 milhões foram desembolsados pelo Fundo na forma de repasses, ou seja, valores transferidos a outros órgãos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para estes realizarem despesas públicas.

Destaca-se que, em 2010, o Fundo não realizou despesas, somente transferiu recursos para outros órgãos o fazerem. Contudo, se comparados com a despesa realizada em 2009 (R$ 70,71 milhões), os gastos de 2011 (R$ 35,43 milhões) representam uma diminuição de 49,89%.

Quanto aos repasses para outros órgãos realizarem despesas, o valor de 2011 (R$ 121,89 milhões) representa uma queda de 57,37% em relação ao ano anterior (R$ 285,91 milhões) e é também inferior aos valores transferidos em 2009 (R$ 149,90 milhões).

### 2.3.2.2.1.1 Receita Arrecadada pelo FUNDOSOCIAL

Na Tabela 2.3.2.2.1.1, demonstra-se a discriminação da receita do FUNDOSOCIAL em 2011, na sua totalidade formada por receitas correntes.

TABELA 2.3.2.2.1.1

**DETALHAMENTO DA RECEITA CORRENTE DO FUNDOSOCIAL — EXERCÍCIO 2011**

Em R$

| Discriminação | Receita Arrecadada | Deduções | Receita Orçamentária |
|---|---|---|---|
| 3700 — ICMS Conta Gráfica | 276.754.421,85 | 257.511,51 | 276.496.910,34 |
| 3719 — ICMS Notificação Fiscal | 11.733,57 | 13.584,24 | (1.850,67) |
| 3727 — ICMS Dívida Ativa | 13.817,23 | - | 13.817,23 |
| 3751 — ICMS Doação | 42.779.877,40 | 1.541.872,76 | 41.238.004,64 |
| 3670 — ICMS Parcelamento Sumário | 357.365,34 | - | 357.365,34 |
| Fundosocial Cota-Parte Municipal | 92.283.956,18 | 92.351.365,61 | (67.409,43) |
| Restituição de Convênios | 173.124,29 | - | 173.124,29 |
| Restituição Fundosocial | 4.078.334,95 | 507,89 | 4.077.827,06 |
| Outras Deduções | - | 0,10 | (0,10) |
| **TOTAL** | **416.452.630,81** | **94.164.842,11** | **322.287.788,70** |

**Fonte:** Balancete do Razão do FUNDOSOCIAL de dezembro de 2011 (SIGEF).
**Nota:** RLD (Receita Líquida Disponível) — base de cálculo para distribuição de recursos aos poderes, TCE, MP e UDESC.

Conforme já mencionado, embora a receita orçamentária sob a qual estão fixadas as despesas orçamentárias tenha sido de R$ 322,29 milhões, a receita bruta do FUNDOSOCIAL importou em R$ 416,45 milhões. As deduções atingiram o montante de R$ 94,16 milhões e dizem respeito, na sua quase totalidade (98,07%), a valores repassados aos municípios por conta de cota de participação legal. Retiradas da receita bruta as referidas deduções, tem-se efetivamente a receita orçamentária arrecadada do Fundo.

Do total da receita orçamentária, o valor de R$ 276,75 milhões corresponde a doações de pessoas jurídicas contribuintes do ICMS, cujo valor de contribuição poderá ser compensado em conta gráfica até o limite de 5%.

Segundo o Decreto nº 2.977/05, o sujeito passivo ou responsável por infração à legislação tributária poderá transacionar com o Estado de Santa Catarina o crédito tributário oriundo de notificação fiscal, inscrito ou não em dívida ativa, objeto de discussão administrativa ou judicial, constituído até 31 de julho de 2004. Tais valores, em 2011, somaram R$ 42,78 milhões.

### 2.3.2.2.1.1.1 Recursos Destinados às APAEs

O presente item trata dos recursos destinados às APAEs. A Tabela 2.3.2.2.1.1.1 demonstra a discriminação da repartição da receita do FUNDOSOCIAL no exercício de 2011, especificamente a originária do ICMS Conta Gráfica, tendo em vista ser esta a base de cálculo dos valores legalmente vinculados às referidas entidades:

TABELA 2.3.2.2.1.1.1

**DETALHAMENTO DA REPARTIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDOSOCIAL — ICMS CONTA GRÁFICA (Lei nº 13.334/05 — Art. 8º, § 1º) — EXERCÍCIO 2011**

Em R$

| Discriminação | Receita Arrecadada |
|---|---|
| (+) 3700 — ICMS Conta Gráfica | 276.754.421,85 |
| (-) Deduções — 25% Municípios — proporcional Conta Gráfica | (69.188.605,46) |
| **(=) Base de Cálculo (100% = 6)** | **207.565.816,39** |
| Programas e Ações de Desenvolvimento (4,7) | 162.593.222,84 |
| **Ações Desenvolvidas pelas APAEs** (1) | **34.594.302,73** |
| Financiamento de Bolsas de Estudo (0,3) | 10.378.290,82 |

**Fonte:** Balancete do Razão do FUNDOSOCIAL de dezembro de 2011 (SIGEF).

Pelos números, considerando as receitas auferidas pelo FUNDOSOCIAL em 2011, derivadas do ICMS Conta Gráfica, deduzidos os repasses para os municípios, o fundo deveria destinar às APAEs recursos da ordem de R$ 34,60 milhões.

No entanto, conforme se verifica na Tabela 2.3.2.2.1.1.1.a, foi descentralizado pelo fundo, a título de desenvolvimento de ações na área de atenção aos portadores de necessidades especiais, a qual compõe os recursos destinados às APAEs, o montante de R$ 16,53 milhões.

Dessa forma, ficou evidenciado que o FUNDOSOCIAL, no exercício de 2011, fez repasses a menor àquela entidade da ordem de R$ 18,06 milhões, deixando de repassar 52,20% dos recursos devidos por força do art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.334/05.

A seguir Tabela (2.3.2.2.1.1.1.a), demonstra-se a aplicação dos recursos do FUNDOSOCIAL por ação e de forma descentralizada no exercício de 2011.

TABELA 2.3.2.2.1.1.1.a

**DESCENTRALIZAÇÕES DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS DO FUNDOSOCIAL — POR AÇÃO — EXERCÍCIO 2011**

| Ação | Discriminação | Despesa Empenhada | % |
|---|---|---|---|
| 054 | MORADIA URBANA | 999.997,24 | 0,58 |
| 149 | FOMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA | 399.225,17 | 0,23 |
| 169 | CONSTRUÇÃO, AQUISIÇÃO E AMPLIAÇÃO DE EDIFICAÇÕES | 655.415,00 | 0,38 |
| 257 | MANEJO SUSTENTÁVEL | 112.506,80 | 0,06 |
| 298 | APOIO À AQUICULTURA E À PESCA | 76.000,00 | 0,04 |
| 312 | CAMPANHAS DE CARATER SOCIAL, INFORMATIVA E INSTITUCIONAL | 574.123,00 | 0,33 |
| 334 | SOCIEDADE INCLUSIVA | 9.153.852,43 | 5,27 |
| 361 | INCENTIVO À ATIVIDADE CULTURAL | 226.206,30 | 0,13 |
| 337 | AMPLIAÇÃO PARCERIAS ENTIDADES RECUP. DEP. QUIMICOS | 8.643.140,60 | 4,98 |
| 585 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DE EDUCAÇÃO | 660.000,00 | 0,38 |
| 644 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DA AGRICULTURA | 638.543,00 | 0,37 |
| 715 | APOIO A ESTUDANTES DE ENSINO SUPERIOR | 2.162.941,62 | 1,25 |
| 745 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DA SAÚDE | 743.195,96 | 0,43 |
| 746 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA | 11.209.704,87 | 6,46 |
| 750 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DE AT. A PORTADORES DE NEC. ESPECIAIS | 16.537.152,28 | 9,53 |
| 824 | ADEQUAÇÃO/MELHORIAS/SUPERVISÃO INF. DE AEROPORTOS | 10.552.155,23 | 6,08 |
| 835 | DES. DE AÇÕES NA ÁREA DE AB. DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO | 150.000,00 | 0,09 |
| 904 | APOIO A AÇÕES NA ÁREA DE ESPORTE | 2.446.308,74 | 1,41 |
| 908 | APOIO FINANCEIRO A ENTIDADES | 5.040.651,46 | 2,90 |
| 909 | APOIO À CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO OU REF. DE EDIFICAÇÕES | 2.732.974,58 | 1,57 |
| 913 | CONSTRUÇÃO, REF. OU MELHORAMENTOS EM CENTROS DE EVENTOS | 8.240.629,29 | 4,75 |
| 915 | APOIO AO SISTEMA VIÁRIO | 91.613.517,15 | 52,78 |
| | **Total** | **173.568.240,72** | **100,00** |

**Fonte:** Fundosocial — UGs 410094 e 520094 — Demonstrativo de Créditos Descentralizados — por ação — Exercício de 2011 (SIGEF).

Verifica-se que 52,78% dos recursos foram descentralizados para aplicação em infraestrutura (apoio ao sistema viário) no montante de R$ 91,61 milhões.

Além da infraestrutura, foram descentralizados recursos para realização de despesas orçamentárias em outras áreas, como para portadores de necessidades especiais (9,53%), segurança pública (6,46%), aeroportos (6,08%) e sociedade inclusiva (5,27%).

Em nível de classificação institucional, o órgão que recebeu o maior volume de recursos do FUNDOSOCIAL foi o DEINFRA, com R$ 42,95 milhões, equivalentes a 24,75% das descentralizações de crédito orçamentário.

Os demais órgãos que receberem os valores mais significativos foram: SDR de Chapecó (15,30 milhões — 8,82%), Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina (13,94 milhões — 8,03%), Secretaria de Estado da Infraestrutura (7,95 milhões — 4,58%), SDR de Criciúma

(R$ 7,33 milhões — 4,23%) e SDR de Lages (R$ 7,28 milhões — 4,20%). Os demais valores foram alocados nas diversas secretarias, fundos e fundações estatais.

#### 2.3.2.3 Diminuição de Recursos na Educação, Saúde, Poderes, MP, TCE, UDESC e Municípios

O presente item versa sobre algumas distorções na execução orçamentária e na financeira do Estado de Santa Catarina em decorrência do SEITEC e do FUNDOSOCIAL.

Tem sido frequente, na administração pública brasileira, sobretudo nas esferas estaduais, a criação de fundos que vinculam determinadas receitas, normalmente oriundas da arrecadação de impostos, a setores do Poder Executivo. Ocorre que tais situações buscam claramente aumentar o poder discricionário do Executivo na aplicação de parte da arrecadação, seja pelas diminuições do repasse constitucional aos Municípios e da distribuição da receita entre os Poderes, Ministério Público e Tribunal de Contas, seja pela exclusão de tais valores da base de cálculo de aplicação mínima em educação e saúde. Ressalta-se que tais mecanismos têm sido alvos de constantes questionamentos judiciais, sobretudo acerca de sua constitucionalidade.

Em Santa Catarina, tais situações ocorrem com o FUNDOSOCIAL e com o SEITEC.

No primeiro, a diminuição de recursos ocorreu apenas na aplicação em educação e saúde, posto que os Poderes, o MP, o TCE, a UDESC e os Municípios têm recebido a devida parcela na arrecadação do Fundo. Destarte, tais distribuições ocorrem por força de decisão judicial, posto que, na criação do Fundo, a iniciativa do Poder Executivo Estadual buscava a retenção total dos valores para a aplicação nas despesas inerentes ao FUNDOSOCIAL. Assim, nesse caso, desde a sua instituição, somente os setores de educação e saúde perderam recursos que, ressalta-se, lhes é garantido pelas Constituições da República e do Estado de Santa Catarina.

Quanto ao SEITEC, também desde o surgimento, ocasiona a diminuição das aplicações de recursos na Educação e na Saúde.

Ademais, como se verifica adiante, embora os Fundos do SEITEC tenham iniciado em 2009, o repasse dos recursos devidos aos Municípios e Poderes, incluídos o MP, o TCE e a UDESC, foram feitos em valores diversos daqueles legalmente requeridos.

A seguir, os valores específicos de cada uma das situações mencionadas.

##### 2.3.2.3.1 Diminuição da Base de Cálculo para Aplicação em Educação e Saúde

As Constituições da República (art. 212) e do Estado (art. 167) determinam a aplicação anual mínima de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de seu sistema de ensino — MDE.

No que toca à Saúde, o art. 77 do ADCT da Constituição da República determina que os Estados devam aplicar no mínimo 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios.

Os Fundos que compõem o SEITEC recebem recursos provenientes da receita tributária do ICMS que são recolhidos diretamente aos respectivos fundos. Ocorre que tais valores não são contabilizados como receita tributária, mas como "Transferências de Instituições Privadas — SEITEC".

Assim, ao deixar de registrar como receita tributária de ICMS, o Poder Executivo diminui a base de cálculo para aplicação mínima de recursos na MDE e nas ações e serviços públicos de saúde e, consequentemente, nas respectivas aplicações. Da mesma forma, em relação ao FUNDOSOCIAL.

Menciona-se, para o caso, o processo PDA nº 0600534618, auditoria solicitada pela ALESC, o qual questiona a ausência de repasse dos recursos do FUNDOSOCIAL para as áreas de saúde e educação nos exercício de 2005 e 2006. Concluindo tratar-se de receitas tributárias, o Pleno do Tribunal de Contas, por meio do Acórdão nº 892, de 20 de dezembro de 2010, determinou à Secretaria de Estado da Fazenda que faça o repasse da parte que cabe às referidas áreas dos valores arrecadados pelo fundo. O Poder Executivo impetrou recurso, que tramita nesta Casa sob o nº REC 11/00102482.

A Tabela 2.3.2.3.1 demonstra os respectivos valores desde a criação dos Fundos:

TABELA 2.3.2.3.1

**VALORES NÃO APLICADOS NAS ÁREAS DA EDUCAÇÃO E SAÚDE — FUNDOS DO SEITEC E FUNDOSOCIAL — EXERCÍCIOS DE 2005 A 2011**

Em R$

| Exercício | Receita líquida de impostos* (a) | Educação (25%) b = (0,25 x a) | Saúde (12%) c = (0,12 x a) | Total d = (b + c) |
|---|---|---|---|---|
| **FUNDOS DO SEITEC** | | | | |
| **2005** | 12.694.323,72 | 3.173.580,93 | 1.523.318,85 | 4.696.899,78 |
| **2006** | 102.956.100,29 | 25.739.025,07 | 12.354.732,03 | 38.093.757,11 |
| **2007** | 119.269.836,18 | 29.817.459,05 | 14.312.380,34 | 44.129.839,39 |
| **2008** | 160.365.973,66 | 40.091.493,41 | 19.243.916,84 | 59.335.410,25 |
| **2009** | 190.998.276,25 | 47.749.569,06 | 22.919.793,15 | 70.669.362,21 |
| **2010** | 186.173.137,85 | 46.543.284,46 | 22.340.776,54 | 68.884.061,01 |
| **2011** | **214.294.840,51 | 53.573.710,13 | 25.715.380,86 | 79.289.090,99 |
| **Total SEITEC** | **986.752.488,46** | **246.688.122,12** | **118.410.298,62** | **365.098.420,73** |
| **FUNDOSOCIAL** | | | | |
| **2005** | 158.794.702,92 | 39.698.675,73 | 19.055.364,35 | 58.754.040,08 |
| **2006** | 153.108.713,61 | 38.277.178,4 | 18.373.045,63 | 56.650.224,03 |
| **2007** | 145.133.319,43 | 36.283.329,86 | 17.415.998,33 | 53.699.328,19 |
| **2008** | 250.106.096,69 | 62.526.524,17 | 30.012.731,60 | 92.539.255,77 |
| **2009** | 318.630.104,89 | 79.657.526,22 | 38.235.612,59 | 117.893.138,81 |
| **2010** | 299.517.410,30 | 74.879.352,57 | 35.942.089,24 | 110.821.441,81 |
| **2011** | 322.287.788,70 | 80.571.947,18 | 38.674.534,64 | 119.246.481,82 |
| **Total FS** | **1.647.578.136,52** | **411.894.534,13** | **197.709.376,38** | **609.603.910,51** |
| **Total Geral** | **2.634.330.624,98** | **658.582.656,25** | **316.119.675,00** | **974.702.331,24** |

**Fonte:** Balancetes do Razão do Fundesporte, Funturismo, Funcultural e FUNDOSOCIAL, de dezembro de 2007 a 2011 (SIGEF).
**Inflator:** IGP-DI (médio).
**Obs.:** * A partir dos valores de ICMS transferidos aos Fundos, deduzidas as parcelas que cabem aos Municípios.
** Valor das receitas de impostos deduzidos os 25% que cabem aos municípios. Ressalta-se que este valor não coincide com os valores constantes dos itens que tratam da diminuição da base de cálculo em educação e saúde, já que lá se deduzem os valores efetivamente repassados aos municípios, enquanto aqui são deduzidos os valores que cabem aos municípios (25% sobre a receita de impostos), independente de terem sido passados ou não pelo Estado.

De acordo com os números, desde o surgimento do sistema, os Fundos do SEITEC diminuíram a base de cálculo para a aplicação de recursos na área da Educação (MDE) em R$ 246,69 milhões e, na área da Saúde em R$ 118,41 milhões.

No mesmo período, o FUNDOSOCIAL provocou os respectivos decréscimos em R$ 411,89 milhões e R$ 197,71 milhões.

Portanto, somando o FUNDOSOCIAL e o SEITEC, a diminuição da base de cálculo e, consequentemente, da aplicação nas respectivas áreas, já alcança R$ 974,70 milhões. Desse valor, R$ 658,58 milhões foram subtraídos da Educação e R$ 316,12 milhões da Saúde.

Por certo que as obrigações do Estado para com a sociedade não se restringem à educação e à saúde. Setores fundamentais como infraestrutura, segurança pública e agricultura, dentre outros, carecem de ações emergenciais por parte do poder público estadual. Contudo, ao vincular significativa parcela de recursos de impostos às áreas da educação e saúde o legislador federal reconheceu tais setores, dentre os demais, como imprescindíveis ao mínimo de dignidade a que faz jus o cidadão.

Ademais, o cômputo, por parte do Poder Executivo, das despesas com inativos para o cumprimento dos limites percentuais de aplicação mínima em educação e saúde, nesta última regularizado em 2011, já resulta em vultosas diminuições desses aportes, posto que, por mais justo e legítimo que sejam, e certamente são, os pagamentos dos respectivos aposentados e pensionistas desses setores, não consistem em aplicação de recursos na MDE e nem nas ações e serviços públicos de saúde postos à disposição da sociedade catarinense, mas, sim, em despesas previdenciárias.

Assim, além dos inativos, o SEITEC e o FUNDOSOCIAL provocam significativa diminuição da aplicação de recursos públicos na educação e saúde, diminuindo os respectivos serviços disponibilizados à sociedade catarinense.

Reiteram-se aqui os inúmeros problemas enfrentados na educação e saúde e para os quais o Estado alega falta de recursos para as respectivas soluções, situação que não coaduna com o fato destacado e que reforçam a inquestionável falta que os valores em comento têm feito às ações de educação e saúde executadas pelo Governo do Estado.

### 2.3.2.3.2 Valores não Repassados pelo SEITEC aos Municípios

A contabilização já mencionada provoca também a redução dos valores repassados aos Municípios, por conta de sua parte na arrecadação estadual estabelecida pela Constituição da República.

Em relação aos Fundos do SEITEC, nota-se que os repasses devidos aos Municípios foram iniciados em 2009. Contudo, confrontando a totalidade de suas receitas no exercício de 2011 (R$ 285,72 milhões), que são originárias do ICMS, com os valores efetivamente transferidos (R$ 70,30 milhões), verifica-se uma diferença a menor (R$ 1,12 milhões) em relação ao montante necessário ao cumprimento da legislação vigente (R$ 71,43 milhões), a qual obriga o repasse, aos municípios, de 25% da receita derivada do ICMS.

A Tabela 2.3.2.3.2 apresenta os valores não repassados aos municípios no quinquênio 2007-2011, em decorrência da forma de contabilização das receitas arrecadadas pelos Fundos do SEITEC:

TABELA 2.3.2.3.2

**VALORES NÃO REPASSADOS PELOS FUNDOS DO SEITEC AOS MUNICÍPIOS QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$

| Exercício | Receita dos Fundos ICMS depositado (a) | Parcela devida aos Municípios (25%) (b) | Parcela repassada pelos Fundos do Seitec aos Municípios (c) | Diferença apurada nos repasses realizados d = (b-c) | Receita Líquida Disponível — base de cálculo para as demais deduções e = (a-b) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | 159.026.448,25 | 39.756.612,06 | - | 39.756.612,06 | 119.269.836,18 |
| 2008 | 213.821.298,21 | 53.455.324,55 | - | 53.455.324,55 | 160.365.973,66 |
| 2009 | 254.664.368,33 | 63.666.092,08 | 53.662.075,62 | 10.004.016,47 | 190.998.276,25 |
| 2010 | 248.230.850,47 | 62.057.712,62 | 69.949.021,71 | (7.891.309,10) | 186.173.137,85 |
| 2011 | 285.726.454,01 | 71.431.613,50 | 70.308.892,66 | 1.122.720,84 | 214.294.840,51 |
| **TOTAL** | **1.161.469.419,27** | **290.367.354,82** | **193.919.989,99** | **96.447.364,83** | **871.102.064,45** |

**Fonte:** Balancetes do Razão do Fundesporte, Funturismo e Funcultural, de dezembro de 2007 a 2011 (SIGEF).
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Os dados demonstram que, em relação ao exercício de 2011, os municípios receberam, aquém do percentual legalmente exigido, o montante de R$ 1,12 milhão.

Considerando o quinquênio 2007-2011, com a criação do sistema SEITEC, o Estado deixou de repassar aos municípios o montante de R$ 96,44 milhões.

Ressalta-se que tais recursos, que deveriam ser repassados por força de determinação constitucional, em decorrência da situação ora apontada, permaneceram à disposição do Governo do Estado para aplicação em ações restritas às finalidades do sistema SEITEC.

Diferente dos valores subtraídos da Educação e da Saúde, onde há uma espécie de desvinculação dos recursos pertencentes ao Estado, que por sua vez ficam disponíveis a um poder discricionário maior para a sua destinação, nesse caso permaneceram no erário estadual recursos de propriedade dos Municípios catarinenses que, não fosse o ocorrido, teriam compostas as deduções da receita bruta estadual e sido repassadas àqueles entes, não perfazendo a receita orçamentária com a qual o Estado custeia todas as ações públicas fixadas em seu orçamento.

Portanto, no caso dos municípios, o Estado permaneceu com recursos que não lhe pertenciam.

### 2.3.2.3.3 Valores não Repassados pelo SEITEC aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas do Estado e à UDESC

Além das funções Educação e Saúde e dos municípios, o sistema SEITEC provocou também a redução dos repasses aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MP e ao TCE e, ainda, à UDESC que, embora pertencente ao Poder Executivo, tem, por força de lei, participação na Receia Líquida Disponível (RLD), conforme estabelecido anualmente na respectiva LDO.

Assim como no caso dos municípios, os repasses devidos aos Poderes e Órgãos supracitados foi iniciado em 2009. No exercício de 2011, considerando a RLD (R$ 214,29 milhões), constata-se um repasse a menor da ordem de R$ 627,71 mil. Tal valor deriva do confronto entre os valores efetivamente transferidos (R$ 38,43 milhões) com aqueles legalmente previstos (R$ 39,06 milhões).

Na Tabela 2.3.2.3.3, os valores não repassados aos referidos Poderes e Órgãos, no quinquênio 2007-2011:

TABELA 2.3.2.3.3

**VALORES NÃO REPASSADOS PELOS FUNDOS DO SEITEC AOS PODERES, AO MP, AO TCE E À UDESC — QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$

| Exercício | RLD* | ALESC | TCE | TJ | MPE | UDESC | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2007 | 119.269.836,18 | 4.412.983,94 | 1.550.507,87 | 8.825.967,88 | 3.697.364,92 | 2.445.031,64 | **20.931.856,25** |
| 2008 | 160.365.973,66 | 5.933.541,03 | 2.084.757,66 | 11867082,05 | 4.971.345,18 | 3.287.502,46 | **28.144.228,38** |
| 2009 | 190.998.276,25 | 1.110.664,94 | 390.156,66 | 2.220.891,67 | 930.373,52 | 615.247,01 | **5.267.333,79** |
| 2010 | 186.173.137,85 | (875.935,31) | (307.761,05) | (1.777.499,12) | (733.891,75) | (485.315,51) | **(4.180.402,74)** |
| 2011 | 214.294.840,51 | 130.840,17 | 48.204,29 | 265.123,51 | 111.214,14 | 72.333,42 | **627.715,52** |
| **TOTAL** | **871.102.064,45** | **10.712.094,76** | **3.765.865,42** | **21.401.565,98** | **8.976.406,02** | **5.934.799,02** | **50.790.731,20** |

**Fontes:** Balancetes do Razão do Fundesporte, Funturismo e Funcultural, de dezembro de 2007 a 2011 (SIGEF); e Balancetes do Razão da ALESC, TCE, TJ, MP e UDESC, de dezembro de 2009, 2010 e 2011 — Conta Contábil 6.1.2.1.2.01.00.00.
**Inflator:** IGP-DI (médio).
**Obs.:** * A partir dos valores de ICMS transferidos aos Fundos.

Pelos números, verifica-se que, ao longo do quinquênio, a maior perda foi a do Poder Judiciário, com R$ 21,40 milhões não recebidos no período.

A ALESC deixou de receber R$ 10,71 milhões, enquanto o MP teve a sua participação diminuída em R$ 8,97 milhões. Já o TCE deixou de receber o montante de R$ 3,76 milhões.

Ainda a UDESC teve seus recursos subtraídos em R$ 5,93 milhões.

Como se vê, no quinquênio 2007-2011, por conta da situação ora mencionada, em relação aos Poderes, ao MP, ao TCE e à UDESC, o Poder Executivo deixou de repassar a estes o montante de R$ 50,79 milhões, permanecendo tais recursos à sua disposição para aplicação nas áreas pertinentes aos respectivos Fundos.

De outra forma, consoante demonstrado por meio dos dados apurados, especificamente em relação a 2011, o Estado fez repasses a menor da ordem de R$ 627,71 mil.

Também aqui, não obstante o fato de a situação estar regularizada, cabe destacar a ciência desta Corte de Contas para as inúmeras áreas nas quais o poder público estadual precisa fazer frente aos anseios da sociedade. Contudo os poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado exercem função primordial na estrutura do Estado, com autonomia e independência garantidas pela Constituição da República. Assim, os recursos a eles destinados são imprescindíveis à sua autonomia e ao pleno funcionamento das instituições e, consequentemente, à plenitude do Estado Democrático de Direito.

## 2.3.3 Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV)

O presente item analisa a execução orçamentária e a financeira do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC).

A nova estrutura do RPPS/SC foi instituída pela Lei Complementar nº 412/08, buscando atender às modificações legais impostas nos últimos anos, a partir da Emenda Constitucional nº 20/98, seguida pelas Emendas nº 41/03 e nº 47/05 e legislação infraconstitucional.

O RPPS do Estado catarinense é composto pelo Fundo Financeiro, pelo Fundo Previdenciário, ambas unidades orçamentárias, e pelo Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV), autarquia e unidade gestora do regime.

Tanto o Fundo Financeiro quanto o Fundo Previdenciário destinam-se apenas ao pagamento de benefícios previdenciários. O primeiro para os segurados e seus dependentes, que já tinham seu vínculo anterior à publicação da Lei Complementar nº 412/08, e o segundo de benefícios previdenciários aos segurados que ingressaram no serviço público a partir da referida Lei Complementar. A Unidade Administrativa compreende todas as despesas administrativas do RPPS/SC.

### 2.3.3.1 Unidade Administrativa — IPREV

Desde a LC nº 412/08, as despesas administrativas referentes ao RPPS são custeadas pela Taxa de Administração, ou seja, pela fonte de recursos ordinários do Tesouro. As fontes de recurso previdenciárias não podem ser utilizadas para pagamento dessas despesas, uma vez que são exclusivas de pagamento de benefícios previdenciários. Assim, a contabilização dessa Unidade Orçamentária é separada dos dois Fundos.

A movimentação Financeira está resumida na Tabela 2.3.3.1:

TABELA 2.3.3.1
**RPPS — IPREV — MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA EM 2011**

| Especificação | Valor em R$ |
|---|---|
| Disponível em 31/12/2010 | 8.559.899,88 |
| Ingressos Orçamentários até o Período | 1.210,191,14 |
| Ingressos Extraorçamentários até o Período | 52.595,232,14 |
| Resultado Aumentativo | 40.097,962,76 |
| Desembolso Orçamentários até o período | 39.903.839,14 |
| Desembolso Extraorçamentário até o período | 52.707.667,42 |
| Resultado Diminutivo | 89.702,21 |
| Disponível em 31/12/2011 | 9.759.077,15 |

Em 2011, o Fundo Financeiro repassou R$ 37,68 milhões, e o Fundo Previdenciário R$ 1,68 milhão. As Receitas Patrimoniais, que são o resultado das aplicações financeiras, totalizaram R$ 1,17 milhão. As Despesas totalizaram R$ 39,9 milhões, sendo que aproximadamente 63% correspondem à despesa com Pessoal e Encargos.

### 2.3.3.2 Fundo Financeiro

Em 2011, a receita orçamentária do Fundo Financeiro importou em R$ 1,09 bilhão, dos quais R$ 1,06 bilhão (99,90%) foi proveniente de contribuições, dos segurados e de patronais. Ainda, foram arrecadados R$ 21,5 milhões em outras receitas correntes e R$ 12,6 milhões em receitas patrimoniais.

A seguir, a Tabela 2.3.3.2 que evidencia a movimentação orçamentária da despesa:

TABELA 2.3.3.2

**FUNDO FINANCEIRO — MOVIMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 2011**

| Grupo de Natureza | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 — Pessoal e Encargos Sociais | 1.810.013.171,93 | 2.546.822.203,34 | 2.450.968.207,67 | 2.450.943.626,93 | 2.450.885.264,35 |
| 3 — Outras Despesas Correntes | 14.869.418,49 | 204.522,00 | 13.181,39 | 13.181,39 | 13.181,39 |
| TOTAL | 1.824.882.590,42 | 2.547.026.725,34 | 2.450.981.389,06 | 2.450.956.808,32 | 2.450.898.445,74 |

**Fonte:** SIGEF/SC.

No que se refere às despesas orçamentárias, estas importaram em R$ 2,45 bilhões. Considerando que a LOA/2011 fixou R$ 1,82 bilhão, vê-se que o Fundo Financeiro gastou aproximados R$ 625 milhões a mais do que o orçado inicialmente para o exercício.

Não obstante esse excedente ter sido precedido dos devidos créditos adicionais — a contabilidade do fundo registra despesa autorizada de R$ 2,55 bilhões — tais números evidenciam uma fixação de despesa que não condiz com a realidade da situação previdenciária do Estado.

A movimentação financeira do Fundo Financeiro, no decorrer do ano de 2011, está resumida na Tabela 2.3.3.2.a:

TABELA 2.3.3.2.a

**RPPS — FUNDO FINANCEIRO — MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA EM 2011**

| Especificação | Valor em R$ |
|---|---|
| Disponível em 31/12/2010 | 93.263.209,31 |
| Ingressos Orçamentários até o Período | 1.094.353.939,60 |
| Ingressos Extraorçamentários até o Período | 3.139.555.287,71 |
| Resultado Aumentativo | 1.713.084.427,66 |
| Desembolso Orçamentários até o período | 2.450.981.389,06 |
| Desembolso Extraorçamentário até o período | 3.147.044.479,84 |
| Resultado Diminutivo | 379.963.026,06 |
| Disponível em 31/12/2011 | 62.267.969,32 |

**Fonte:** SIGEF/SC.

No exercício de 2011, o Fundo Financeiro pagou R$ 2,45 bilhões em benefícios previdenciários, e a Receita totalizou R$ 1,09 bilhão, ou seja, o déficit anual foi de R$ 1,36 bilhão. Ressalta-se que os repasses previdenciários recebidos para cobertura do déficit, em 2011, totalizaram R$ 1,65 bilhão, valor superior ao déficit anual, tendo em vista que a totalidade da receita não é utilizada no mesmo exercício da arrecadação.

Pelo efeitos de cálculo atuarial, o Déficit Atuarial do Fundo Financeiro, em 2010, contabilizado no exercício de 2011, ultrapassa R$ 45,3 bilhões de benefícios já concedidos e R$ 91,7 bilhões a conceder, totalizando R$ 137 bilhões. Considerando que as deduções estão em torno de R$ 18 bilhões, o Passivo Atuarial ficou estimado em R$ 119 bilhões.

Importante destacar que houve alteração na metodologia do Cálculo Atuarial na data-base de 31 de dezembro de 2010. Anteriormente a taxa de juros e desconto atuarial era 6%, e de acordo com a orientação para preenchimento do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial, do Ministério da Previdência Social, a partir dessa data-base ficou em 0%. Tal fato resultou enorme diferença, já que em 2010 o Déficit Total era de R$ 33,8 bilhões.

O Balanço Patrimonial evidencia apenas um Passivo total de R$ 240 milhões, visto que do passivo atuarial são deduzidas os valores das futuras coberturas, juntamente com o de futuras contribuições, conforme se verifica na Tabela 2.3.3.2.b:

TABELA 2.3.3.2.b

**RPPS — FUNDO FINANCEIRO — BALANÇO PATRIMONIAL — 2010 E 2011**

Em R$

| Conta Contábil | Título | Saldo em 31/12/2010 | Saldo em 31/12/2011 | Variação no período |
|---|---|---|---|---|
| 1.0.0.0.0.00.00.00 | Ativo | 125.429.087,06 | 81.288.643,88 | (44.140.443,18) |
| 1.1.0.0.0.00.00.00 | Ativo Circulante | 104.577,582,28 | 62.271.002,58 | (42.306.579,70) |
| 1.1.1.0.0.00.00.00 | Disponível | 93.263.209,31 | 62.267.969,32 | (30.995.239,99) |
| 1.1.2.0.0.00.00.00 | Créditos em Circulação | 11.314.372,97 | 3.033,26 | (11.311.339,71) |
| 1.2.0.0.0.00.00.00 | Ativo Realizável a LP | 20.851.504,78 | 19.017.641,30 | (1.833.863,48) |
| 1.2.2.0.0.00.00.00 | Créditos Realizáveis a LP | 20.851.504,78 | 19.017.641,30 | (1.833.863,48) |
| 2.0.0.0.0.00.00.00 | Passivo | 189.550.290,55 | 240.004.433,58 | 50.454,143,03 |
| 2.1.0.0.0.00.00.00 | Passivo Circulante | 23.436,014,63 | 14.149658,73 | (9.286.355,90) |
| 2.1.1.0.0.00.00.00 | Depósitos | 10.657.993,41 | 1.483.114,98 | (9.174,878,43) |
| 2.1.2.0.0.00.00.00 | Obrigações em Circulação | 12.778,021,22 | 12.666.543,75 | (111.477,47) |
| 2.2.0.0.0.00.00.00 | Passivo Exigível a LP | 166.144.275,92 | 225,854,774,85 | 59.740.498,93 |
| 2.2.2.0.0.00.00.00 | Obrigações Exigíveis a LP | 166.144.275,92 | 225,854,774,85 | 59.740.498,93 |
| | Saldo Patrimonial | (64.121.203,49) | (158.715.789,70) | (94.594.586,21) |

**Fonte:** SIGEF/SC.

### 2.3.3.3 Fundo Previdenciário

Este Fundo compreende 3,8% dos servidores do Estado de Santa Catarina. Conforme art. 9º, § 2º, da LC nº 412/08, é estruturado em regime de capitalização.

Por definição, regime de capitalização tem como característica principal a individualidade. Cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, estabelecendo dessa forma uma correspondência entre o custeio e o benefício de cada um. Todavia, para que os benefícios do servidor público não fiquem vulneráveis a decisões políticas, sobressaltos da Administração Pública e instabilidades do mercado financeiro, por lei, o Tesouro Estadual os garantirá com recursos próprios, caso necessário. De acordo com o Cálculo Atuarial, o Fundo Previdenciário é superavitário em R$ 530,4 milhões.

TABELA 2.3.3.3

**RPPS — FUNDO PREVIDENCIÁRIO**
**MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA EM 2011**

Em R$

| Discriminação | Valor |
|---|---|
| Disponível em 31/12/2009 | 48.526.331,39 |
| Ingressos Orçamentários até o Período | 62.183.730,11 |
| Ingressos Extraorçamentários até o Período | 1.814.730,45 |
| Resultado Aumentativo | 2.524,90 |
| Desembolso Orçamentários até o período | 54.631,41 |
| Desembolso Extraorçamentário até o período | 1.814.835,45 |
| Resultado Diminutivo | 1.708.393,10 |
| Disponível em 31/12/2010 | 108.949.456,89 |

**Fonte:** SIGEF/SC.

O resultado diminutivo consiste basicamente na Taxa de Administração, repassada à Unidade Administrativa, no valor de R$ 1,68 milhão.

Assim, o saldo das disponibilidades do Fundo Previdenciário, que, no início de 2011, era de R$ 48,53 milhões, encerrou o ano em R$ 108,95 milhões.

Quanto à execução orçamentária, no ano de 2011 a receita alcançou R$ 62,18 milhões, dos quais R$ 50,11 milhões foram contribuições de servidores e patronais. O Fundo também auferiu R$ 10,36 milhões em receitas patrimoniais.

Ainda, foram arrecadados R$ 1,72 milhão de receita de capital referente à alienação de bens.

No tocante à despesa, destaca-se que em 2011 houve concessões de benefícios previdenciários no valor de R$ 54,63 mil.

#### 2.3.3.4 Enquadramento por transformação de cargos dos servidores efetivos do Poder Executivo Estadual

A Secretaria de Estado da Administração (SEA) fez diversos enquadramentos de servidores efetivos do Poder Executivo Estadual durante o ano de 2006, com fulcro em Leis Complementares (nºs 311/05, 323/06, 324/06, 325/06, 326/06, 327/06, 328/06, 329/06, 330/06, 331/06, 332/06, 346/06, 347/06, 348/06, 349/06, 350/06, 351/06, 352/06, 353/06, 354/06, 355/06, 356/06, 357/06 e 362/06), editadas no intuito de reestruturar carreiras de diversos segmentos do Poder Executivo Estadual.

O assunto aqui destacado já foi objeto de apreciação por parte deste Tribunal nas Contas do Governo relativas ao exercício de 2007.

Alguns objetivos das leis supracitadas estão sendo objeto de controle de constitucionalidade (Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADIs), principalmente o que prevê a possibilidade de progressão por nível de formação (passagem do servidor de uma classe para o nível e referência iniciais de classe superior). Tal situação se caracteriza acesso a cargo público sem concurso, em afronta ao disposto no art. 37, II, da Constituição da República.

Ainda em relação às ADIs, informa-se que seu prosseguimento no Tribunal de Justiça de Santa Catarina depende do julgamento, no Supremo Tribunal Federal, da ADI nº 3.966/07, que questiona, entre outras leis, a constitucionalidade dos arts. 14 e 15 da Lei Complementar nº 323/06.

Sobre o tema, em 2008, o Tribunal Pleno deste Tribunal de Contas proferiu a Decisão nº 2.440/08 de seguinte teor:

> Decisão nº 2.440/08
>
> 1. Processo nº APE 06/00471942
>
> 2. Assunto: Grupo 4 — Auditoria de Atos de Pessoal — Enquadramento de servidores do Poder Executivo — Exercício de 2006
>
> 3. Responsável: Constâncio Alberto Salles Maciel — ex-Secretário de Estado
>
> 4. Órgão: Secretaria de Estado da Administração

5. Unidade Técnica: DCE
6. Decisão:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar nº 202/00, decide:
6.1. Conhecer do Relatório de Auditoria realizada na Secretaria de Estado da Administração, com abrangência sobre Contratação de Pessoal, para considerar irregulares, com fundamento no art. 36, §2º, alínea "a", da Lei Complementar (estadual) nº 202/00:
6.1.1. os atos de enquadramento dos servidores listados nas fs. 484 a 546 dos presentes autos, uma vez que resultaram no provimento de servidores em cargos pertencentes a órgãos/carreiras diferentes daqueles para os quais prestaram concurso público, em ofensa ao disposto nos arts. 37, II, e 39, § 1º, da Constituição Federal e ao estatuído na Súmula nº 685 do Supremo Tribunal Federal;
6.1.2. os atos de enquadramento dos servidores listados nas fs. 48 a 424 dos presentes autos, pela indevida adoção do "cargo único", agrupando no mesmo cargo funções com graus extremamente desiguais de responsabilidade e complexidade de atuação, em desrespeito aos arts. 37, II, e 39, § 1º, da Constituição Federal. (Grifo nosso.)

6.2. Determinar à Secretaria de Estado da Administração que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, nos termos do art. 39 do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº TC-06/01):
6.2.1. adote medidas para anulação de todos os atos de enquadramento considerados irregulares por esta Decisão, comprovando a este Tribunal as medidas adotadas;
6.2.2. reveja os demais atos de enquadramento embasados nas Leis Complementares (estaduais) nºs 311/05 e 323 a 332, 346 a 357 e 362/06, não abordados especificamente nesta Decisão, anulando aqueles que resultaram no provimento de servidores em cargos pertencentes a órgãos/carreiras distintos daqueles para os quais prestaram concurso público, comprovando a este Tribunal as medidas efetivamente tomadas, relacionando listagem dos atos revistos e/ou anulados.

6.3. Determinar à Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE), deste Tribunal, que, após transitada em julgado a presente Decisão, inclua na programação de auditoria na Secretaria de Estado da Administração a averiguação dos procedimentos adotados decorrentes desta Decisão.

6.4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como dos Relatórios DCE/Insp.5 nº 772/06, de Reinstrução nºs

1.276/06, 63/07 e 53/08 e da relação de servidores de fs. 48 a 424 e 484 a 546 à Secretaria de Estado da Administração.

6.5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam:
6.5.1. às Secretarias de Estado da Saúde, de Comunicação e do Planejamento;
6.5.2. à Secretaria de Estado de Coordenação e Articulação;
6.5.3. ao Gabinete do Vice-Governador;
6.5.4. ao Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (IPREV);
6.5.5. à Fundação do Meio Ambiente (FATMA);
6.5.6. ao Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA);
6.5.7. à Junta Comercial do Estado de Santa Catarina (JUCESC);
6.5.8. à Administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS);
6.5.9. à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural;
6.5.10. à Secretaria de Estado da Cultura, Turismo e Esporte;
6.5.11. às Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional;
6.5.12. à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação;
6.5.13. à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável;
6.5.14. às Secretarias de Estado da Educação, da Fazenda e da Infraestrutura;
6.5.15. ao Departamento de Transportes e Terminais (DETER);
6.5.16. à Fundação Catarinense de Cultura (FCC);
6.5.17. À Fundação Catarinense de Educação Especial (FCEE);
6.5.18. à Procuradoria Geral do Estado; e
6.5.19. à Fundação Catarinense de Desporto.
7. Ata nº 48/08
8. Data da Sessão: 30/07/2008 — Ordinária
9. Especificação do quorum:
9.1. Conselheiros presentes: José Carlos Pacheco (Presidente), Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst (Relator), Moacir Bertoli, Salomão Ribas Junior, Otávio Gilson dos Santos e Cleber Muniz Gavi (art. 86, *caput*, da LC nº 202/00)
10. Representante do Ministério Público junto ao TC: Mauro André Flores Pedrozo.
11. Auditor presente: Adircélio de Moraes Ferreira Junior.

Do exposto, observa-se que, já em 2008, o TCE entendeu serem ilegais todos os atos de reenquadramento promovidos, determinando que a SEA promovesse a anulação de todos os casos considerados ilegais, bem assim a revisão de todos os demais atos não abordados na Decisão anterior, anulando aqueles que resultaram no provimento de servidores em cargos pertencentes a órgãos/carreiras distintos daqueles para os quais prestaram concurso público. Após a Decisão supracitada, o Poder Executivo chegou a esboçar um anteprojeto de lei, mas as propostas legislativas que sanariam as irregularidades não seguiram adiante.

Com o passar do tempo, o TCE passou então a analisar os atos de aposentadoria dos servidores públicos beneficiados pelos reenquadramentos, denegando os respectivos registros. Para o caso, as decisões em questão identificam as seguintes ilegalidades: ingressos nos novos cargos sem concurso público, não permanência no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria pelo prazo de cinco anos e agrupamento na mesma carreira de cargo de funções que indicam graus extremamente desiguais de responsabilidade e complexidade de atuação, afrontando o mesmo artigo 37, II, e o § 1º, I, do art. 39, ambos da Constituição da República.

Assim, as denegações dos registros aposentatórios, por parte do TCE pelos motivos anteriormente elencados, acabam por fazer com que o Estado não possa realizar a compensação financeira entre os regimes de previdência (nos casos de servidores que tenham passado por outros regimes antes de tornarem-se servidores), gerando, segundo estimativas do próprio IPREV, em torno de R$ 100,00 milhões de reais de prejuízo ao Erário, considerados os mais de 1.800 processos de registros denegados até o momento.

Importante salientar que as decisões do TCE anteriormente citadas estão sendo objeto de diversos recursos por parte dos interessados, contudo, até o presente momento, encontram-se mantidas as denegações dos registros.

### 2.3.4 Renúncia de Receita

A LRF trouxe, entre outros mecanismos que objetivam o equilíbrio financeiro, a obrigação de se controlar a renúncia de receita.

Visando atender o disposto no art. 4º, § 2º, inciso V, do marco regulatório fiscal, o Poder Executivo fez constar das diretrizes orçamentárias para 2011 o demonstrativo da estimativa da renúncia de receita de R$ 4,27 bilhões, equivalente a 28,57% das despesas que veio a realizar no exercício (R$ 14,95 bilhões). Importante ressaltar que os valores constantes da LDO são estimativos, até porque o próprio Poder Executivo não tem, ao menos em registros oficiais, a real dimensão da renúncia de receita ofertada.

Entre os valores mais expressivos, destacam-se os concedidos às saídas de mercadorias importadas do exterior promovidas por importador — programa de atração e manutenção de empresas importadoras de mercadorias que não concorram com a indústria catarinense (crédito presumido), no valor de R$ 711,02 milhões, R$ 587,79 milhões nas saídas de mercadoria importadas do exterior promovidas por importador (crédito presumido), R$ 417,23 milhões para o Prodec — Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense e R$ 410,57 milhões para o Pró-Emprego e Compex — Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina.

Também se destacam os benefícios fiscais concedidos aos produtos da cesta básica, inclusive leite (isenção, redução da base de cálculo e crédito presumido), no valor de R$ 223,45 milhões, exatamente o mesmo valor de isenção e manutenção do crédito sobre os produtos e insumos agropecuários.

Importante destacar que o programa Pró-Emprego, citado anteriormente, chegou a ser suspenso temporariamente no exercício de 2011. Após esse período de suspensão, o Pro-

grama passou por reformulações, definidas pela Lei nº 15.499, de 20 de junho de 2011, que revogou dispositivos da Lei nº 13.992, de 2007, que institui o Pró-Emprego.

Em relação à questão da compensação da renúncia de receita, prevista no inciso V do § 2º do art. 4º da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), observou-se que esta não foi incluída no Anexo de Metas Fiscais.

Ressalta-se que, considerando a arrecadação bruta de tributos, realizada em 2011, no valor de R$ 13,72 bilhões, a projeção de renúncia supracitada (R$ 4,27 bilhões) representa 31,13%, contra 25,84% apurado no exercício de 2010, mostrando aumento considerável.

Na apreciação das Contas do Governo relacionada ao exercício de 2010, a situação foi apontada, conforme segue:

> Nos últimos anos Santa Catarina estabeleceu políticas agressivas de incentivos ficais, gerando inclusive, questionamentos na justiça. Por outro lado, tais programas afetam diretamente as receitas correntes do Estado, em cifras bilionárias.
>
> Importante destacar que, do ponto de vista político-administrativo, sob muitos aspectos é mais fácil ao Governo conceder incentivos fiscais do que realizar ações que demandem despesa orçamentária. Cabe lembrar que, não havendo receita, sobretudo de impostos, não há que repartir com municípios, distribuir parcela de poderes, aplicar em educação e saúde e nem tampouco despender o pagamento da dívida pública.
>
> Ressalta-se que, para inúmeras demandas da sociedade o Estado alega falta de recursos, inclusive na manutenção dos serviços e melhoria salarial em setores nevrálgicos como a educação, saúde e segurança pública.
>
> Porquanto sejam legais e pertinentes, merece destaque, além do montante estimado, o fato destes valores não estarem registrados na contabilidade do Estado.
>
> Neste sentido, além de critérios absolutamente republicanos e que, acima de tudo, prevaleça a supremacia do interesse público, o mínimo que se espera é a transparência destes números, para a qual se faz imprescindível o registro contábil oficial.
>
> Ressalta-se que tais políticas provocam redução bilionária na receita arrecadada pelo Estado, afetando sim, e significativamente, seu patrimônio, sobretudo sua capacidade de realizar investimentos e desenvolver inúmeras ações demandadas pela sociedade. Assim, faz-se imprescindível que os registros contábeis controlem estes incentivos, pois somente assim estarão evidenciando estes relevantes fatos que dizem respeito ao patrimônio estadual, obedecendo ao artigo 85 da Lei (federal) nº 4.320/64, cumprindo a sua missão de informar a sociedade sobre tudo aquilo que ocorre na coisa pública e é digno de registro contábil. Ainda, possibilitando também a transparência, tão debatida nos dias atuais.

Sobre o tema, importante afirmar que a política de incentivos catarinense foi questionada inclusive no STF, por meio da ADI (Ação Direta de Constitucionalidade) nº 4.479 e nº 4.494,

ajuizadas pela Confederação Nacional das Indústrias e pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos, respectivamente, contra dispositivos da Lei nº 13.992/07 (Pró-Emprego), já citada anteriormente. Os questionamentos giram em torno da concessão de benefícios tributários à importação de produtos sem autorização em convênio e ainda estão tramitando.

O grande problema, segundo a CNI, é que indústrias brasileiras acabam sendo obrigadas a competir com produtos importados beneficiados com apenas 3% do ônus tributário do ICMS.

Lembra-se, conforme já citado anteriormente, que o Governo do Estado, após período de suspensão do Programa Pró-Emprego, encaminhou Projeto de Lei com alterações no referido Programa à Assembleia Legislativa, dando origem à Lei nº 15.499, de 20 de junho de 2011.

Entre as principais modificações, foram revogados os artigos questionados no STF pelas ADINs anteriormente citadas, quais sejam: arts. 8º, 17, 20, 27 e 28 e o inciso II do art. 15, voltando então à ativa o Programa Pró-Emprego.

Recentemente o assunto voltou à pauta da imprensa estadual e da nacional, com a aprovação da Resolução nº 72 do Senado Federal, que praticamente eliminou as vantagens concedidas pelo Estado de Santa Catarina na chamada guerra fiscal. Sobre tal, o Governo do Estado aponta para perdas bilionárias na receita a partir de 2013, em virtude da possível evasão de empresas que não mais estariam motivadas a permanecer no Estado, situações para as quais vem discutindo ações que possam evitar ou diminuir o impacto do problema no desenvolvimento econômico e social do Estado, sobretudo nas regiões portuárias.

Voltando ao Parecer Prévio anterior, a falta de contabilização das renúncias de receita, em desacordo ao art. 85 da Lei nº 4.320/64 — sem falar na questão da transparência — foi objeto de recomendação por parte deste Tribunal de Contas, inclusive gerando a obrigatoriedade de apresentação de Plano de Ação e de Relatório de Acompanhamento a cada trimestre, visando ao acompanhamento pormenorizado do caso.

Por fim, salienta-se que a Secretaria de Estado da Fazenda apresentou Plano de Ação e Relatório de Acompanhamento que está tramitando nesta Casa, demonstrando avanços na busca da respectiva contabilização, os quais o Corpo Técnico do Tribunal entende pelo reconhecimento do esforço e salienta que este Tribunal deve continuar atento à respectiva evolução.

## 2.3.5 Auditoria Operacional

As auditorias operacionais tratam do exame de funções, subfunções, programas, ações, atividades, processos e ciclos operacionais com o objetivo de se emitirem comentários sobre o desempenho dos órgãos e das entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

A seguir, destacam-se as auditorias operacionais e monitoramentos realizados no âmbito da administração pública estadual no decorrer de 2011, atividades estas desenvolvidas pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) deste Tribunal.

### 2.3.5.1 Auditorias Operacionais realizadas no exercício de 2011

#### 2.3.5.1.1 Hospital Regional Hans Dieter Schmidt

A Auditoria Operacional no Hospital Regional Hans Dieter Schmidt teve como finalidade verificar se o Hospital utilizava plenamente sua capacidade instalada para internação, realização de exames e cirurgias.

Para alcançar esse objetivo, a auditoria foi estruturada em três questões: (1) verificar se o Hospital tinha necessidade, capacidade física e pessoal para utilização das quatro salas cirúrgicas desativadas; (2) examinar em que medida a carência de pessoal influenciava na subutilização da capacidade real de leitos do Hans Dieter Schmidt; e (3) apurar se os equipamentos para realização de exames estavam sendo utilizados em sua capacidade plena, de forma a atender a demanda por esses serviços.

Entre os principais achados de auditoria, destacam-se:

a) Existência de quatro salas cirúrgicas desativadas (das oito salas existentes), enquanto havia pacientes em fila de espera, comprovando a demanda reprimida existente. Para abertura das salas desativadas seria necessária a compra de equipamentos, visto que, apesar de existirem equipamentos ociosos em constante depreciação armazenados nesses espaços, não eram suficientes para abertura de nenhuma das salas desativadas. Também constatou-se que seria necessária a contratação de profissionais médicos e técnicos de enfermagem e a disponibilização de mais leitos de internação e de UTI, para que os pacientes que passassem por cirurgias pudessem ser acolhidos.
b) Salas cirúrgicas ativas com tempo ocioso médio de 31%. A utilização do centro cirúrgico no período destinado à realização de cirurgias eletivas apresentava ociosidade, sendo que havia pacientes em fila de espera. Apurou-se que o principal motivo da ociosidade era porque não havia médicos para plena utilização do centro cirúrgico, justificando uma ociosidade de 18%. No entanto, confrontando-se a ociosidade efetiva (31%), pode-se concluir que os médicos desse setor não estavam cumprindo sua jornada de trabalho na íntegra. Também contribuía para a ociosidade a má gestão do setor.
c) Quantidade insuficiente de profissionais de enfermagem para atendimento dos pacientes internados. Os setores de internação do Hospital Regional Hans Dieter Schmidt, no tocante à necessidade de pessoal de enfermagem, não atende à Resolução nº 293/04 do Conselho Federal de Enfermagem. Confrontando-se a norma à realidade à qual era submetida esta unidade de saúde, chegou-se à necessidade de contratação de 135 enfermeiros, sendo que, em novembro de 2010, eram 16 leitos inativos por esse motivo.
d) Equipamentos para exames de ultrassom, ecocardiograma com Doppler, Holter, raios X contrastados e teste ergométrico subutilizados. Apesar da existência de pacientes em fila de espera (1140 pacientes aguardando para realização de ultrassom, 218 para Holter, 87 para raios X contrastados e 796 para teste ergométrico), verificou-se que os equipamentos citados estavam subutilizados. Concluiu-se que o principal motivo da subutilização era oriundo da falta de profissionais para realização dos exames, reco-

mendando-se então à Secretaria de Estado da Saúde a contratação de cinco radiologistas e sete cardiologistas.

e) Fila de espera para realização de cirurgias. No caso da cardiologia, especialidade na qual esta unidade é referência, em novembro de 2010 havia 84 pacientes na fila, sendo que estes aguardavam em média 343 dias para realização de sua cirurgia. Também se verificou nessa especialidade, no período de janeiro a setembro de 2010, que foram realizadas 17,22 cirurgias em média por mês, constatando-se uma ociosidade de 40% da sala destinada às cirurgias cardiológicas. Levando-se em consideração o tempo médio de quatro horas para a realização de cirurgias cardiológicas, constata-se que o Hospital poderia realizar 19 cirurgias a mais ao mês, acabando com a fila de espera em pouco mais de quatro meses.

Em contrapartida, como boa prática, foi possível constatar o resultado de uma gestão comprometida, com profissionais especializados em administrar essa unidade de saúde. A diretora do Hospital à época da auditoria tinha dedicação exclusiva como diretora-geral, amparada por bons profissionais técnicos (diretoria técnica, de enfermagem, entre outras). A Unidade possuía planejamento estratégico, e os setores eram considerados unidades de negócio, tendo estimativas de custos e estabelecimento de metas próprias, entre outras medidas adotadas que auxiliavam no bom desempenho do Hospital.

Por meio da Decisão nº 2.562/11, de 12 de setembro de 2011, no Processo RLA nº 10/00758602, o Tribunal Pleno determinou à Secretaria de Estado da Saúde que apresentasse Plano de Ação no prazo de 30 dias estabelecendo responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações. Importante registrar que o compromisso assumido no Plano de Ação será monitorado periodicamente ao longo de 24 meses, a fim de se verificarem as providências implementadas pelos gestores e a melhoria dos serviços prestados.

#### 2.3.5.1.2 Serviço de Licenciamento Ambiental de responsabilidade da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina (Fatma)

O objetivo da Auditoria foi avaliar se a capacidade operacional (recursos humanos, financeiros e estrutura física), o rito do licenciamento e os mecanismos de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação das condicionantes contribuem para a garantia da proteção ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento sócio econômico (art. 170 e 225 da CF/88).

Após a realização de análise documental, entrevista com os gestores da Fatma e visita técnica em quatro Coordenadorias Regionais (Chapecó, Criciúma, Itajaí e Joinville), identificaram-se os principais achados de auditoria listados a seguir:

a) Número insuficiente de servidores efetivos para atendimento da demanda de processos de licenciamento ambiental. Destaca-se a existência de 184 vagas disponíveis para o cargo de Analista Técnico em Gestão Ambiental (ATGA) IV, que deveriam ser preenchidas a fim de suprir o Quadro Legal, previsto pela Lei Complementar nº 329/06.

Identificou-se a contratação de 26 profissionais por meio de Termos de Cooperação Técnica, firmados com a Associação da Indústria de Carnes e Derivados de Santa Catarina (Aincadesc), a Associação Catarinense de Criadores de Suínos e com a Associação Catarinense de Avicultura (Acav), que atuam no licenciamento, atividade que deveria ser exercida por servidor público com investidura por meio de aprovação prévia em concurso público, conforme exige o inciso II do art. 37 da Constituição Federal. Outro aspecto constatado foi o alto índice (42,48%) de exoneração de técnicos em seus quadros e desistência dos nomeados no último concurso.

b) Deficiência na oferta de cursos de treinamento e capacitação aos servidores que trabalham com licenciamento. Identificou-se a ausência de uma política de treinamento e capacitação permanente, adequada à real necessidade de conhecimento e informação dos servidores que trabalham com o licenciamento ambiental, conforme dispõe o art. 1º do Decreto nº 3.917/06, junto com as IN/SEA nº 003/06 e nº 008/06.

c) Fragilidades no controle e gestão patrimonial dos equipamentos utilizados no licenciamento ambiental. A deficiência no controle patrimonial gerou o desaparecimento e o furto de equipamentos. Também se observou a falta de equipamentos mínimos necessários, tais como veículos tracionados, trenas, máquinas fotográficas ou GPSs, o que afeta diretamente o desempenho do licenciamento ambiental.

d) Deficiências no controle de arquivamento de processos de licenciamento. Observou-se processos ainda não inseridos no Sistema Sinfat, desaparecimento de processos, falta de material para composição dos processos (capas, grampos e caixas de arquivo), servidor responsável pelo arquivo sem experiência e treinamento específico, ambiente inadequado para a guarda dos processos (caixas depositadas no piso, processos sujeitos à umidade, ventilação inadequada e insuficiente, inexistência de portas de emergência), entre outros.

e) Não cumprimento dos prazos máximos para emissão da licença ambiental. Dos 263 processos analisados, 186 deveriam ser analisados em 90 dias (88% atenderam ao prazo). Já para os processos com prazo de análise de 60 dias, o resultado de atendimento foi de 75%.

f) Deficiências na tramitação do processo físico no sistema informatizado Sinfat. Verificou-se que, em 32,54% dos processos analisados, havia divergência entre a tramitação física e a do sistema informatizado Sinfat, sendo que a Codam de Joinville apresentou a maior desconformidade (62,71%). O desenvolvimento e a implantação de uma ferramenta de controle que vede a movimentação virtual do processo de licenciamento, sem o devido recebimento pelo servidor ou unidade de destino do processo físico, contribuiriam para o atendimento ao § 3º do art. 10, arts. 13 e 60 do Decreto nº 2.955/10.

g) Baixa transparência dos atos de licenciamento ambiental. No sítio eletrônico da Fundação foi possível encontrar apenas as licenças emitidas no período de 2004 e as licenças requeridas nos anos de 2007 a 30 de junho de 2011. O objetivo dos arts. 51 e 67 do Decreto nº 2.955/10 é conferir transparência às atividades de licenciamento ambiental, desenvolvidas pela Fatma.

h) Redução do prazo mínimo da licença ambiental de operação sem motivação. A prática de redução do prazo de validade da licença ambiental de operação foi observada nas Codams Chapecó, Criciúma e Joinville. A Fatma deve definir os casos em que as licenças ambientais terão prazo distinto daqueles previstos nos incisos I a V do art. 47, conforme prevê os §§ 2º e 3º do art. 47 do Decreto nº 2.955/10 e de acordo com o inciso II do mesmo dispositivo, vedar a autorização da redução do prazo de validade da licença ambiental de operação ou de renovação sem justificativa.

i) Inexistência de indicação formal do técnico ou equipe técnica responsável pela análise do processo de licenciamento ambiental. Identificou-se que, na maioria dos casos, a indicação é feita informalmente, sem registro nos autos ou no Sinfat, em descumprimento ao que determina o art. 17 do Decreto nº 2.955/10. Destaca-se que esse procedimento possibilita a transferência dos processos de uma Codam para outra ou para a Sede, sem justificativa ou autorização, em desrespeito à competência territorial de cada Regional da Fatma, o que pode resultar na emissão de licenças passíveis de revisão. Trata-se de competência referente à área de abrangência e atuação das Coordenadorias, nos termos do art. 1º da Portaria Fatma nº 030/09.

j) Emissão de licenças ambientais sem parecer técnico conclusivo. Nove licenças ambientais foram emitidas sem constar o parecer técnico conclusivo. O parecer é peça fundamental na concessão ou indeferimento das licenças e autorizações ambientais, devendo constar no sistema informatizado Sinfat e no processo encaminhado à Comissão competente, conforme *caput* e §§ 2º e 3º do art. 26 do Decreto nº 2.955/10.

k) Deficiências no acompanhamento do cumprimento das condicionantes ambientais. Verificou-se que esse acompanhamento não é feito pela Fatma, em razão da grande quantidade de atividades licenciadas, do reduzido quadro de servidores e do desconhecimento do vencimento do prazo de validade das licença ambientais concedidas.

l) Inexistência de indicadores de desempenho para avaliação da atividade de licenciamento ambiental. Constatou-se que a Fatma não adota ferramentas que possibilitem a avaliação periódica de seus objetivos, metas, desempenho e atuação, haja vista a Unidade não contar com um planejamento estratégico.

O Processo RLA nº 11/00402877 encontra-se em tramitação nesta Casa, para manifestação do Ministério Público ao Tribunal de Contas e consideração do Exmo. Sr. Relator.

Posteriormente será apreciado pelo Tribunal Pleno, o qual determinará prazo para apresentação do Plano de Ação, com indicação dos responsáveis, atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações da Decisão.

### 2.3.5.2 Monitoramentos de Auditorias Operacionais realizados em 2011

2.3.5.2.1 Primeiro Monitoramento no Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) — Secretaria de Estado da Saúde

A auditoria operacional foi realizada no exercício de 2008 (AOR-07/00373454 — Decisão nº 2.709/09, de 10 de agosto de 2009) e tem como objetivo a apuração se o SAMU/SC está estruturado para atender às urgências e emergências no Estado e produzir indicadores para serem utilizados como ferramenta de gestão.

O Monitoramento foi realizado com base no primeiro e no segundo relatórios parciais apresentados pela Secretaria de Estado da Saúde e pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão. Por meio do processo PMO-10/00467110 realizou-se inspeção nas Centrais de Regulação de Florianópolis, Blumenau, Balneário Camboriú, Joinville e Lages, avaliando-se a implementação das recomendações e determinações, conforme quadros a seguir:

Quadro 1: Situação constatada no primeiro monitoramento

| Decisão nº 2.709/09 publicada no DOTC em 14/08/2009 | Prazo para implementação | Situação atual |
|---|---|---|
| **6.2.1. Determinações à Secretaria de Estado da Saúde:** | | |
| 6.2.1.1 — Capacitação de tutores | 01/10/2010 | Em implementação |
| 6.2.1.2 — Projeto para captação de recursos com o Ministério da Saúde para a capacitação de tutores | 30/03/2010 | Implementado |
| 6.2.1.3 — Elaboração de Projeto de capacitação inicial e continuada | Início em 30/03/2010 | Não implementado |
| 6.2.1.4 — Avaliação dos cursos de capacitação | Início em 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.1.6 — Equipes de trabalho completas | Início em 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.1.7 — Readequação do Plano Estadual de Atenção às urgências e da equipe administrativa | Revisão do Plano Estadual: 20/12/2010 Adequação das equipes administrativas: progressivo. | Não implementado |
| 6.2.1.8 — Acesso à sala de regulação | Imediato | Em Implementação |
| 6.2.1.9 — Funcionamento ininterrupto da sala de regulação | Imediato | Em implementação |
| 6.2.1.10 — Exclusividade da linha 192 para o atendimento de urgências médicas | 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.1.11 — Disponibilidade das ferramentas de regulação na sala de regulação | Já executado | Em implementação |
| 6.2.1.12 — Registro de todos os trotes | Já executado | Implementado |
| 6.2.1.13– Disponibilização de sistema de dados e equipamentos em Lages e Joaçaba | Já executado | Implementado |
| 6.2.1.14 — Gravação das comunicações | 31/12/2009 | Em Implementação |
| 6.2.1.15 — Produção de indicadores | 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.1.16 — Disponibilização de linha direta e frequência de rádio para comunicação entre atores | 30/04/2010 | Em implementação |

continua...

... continuação

| Decisão nº 2.709/09 publicada no DOTC em 14/08/2009 | Prazo para implementação | Situação atual |
|---|---|---|
| 6.2.1.17- Instalação de antenas e repetidoras para viabilizar a comunicação via rádio | Contínuo | Não implementado |
| 6.2.1.18 — Regulação médica via rádio | Justificada | Conhecer à justificativa |
| 6.2.1.19 — Disponibilização de aparelhos celulares | Já executado | Não implementado |
| 6.2.1.20 — Disponibilização de equipamentos de identificação de chamadas | 31/12/2009 | Implementado |
| 6.2.1.21 — Acompanhamento e avaliação das ações do SAMU por meio de indicadores | 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.1.22 — Documento conjunto SES/SSP de pactuação sobre os atendimentos de urgência e emergência | Imediato | Implementado |
| 6.2.1.23 — Existência de salas de conforto para as equipes da sala de regulação | 31/12/2009 | Implementado |
| 6.2.1.24 — Presença de farmacêutico responsável pelo almoxarifado de medicamentos | Imediato | Implementado |
| 6.2.1.25 — Treinamento do profissional responsável pelo almoxarifado de medicamentos | 31/07/2010 | Não implementado |
| 6.2.1.26 — Adequação e solicitação da inspeção da visa no almoxarifado de medicamentos | 30/08/2010 | Não implementado |
| 6.2.1.27 — Garagem coberta para as ambulâncias | 30/08/2010 | Implementado |
| 6.2.1.28 — Pactuação com os gestores das unidades de atendimento à saúde | 01/10/2010 | Em implementação |
| 6.2.1.29 — Fornecimento de refeições no local de trabalho | Justificado | Não implementada |
| 6.2.1.30 — Segurança das ambulâncias e dos profissionais | 31/12/2009 | Em implementação |

| Decisão nº 2.709/09 publicada no DOTC em 14/08/2009 | Prazo para implementação | Situação atual |
|---|---|---|
| **6.2.2. Determinações à Secretaria de Segurança Pública e Defesa do Cidadão:** | | |
| 6.2.2.1 — Regulação médica para os atendimentos de urgência pré-hospitalar realizados pela PM e Bombeiros | Imediato e contínuo | Não implementado |
| 6.2.2.2 — Documento de atuação conjunto dos profissionais na cena da ocorrência | 30/12/2010 | Em Implementação |

| Decisão nº 2.709/09 publicada no DOTC em 14/08/2009 | Prazo para implementação | Situação atual |
|---|---|---|
| **6.2.3. Recomendações à Secretaria de Estado da Saúde:** | | |
| 6.2.3.1 — Controle da jornada de trabalho | 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.3.2 — Identificador de chamadas | 31/12/2009 | Não implementado |
| 6.2.3.3 — Manual de Regulação Médica | 31/12/2009 | Implementada |
| 6.2.3.4 — Regras de comportamento | Imediato | Implementada |
| 6.2.3.5 — Vedação do uso de equipamento de TV e rádio na sala de regulação | Imediato | Em implementação |
| 6.2.3.6 — Estratégias promocionais para divulgação do SAMU e de combate aos trotes | Ação contínua | Em implementação |
| 6.2.3.7 — Encaminhamento de trotes recorrentes aos órgãos competentes | Ação contínua | Não implementada |
| 6.2.3.8 — Divulgações das ações e punições dos trotes | Ação contínua | Não implementada |
| 6.2.3.9 — Providências sobre o cadastro dos telefones fixos e móveis | Imediato | Não implementada |
| 6.2.3.10 —Elaboração do Plano de Expansão da frota | 31/03/2010 | Não implementada |
| 6.2.3.11 — Manutenção preventiva das USAs | 31/12/2009 | Não implementada |
| 6.2.3.12 — Controle da frota | Imediato | Não implementada |
| 6.2.3.13 — Sistema informatizado único para todas as Centrais | 31/12/2009 | Em implementação |
| 6.2.3.14 — Sistema com gravação de voz e de dados | 31/03/2010 | Implementada |
| 6.2.3.15 — Correto direcionamento das chamadas | Imediato | Em implementação |
| 6.2.3.16 — Produção de indicadores pelas Centrais de Regulação | 30/12/2010 | Não implementada |
| 6.2.3.17 — Encaminhamento de indicadores produzidos | 30/12/2010 | Não implementada |
| 6.2.3.18 — Integração física das Centrais de Regulação | 30/12/2010 | Em implementação |
| 6.2.3.19 — Providência sobre abastecimento de ambulâncias em transferência inter-hospitalar | Já implementado | Implementada |
| 6.2.3.20 — Avaliação do tempo resposta dos profissionais | 31/12/2009 | Não implementada |
| 6.2.3.21 — Atendimento no menor intervalo de tempo possível | 31/10/2010 | Implementada |
| 6.2.3.22 — Fornecimento de uniformes | Imediato | Em implementação |
| 6.2.3.23 — Fornecimento de uniformes compatíveis com o clima | Imediato | Implementada |
| 6.2.3.24 — Jornada de trabalho de seis horas | 31/07/2010 | Não implementada |

| Decisão nº 2.709/09 publicada no DOTC em 14/08/2009 | Prazo para implementação | Situação atual |
|---|---|---|
| **6.2.4. Recomendações à Secretaria de Estado da Segurança Pública:** | | |
| 6.2.4.1 — Disseminação entre os profissionais da PM e Bombeiros dos casos atendidos pelo SAMU | Imediato e contínuo. | Em implementação |
| 6.2.4.2 — Cumprimento do POP dos Bombeiros sobre o não atendimento dos casos exclusivamente clínicos | Imediato e contínuo. | Em Implementação |
| 6.2.4.3 — Continuidade a integração física das Centrais Integradas | Imediato e contínuo. | Em implementação |

O Tribunal acolheu a denúncia do Sindicato dos Médicos de Santa Catarina, que informava que a Secretaria de Estado da Saúde estava contratando em caráter temporário profissionais da saúde (Processo nº DEN-08/00350863). Por meio da Decisão nº 766, publicada no DOE em 24 de novembro de 2010, consideraram-se irregulares as contratações em caráter temporário e/ou credenciados por meio de inexigibilidade de licitação, fixando o prazo de um ano, a contar da publicação no Diário Oficial, para a substituição de todos os servidores contratados de forma precária por servidores efetivos selecionados mediante concurso público.

Além disso, recomendou que se analisasse a oportunidade e conveniência de se promoverem estudos visando adequar o Plano de Cargos e Salários, constituindo na definição de novos cargos com atribuições específicas para atuarem no SAMU.

Nesse sentido, foi desconsiderado do monitoramento o Item 6.2.1.5, tendo em vista a Decisão nº 766/10, para ser cumprida até 24 de novembro de 2011. O Quadro 2 a seguir apresenta o percentual do atendimento pela Secretaria de Estado da Saúde e da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão, em relação ao total de 58 determinações e recomendações do primeiro monitoramento:

**Quadro 2: Percentual das implementações do primeiro monitoramento**

| SITUAÇÃO EM 05/05/2011 | | |
|---|---|---|
| DETERMINAÇÕES/RECOMENDAÇÕES | | |
| SITUAÇÃO | QUANTIDADE | PERCENTUAL |
| Implementada | 14 | 24,14 |
| Em implementação | 18 | 31,03 |
| Não implementada | 25 | 43,10 |
| Justificado | 1 | 1,72 |
| **TOTAL** | **58** | **100,00** |

Assim, sugeriu-se a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Conhecer a ação justificada no Item 6.2.1.18.

b) Conhecer as ações em implementação e reiterar a continuidade das ações.

c) Reiterar a implementação de medidas para atender às determinações e recomendações não implementadas.

d) Sugerir a apresentação de um quarto relatório parcial para a data de 31 de julho de 2012, considerando que, até o momento, de um total de 58 determinações e recomendações, apenas 24,14% foram implementadas, 31,58% estão em implementação, 1,72% foram justificadas e 43,10% não foram implementadas.

2.3.5.2.2 Monitoramento Final da Auditoria Operacional na Estação de Tratamento de Esgoto Insular de Florianópolis de responsabilidade da Casan

A auditoria operacional foi realizada no exercício de 2004 (AOR-04/05801564) apontando diversos problemas na parte estrutural, técnica e de pessoal que culminavam com a ineficiência e ineficácia do tratamento do esgoto coletado, corroborado nas decisões nº 4.174/04, de 20 de dezembro de 2004 e nº 1.457/08, de 26 de maio de 2008.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina fez o último Monitoramento da Auditoria Operacional na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Insular de Florianópolis, cujos resultados encontram-se no Processo nº PMO 07/00627901.

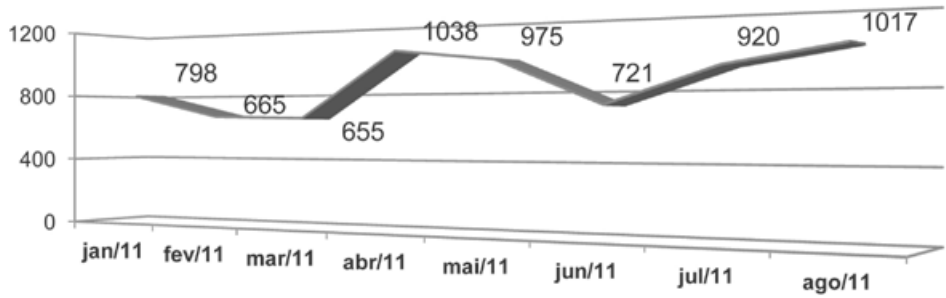
Entre os itens avaliados no monitoramento, destacam-se, em síntese, os seguintes:

2.3.5.2.2.1 Determinações

a) Retirada do excesso de lodo da ETE para evitar a continuação da ocorrência de crime ambiental ocasionado pelo extravasamento nos decantadores e sua mistura ao efluente que é lançado ao mar, com grande grau de poluição, conforme preconizam a Lei nº 9.605/98, a Resolução CONAMA nº 20/86, o Decreto nº 14.250/81 e o Manual da ETE (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.1.1).

A Casan, por meio da empresa prestadora do serviço Proactiva Meio Ambiente Brasil Ltda., contrato STE nº 533/07, vem retirando o excesso de lodo da ETE Insular e descartando no aterro sanitário da empresa contratada, conforme Gráfico.

**Gráfico 1 — Quantidade de lodo mensal prensado e destinado a aterro sanitário**




Diante desses últimos dados, considerou-se atendida a determinação do Tribunal, pois o lodo foi prensado e destinado ao aterro sanitário, a análise dos BDOs ficou diante do esperado e principalmente, nas visitas na ETE Insular não se constatou extravasamento de lodo.

b) Tratamento dos esgotos de acordo com as normas ambientais, conforme dispõem a Resolução CONAMA nº 20/86, o Decreto nº 14.250/81 e o Manual da ETE (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.1.2).

As análises laboratoriais dos exercícios de 2004 e 2005 apontaram seis parâmetros fora da norma (PH, óleos e graxas, fósforo total, nitrogênio total, coliformes totais e coliformes fecais). Após a realização da colimetria no tanque de água e de serviço, no exercício de 2011 os parâmetros fora da norma caíram pela metade.

Apesar de não cumprir na íntegra a determinação, conclui-se que ocorreu uma melhora no tratamento do efluente. Mesmo assim a Casan necessitará continuar demandando esforços para atender aos parâmetros estabelecidos nas normas ambientais atuais e no Item 6.2.1.2 da Decisão nº 4.174/04 do Tribunal.

c) Retirada do lodo depositado em terreno particular no município de Palhoça (rua Januário Pereira Lima, em frente ao nº 282, no bairro Pacheco), por caracterizar crime ambiental, conforme determina a Lei nº 9.605/98 (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.1.3).

A Casan cumpriu a determinação, retirando o lodo de terreno particular no bairro Pacheco, em Palhoça, restando confirmada a situação em 16 de agosto de 2005.

**Figura 1 — Lodo depositado em terreno particular sem o licenciamento**

Situação anterior

Foto 19/10/2004: Lodo depositado em terreno sem licenciamento — Palhoça

Situação em 16/08/2005

Foto 16/08/2005: Terreno sem o lodo

Diante das medidas adotadas pela Casan com o objetivo de atender às determinações deste Tribunal, os trabalhos de monitoramentos concluíram que a Casan atendeu a 66,67% das medidas propostas pelo TCE.

**Quadro 3 — Percentual de cumprimento das determinações do plano de ação e decisões do Tribunal**

| Situação | 18/09/2009 | 20/12/2011 |
|---|---|---|
| Cumprida | 33,33 % | 66,67 % |
| Em cumprimento | 66,67 % | 33,33 % |
| **Total** | **100 %** | **100 %** |

2.3.5.2.2.2 Recomendações

a) Intensificar a fiscalização nas economias, junto com a Vigilância Sanitária Municipal, nos termos do convênio firmado, a correta ligação do esgoto, inerente às bacias compreendidas pelo sistema (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.2.2.).

Antes da auditoria (2004), a Casan realizou fiscalizações em 1.048 ligações de esgoto, sendo que 516 estavam irregulares, ou seja, 49,2% do total de ligações de esgoto fiscalizadas.

Após a decisão do Tribunal, a Casan fiscalizou 9.425 ligações de esgoto, dessas estavam regulares 4.532, de um total de 13.178 ligações de esgoto (agosto de 2011), que representa 34,4% do quantitativo de ligações de esgoto da rede da ETE Insular.

**Tabela 1 — Ligações de esgoto fiscalizadas pela Casan**

| Ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011* | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Imóveis Fiscalizados | 982 | 928 | 1.349 | 1.877 | 1.859 | 1.455 | 975 | 9.425 |
| Imóveis Regularizados | 618 | 543 | 835 | 475 | 1.149 | 491 | 421 | 4.532 |

**Fonte:** Casan — Superintendência da Região Metropolitana — Ag. Florianópolis/*Dado parcial — agosto/2011.

Considera-se que a Casan está implementando à ação a recomendação, mas deve continuar realizando as fiscalizações nas ligações de esgoto da rede da ETE Insular.

b) Retirar e destinar o material grosseiro do gradeamento, a areia do tanque do desarenador e o lodo desidratado (torta) (Decisão nº 4.174/04, Itens 6.2.2.7. e 6.2.2.9.).

A Casan, por meio da empresa prestadora do serviço Proactiva Meio Ambiente Brasil Ltda., Contrato STE nº 533/07, está cumprindo a recomendação do Tribunal.

c) efetuar estudos buscando as alternativas viáveis no sentido de amenizar os odores que extrapolam os portões da ETE Insular (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.2.12.).

O art. 31 do Decreto nº 14.250/81 dispõe que é proibida a emissão de substâncias odoríferas na atmosfera em quantidades que possam ser perceptíveis fora dos limites da área de propriedade da fonte emissora.

A Casan realizou algumas ações sem sucesso para resolver o problema. Somente em agosto de 2011, com a instalação do biofiltro para tratamento de odores e a vedação do conjunto *parschall* é que os odores pararam de extrapolar os limites da ETE Insular.

Figura 2 — Fotos do conjunto da calha *parshall* e o biofiltro

Situação anterior

Foto 19/10/2004: Conjunto da calha *parshall* sem o encapsulamento dos gases

Foto 26/08/2009: Tanque de desarenação sem o encapsulamento dos gases

Situação atual

Foto 01/09/2011: Encapsulamento dos odores dos tanques de desarenação

Foto 01/09/2011: Biofiltro instalado e em funcionamento

Após o atendimento do Item 6.2.2.12 da Decisão nº 4.174/04, a Fatma emitiu a Licença Ambiental de Operação.

d) Adequar, com o tempo, os custos de operação e manutenção do Sistema de Tratamento de Esgoto Insular de Florianópolis (Decisão nº 4.174/04, Item 6.2.2.13).

A energia elétrica representava 32,52% dos custos totais para ETE Insular no exercício de 2003. Após a recomendação do TCE, a Casan se comprometeu, no Plano de Ação, a desligar parcialmente os aeradores, desde que isso não comprometesse a eficiência do sistema, resultando na diminuição dos custos operacionais da ETE Insular,

O consumo de energia elétrica (kWh), representado pela média mensal por ano, comprova que a diminuição do consumo iniciou em 2007, sendo que o desligamento de parte dos aeradores ocorreu a partir de maio de 2008. Essa prática gerou uma economia de 1.560.189 Kwh, em comparação ao exercício de 2006.

Tabela 2: Quantitativo de kwh economizados

| Ano | Kwh | Economia kwh | % economia |
|---|---|---|---|
| 2006 | 3.465.924 | 0 | 0 |
| 2007 | 3.457.792 | 8.132 | 0,23 |
| 2008 | 3.429.830 | 36.094 | 1,04 |
| 2009 | 2.597.503 | 868.421 | 25,06 |
| 2010 | 2.818.382 | 647.542 | 18,68 |
| TOTAL ECONOMIA KWH | | 1.560.189 | |

**Fonte:** Casan.

Com esse procedimento, a Casan teve uma economia de recursos financeiros de R$ 481.099,87, considerando o valor médio anual do kWh, para cada exercício. Assim, considera-se que a recomendação do Tribunal foi atendida.

Diante das medidas adotadas pela Casan, com o objetivo de atender às recomendações deste Tribunal, os trabalhos de monitoramentos concluíram que a Casan atendeu a 68,42% das medidas propostas pelo TCE.

Quadro 4 — Percentual de implementação do plano de ação e decisões do Tribunal

| Situação | 18/09/2009 | 20/12/2011 |
|---|---|---|
| Implementada | 18,75 % | 68,42 % |
| Em implementação | 68,75 % | 21,05 % |
| Não implementada | 12,50 % | 10,53 % |
| **Total** | **100 %** | **100 %** |

2.3.5.2.3 Primeiro Monitoramento sobre a ação de formação continuada de professores do ensino fundamental da rede pública estadual

O Tribunal Pleno, por meio da Decisão nº 1.088/09 (fls. 421-423 do Processo RLA-08/00640004), de 30 de março de 2009, publicada no DOTC-e nº 230, em 14 de abril de 2009, conheceu o Relatório de Auditoria Operacional e determinou à Secretaria de Estado da Educação (SED) a apresentação de Plano de Ação, com a identificação de responsáveis, definição das atividades e prazos para o cumprimento das determinações e recomendações.

Depois de sucessivas prorrogações de prazo, ainda o tempo que levou a SED para adequar o plano de ação, este foi protocolado em 9 de abril de 2010, por meio do Ofício nº 623/10 (fls. 533-536 do Processo RLA-08/00640004).

O Plano de Ação foi aprovado pelo Tribunal Pleno na sessão de 17 de julho de 2010, Decisão nº 3.030/10 (fls. 550 e 551 do Processo RLA-08/00640004). Nessa decisão, a Secretaria Geral do Tribunal constituiu o Processo de Monitoramento (PMO) 10/00610109. Ainda, solicitou-se a apresentação de relatórios parciais de acompanhamento do plano de ação com as seguintes datas: 30 de novembro de 2010, 30 de novembro de 2011 e 30 de agosto de 2012.

A Secretaria de Estado da Educação encaminhou justificativas com um esboço de Plano estadual de formação continuada em 10 de junho de 2010 (Ofício nº 0354/10 — fls. 04 a 13 — processo PMO 10/00610109). Nesse caminho, a SES solicitou prorrogações de prazos para apresentar o primeiro relatório parcial (Ofícios nº 0682/10 — 9 de setembro de 2010; 928/10 — 21 de dezembro de 2010 — fls. 14 e 15).

A Diretoria de Atividades Especiais encaminhou e-mail (22 e 23 de fevereiro de 2011 — fls. 17 e 18) a SES para remeter o primeiro relatório parcial.

A SES encaminhou o Ofício nº 0153/11, de 22 de março de 2011 com informações e documentos, como sendo o primeiro relatório parcial. Novamente, foi feito contato com SES para enviar os relatórios parciais no modelo remetido por e-mail. A Secretaria apresentou os relatórios parciais em 13 de setembro de 2011 (fls. 32-36); 6 de dezembro de 2011 (fls. 38-51); e 21 de dezembro de 2011(fls. 53-58).

Após os relatórios parciais e o andamento das ações por parte da SES, avaliou-se que era o momento de iniciar o primeiro monitoramento (fevereiro de 2012), por meio do Ofício DAE nº 1.701/12, 14 de fevereiro de 2012, que solicitou informações e documentos.

A Secretaria de Estado da Educação remeteu as informações e documentos, por meio do Ofício nº 194/COJUR/12, de 7 de março de 2012. O relatório de monitoramento ainda não está concluído (22 de março de 2012).

O que se pode adiantar é que foi apresentada a Minuta do Decreto que institui a Política de Formação Continuada dos Profissionais da Educação das redes públicas de ensino de Santa Catarina (fls. 62 a 67), ainda o sistema informatizado "SC Formação", que mapeará as necessidades de formação continuada dos professores da rede estadual e municipal, onde foi acessado ao sistema no dia 22 de março de 2012, já tinha cadastrados 19.763 profissionais de educação.

Outro dado, no exercício de 2011, foi que ocorreram 366 eventos regionais, com 8.112 participantes, totalizando 5.735 horas de cursos.

Ainda no calendário escolar de 2012, foram previstas 96 horas de formação continuada dos profissionais de educação do Estado, sem interferência no calendário escolar (fls. 96 a 98). Além disso, foi sugerido às GEREDs orientar as unidades escolares para que em um dia da semana os professores das disciplinas possam realizar atividades de planejamento, de formação continuada e de reuniões por área.

## 2.3.6 Auditorias em Programas Financiados com Recursos Internacionais

### 2.3.6.1 Auditoria Programa Rodoviário de Santa Catarina — Etapa V

O Estado de Santa Catarina firmou o Contrato de Empréstimo nº 2171/OC-BR, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 9 de abril de 2010, com o objetivo de realizar a quinta etapa do Programa Rodoviário de Santa Catarina no prazo de três anos.

O custo total do Programa é estimado em US$ 71.500.000,00 (setenta e um milhões e quinhentos mil dólares dos Estados Unidos da América), sendo o montante de US$ 50.000.000,00

(cinquenta milhões de dólares), financiados pelo BID e US$ 21.500.000,00 (vinte e um milhões e quinhentos mil dólares) de contrapartida do Estado.

O propósito do Programa é melhorar as condições físicas e operacionais da infraestrutura rodoviária estadual, vital para o desenvolvimento socioeconômico equilibrado do Estado de Santa Catarina. Seus objetivos são: (i) reabilitar e pavimentar vias existentes, diminuindo o tempo de viagem e os custos de operação dos veículos; (ii) fortalecer institucionalmente o Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA), em suas práticas de planejamento, segurança rodoviária e gestão ambiental; e (iii) desenvolver uma carteira de projetos que guie os investimentos setoriais futuros.

As metas do Programa versam sobre o fortalecimento institucional do DEINFRA; a elaboração de estudos técnicos de engenharia, econômicos, sociais e ambientais de cerca 200 km de projetos de pavimentação e 200 km projetados de reabilitação; contratação de uma empresa gerenciadora de apoio técnico; pavimentação de aproximadamente de 50 km e reabilitação de 50 km de rodovias, bem como a supervisão das obras contratadas.

O Governo do Estado elegeu o DEINFRA como Entidade Executora do Programa. A auditoria tem como objetivo a emissão de Parecer sobre as Demonstrações Financeiras Básicas e Complementares do projeto, sobre as aquisições e pedidos de desembolsos solicitados ao banco, assim como avaliação do Controle Interno e a verificação do cumprimento das cláusulas do contrato de empréstimo.

O Deinfra registrou no Programa despesas acumuladas de contrapartida do Estado no montante de US$ 19.672.132,08, referente a despesas antecipadas (desde 2008) e dos exercícios de 2010 e 2011. Quanto aos recursos repassados pelo BID no mesmo período, foram registrados investimentos da ordem de US$ 35.779.835,76. Esses valores correspondem, em moeda nacional, a R$ 32.692.103,68 de contrapartida Estadual (91,5% do previsto) e R$ 59.880.101,79 de recursos do financiamento (71,6% do previsto).

O prazo para apresentação das Demonstrações Financeiras devidamente auditadas ao BID é de 120 dias a partir do final do exercício. Portanto a auditoria ainda não está concluída.

### 2.3.6.2 FATMA — KfW

O Estado de Santa Catarina firmou o Contrato de Contribuição Financeira nº 2000 66 340 com o banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), em 11 de setembro de 2002, para o financiamento de ações de proteção da Mata Atlântica.

O Projeto de Proteção da Mata Atlântida em Santa Catarina (PPMA/SC) prevê o investimento de € 10,369 milhões, a ser aplicado inicialmente no período de 2005 a 2009, mas, para compensar atrasos na implementação das atividades, esse prazo foi ampliado até 2011.

Contratualmente, o Estado de Santa Catarina deverá investir € 4,234 milhões e o Banco KfW € 6,135 milhões, sendo esse recurso não reembolsável (doação).

A execução do Projeto é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável (SDS) e da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), com a cooperação de outros órgãos governamentais.

O objetivo do PPMA/SC é criar as condições necessárias para a proteção de Unidades de Conservação (UC) e a redução da taxa de desmatamento no Estado, contribuindo para a conservação de remanescentes da Mata Atlântica. Para atender ao objetivo, o Projeto visa consolidar e fortalecer as UCs, promover o sistema de monitoramento e controle, mobilizar as comunidades e fortalecer as instituições envolvidas.

A auditoria financeira realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem como objetivo verificar o cumprimento das cláusulas estabelecidas no contrato de Cooperação Financeira e o acompanhamento da execução financeira do Projeto.

A Fatma tem 120 dias de prazo, após o fim do exercício financeiro, para remeter as demonstrações financeiras ao TCE. O último relatório de auditoria foi encaminhado à Fatma em 29 de julho de 2010, referente à auditoria do exercício de 2010.

Até o fim do exercício de 2010, foram aplicados 128,1% dos recursos previstos, sendo € 5.790.290,97 aplicados pelo Banco KfW e € 7.490.621,46 de contrapartida do Estado de Santa Catarina. A equivalência em moeda nacional monta em R$ 15.540.144,96 do Banco KfW e R$ 19.650.005,99 da contrapartida.

O Governo do Estado pode incluir despesas de custeio (salários) no Projeto, tanto do Batalhão da Polícia Militar Ambiental como dos servidores da Fatma, que realizam a proteção da Mata Atlântica. Dessa forma, como houve a prorrogação do prazo de execução do Projeto, o Estado de Santa Catarina segue registrando despesas de custeio, o que equivale a 98,7% do seu valor aplicado.

Os resultados dos trabalhos de auditoria realizados nos exercícios de 2007 a 2010 apresentaram, entre os principais achados, a ausência de implantação de sistema informatizado gerencial-operacional do projeto; intempestivo controle das metas físicas e financeiras; desatualização do regimento interno; descontrole patrimonial dos bens da Fundação; descumprimento das normas de aquisição do Banco e do prazo de envio de documentos e relatórios de acompanhamento do Projeto ao Banco KfW.

Conclusivamente, foram feitas recomendações visando à regularização das impropriedades constatadas, as quais serão monitoradas nos próximos exercícios.

## 2.3.7 SDRs

A partir de 2003, o Estado de Santa Catarina passou a ter uma nova estrutura administrativa, chamada pelo governo de "descentralização". Para tal, foram criadas as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDRs).

Inicialmente, eram 29 SDRs. Em 2005, foi criada a trigésima SDR, em Dionísio Cerqueira e, em 2007, o Estado passou a contar com mais seis desses órgãos, instalados em Itapiranga, Quilombo, Seara, Braço do Norte, Timbó e Taió.

Resumidamente, a Lei Complementar nº 381/07, e respectivas alterações, já em seu artigo 2º estabeleceu para a administração pública estadual a organização em dois níveis: setorial e regional. Este último, compreendendo as SDRs, cabendo-lhe, entre outros, o papel de executar políticas públicas, enquanto, para as secretarias setoriais e suas entidades vinculadas,

cabe, em síntese, o papel de planejar, normatizar e coordenar as políticas a serem executadas pelas secretarias regionais.

A seguir, passa-se a analisar a execução orçamentária e financeira desses órgãos.

### 2.3.7.1 Despesa por categoria econômica e grupos de natureza

A Tabela 2.3.7.1 a seguir apresenta a evolução das despesas realizadas pelas SDRs em nível de categoria econômica e grupos de natureza de despesa, no quinquênio 2007-2011:

TABELA 2.3.7.1

**DESPESAS RELIZADAS PELAS SDRs — CATEGORIA ECONÔMICA E GRUPOS DE NATUREZA — QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$ 1,00

| CE-GN | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % | % s 10 | % s 07 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CORR. | 188.320.208 | 53,04 | 256.204.412 | 44,58 | 286.370.549 | 47,01 | 319.711.324 | 44,04 | 340.719.849 | 55,54 | 6,57 | 80,93 |
| Pessoal | 54.123.090 | 15,24 | 70.073.172 | 12,19 | 73.423.749 | 12,05 | 83.491.890 | 11,50 | 100.859.185 | 16,44 | 20,80 | 86,35 |
| Outras | 134.197.118 | 37,79 | 186.131.240 | 32,39 | 212.946.800 | 34,96 | 236.219.434 | 32,54 | 239.860.662 | 39,10 | 1,54 | 78,74 |
| CAPITAL | 166.763.468 | 46,96 | 318.490.321 | 55,42 | 322.788.482 | 52,99 | 406.315.575 | 55,96 | 272.768.456 | 44,46 | -32,87 | 63,57 |
| Invest. | 165.945.343 | 46,73 | 317.928.779 | 55,32 | 318.673.311 | 52,31 | 406.315.575 | 55,96 | 272.404.456 | 44,40 | -32,96 | 64,15 |
| I. Financ. | 818.125 | 0,23 | 561.543 | 0,10 | 4.115.170 | 0,68 | 0 | 0,00 | 364.000 | 0,06 | | -55,51 |
| TOTAL | 355.083.675 | 100 | 574.694.733 | 100 | 609.159.031 | 100 | 726.026.899 | 100 | 613.488.304 | 100 | -15,50 | 72,77 |

**Fonte:** Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas pelo sistema Discoverer.
**Inflator:** IGP-DI médio.

Em 2011, o total das despesas realizadas pelas SDRs importou em R$ 613,49 milhões, dos quais 55,54% (R$ 340,72 milhões) foram gastos correntes e 44,46% (272,77 milhões) foram despesas de capital — praticamente na sua totalidade (R$ 272,40 milhões) formadas por investimentos.

Em relação às despesas correntes (R$ 340,72 milhões), R$ 100,86 milhões foram despesas com pessoal e encargos sociais e R$ 239,86 milhões foram gastos com outras despesas correntes — 16,44% e 39,10% dos gastos totais das SDRs, respectivamente. No primeiro caso, foi o maior percentual desde 2007.

No tocante à evolução desses números nos últimos cinco anos, o total dos gastos das SDRs (R$ 613,49 milhões) representou uma diminuição de 15,50% em relação a 2010 — R$ 726,03 milhões — e a interrupção de uma sequência crescente desde o início desses órgãos.

Em nível de categoria econômica, as despesas correntes também apresentaram crescimento em todos os exercícios demonstrados.

Da mesma forma, os grupos de natureza pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes apresentam crescimento anual no período.

Quanto aos grupos de natureza pertencentes às despesas de capital, praticamente a totalidade deles ocorre nos investimentos.

Nesse caso, verificou-se crescimento anual dos investimentos até 2010, quando atingiram R$ 406,32 milhões, 55,96% dos gastos das SDRs naquele ano, o maior percentual desde o surgimento desses órgãos.

Contudo, em 2011, os investimentos das regionais caíram para R$ 272,40 milhões, e seu percentual na composição dos gastos totais das SDRs ficou em 44,40%, o menor do período analisado.

Destarte, em relação ao início do quinquênio (2007), as despesas de capital tiveram um crescimento (63,57%) inferior ao das correntes (80,93%).

Em nível de grupos de natureza, o maior crescimento de gastos acumulado no quinquênio ocorreu nos gastos com pessoal e encargos (86,35%).

Quanto ao percentual na composição da despesa total desses órgãos, os dados da Tabela demonstram, no período, uma oscilação das despesas correntes. Em 2007, tais gastos representaram 53,04% do total, caindo nos dois exercícios subsequentes, até corresponder a 44,04% em 2010, e, em 2011, atingir 55,54%.

Ressalta-se que as quedas nos percentuais, supracitadas, se deram em função de um crescimento maior das despesas de capital, visto que em nenhum exercício houve queda no valor aplicado em gastos correntes.

### 2.3.7.2 Despesa por função — SDRs

A Tabela 2.3.7.2 apresenta a evolução das despesas por função, no quinquênio 2007-2011.

TABELA 2.3.7.2
**DESPESAS POR FUNÇÃO NAS SDRs — PERÍODO DE 2007-2011**

Em R$ 1,00

| Função | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % | % s 10 | % s 07 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Adminis. | 141.829.496 | 39,94 | 105.783.598 | 18,41 | 101.591.078 | 16,68 | 119.231.394 | 16,42 | 137.273.493 | 22,38 | 15,13 | -3,21 |
| Educação | 146.030.240 | 41,13 | 257.006.538 | 44,72 | 263.299.718 | 43,22 | 276.334.579 | 38,06 | 260.111.733 | 42,40 | -5,87 | 78,12 |
| Saúde | 9.716.251 | 2,74 | 21.059.254 | 3,66 | 37.674.715 | 6,18 | 39.689.393 | 5,47 | 24.472.182 | 3,99 | -38,34 | 151,87 |
| Transp. | 31.385.552 | 8,84 | 54.314.396 | 9,45 | 62.938.052 | 10,33 | 77.679.613 | 10,70 | 109.031.366 | 17,77 | 40,36 | 247,39 |
| Cultura | 20.789.092 | 5,85 | 7.059.406 | 1,23 | 5.789.323 | 0,95 | 17.619.996 | 2,43 | 10.308.523 | 1,68 | -41,50 | -50,41 |
| Urban. | 0,00 | 0,00 | 85.387.125 | 14,86 | 79.081.686 | 12,98 | 128.806.861 | 17,74 | 0 | 0,00 | | |
| Outras | 5.333.044 | 1,50 | 44.084.415 | 7,67 | 58.784.459 | 9,65 | 66.665.063 | 9,18 | 72.291.008 | 11,78 | 8,43 | 1.255 |
| **Total** | **355.083.675** | **100** | **574.694.733** | **100** | **609.159.031** | **100** | **726.026.899** | **100** | **613.488.304** | **100** | **-15,50** | **72,77** |

**Fonte:** Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas pelo sistema Discoverer.
**Inflator:** IGP-DI médio.

Em nível de função, a Tabela acima evidencia que, nos últimos cinco anos, embora tenha ocorrido a execução de outras funções, as ações públicas executadas pela SDRs estão concentradas nas funções Administração, Educação, Saúde, Transporte, Urbanismo e Cultura. Nas demais funções, embora não esteja demonstrado na Tabela, destaca-se a função Desporto e Lazer, que, assim como a Cultura, dizem respeito a repasses feitos por esses órgãos com recursos oriundos do SEITEC, e, assim, aplicados em projetos na área de turismo, cultura e esporte.

Em 2011, na função Educação, as SDRs aplicaram R$ 260,11 milhões, 42,40% do total desses órgãos. Verifica-se também nesses gastos uma pequena queda em relação ao ano anterior (R$ 276,33 milhões), interrompendo a sequência de crescimento verificada a partir de 2007.

A segunda maior função foi a Administração, com R$ 137,27 milhões, correspondentes a 22,38% do total gasto pelas SDRs e a um aumento de 15,13% em relação a 2010 (119,23 milhões). Ainda comparado ao início do quinquênio (2007 — R$ 141,83 milhões), os gastos com a função Administração em 2011 significam uma queda de 3,21%.

Na função Transporte, as SDRs somadas aplicaram R$ 109,03 milhões em 2011, valor este que representa um crescimento de 40,36% em relação ao ano anterior, e de 247,39% em relação a 2007.

Na função Saúde, em 2011 as SDRs aplicaram R$ 24,47 milhões, 38,34% a menos do que em 2010 (R$ 39,69 milhões). Assim como na Educação, configurou-se uma interrupção na sequência de crescimento anual das ações públicas desenvolvidas por esses órgãos.

Na função Cultura verificou-se também uma queda significativa de 41,50%, configurando também uma diminuição de 50,41% em relação ao início do período analisado (R$ 2007), quando as SDRs aplicaram 20,79 milhões.

A função Urbanismo, que entre 2008 e 2010 apresentou significativas aplicações, não registra despesas em 2011, o que ocorreu também na despesa consolidada do Estado.

Importante destacar que, nas funções Educação, Saúde e Cultura, verifica-se uma diminuição das ações públicas executadas pelas 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.

Da mesma forma na Cultura, onde a diminuição de recursos aplicados pelas SDRs (41,50%) ocorreu em percentual maior do que a queda dos recursos totais aplicados pelo Estado no setor (25,34%).

A exceção fica por conta da função Transporte, na qual houve um incremento de 40,36% em relação a 2010, contra um aumento de 30,81% nos gastos totais do Estado na função. Contudo, o Corpo Técnico ressaltou que, conforme registrado nas Contas de 2008, é interessante que as duas funções — Transporte e Urbanismo — sejam analisadas em conjunto, visto que, naquele exercício, houve redução significativa de recursos na primeira, e, concomitantemente, surgiram significativas aplicações na segunda, chamando atenção para o fato de que o Estado pode ter passado a classificar parte de gastos até então definidos como transporte para a área de urbanismo, dada certa semelhança que ambos possuem.

### 2.3.7.3 Despesas por destinação de recursos — SDRs

Outra análise constante deste item diz respeito à evolução dos gastos das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional segregados por fontes de recursos.

A Tabela 2.3.7.3 apresenta a evolução de tais números no período de 2007 a 2011.

TABELA 2.3.7.3

**DESPESAS POR DESTINAÇÕES DE RECURSOS NAS SDRs — PERÍODO DE 2007-2011**

Em R$ 1,00

| | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 100 | 91.841.870,70 | 25,86 | 125.915.084,85 | 21,91 | 149.483.535,72 | 24,54 | 162.257.104,68 | 22,35 | 177.548.712,97 | 28,94 |
| 120 | 33.095.132,89 | 9,32 | 42.035.554,82 | 7,31 | 61.786.662,09 | 10,14 | 44.064.989,87 | 6,07 | 23.836.250,05 | 3,89 |
| 121 | 15.468.663,24 | 4,36 | 12.245.055,48 | 2,13 | 8.874.854,12 | 1,46 | 28.340.412,97 | 3,90 | 35.878.002,78 | 5,85 |
| 131 | 106.965.077,47 | 30,12 | 163.514.759,70 | 28,45 | 172.824.202,60 | 28,37 | 213.174.228,90 | 29,36 | 211.588.955,33 | 34,49 |
| 160 | 0,00 | 0,00 | 21.635.335,80 | 3,76 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 161 | 52.954.608,01 | 14,91 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2.067.204,19 | 0,28 | 0,00 | 0,00 |
| 162 | 21.923.201,19 | 6,17 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 261 | 0,00 | 0,00 | 107.218.499,79 | 18,66 | 97.196.138,08 | 15,96 | 117.954.353,30 | 16,25 | 86.546.473,49 | 14,11 |
| 262 | 0,00 | 0,00 | 33.183.938,27 | 5,77 | 26.360.320,24 | 4,33 | 32.180.584,19 | 4,43 | 39.591.420,47 | 6,45 |
| Outras | 32.835.121,73 | 9,25 | 68.946.503,95 | 12,00 | 92.633.317,74 | 15,21 | 125.988.020,98 | 17,35 | 38.498.488,92 | 6,28 |
| Total | 355.083.675,22 | 100 | 574.694.732,67 | 100 | 609.159.030,58 | 100 | 726.026.899,09 | 100 | 613.488.304,01 | 100 |

**Fonte:** Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas pelo sistema Discoverer.
**Inflator:** IGP-DI médio.

A análise destaca as destinações de recursos mais movimentadas pelos respectivos órgãos, as quais são: Recursos ordinários (100); Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação (120); Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico — CIDE (121); Recursos do FUNDEB (131); FUNDOSOCIAL (161 e 261); e SEITEC (162 e 262).

Os números demonstram que, em 2008 — assim como nos últimos cinco anos — a maior fonte de recursos utilizada para gastos das SDRs é o FUNDEB. Em 2008, tais recursos suportaram 34,49% dos gastos das SDRs na ordem de R$ 211,59 milhões. Em valores constantes, houve pequena diminuição no aporte de recursos do FUNDEB por esses órgãos em relação a 2010 (R$ 213,17 milhões), embora em 2010 o percentual do FUNDEB na composição total tenha sido menor — 29,36% dos gastos totais das SDRs naquele ano.

Tal fato se explica por conta de que a queda de recursos do FUNDEB nas SDRs ocorreu em montante e percentual bastante inferiores à queda total das despesas desses órgãos.

Ainda o montante de recursos do FUNDEB aplicado pelas regionais ocorre por conta da manutenção das escolas estaduais a cargo desses órgãos.

A segunda fonte de recursos mais utilizada pelas Secretarias Regionais é a fonte 0100 — Recursos Ordinários do Tesouro, que, em 2011, custeou R$ 177,55 milhões em despesas realizadas pelas SDRs — 28,94% do total desses órgãos.

Além de um crescimento anual durante o período analisado, vê-se que 2011 foi o ano em que os recursos gerais do Tesouro tiverem a maior participação nas despesas dessas secretarias.

Da mesma forma a CIDE, fonte da qual as SDRs gastaram R$ 35,89 milhões em 2011, 5,85% de seus gastos e o maior valor e percentual dessa fonte no total de gastos das secretarias regionais nos últimos cinco anos, o que está diretamente ligado ao aumento de gastos da função Transporte nesses órgãos, mencionado no item anterior.

Do salário-educação as SDRs utilizaram R$ 23,84 milhões, e, nesse caso, vê-se uma queda significativa em relação aos anos anteriores, que variaram de R$ 33,10 milhões (2007) a R$ 61,79 milhões (2009).

Com os recursos do FUNDOSOCIAL, as Secretarias Regionais fizeram despesas da ordem de R$ 86,55 milhões, ou 14,11% de seus gastos, sendo o menor valor ocorrido desde 2008.

Já o SEITEC proporcionou R$ 39,59 milhões em ações desenvolvidas por essas Secretarias, representando certo crescimento em relação aos anos anteriores.

### 2.3.7.4 Despesas das SDRs x despesas totais do Poder Executivo

O presente Item estabelece comparação entre os gastos realizados pelas SDRs e o total do Poder Executivo, no tocante ao total da despesa orçamentária e aos investimentos.

TABELA 2.3.7.4

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS TOTAIS — SDRS x PODER EXECUTIVO — QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$

| Despesa Total | 2007 | 2008 | Δ ano | 2009 | Δ ano | 2010 | Δ ano | 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 pelo sistema Discoverer.
**Inflator:** IGP-DI médio.

Pelos dados acima, vê-se que, em 2011, as SDRs representaram 4,82% do total dos gastos do Poder Executivo. Esse percentual representa uma diminuição da participação desses órgãos no total das despesas do Poder em relação aos três anos anteriores.

Em 2008 e 2010, as SDRs atingem os maiores percentuais na composição dos gastos totais, visto que nesses anos os gastos dessas regionais cresceram em percentuais bem superiores aos gastos do Poder Executivo.

TABELA 2.3.7.4.a

**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS — SDRS x PODER EXECUTIVO — QUINQUÊNIO 2007-2011**

| Investimentos | 2007 | 2008 | Δ ano | 2009 | Δ ano | 2010 | Δ ano | 2011 | Δ ano |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Executivo | 649.447.947,56 | 816.494.452,71 | 25,72 | 1.138.663.692,14 | 39,46 | 1.072.044.437,57 | -5,85 | 877.624.651,34 | -18,14 |
| SDR | 165.945.342,74 | 317.928.778,56 | 91,59 | 318.673.311,39 | 0,23 | 406.315.575,18 | 27,50 | 272.404.456,13 | -32,96 |
| % SDR | 25,55 | 38,94 | | 27,99 | | 37,90 | | 31,04 | |

**Fonte:** Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas pelo sistema Discoverer.
**Inflator:** IGP-DI médio.

Pelos dados acima, vê-se que, em 2011, as SDRs executaram 31,04% dos investimentos do Poder Executivo. Esse percentual representa uma diminuição em relação ao ano anterior, quando os investimentos das Regionais representaram 37,90% do investido pelo Poder Executivo.

Da mesma forma, como na despesa orçamentária total — Tabela anterior — os maiores percentuais de participação das SDRs nos gastos do Poder Executivo, nesse tópico em relação aos investimentos, ocorreram em 2008 e 2010.

Do exposto, percebe-se que, embora responsáveis pela execução das políticas públicas pensadas pelos órgãos setoriais, as Secretarias Regionais apresentam oscilações em relação

ao montante de recursos disponibilizados pelo Estado a esses órgãos, e, consequentemente, em relação às ações públicas desenvolvidas por meio deles.

Tal situação fica mais evidente no caso dos investimentos, cuja participação das SDRs, após oscilações, apresentou significativa queda em 2011, demonstrando que, após nove anos e sem nenhuma diminuição na quantidade ou estrutura desses órgãos, a maior parte dos investimentos do Estado continua ocorrendo de forma centralizada nos órgãos setoriais e suas entidades vinculadas.

Ao contrário dos investimentos, os gastos correntes das SDRs apresentam crescimento anual constante, tendo os gastos com pessoal e encargos apresentado o maior crescimento acumulado dos últimos cinco anos.

Da mesma forma, nas principais áreas em que as Secretarias Regionais vêm atuando nos últimos anos, vê-se que optou por priorizar a execução de políticas públicas de forma centralizada, conforme verificado neste Item, especificamente nos gastos com a educação, saúde e cultura.

A estrutura do Poder Executivo estadual é matéria de sua competência e deliberação do Parlamento. Contudo cabe a este Tribunal de Contas a análise ora colocada em relação às Secretarias Regionais, tendo em vista sua competência estabelecida nas Constituições da República e do Estado de Santa Catarina. Reforça a necessidade de melhor análise dessa estrutura o momento atual, em que o Estado enfrenta diversas situações que ensejarão significativo dispêndio de recursos públicos, como é o caso da evolução anual do piso nacional dos professores, a implantação da Defensoria Pública concomitante ao pagamento da dívida com a OAB, bem como as possíveis perdas em decorrência da Resolução nº 72 do Senado Federal, sem contar todas as demais ações públicas que se colocam urgentes nos diversos setores em que o Estado obrigatoriamente atua.

## 2.3.8 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA)

O Fundo para Infância e Adolescência (FIA) tem por sustentação legal o art. 88, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei nº 8.069/90 (ECA) e a Lei nº 12.536/02, a qual foi dada nova redação pela Lei nº 15.589/11, que veio a dispor sobre o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/SC).

O CEDCA foi criado como órgão colegiado de caráter permanente e, atualmente, está vinculado à Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST) com competência para dispor sobre a definição, a deliberação e o controle das ações dirigidas à proteção, à defesa e à garantia dos direitos da criança e do adolescente no âmbito do Estado de Santa Catarina. Nesse sentido, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança terá a responsabilidade de decidir a melhor forma de aplicação dos recursos do FIA.

Assim, o FIA se constitui como um Fundo Especial, conforme preceitua a Lei nº 4.320/64, art. 71, sendo produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Portanto não tem autonomia administrativo-financeira e está sujeito à supervisão do órgão ao

qual seja vinculado. Dessa forma, o FIA tem por objetivo captar e aplicar recursos destinados às ações de atendimento à criança e ao adolescente.

Para isso, a aplicação dos recursos oriundos do FIA deve estar prevista no Orçamento e suas ações devem passar necessariamente pelo planejamento, ou seja, incluídas no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária (LOA).

Assim, de acordo com o PPA 2008/2011, no que tange às políticas públicas voltadas à infância e adolescência, o referido Plano albergou que, por meio do Programa 510 — Proteção Social Básica e Especial, seriam implantadas tais políticas com o objetivo preconizado de "Coordenar a implantação e implementação dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade", de responsabilidade da SST.

Desse fato, ao se analisar a LOA para o exercício de 2011, mais precisamente no orçamento da SST, constatou-se a previsão de que os recursos do FIA seriam aplicados nas Ações do Programa supracitado. Nesse caso, seriam avaliadas as seguintes Ações: Ação 0710 — Combate à Violência — SST; Ação 0723 — SIPIA — Sistema de informações para infância e adolescência; Ação 0724 — Capacitação de RH do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente; Ação 0725 — Confinanciamento a programas de medidas sócio-educativas; Ação 0801 — Implementação do Plano Nacional de Convivência; e Ação 0814 — Incentivo à guarda e adoção — SST, bem como as respectivas subações.

Como informação, ao se analisar o somatório dos valores orçados com recursos do FIA nas Ações citadas anteriormente, se constatou que foram previstos R$ 799,39 mil para a execução das respectivas metas.

Então, com escopo de avaliar o desempenho das metas alocadas no Orçamento que deveriam ser realizadas com recursos do FIA, este Relator enviou o Ofício GCAMFJ nº 2.261/12 à Secretaria responsável, o qual foi respondido pela SST por meio do Ofício GABS nº 098/12.

Sobre as metas questionadas, o Secretário responsável aduziu o seguinte:

> Em relação ao pedido de informações remetidas a SST, referente ao Programa 510 — proteção Social Básica e Especial (Fundo da infância e Adolescência), Ação: 0710 — Combate à Violência Infanto-Juvenil — SST, subação 001955 — temos a informar que, em razão do Decreto nº 025 de 28 de fevereiro de 2011, que contingenciou recursos alocadas para a SST, não foram desenvolvidos ações nesta ação.
>
> Cumpre destacar que O FIA, esteve desativado há mais de cinco anos, tendo recebido atenção especial da SST e do Governo do Estado, em todo o exercício de 2011, para sua reativação.
>
> Foi aprovada a Lei nº 15.589, de 11 de outubro de 2011, que subordinou e ordenou o FIA no âmbito desta Secretaria.
>
> Foi designado seu Gestor em 13 de outubro de 2011. No período foram organizadas diversas ações de aproximação e de ampliação das relações como Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente (CEDCA), visando obter-se a definição dos procedimentos conjuntos que reativassem planamente o FIA.

> Igualmente foram desenvolvidos trabalhos junto a outros órgãos da Administração Pública, o Ministério Público Estadual, o próprio Tribunal de Contas e entidades da sociedade civil, para ampliarem-se o apoio aos trabalhos do FIA. Todas estas iniciativas obtiveram sucesso, estando no corrente exercício o FIA em condições de executar as políticas publicas que lhe competem, utilizando os recursos alocados no Orçamento do Estado, deste exercício.
> Em relação à Ação 0723-SIPIA — Subação 01963, valem os mesmos aspectos acima elencados.
> Em relação à Ação 0724 — Subação 001978, e a Ação 0725 — Subação 001993, valem os mesmos aspectos acima elencados.

Em suma, o responsável alega que, no início de 2011, ocorreu um contingenciamento de recursos que impediu a realização das ações voltadas à criança e ao adolescente questionadas por este Tribunal.

Ademais, sustenta que o FIA estava desativado há mais de cinco anos, e, a partir do exercício de 2011, medidas administrativas propuseram maior atenção ao Fundo, tais como, a publicação da Lei nº 15.589 que atribui a competência orçamentária específica do FIA à SST, bem como vinculou o controle e deliberação das ações com recursos do FIA ao Conselho Estadual da Criança e Adolescente. Nesse sentido, também asseverou que foram realizados trabalhos integrados aos demais Poderes e Órgãos com escopo de reativar o FIA, para que, a partir do ano de 2012, se tivessem condições de executar as políticas públicas propostas tanto à criança como ao adolescente.

Todavia cumpre lembrar que sobre a Criança e o Adolescente, a Constituição Federal garantiu o seguinte:

> 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.

Nesse sentido, para a persecução desses direitos, ocorreu a criação de um Fundo Financeiro específico (FIA) destinado à proteção da criança e do adolescente, que foi previsto com a entrada em vigor do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, entretanto vindo a ser instituído no Estado com publicação da Lei nº 12.536/02.

Portanto, após 12 anos da entrada em vigor do ECA, o legislador estadual instituiu um Fundo que implicasse recursos que tivessem direcionamento a crianças e adolescentes, e que, conforme já citado, permaneceu desativado por mais de cinco anos. Vê-se que o FIA esteve em execução por um período curto de tempo e que muito pouco foi feito, caso se considere como marco inicial a exigência trazida pela Lei estadual supracitada.

Desse modo, o Estado de Santa Catarina com a ausência de manutenção do FIA vem há muito tempo privando as crianças e os adolescentes de receberem a proteção e defesa de que são legalmente credoras.

Sobre o tema, os direitos da criança e do adolescente, garantidos pela Carta Magna, como dito alhures e relacionados no Estatuto da Criança e do Adolescente, decorrem da própria dicção da lei e são incontrastáveis diante de qualquer argumento, seja de fato ou de direito.

A carência dos recursos do FIA pode vir a implicar prejuízos ao asseguramento do direito à vida, à educação, à convivência familiar e comunitária, à profissionalização e ao lazer de incontáveis crianças e adolescentes, que só poderiam ver atendidas tais carências por meio de projetos públicos incentivados por essas dotações orçamentárias.

Esses direitos, de caráter difuso, são líquidos e certos, porque são garantidos pela Constituição, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela própria Lei nº 15.589/11. Significa dizer que, vêm expressos em normas legais, acarretam em si todos os requisitos e condições de aplicabilidade, podendo ser exigidas de plano.

Além disso, a protelação das ações contidas no orçamento poderá aguçar a privação aos direitos dos incapazes e o desregramento do convívio sócio familiar dos adolescentes podendo vir a desembocar em consequências imensuráveis para as crianças e os adolescentes consideradas públicos-alvo dos respectivos programas de governo.

Não obstante o já dito, importante ressaltar que, a partir de 2011, o Estado passou a realizar campanhas publicitárias com o intento de arrecadar recursos para o FIA e essas ações obtiveram o apoio considerável tanto do Ministério do Público Estadual, bem como do próprio Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, cumpre repisar que o Estado deve envidar esforços para que em 2012 o FIA possa estar em pleno funcionamento com o objetivo de que os recursos aplicados venham a construir um presente e garantir um futuro para as crianças e os adolescentes beneficiários das ações de governo.

## 2.3.9 Gastos com terceirizações

Este item analisa os gastos com terceirizações realizados pelo Estado, cuja evolução está demonstrada na Tabela 2.3.9:

TABELA 2.3.9

**DESPESAS COM TERCEIRIZAÇÕES — QUINQUÊNIO 2007-2011**

Em R$ 1,00

| | 2007 a | 2008 b | Δ % ano | 2009 c | Δ % ano | 2010 d | Δ % ano | 2011 e | Δ % ano | % e/a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Terceirizações | 160.596.265 | 178.380.228 | 11,07 | 213.717.390 | 19,81 | 251.411.142 | 17,64 | 312.548.589 | 24,32 | 94,62 |
| Despesas Correntes (DC) | 9.084.787.756 | 9.910.573.903 | 9,09 | 11.216.570.020 | 13,18 | 12.000.116.327 | 6,99 | 13.424.081.574 | 11,87 | 47,76 |
| % Terceirizações /DC | 1,77 | 1,80 | | 1,91 | | 2,10 | | 2,33 | | |

**Fonte:** SIGEF/Discoverer — elementos de despesa 34 e 37.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

Os números evidenciam que o Estado, em 2011, gastou R$ 312,55 milhões com terceirizações. Esse valor representa um crescimento de 24,32% em relação ao anterior, e 94,62% em relação aos respectivos gastos realizados em 2007 — R$ 160,56 milhões.

Ainda, verifica-se que os gastos com terceirizados vêm, anualmente, crescendo em percentual superior ao total das despesas correntes do Estado. Em termos acumulados, no quinquênio 2007-2011, enquanto os gastos correntes do Estado cresceram 47,76%, as despesas com terceirizados aumentaram em 94,62%.

Não obstante, a Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE) deste Tribunal vem realizando frequentes auditorias na execução de contratos de terceirização nos diversos órgãos do Estado, nas quais invariavelmente tem encontrado sérias irregularidades, não raramente evidenciando prejuízos ao erário estadual, decorrentes, entre outros fatores, pela má gestão dos respectivos contratos. Também não é incomum encontrar situações em que setores essenciais às atividades estatais encontram-se na dependência direta, quando não sob o comando de colaboradores terceirizados.

Ainda tramitam também neste Tribunal processos referentes à tomada de contas especial, resultantes de auditorias realizadas pela DIAG/SEF ou das demais atuações de competência do controle interno.

Não obstante as discussões concretas em cada processo, inclusive mediante o contraditório e a ampla defesa, as situações verificadas nos processos e o volume de recursos que vêm sendo despendido pelo Estado ensejam a necessidade de se reforçarem os controles sobre os respectivos contratos, de forma que o Estado gaste o estritamente necessário de acordo com a necessidade de cada órgão, e sobretudo que as terceirizações não representem o desmantelamento estatal e o enfraquecimento do poder público na sua missão maior de prestar os serviços obrigatórios e indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, emanados das Constituições da República e do Estado de Santa Catarina.

## 2.3.10 Departamento Estadual da Infraestrutura (DEINFRA)

Nos mesmos moldes do já mencionado no item anterior, ressalta-se que a utilização das terceirizações por parte do Estado, bem como de consultorias, não pode representar o desmantelamento estatal e o enfraquecimento do poder público na sua missão maior de prestar os serviços obrigatórios e indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, emanados das Constituições da República e do Estado de Santa Catarina.

Nesses termos, a análise em tela mostra em que situação encontra-se o Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA) — autarquia vinculada à Secretaria de Estado da Infraestrutura (SEINFRA).

Segundo a Lei Complementar nº 382/07, que dispõe sobre a organização do DEINFRA, constitui objeto deste implementar a política formulada pelo Governo do Estado por intermédio da SEINFRA para a infraestrutura de transportes, edificações e obras hidráulicas de Santa Catarina, compreendendo as atividades de administração, planejamento, projeto, construção,

operação, manutenção, restauração, reposição, adequação de capacidade e ampliação de bens, obras e serviços de interesse do Estado.

A referida legislação define ainda que a atividade relacionada à infraestrutura do Estado, que cabe ao DEINFRA, compreende os sistemas viários, as rodovias, as ferrovias, as vias navegáveis, as instalações portuárias e as aeroviárias.

Em relação às despesas executadas (empenhadas) pelo DEINFRA no decorrer do exercício de 2011, destaca-se que a despesa total foi de R$ 319,42 milhões. Desse valor, R$ 51,29 milhões (16,06%) referem-se ao Grupo de Natureza da Despesa (GND) — Pessoal e Encargos Sociais; R$ 62,19 milhões referem-se ao GND Outras Despesas Correntes (19,47% do total); e R$ 205,94 milhões (64,47% do valor empenhado) referem-se ao GND Investimentos.

Em relação às despesas com terceirização de mão de obra, constantes dos elementos da despesa 34 e 37, além das despesas relacionadas ao elemento 35 — serviços de consultoria — escopo deste trabalho, apresenta-se na sequência a Tabela 2.3.10 com a evolução desses dispêndios nos últimos cinco exercícios:

TABELA 2.3.10

**DEINFRA — DESPESA ELEMENTOS 34, 35 E 37 — 2007-2011**

| Exercício | Elemento | | |
|---|---|---|---|
| | 34 | 35 | 37 |
| 2007 | 542.000,00 | 12.385.165,11 | 2.425.313,89 |
| 2008 | 10.351.138,41 | 10.009.162,05 | 2.136.389,07 |
| 2009 | 19.857.865,93 | 8.208.941,86 | 2.264.992,55 |
| 2010 | 11.245.846,54 | 7.241.904,51 | 2.875.303,28 |
| 2011 | 20.126.580,96 | 8.845.188.16 | 3.386.812,26 |
| **Total** | **62.123.431,84** | **37.845.173,53** | **13.088.811,05** |

**Fonte:** Ferramenta de extração de dados Discovery — dados SIGEF e Ciasc. Valores históricos.

Do exposto, observa-se que, apenas em 2011, o DEINFRA empenhou R$ 23,51 milhões em elementos da despesa que remetem à terceirização de mão de obra (elementos 34 e 37) e mais R$ 8,84 milhões no que se refere à contratação de consultoria (elemento 35).

Se forem considerados os cinco exercícios constantes da Tabela anterior, nota-se que o DEINFRA teve um dispêndio relativo à mão de obra terceirizada (elementos 34 e 37) de R$ 75,21 milhões, além de R$ 37,84 milhões referentes a serviços de consultoria, sempre em valores históricos.

Ainda em relação à Tabela anterior, chama atenção o aumento dos gastos no elemento 34, passando de R$ 11,25 milhões em 2010 para R$ 20,13 milhões em 2011, em valores históricos, representando um aumento de 78,97%.

Se forem considerados os elementos 34 e 35 somados, 2011 representou um aumento de 66,51% em relação ao exercício de 2010, tendo o gasto passado de R$ 14,12 milhões para R$ 23,51 milhões.

Além dos elementos destacados anteriormente, também pode ser citado o gasto no elemento da despesa 51 — Obras e instalações — constante do GND Investimentos, no total de R$ 184,10 milhões.

Primeiro, é importante ressaltar que, nesse elemento, estão empenhadas despesas que se coadunam com a atividade fim do DEINFRA, portanto não seria de causar espanto valores altos como os aqui citados. Dentro desse elemento, destaca-se a existência do subelemento 80 — Estudos e Projetos, onde foram empenhados, no decorrer do exercício de 2011, R$ 21,11 milhões.

Nesse ponto, é importante citar que, entre as atribuições do DEINFRA, se encontram, conforme já citado anteriormente, "atividades de administração, planejamento, projeto, construção, operação, manutenção, restauração, reposição, adequação de capacidade e ampliação de bens, obras e serviços de interesse do Estado". Assim, entende-se que estudos e projetos são atividades finalísticas da autarquia, portanto deveriam ser realizadas pelo próprio DEINFRA.

Contudo, como se pode observar pelas informações transcritas mais adiante, o DEINFRA há muito tem sido alvo de um desmonte gradativo e silencioso, levando uma das principais autarquias do Estado a ser apenas uma sombra do seu passado, o que leva ao crescimento das despesas com terceirização, anteriormente citadas.

O próprio Tribunal de Contas, em auditoria realizada no DEINFRA, que deu origem ao Processo RLA nº 10/00824591, posteriormente transformado em Tomada de Contas Especial (TCE), elencou uma série de irregularidades, mostrando o desmonte da autarquia supramencionada.

Primeiro, cabe dizer que o processo anteriormente citado tinha como proposta de auditoria fiscalizar os contratos de terceirização do DEINFRA nos exercício de 2009 e 2010.

Do processo supramencionado, observa-se, por exemplo, o Ofício DEINFRA/DIAD nº 050, datado de 9 de novembro de 2010, constante de fls. 117 e 118, encaminhado pelo então Diretor de Administração, Sr. Oscar Francisco da Silva, de seguinte teor:

> [...]
> Permita-me fazer uma breve apresentação das condições humanas com que se encontra o DEINFRA.
> **Em 1999, o DEINFRA, sucessor do DER/SC, durante a realização dos Serviços de Assistência Técnica ao Programa de Manutenção de Rodovias Estaduais de Santa Catarina (PNMRE/SC — BIRD), financiado parcialmente com recursos do Contrato de Empréstimo Internacional BIRD nº 3547-BR, constatou o enxugamento do quadro efetivo de pessoal do DER/SC e alertava, já naquela oportunidade, a necessidade urgente da realização de concurso público. Passaram-se uma década e nada foi feito para reverter uma situação já considerada preocupante do ponto de vista institucional. Atualmente, observa-se uma carência muito grande no número de pessoal de nível superior com consequências diretas na qualidade dos serviços.**
> **É meramente impossível, na atual conjuntura, que o atual quadro de servidores efetivo no órgão tenham condições de dar conta do grande volume de trabalhos sem a devida contratação de terceirizados.** Foi por esta situação crítica que levou o DEINFRA a contratar empresas a prestarem serviços administrativos e de pouca complexidade. **Fato é que a situação chegou a tal**

> **ponto, da falta de servidores, que os contratos que antes tinham a finalidade de prestar serviços auxiliares, obrigatoriamente passaram a exercer função técnicas [sic] e que deveriam ser exercidas por pessoal do quadro. Por outro lado, observa-se que as atividades de empresas terceirizadas avançaram e passaram a prestar serviços em áreas ao qual não estavam habilitadas os estabelecidos nos contratos.**
> Na verdade, não restou alternativa ao administrador em preencher este vazio senão por meio da contratação de terceirizados. Afinal, caso os terceirizados deixarem de fazer os trabalhos, quem os fará? (Grifou-se.)
> [...]

Pelo exposto, observa-se claramente o quão grave é a situação do DEINFRA. O próprio Diretor de Administração da Autarquia, hoje seu ordenador secundário, admitiu o problema, que, mesmo passado quase um ano e meio depois do Ofício anteriormente transcrito, continua exatamente igual, senão pior, já que não há notícia de concurso realizado no período. Lembra-se que o último concurso realizado pelo DEINFRA remete ao longínquo ano de 1984.

Assim, observa-se claramente que, nas palavras do então Diretor de Administração do DEINFRA já citado anteriormente, houve ao longo dos anos um desmonte da autarquia, deixando de ser realizada a reposição de funções de nível superior e que são imprescindíveis ao seu bom funcionamento. Tal fato contribuiu de forma decisiva para que os terceirizados passassem a exercer funções técnicas, privativas de servidor público, fato que por si só define o atual estágio em que se encontra autarquia analisada.

No que se relaciona aos terceirizados, cabe aqui abrir parênteses sobre o Ofício transcrito anteriormente, para dizer que a equipe de auditoria não concordou com a explicação do Sr. Oscar Francisco da Silva ao afirmar que as empresas terceirizadas contratadas prestavam apenas serviços administrativos e de pouca complexidade, pois restou comprovada a participação de terceirizados na atividade fim do DEINFRA, além do que, o próprio Diretor Administrativo admite, conforme citado no parágrafo anterior, os terceirizados exercem funções técnicas privativas de servidor público.

Ainda na linha do desmonte gradativo do DEINFRA, cita-se o documento constante de fls. 120 do Processo de auditoria, assinado pelo responsável pela Gerência de Apoio Operacional (GEAPO) — do DEINFRA/SC, Sr. João Elias Daniel Duarte, de seguinte teor:

> [...]
> **Saliento que o DEINFRA está com grande deficiência de pessoal efetivo, haja vista que não há concurso público desde a década de 80, o que por consequência possui servidores de carreira em grande parte se aposentando ou por se aposentar;** em face de situação relatada, temos dificuldades de melhorarmos a gestão nos contratos vinculados a esta gerência, pois atualmente o setor de expediente, responsável pelos contratos de pessoal, possui um servidor efetivo e um terceirizado, sendo que o déficit de pessoal atinge todos os setores da GEAPO. (Grifou-se.)

Cabe salientar ainda que, entre os documentos citados no Processo de auditoria aqui mencionado, está a Requisição nº 18/10 deste Tribunal, encaminhado ao Diretor de Administração da DIAD à época, Sr. Oscar Francisco da Silva, de seguinte teor:

> No dia 21/10/2010 a equipe de auditoria constatou as situações elencadas abaixo:
>
> [...]
>
> c) o terceirizado Leonardo Dutra Soares, ocupante do cargo de digitador na Gerência de Administração, Finanças e Contabilidade, atualmente faz preenchimento de ofícios para cobrança administrativa, encaminhamento de documentos às seguradoras, para solicitação de guias. Possui acesso ao Sistema de Danos ao Patrimônio, por senha própria, onde insere dados relativos à cobrança de estacionamento de veículos no pátio do DETRAN, bem como acesso ao DETRAN Net, para consulta de dados. Também realiza consultas enviadas por e-mail (o terceirizado possui e-mail oficial do órgão), na qual responde ao público questões técnicas relacionadas a danos.

O Ofício anteriormente transcrito apenas corrobora a informação de que terceirizados contratados pelo DEINFRA realizam atividades privativas de servidores públicos.

De todo o exposto, entende-se que, de forma geral, a Autarquia encontra-se em processo de sucateamento gradativo, com deficiência de pessoal próprio para exercer sua atividade fim em razão da ausência de concurso público e da aposentadoria do pessoal efetivo com o potencial de causar graves problemas à autarquia e ao próprio Estado.

## 2.3.11 Defensoria Dativa x Defensoria Pública

A Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, está prevista no art. 134 da Constituição Federal, conforme segue:

> Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.
> § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Conforme se pode notar, o legislador constitucional deu à Defensoria Pública destaque, mostrando-a como uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado conforme já citado.

Dito isso, importa salientar que Santa Catarina nunca adotou o modelo exigido pela Carta Magna, preferindo oferecer serviço de Defensoria Pública e Assistência Judiciária Gratuita por intermédio da Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil em Santa Catarina (OAB/SC), conforme disposto no art. 104 da Constituição estadual e Lei Complementar nº 155/97 conforme segue:

> DA DEFENSORIA PÚBLICA
>
> Art. 104. A Defensoria Publica será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, nos termos de lei complementar.
> [...]
> Lei Complementar nº 155, de 15 de abril de 1997.
> Institui a Defensoria Pública no Estado de Santa Catarina.
> Art. 1º Fica instituída, pela presente Lei Complementar, na forma do art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina, a Defensoria Pública, que será exercida pela Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, organizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de Santa Catarina (OAB/SC).
> [...]

Para entender melhor essa prática, a OAB/SC disponibiliza lista de advogados aptos a exercerem as funções anteriormente citadas. Após a execução dos serviços, o Estado faz o repasse à OAB/SC (que deve prestar contas do valor recebido), que a título de administração do sistema cobra uma taxa de 10% do total devido, sendo o restante repassado aos advogados por seu trabalho.

Durante anos, o modelo adotado em Santa Catarina foi alvo de denúncias e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADINs), de nº 3892 e nº 4270, ações essas patrocinadas pela Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (ANDPU) e Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP), respectivamente. No dia 14 de março de 2012, o assunto em tela foi levado à pauta do Supremo Tribunal Federal (STF), com decisão desfavorável ao Estado de Santa Catarina, considerando procedentes as ADINs anteriormente citadas, obrigando o Governo catarinense a instalar sua Defensoria Pública no prazo de um ano, conforme Decisão abaixo:

> **Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta, com eficácia diferida a partir de 12 (doze) meses, a contar desta data, contra o voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, que pronunciava a inconstitucionalidade com eficácia ex tunc. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausente, neste julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Falaram, pela requerente Associação Nacional dos Defensores Públicos da

> União — ANDPU (ADIs 3.892 e 4.270), o Dr. Rafael de Cás Maffini; pela requerente Associação Nacional dos Defensores Públicos — ANADEP (ADI 4270), o Dr. André Castro; pelo interessado Governador do Estado de Santa Catarina (ADI 3892), o Dr. Fernando Filgueiras, Procurador do Estado; pelo amicus curie Associação Juízes para a Democracia (ADI 4270), o Dr. Sérgio Sérvulo da Cunha; pelos amici curiae (ADI 4270) Conectas Direitos Humanos, Instituto Pro Bono e Instituto Terra Trabalho e Cidadania, o Dr. Marcos Fuchs; e, pelo Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos. Plenário, 14/03/2012.

Da Decisão anteriormente citada, destaca-se o posicionamento do Relator, Exmo. Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, que afirmou não serem convincentes os argumentos usados pelo Estado na defesa do modelo até então utilizado. Além disso, entendeu que a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados era clara.

Ademais, o Ministro citou ainda que, no caso de Santa Catarina, o convênio com a OAB se dava de forma exclusiva e não de forma suplementar, sendo que "a seccional da OAB naquele Estado supostamente cumpre o papel de que seria da defensoria. Não há outra defensoria em Santa Catarina, há apenas os advogados dativos indicados pela OAB".

O Ministro Joaquim Barbosa fez ainda uma contundente crítica ao modelo de Santa Catarina, conforme segue:

> Não se pode ignorar que enquanto o defensor público, integrante de carreira específica, dedica-se exclusivamente ao atendimento da população que necessita dos serviços de assistência, o advogado privado — convertido em defensor dativo — certamente prioriza os seus clientes que podem oferecer uma remuneração maior do que aquela que é repassada pelo Estado, a qual observa a tabela de remuneração básica dos serviços de advogados.
>
> [...]
>
> Veja-se, a título de exemplo, o fato de que a defensoria dativa organizada pelo Estado de Santa Catarina com o apoio da OAB local não está preparada e tampouco possui competência para atuar, por exemplo, na defesa dos interesses coletivos, difusos ou individuais homogêneos dos hipossuficientes residentes naquele estado, atribuição que se encontra plenamente reconhecida à defensoria pública.

Ainda em suas observações, o Ministro do Supremo Tribunal Federal alegou que o serviço de assistência judiciária não pode ser visto apenas sob o ângulo estatístico "e muito menos da perspectiva da mera economia de recursos".

Como exemplo dos problemas do modelo adotado por Santa Catarina, o Ministro salientou que o fato de os presos do Estado não contarem com defensores públicos faz com que essa realidade tenha impacto direto sobre a regularidade da execução penal, "gerando como consequência o indesejável fato do encarceramento ilegal ou por tempo que excede o regular

cumprimento da pena". Para ele, essa situação em Santa Catarina é "um severo ataque à dignidade do ser humano".

No que se relaciona ao tempo que o Estado de Santa Catarina terá para se adequar ao modelo exigido pela Constituição federal, observa-se que o STF definiu prazo de um ano.

Ainda acerca do julgamento, o Ministro Celso de Mello destacou que não se pode deixar de falar da sua indignação perante a "omissão contumaz" do Estado de Santa Catarina, principalmente pelo fato de 23 anos depois da promulgação da nossa Carta Magna, o Governo nunca ter tomado providências para instalação da Defensoria Pública. E afirmou ainda: "É preciso dizer claramente: o Estado de Santa Catarina tem sido infiel ao mandamento constitucional dos art. 134 e 5º, inciso 74, e essa infidelidade tem de ser suprimida por essa Corte".

Por fim, disse que "é uma questão nacional que interessa a todos, a não ser que não se queira construir a igualdade e edificar uma sociedade justa, fraterna e solidária".

Para o Ministro Celso de Mello, o papel do Defensor Público é viabilizar o acesso dos necessitados à ordem jurídica.

Portanto, o Estado de Santa Catarina terá que, inevitavelmente, estruturar sua Defensoria Pública, a fim de finalmente cumprir a Constituição da República, evitando as sanções legais que certamente decorrerão do seu descumprimento. Lembra-se ainda que o Estado deve se atentar a essa questão com urgência, não só pelo prazo exíguo com que deve ser posta em prática, conforme já citado anteriormente, mas também pelo fato de advogados dativos estarem desistindo de atuar na Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, por receio de não receber do Estado pelos serviços prestados.

A título de informação, a dívida do Estado para com a OAB/SC, em razão dos serviços prestados de Defensoria Dativa e Assistência Judiciária Gratuita, até 31 de dezembro de 2011, era de R$ 99,48 milhões. No decorrer do exercício de 2011, o Estado de Santa Catarina repassou à OAB/SC a quantia de R$ 14,51 milhões.

Soma-se a toda a problemática anterior a questão da autuação, em 2011, da OAB/SC pela Receita Federal em razão do não recolhimento das contribuições previdenciárias dos advogados dativos, autuação esta que está sendo contestada pela própria OAB/SC.

O valor gira em torno dos R$ 22 milhões e pode acabar somado aos quase R$ 100 milhões da dívida para com os Advogados Dativos, já citada anteriormente, em razão de entendimentos de que o Estado é quem deveria recolher a contribuição previdenciária, já que é o tomador do serviço. Segundo informações obtidas, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) está acompanhando o caso e tentando evitar que o Estado seja responsabilizado pela falta de recolhimento dessas contribuições previdenciárias. O fato é que o Estado precisa estar atento à situação anteriormente relatada, inclusive pelos valores envolvidos, que são de grande monta. E toda a situação destacada nesse item merece a atenção da Corte de Contas catarinense.

## 2.3.12 Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC)

O Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC), vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, tem como objetivo promover

o desenvolvimento socioeconômico catarinense, por meio da concessão de financiamentos de incentivo ao investimento e à operação ou participação no capital de empresas instaladas em Santa Catarina.

Criado pela Lei nº 7.320/88 e atualmente regido pela Lei nº 13.342/05, os incentivos concedidos pelo PRODEC têm as seguintes características:

- montante equivalente a até setenta e cinco por cento do valor do incremento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) gerado pelo empreendimento incentivado;
- até duzentos meses para fruição dos incentivos, contados a partir do início das operações do empreendimento incentivado;
- até cento e vinte meses de carência para o início da amortização, contados a partir do início da fruição dos benefícios, devendo cada parcela liberada ser quitada ao final do prazo de carência;
- os valores liberados são atualizados pelo mesmo índice adotado para atualização de tributos estaduais, sobre eles incidindo juros de no máximo doze por cento ao ano.

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Catarinense (FADESC), vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda, constitui-se na estrutura financeira do PRODEC, ao qual compete recolher ao Tesouro do Estado, e este registrará sob a rubrica de Receitas Correntes Tributárias (ICMS), após a quitação integral do contrato de mútuo, o valor nominal correspondente ao somatório das parcelas pagas pela empresa beneficiária do PRODEC.

Nesses termos, buscando confirmar o reconhecimento como receitas tributárias, pelo Governo Estadual, das amortizações derivadas de contratos do PRODEC já encerrados, foram solicitadas ao Gestor do FADESC informações pertinentes ao tema.

Note-se que toda a arrecadação gerada pelo PRODEC — especificamente aquela originária do ICMS, enquanto não convertida em receita tributária, não compõe a base de cálculo dos recursos destinados às áreas de educação e saúde, aos Poderes e Órgãos e à UDESC.

A resposta encaminhada pelo Gestor do FADESC seguiu nos seguintes termos:

> • até 31/03/2012 havia um montante amortizado de contratos do PRODEC já encerrados, ainda não convertidos em receitas tributárias, da ordem de R$ 46,13 milhões — já deduzido o percentual devido aos municípios (25%);
> • até maio/2005 o pagamento das parcelas do PRODEC era efetuado como ICMS Normal, ou seja, era registrado como receita tributária;
> • valores que ingressaram entre junho/2005 e junho/2008, o repasse aos municípios se dá de forma parcelada — de 18 a 60 vezes;
> • valores que ingressaram entre julho/2008 e julho/2011, estão sendo repassados aos municípios mensalmente à medida que ingressam no FADESC, conforme Acordo Extrajudicial entre Estado e Federação Catarinense de Municípios (FECAM);

> • a partir de agosto/2011 os repasses aos municípios estão sendo efetuados no momento da fruição dos incentivos; e
> • aos demais participantes do ICMS o repasse, a partir da competência junho/2005, se dará após a quitação integral do contrato de mútuo.

Outrossim, quanto ao reconhecimento como receita tributária das amortizações dos contratos encerrados, assinalou[7]:

> [...]
> Quanto à transferência para o Tesouro dos contratos encerrados e o consequente **reconhecimento da Receita Tributária, não ocorreu** em virtude de que se o fizermos conforme determina a legislação, o repasse aos municípios ocorrerá em duplicidade, uma vez que os mesmos já estão recebendo. Assim, há necessidade de criarmos um mecanismo para excluirmos a participação dos municípios quando do encerramento dos contratos (esta forma já está sendo estudada). **Entretanto, cabe ressaltar que já foi lançado como Receita Tributária, o valor de R$ 44.666.996,98, que ingressaram no Tesouro até 05/2005 como Receita Tributária — ICMS Normal.** Assim, mesmo antes do encerramento dos contratos, em decorrência do reconhecimento deste valor como Receita Tributária, automaticamente todos os participantes do ICMS, receberam a parte que lhes cabia. (Grifo nosso.)

Das informações prestadas pelo Gestor do FADESC, verifica-se que os recursos devidos aos municípios estão sendo equacionados/regularizados.

Porém, considerando os dados repassados em relação aos contratos do PRODEC encerrados até 31 de março de 2012, existe um montante de R$ 46,13 milhões pendentes de reconhecimento como receitas tributárias, o que, segundo aquele Gestor, depende da implementação de procedimento que exclua a participação dos municípios sobre esses valores.

No mesmo sentido, esta Corte buscou com o FADESC informações sobre o tratamento dado aos ativos recebíveis do Fundo — contratos do PRODEC, cedidos e transferidos pelo Governo do Estado[8] à SCPar S.A., quando da sua criação, no montante de R$ 430 milhões, pelo que o seu Gestor assinalou:

> [...]
> No caso dos valores terem sido transferidos à SCPar, quando do encerramento do contrato, o **FADESC não transferirá recursos financeiros e sim a sua participação no Capital Social da SCPar**, registrada na conta 1.4.1.1.1.03 — Participações Societárias (que é onde está registrado no FADESC o valor transferido), tendo como contrapartida a Receita Tributária, ou seja, **mesmo que não tenha**

[7] Ofício FADESC nº 001/12, de 16/04/2012.
[8] Decreto nº 3.748/05, alterado pelo Decreto nº 3.455/10.

> **sido transferido recurso financeiro o Tesouro considerará o valor como ICMS** e consequentemente efetuará a distribuição a todos os participantes da Receita Tributária — ICMS, exceto aos municípios, onde o repasse da sua participação está sendo efetuado conforme especificamos anteriormente. (Grifo nosso.)

O representante do Fundo esclarece que os valores transferidos à estatal foram lançados à conta de Participações Societárias, e que, quando do encerramento daqueles contratos, o FADESC irá transferir a referida participação ao Tesouro do Estado; este, por sua vez, irá reconhecer os valores correspondentes como receita tributária.

Em tempo, importante mencionar que a SCPar S.A., em 2009, buscando suprir o seu caixa para fazer frente a obrigações financeiras, realizou oferta pública de recebíveis do PRODEC, a qual resultou na cessão de vários contratos, envolvendo valores expressivos[9]. Seguindo, consultando o Balancete do FADESC de dezembro/2011, verifica-se que a conta 1.4.1.1.1.03.00.00 — Participações Societárias/Adiantamento para Aumento de Capital — registra o valor de R$ 281,13 milhões, correspondentes à SCPar S.A.

No entanto, tais informações suscitam alguns questionamentos da seguinte ordem:

- o porquê da diferença de valores entre os ativos cedidos à estatal (R$ 430 milhões) com aqueles consignados no balanço do FADESC a título de participações acionárias (R$ 281,13 milhões);
- a ausência de dados sobre a existência de contratos do PRODEC cedidos e já encerrados;
- a forma contábil, pouco compreensível, adotada por FADESC e Tesouro do Estado para conversão dos valores relativos aos contratos do PRODEC em receita tributária;
- a inexistência de dispositivo legal quanto à apropriação em participações acionárias, pelo FADESC, dos ativos cedidos à SC Par S.A.;
- os reflexos no FADESC, decorrentes da cessão onerosa de recebíveis dos contratos do PRODEC realizada pela SCPar S.A.

Do exposto, o Corpo Técnico do Tribunal entendeu que as situações concluídas acima exigem mais esclarecimentos, seja no âmbito deste Parecer Prévio ou em oportuno procedimento fiscalizatório de competência da Diretoria de Controle da Administração Estadual.

## 2.4 Ressalvas e Recomendações das Contas de 2011

### 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

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

**I.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 de 2011 alcançaram a cifra de R$ 699,42 milhões, contrariando a norma dos arts. 62 e 63 da Lei nº 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 extraorçamentários, 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 por meio 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 por meio 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, consequentemente, 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 nº 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 feitos 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 das 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 arts. 62 e 63 da Lei nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto nº 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 por meio 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 nº 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 pela Decisão nº 2.440/08, exarada nos autos do Processo APE 06/00471942.

### II.15 Ciência e Tecnologia

Atender ao art. 26 da Lei nº 14.328/08, segundo o qual a aplicação dos recursos destinados à ciência e tecnologia deve ocorrer metade por intermédio 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 nº 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 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 aos 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 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 nº 381/07.

# CONCLUSÃO

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 apontadas.

Florianópolis, em 29 de maio de 2012.

**Adircélio de Moraes Ferreira Junior**
Conselheiro Relator

# PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

## CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
## EXERCÍCIO 2011

| | |
|---|---|
| PARECER MPTC/Nº | MPTC/9710/2012 |
| PROCESSO Nº | PCG 12/00175554 |
| ORIGEM | Governo do Estado de Santa Catarina |
| RESPONSÁVEL | João Raimundo Colombo |
| ASSUNTO | Contas do Governo do Estado — Exercício de 2011 |

## 1 DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, relativas ao exercício de 2011, observado o que dispõe o artigo 47 da Lei Complementar nº 202/00.

A análise das Contas do Governo tem base no Balanço Geral do Estado e no Relatório do Órgão Central do sistema de controle interno do Poder Executivo, devendo refletir de forma consolidada as execuções orçamentária, financeira e patrimonial do exercício que anteceda a referida prestação.

A análise inclui as contas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, bem como do Ministério Público e do Tribunal de Contas, abrangendo ainda a administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes e não dependentes.

Cabe a este Ministério Público Especial uma análise sucinta, destacando os resultados apurados pelo Relatório Técnico do Tribunal de Contas, manifestando-se conclusivamente pela aprovação ou rejeição das Contas do Governo do Estado relativas ao exercício de 2011, com fundamento no art. 48 da Lei Complementar nº 202/00.

## 2 DA INSTRUÇÃO

A análise das contas do Governo do Estado de Santa Catarina pela Diretoria de Controle da Administração Estadual do Tribunal de Contas deu origem ao Relatório Técnico

sobre as Contas do Governo do Estado — Exercício de 2011 (Relatório DCE/DCGOV nº 210/12).

O Relatório foi encaminhado a este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas por meio da Guia GAC/AMF nº 4352912, às 18 horas do dia 7 de maio de 2012, para competente manifestação deste Ministério Público Especial, nos termos do art. 74 do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

# 3 DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, na sua missão Constitucional e legal de guarda lei e fiscal de sua execução, regrada na Constituição Federal, Estadual e na Lei Complementar nº 202/00, ao analisar a Prestação de Contas do Governo do Estado e o Relatório Técnico nº DCE/DCGOV 210/12, produzido pela Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE), destaca os seguintes resultados apurados na avaliação da gestão dos recursos públicos do Governo do Estado:

## 3.1 Análise das Demonstrações Contábeis

### 3.1.1 Resultado Orçamentário do exercício, representado pelo confronto entre a Receita e a Despesa realizada no período, foi SUPERAVITÁRIO em R$ 308,18 milhões (Item 2.1.5.1.1).

A presente análise segue os ditames da Lei nº 4.320/64, que impõe as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Analisando as receitas orçamentárias auferidas pelo Governo do Estado no exercício de 2011, verifica-se que o Estado de Santa Catarina obteve uma receita bruta de R$ 21,29 bilhões, obtendo assim um incremento de 12,84% em relação ao exercício de 2010. Contudo, retirando-se o valor relativo às deduções, que somaram o montante de R$ 6,03 bilhões, chega-se a uma receita orçamentária arrecadada de R$ 15,26 bilhões.

Em relação à expectativa de arrecadação, verifica-se que houve uma diminuição em relação à efetiva arrecadação, já que a Lei Orçamentária Anual (LOA) estimou a receita orçamentária total para o exercício de 2011 em R$ 15,02 bilhões, que confrontada com a receita efetivamente arrecadada de R$ 15,26 bilhões resulta num montante a maior da ordem de R$ 237,04 milhões, superando a expectativa de arrecadação.

Considerando a receita arrecadada por nível de categoria econômica, verifica-se que as receitas correntes somaram R$ 15,08 bilhões, representando 98,86% do total da receita ar-

recadada. Já as Receitas de Capital chegaram a um montante de R$ 174,5 milhões, ou seja, 1,14% das receitas totais.

No que se refere às despesas, foram efetivamente realizadas pelo Governo do Estado despesas no montante de R$ 14,95 bilhões.

Em relação às despesas por categoria econômica, em 2011, as despesas correntes totalizaram R$ 13,42 bilhões, representando 89,78% da despesa orçamentária total, sendo que os gastos de capital somaram R$ 1,52 bilhões, isto é, 10,22% do total da despesa orçamentária do Estado.

Já em relação ao nível de agrupamento de funções de governo, tem-se que, no exercício 2011, o maior volume de recursos foi aplicado com a previdência social, R$ 2,79 bilhões, ou seja, 18,71% da despesa orçamentária total.

Na sequência, o segundo maior valor é o da Educação, com R$ 2,34 bilhões, equivalentes a 15,68% do total de gastos estaduais.

Funções Sociais, como Saúde e Segurança Pública, somaram R$ 2,17 bilhões (14,54%) e R$ 1,69 bilhão (11,32%) das despesas, respectivamente.

Outras funções importantes também realizaram despesas, tais como, Encargos Especiais (10,35%), Judiciário (7,21%), Transporte (3,46%), Legislativo (3,05%), Agricultura (3,04%), restando às demais funções (6,01%) o total das despesas do Estado.

Por fim, a composição da despesa orçamentária realizada pelo Estado em relação à Administração Direta foi de 74,48%, enquanto a Administração Indireta alcançou 25,52% das despesas (Autarquias — R$ 2,89 bilhões; Fundações — R$ 469,88 milhões; e Empresas Estatais dependentes — R$ 455 milhões).

Em relação às despesas executadas por Órgãos, o Poder Executivo reúne 85,08% da despesa do Estado, seguido, na ordem, pelo Judiciário (6,04%), Legislativo (2,74%), Ministério Público (2,99%) e TCE/SC (1,03%).

De todo o exposto e verificada a receita arrecadada de R$ 15,26 bilhões, e a despesa realizada de R$ 14,95 bilhões, constata-se que o Governo do Estado obteve um resultado da execução orçamentária correspondente a um superávit de R$ 308,18 milhões.

Em relação a esse resultado orçamentário, destaca-se que o Estado de Santa Catarina apresentou melhora em comparação ao exercício anterior, já que, no exercício de 2010, houve um superávit orçamentário de apenas R$ 2,03 milhões.

Sendo assim, conclui-se que o Estado cumpriu o disposto na Lei nº 4.320/64, em seu art. 48, "b", c/c o artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101 — Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista ter realizado despesas menores que sua arrecadação, resultando num superávit orçamentário de R$ 308,18 milhões.

### 3.1.2 Resultado Patrimonial do Exercício, apurado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais indica um SUPERÁVIT Patrimonial da ordem de R$ 1,02 bilhão (Item 2.1.5.4)

A Demonstração das Variações Patrimoniais é evidenciada no "Anexo 15" da Lei nº 4.320/64. Esse demonstrativo reflete as alterações resultantes e independentes da execução orçamentária ocorridas no patrimônio durante o exercício financeiro.

Em relação a esse item, conclui-se que o Estado apresentou um superávit patrimonial de R$ 1,02 bilhão, havendo uma drástica diminuição em comparação ao exercício de 2010, que apresentou um superávit de R$ 29,1 bilhões.

No entanto, cabe destacar que o representativo montante apresentado, no exercício de 2010, deu-se em virtude de o passivo atuarial ter seu impacto na situação líquida, anulado por conta do lançamento de contas redutoras, possibilitando uma melhora de aproximadamente R$ 28 bilhões.

De qualquer forma, conforme apontado pela Instrução, merece destaque o excelente trabalho realizado pela Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, à medida que está plenamente alinhada às mudanças necessárias às adequações aos novos padrões estabelecidos, ressaltando a qualidade do setor contábil do Poder Executivo Estadual.

### 3.1.3 Resultado Financeiro do Exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, demonstra um SUPERÁVIT financeiro de R$ 1,59 bilhão (Item 2.1.5.5.2.3)

Segundo a Instrução, em 31 de dezembro de 2011, o Ativo Financeiro do Estado foi de R$ 6,49 bilhões, verificando-se um aumento em relação ao exercício anterior de 27,14%. Já o Passivo Financeiro somou R$ 4,86 bilhões, isto é, 37,85% superior ao registrado no exercício de 2010.

No entanto, foi encontrada, novamente, divergência em relação à dívida com a Defensoria Dativa, já que o Estado, em que pese as ressalvas anteriormente anotadas, não está fazendo a correta atualização dos dados referentes à obrigação financeira para com a Defensoria Dativa.

Nesse sentido, após os ajustes realizados pela Instrução deste Tribunal, chegou-se a um montante de R$ 99,48 milhões apurado com a dívida com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC), relativa à Defensoria Dativa.

Para resolver a situação, o Tribunal de Contas remeteu os Ofícios de nº 2.237/12 e nº 2.238/12, respectivamente, à Secretaria de Estado de Justiça e da Cidadania e à OAB, no intuito de obter o valor efetivo da dívida do Estado com a OAB, que se manifestou no sentido de que a dívida do Estado, em 31 de dezembro de 2011, somava o montante de R$ 99,47 milhões.

Pelo exposto, considerando o Ativo Financeiro do Estado de R$ 6,49 bilhões, e o Passivo Financeiro (ajustado) de R$ 4,95 bilhões, verifica-se um superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de R$ 1,59 bilhão.

Em relação à situação financeira demonstrada no Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina em 31 de dezembro de 2011, destaca-se melhora em relação ao ano anterior, já que, no exercício em questão, foi apurado um superávit financeiro de R$ 1,59 bilhão, enquanto que, no exercício de 2010, o Balanço Patrimonial foi encerrado com um superávit financeiro de R$ 1,19 bilhão, significando um incremento de cerca de R$ 40 milhões. Dessa forma, podemos concluir que, em 31 de dezembro de 2011, o Ativo Financeiro do Estado cobria toda a sua dívida flutuante com sobras de R$ 1,59 bilhão.

Fazendo uma análise geral do comportamento financeiro das Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, constatamos uma evolução positiva entre os exercícios de 2003 a 2011.

| EXERCÍCIO | SITUAÇÃO LÍQUIDA FINANCEIRA (EM BILHÕES) |
|---|---|
| 2003 — déficit | (0,48) |
| 2004 — déficit | (0,17) |
| 2005 — superávit | 0,07 |
| 2006 — déficit | (0,14) |
| 2007 — superávit | 0,53 |
| 2008 — superávit | 1,06 |
| 2009 — superávit | 1,16 |
| 2010 — superávit | 1,19 |
| **2011 — superávit** | **1,59** |

Esse comportamento do resultado financeiro evidencia que o Governo do Estado, não só no exercício de 2011, mas desde 2003, com exceção do exercício de 2006, vem se preocupando em recuperar e manter o equilíbrio financeiro de forma a atender o disposto no art. 48, "b" da Lei nº 4.320/64, c/c artigo 1º, § 1º, da LRF, tanto que hoje possui uma situação financeira saudável, conforme acima demonstrado.

Dessa forma, podemos concluir que o Estado vem cumprindo o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101 — Lei de Responsabilidade Fiscal, eliminando a insuficiência de caixa apurada em exercícios anteriores e encerrando o ano de 2011 com superávit financeiro.

### 3.1.4 Despesas de Capital no período somaram R$ 1,52 bilhão, acima, portanto, do valor das Operações de Crédito, que somaram R$ 96,19 milhões, atendendo ao disposto no art. 167, III, da Constituição Federal, que limita as Operações de Crédito ao montante das Despesas de Capital (Item 2.1.4.2)

A Constituição Federal em seu art. 167, III, estabelece a chamada "regra de ouro", em que os recursos originários de operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, ressalvado quando houver lei específica e aprovada por maioria absoluta.

A "regra de ouro" procura preservar o patrimônio, à medida que impõe que as despesas realizadas com recursos de operações de crédito produzam variação patrimonial positiva.

Destaca-se que, nesse aspecto, o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, atendeu plenamente a esse critério ao realizar Operações de Crédito de apenas R$ 96,19 milhões e Despesas de Capital no valor de R$ 1,52 bilhão, ou seja, 10,22% das despesas totais, diminuindo em relação ao exercício de 2010, quando representaram cerca de 11,82% das despesas.

Segundo a Instrução, diferente das despesas correntes, nos gastos de capital o período demonstrado evidencia oscilações, alternando crescimentos e quedas anuais, destacando-se os crescimentos anuais de 39,46% ocorridos em 2008, e 11,98% em 2009 — impulsionados, em grande parte, pelo aumento nos investimentos e as queda nos dois últimos exercícios.

### 3.1.5 As Operações de Crédito realizadas no exercício em exame totalizaram R$ 96,19 milhões, representando 0,70% das Receitas Correntes Líquidas (13,79 bilhões), abaixo, portanto, do limite de 16% estabelecido na Resolução nº 43/01 do Senado Federal (Item 2.1.6.5 dos Autos)

As receitas de Operações de Crédito realizadas em 2011 totalizaram R$ 96,19 milhões, representando cerca de 0,70% das Receitas Correntes Líquidas, que somaram o montante de R$ 13,79 bilhões.

Sendo assim, podemos concluir que o total das Operações de Crédito, no exercício em tela, situou-se bem abaixo do limite de 16% das Receitas Correntes Líquidas, cumprindo o preceituado pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal, contribuindo para que o Estado, no exercício de 2012, melhore a sua capacidade de endividamento com o crescimento nominal das Receitas Correntes Líquidas.

### 3.1.6 A Dívida Consolidada Líquida somou ao final do exercício R$ 6,30 bilhões, correspondendo a 45,67% do valor das Receitas Correntes Líquidas (R$ 13,79 bilhões), portanto abaixo do limite de 200% do valor da Receita Corrente Líquida, estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Item 2.1.6.3.5)

A Dívida Consolidada corresponde ao total das obrigações financeiras do Estado contraídas por meio de leis, contratos, convênios, operações de crédito, entre outros, para amortização em prazo superior a 12 meses e apurada sem duplicidade.

Verifica-se que a Dívida Consolidada Líquida do Estado apresentou um montante de R$ 6,30 bilhões, correspondendo a 45,67% do valor da Receita Corrente Líquida, ficando assim abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal, que é de até duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida.

Apesar de elevada, de restringir novos empréstimos e de consumir anualmente uma parcela significativa do orçamento do Estado no desembolso da sua amortização e de seus encargos, a Dívida Consolidada Líquida está dentro do limite estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

### 3.1.7 As Despesas com Pessoal somaram R$ 7,06 bilhões, que, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas no valor de R$ 13,79 bilhões, representaram 51,22% desta, portanto abaixo dos limites: total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente. Na análise individual por Poder e Órgão, também não foram ultrapassados os respectivos limites globais e prudenciais (Item 2.1.6.2)

As despesas com pessoal consolidadas são compostas pela soma dos Poderes e Órgãos mencionados no art. 20 da Lei nº 101/00 — Lei de Responsabilidade Fiscal, englobando o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Conforme apurado pela Instrução, o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, realizou despesas com pessoal no montante de R$ 7,06 bilhões, mantendo o nível de comprometimento das Receitas Correntes Líquidas em torno de 51,22%, ou seja, abaixo do limite total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente, cumprindo assim o estabelecido no art. 19, inciso II, da Lei nº 101/00 — Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação ao exercício de 2010, houve um aumento da participação das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, que passou de 51,10% da RCL para os atuais 51,22% da RCL, perfazendo uma diferença de 0,12%.

Fazendo uma análise individualizada de cada Poder e Órgão, constata-se que dos 51,22%, das Receitas Correntes Líquidas o Poder Executivo foi responsável pelo maior gasto, 41,80%, seguido pelo Poder Judiciário (5,20%), a Assembleia Legislativa do Estado (1,89%), o Ministério Público Estadual (1,60%) e o Tribunal de Contas do Estado (0,73%), todos eles dentro de seus respectivos limites.

### 3.1.8 Na avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011, apurou-se que o Estado alcançou as metas de Receita Total, Resultado Primário, Resultado Nominal e de Dívida Líquida (Item 2.1.6.3)

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 4º, § 1º, estabelece que devam integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias os Anexos de Metas Fiscais para receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública. Estabelece também, em seu art. 9º, § 4º, que, até o final dos meses de fevereiro, maio e setembro, o Poder Executivo deverá demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública realizada na Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia Legislativa.

Analisando o comparativo entre as metas de receitas totais previstas e realizadas para 2011, apresentado pela Instrução e registrado no Relatório Técnico, verifica-se que o Estado superou a meta de Receita Total em cerca R$ 1,35 bilhão, pois alcançou a receita orçamentária de R$ 15,26 bilhões e havia previsto uma receita de R$ 13,91 bilhões.

Já em relação à despesa total, comparada com a meta de despesa constante da LDO para 2011, fixada em R$ 14 bilhões, observa-se que o Estado não atingiu a meta planejada, excedendo-a em R$ 95 milhões, executando a "despesa total" de R$ 14,95 bilhões. No entanto, cabe ressaltar que não houve desequilíbrio financeiro, já que o excedente de receita, acima demonstrado, superou o excedente de despesas.

O Resultado Primário indica se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as Receitas Primárias são capazes de suportar as Despesas Primárias. Ao final do exercício de 2011, verificou-se que o Estado obteve um resultado primário positivo de R$ 1,26 bilhão, superando a meta estabelecida na LDO (R$ 874 milhões).

Já o Resultado Nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior, medindo a evolução da Dívida Fiscal Líquida. O Estado obteve um Resultado Nominal negativo de R$ 929,96 de milhões, sendo, portanto, atingida a meta, já que a LDO autorizou uma aplicação máxima da Dívida Fiscal Líquida em R$ 228,66 milhões, porém o que ocorreu foi uma diminuição de R$ 929,96 milhões.

Com relação ao item Dívida Consolidada Líquida, a meta prevista na LDO para 2011 era de R$ 6,76 bilhões. Ao fim do exercício de 2011, o Estado obteve para o item em tela um montante de R$ 6,30 bilhões (45,67% da RCL), ficando, portanto, R$ 46 milhões aquém da meta estipulada, cumprindo a meta para Dívida Consolidada Líquida, já que atingiu um nível de endividamento menor que o previsto.

## 3.2 Análise das Funções de Governo

### 3.2.1 Os gastos com Ciência e Tecnologia somaram R$ 301,70 milhões, superior, portanto, ao mínimo de 2% das receitas correntes (R$ 21,11 bilhões), previsto pelo art. 193 da Constituição Estadual (Item 2.1.7.3)

Segundo o que estabelece a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu art. 193, cabe ao Estado destinar à pesquisa científica e tecnológica pelo menos 2% de suas receitas correntes, excluindo-se as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando metade à pesquisa agropecuária, liberadas em duodécimos.

O valor mínimo para a referida aplicação no exercício 2011, ou seja, 2% das receitas correntes (R$ 21,11 bilhões), alcançou o valor de R$ 301,70 milhões.

Analisando os Autos, verifica-se que o Estado aplicou o montante de R$ 301,78 milhões, ou seja, R$ 73,35 mil acima do limite mínimo estipulado para o exercício de 2011, cumprindo, portanto, o exigido pelo art. 193 da Constituição Estadual.

### 3.2.2 Os gastos com Entidades Culturais não foram realizados a contento, cumprindo o estabelecido no art. 173, IV, da Constituição Estadual (Item 2.1.7.4)

É dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional e catarinense, conforme dispõe o art. 173 da Constituição do Estado de Santa Catarina, e ainda, em seu inciso VI, determina que o Estado apoie as entidades culturais, especialmente a Academia Catarinense de Letras e o Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina.

Conforme exposto nos Autos, verifica-se que o Estado de Santa Catarina empenhou à Academia Catarinense de Letras o valor de R$ 2.805,00, no entanto esse valor não chegou a ser repassado.

Em relação ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina, durante o exercício de 2011, foi recebido o valor de R$ 150.000,00.

De todo exposto, verifica-se o descumprimento ao prescrito no inciso VI do art. 173 da Constituição Estadual, já que não houve pagamento à Academia Catarinense de Letras.

### 3.2.3 As despesas empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram o valor de R$ 1,34 bilhão, equivalente a 12,06% da receita com impostos e transferências, alcançando o percentual mínimo de 12%, cumprindo o exigido pelo art. 77, II, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Item 2.1.7.2.1)

O Governo do Estado, segundo os ditames do art. 77, II, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deve aplicar em Ações e Serviços Públicos de Saúde o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos estabelecidos no art. 155 da Constituição da República, 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.

Antes de adentrarmos no mérito, convém destacar que, no decorrer do exercício de 2010, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 55, dando nova redação ao art. 50 do ADCT da Constituição Estadual. A citada alteração vedou a inclusão de inativos para fins de apuração do percentual mínimo de 12% da Receita Líquida de Impostos a ser aplicada na área da Saúde.

Importante salientar que o Governo do Estado de longa data utiliza-se das despesas com inativos para alcançar o percentual mínimo com gastos na área da Saúde exigido pela Constituição, fato este que não poderá mais ser tolerado no exercício de 2011.

Analisando os Autos, verifica-se que o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, obteve um montante de Receita Líquida de Impostos e Transferências no valor de R$ 11,15 bilhões, restando uma aplicação legal mínima de 12% no valor de R$ 1,33 bilhão.

Com base nos dados apresentados, constata-se que foi aplicado em saúde o montante de R$ 1,34 bilhão, equivalente a 12,06% das receitas de impostos e transferências.

Por fim, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas conclui que as despesas relativas aos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram o montante de R$ 1,34 bilhão, atingindo o percentual de 12,06% das receitas líquidas de impostos e transferências, atendendo ao limite mínimo de 12% estabelecido pelo art. 77, inciso II, § 4º, do ADCT.

### 3.2.4 Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, considerando o valor base de cálculo da arrecadação no montante de R$ 11,15 bilhões, deveriam ser de R$ 2,79 bilhões. Foram gastos R$ 2,96 bilhões em educação, o equivalente a 26,57% das Receitas Resultantes de Impostos, portanto acima do mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal (Item 2.1.7.1.1)

Conforme determina a Constituição do Estado de Santa Catarina, em seu art. 9º, V, é dever do Estado proporcionar meios de acesso à educação, à cultura e à ciência.

Este Ministério Público Especial entende que a sociedade e o constituinte têm consciência de que o desenvolvimento do País, a geração de emprego e renda, a melhoria da qualidade de vida e a consolidação do processo democrático passam necessariamente pela educação e bons serviços de saúde de seu povo, sendo uma forma de inclusão social, na qual se desenvolvem cidadãos dignos, conscientes e comprometidos com sua função social.

A Instrução, ao analisar o cumprimento dos gastos mínimos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, desconsiderou os gastos do Tesouro com pagamento dos inativos da Educação, conforme entendimento reiterado em exercícios anteriores.

Dessa forma, restou evidenciado pela Diretoria de Controle da Administração Estadual (DCE) que o Governo do Estado aplicou com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2011, a importância de R$ 2,49 bilhões, representando 22,35% da receita corrente líquida de impostos e transferências, abaixo, portanto, do limite de 25% exigido pela Constituição.

Cabe destacar que essa situação em que o Estado somente consegue alcançar o limite mínimo de 25% com a Educação incluindo despesas com os inativos é recorrente. Inclusive este Ministério Público Especial, bem como o Tribunal Pleno, tem se manifestado no sentido de aceitar a inclusão de tais despesas, sempre reiterando que o Estado adote medidas eficientes para solucionar a situação.

Em relação a essa questão, em nossa manifestação referente ao exercício de 2010, concluímos pela aprovação das contas, com a determinação para que o Governo do Estado elabore um "plano/projeto concreto para que, efetivamente, diminua, nos próximos exercícios, a participação dos inativos no cumprimento do índice mínimo constitucional da receita líquida de impostos e transferências em gastos com a Educação e a Saúde, já que o plano de exclusão paulatina dos gastos com inativos em educação e saúde da ordem de 5% ao ano proposto pela SEF, iniciado a partir do exercício de 2007, tem se mostrado ineficiente, conforme demonstrado neste Parecer" (Itens 3.2.3. e 3.2.4).

Como analisado no item anterior, em relação à Saúde, o Governo do Estado solucionou o problema, já que alcançou o percentual de 12,06% das receitas com impostos sem a participação de inativos. No entanto, no que se refere à Educação, persiste a situação.

Para recordamos a questão, foi elaborada uma proposta pela Secretaria de Estado da Fazenda que apresentava um plano de exclusão paulatina dos gastos com inativos em educação e saúde para cômputo da aplicação mínima da ordem de 5% ao ano a partir do exercício de 2007. Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Fazenda tem honrado a proposta oferecida, já que, para fins de cálculos com manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2011, deduziu 25% desse valor, haja vista o exercício de 2011 ter sido o quinto ano da referida proposta de exclusão de 5% a cada ano, demonstrando interesse em regularizar a situação condenada pelo Tribunal de Contas.

Analisando os números, verifica-se que o Governo de Santa Catarina diminuiu a participação dos inativos em 2009, voltou a piorar no exercício de 2010, e novamente obteve uma melhora no exercício de 2011.

No exercício de 2008, o valor necessário para cumprir o percentual mínimo foi de R$ 240,257 milhões, representando 12,72% do valor a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino. Já em 2009, foi preciso utilizar R$ 170,801 milhões para atingir-se o percentual mínimo constitucional de 25%. Isso representou 8,57% do valor a ser aplicado no exercício (R$ 1,992 bilhão), diminuindo assim a participação dos inativos para o alcance das aplicações.

No exercício de 2010, foi preciso utilizar R$ 334,51 milhões para atingir-se o percentual mínimo constitucional de 25%. Isso representou 13,95% do valor a ser aplicado no exercício (R$ 2,394 bilhões).

Já no exercício de 2011, foi aplicado a menor, ou seja, excluindo-se os inativos, o valor de R$ 295,80 milhões, que representam 10,62% do valor a ser aplicado no exercício, é de R$ 2,79 bilhões.

Do acima exposto, podemos concluir que, no caso da utilização de inativos para compor a aplicação em educação, o Estado, apesar de diminuir seu uso em termos percentuais em relação ao exercício de 2011 (75%), continua com um percentual ainda elevado em relação à participação de inativos no computo total (10,62%).

Isso quer dizer que diminuir a participação em relação ao total da despesa com inativos do cálculo do percentual mínimo de aplicação, chegando a 75% do total do IPREV, não é medida suficiente para solucionar a situação, o que nos revela que o planejamento para exclusão dos inativos na Saúde não é satisfatório.

Sendo assim, podemos concluir que, no exercício em tela, o Governo do Estado excluiu 25% dos gastos com inativos das despesas com educação, cumprindo a proposta entregue ao Tribunal de Contas do Estado, já que, no exercício de 2010, excluiu cerca de 20%.

Entretanto, é importante ressaltar que não só o Estado de Santa Catarina, mas também vários Estados brasileiros se enquadram na mesma situação, somente alcançando o índice constitucional de 25% da arrecadação se considerados os gastos com inativos.

Ademais, o próprio Tribunal de Contas, devido à difícil situação do Estado nos últimos anos, vem considerando tais despesas como aplicação de recursos na Educação, como ocor-

reu em exercícios anteriores, desde que o Governo do Estado se comprometa a eliminar os gastos com inativos durante os próximos exercícios.

Dessa forma, concluímos pela aplicação de R$ 2,96 bilhões em gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, isto é, 26,57% das receitas resultantes de impostos e transferências arrecadadas no exercício de 2011, sendo observada a aplicação mínima de 25%, conforme estabelece o art. 212 da Carta Magna.

Ressalta-se, novamente, que, apesar de o Estado estar cumprindo com a exclusão de 5% ao ano do total de encargos com inativos da Saúde, por outro lado a participação dos inativos para o alcance constitucional dos 25% com a Educação não tem se mostrado eficiente.

Sendo assim, reiteramos o entendimento exarado no Parecer das Contas do exercício de 2010 de que o Governo do Estado, representado pela Secretaria de Estado da Fazenda, deva elaborar um plano concreto para que, efetivamente, diminua nos próximos exercícios a participação dos inativos no cumprimento constitucional dos 25% da receita líquida de impostos e transferências com a Educação.

### 3.2.5 Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, considerando os recursos do FUNDEB, foram de R$ 1,63 bilhão (95,92%), restando cumprida EC 53/06 c/c Lei nº 11.494/07 (Item 2.1.7.1.2)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme disposto na Lei nº 11.494/07, tem por objeto arrecadar fundos dos Estados e Municípios para posterior aplicação na Educação Básica Pública.

Ressalta-se que, em relação aos recursos do FUNDEB, o Governo do Estado somente poderá aplicar nos ensinos fundamental e médio, podendo ser aplicados também nas parcelas da educação de jovens e adultos e da educação especial, relacionadas ao ensino fundamental, bem como no ensino profissional integrado e nas parcelas da educação de jovens e adultos e da educação especial, relacionadas ao ensino médio.

Em relação a esse apontamento, verifica-se que o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, contribuiu com o FUNDEB a importância de R$ 2,10 bilhões, sendo que, deste montante, recebeu em devolução do Governo Federal cerca de R$ 1,68 bilhão, gerando uma diferença a menor de R$ 428,39 milhões, ou seja, 20,35% do total enviado à União.

O valor total repassado pela União, acrescido da receita de remuneração de depósitos bancários vinculados ao FUNDEB, gerou um montante a ser aplicado com Educação Básica de R$ 1,70 bilhão.

Verificando os Autos, constatamos que o Estado de Santa Catarina não aplicou o montante total do FUNDEB, tendo em vista ter realizado despesas com Educação Básica no total de R$ 1,63 bilhão, isto é, 95,92% do valor total do FUNDEB.

No entanto, conforme dispõe o art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB devem ser utilizados pelo Estado em ações consideradas como de manutenção e desenvol-

vimento do ensino para a educação básica pública no exercício financeiro em que foram creditados, sendo que, desse total, podem restar até 5% desse valor em conta vinculada e específica, devendo, no entanto, ser aplicada em sua totalidade e finalidade até o primeiro trimestre do exercício subsequente.

Tendo em vista que o percentual relativo aplicado a menor foi de apenas 4,08% do FUNDEB, e que a Lei nº 11.494/07 prevê uma margem de até 5% desse valor, entendemos pela observância por parte do Estado da Lei nº 11.494/07, art. 21.

Sendo assim, sugerimos que o Relator possa votar no sentido de determinar ao Estado de Santa Catarina que aplique com a manutenção e o desenvolvimento do ensino para a educação básica pública o valor de R$ 69,34 milhões (correspondentes a 4,08% remanescentes do FUNDEB repassados no ano de 2011) até o primeiro trimestre do exercício de 2012, conforme preceitua a Lei nº 11.494/07.

### 3.2.6 Os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério na educação básica totalizaram R$ 1,10 bilhão (64,75%), cumprindo, portanto, o mínimo de 60% exigido pelo art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06, bem como o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07 (Item 1.6.1.4.3)

Destacamos que, conforme preceitua o art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06, bem como o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07, o Estado deve aplicar pelo menos 60% dos recursos do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Para efeitos de cálculo, conforme preceitua o art. 22, parágrafo único, I, da Lei nº 11.494/07, considera-se remuneração o total de 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, incidindo inclusive os encargos sociais.

Considerando que o valor mínimo a ser aplicado no exercício de 2011 era de R$ 1,02 bilhão, e que o Governo do Estado de Santa Catarina aplicou cerca de 1,10 bilhão, ou seja, 64,75% da receita do FUNDEB, concluímos que foram corretamente aplicados os valores estipulados em Lei, ultrapassando o mínimo previsto com excedente de 4,75% do FUNDEB.

### 3.2.7 Os gastos com Ensino Superior no exercício de 2010 deveriam ser de R$ 139,40 milhões, correspondentes a 5% do valor destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. No entanto foram aplicados R$ 45,77 milhões, deixando de serem aplicados R$ 93,63 milhões, portanto abaixo do mínimo estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual (Item 2.1.7.1.5)

Segundo os ditames do art. 170, parágrafo único, da Constituição do Estado de Santa Catarina, o Estado prestará anualmente, na forma de Lei Complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado, sendo que os recursos relativos à assistência financeira não serão inferiores a 5% do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Analisando os Autos, restou comprovado que o Estado de Santa Catarina, no exercício de 2011, destinou apenas R$ 45,77 milhões em gastos com Educação Superior, correspondentes a apenas 1,64% do mínimo constitucional a ser aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), quando deveria ter aplicado o montante de R$ 139,40 milhões, descumprindo assim o estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual.

Ressalta-se que, conforme exposto no Relatório de Instrução, a não aplicação mínima com educação superior é recorrente no Estado, já que, nos últimos seis exercícios, o Estado de Santa Catarina também deixou de aplicar em época própria o percentual de 5% em ensino superior.

## 3.3 Conclusão

De acordo com o exposto e considerando que o resultado orçamentário do exercício foi **SUPERAVITÁRIO em R$ 308,18 milhões** (Item 3.1.1);

Considerando que o resultado Patrimonial do exercício, apurado no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, indica um **SUPERÁVIT Patrimonial da ordem de R$ 1,02 bilhão** (Item 3.1.2);

Considerando que o resultado financeiro do exercício, representado pelo confronto entre o Ativo e o Passivo Financeiro, demonstra um **SUPERÁVIT financeiro de R$ 1,59 bilhão** (Item 3.1.3);

Considerando que as despesas com pessoal somaram R$ 7,06 bilhões, que, confrontadas com as Receitas Correntes Líquidas no valor de R$ 13,79 bilhões, representaram 51,22% desta, portanto abaixo dos limites total e prudencial de 60% e 57%, respectivamente (Item 3.1.7);

Considerando que as despesas empenhadas em **Ações e Serviços Públicos de Saúde somaram o valor de R$ 1,34 bilhão, equivalente a 12,06%** da receita com impostos e transferências, alcançando o percentual mínimo de 12%, cumprindo o exigido pelo art. 77, II e § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Item 3.2.3);

Considerando que os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foram de R$ 2,96 bilhões, alcançando o percentual de 26,57%** das Receitas Resultantes de Impostos, portanto acima do mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da Constituição Federal (Item 3.2.4);

Considerando que os gastos com **Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) foram de R$ 1,63 bilhão (95,92%)**, restando cumprida EC nº 53/06 c/c Lei nº 11.494/07 (Item 3.2.5);

Considerando que os gastos com a **remuneração dos profissionais do magistério na educação básica, totalizaram R$ 1,10 bilhão (64,75%)**, cumprindo, portanto, o mínimo de 60% exigido pelo art. 60 do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/06, bem como o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07 (Item 3.2.6);

Considerando que os demais apontamentos constituem falhas que podem ser corrigidas, de forma que os comandos constitucionais sejam atendidos e a sociedade não seja prejudicada, este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas conclui que:

**O Balanço Geral do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2011, apresenta de forma ADEQUADA a posição financeira, orçamentária e patrimonial, o que permite sugerir ao eminente Relator que possa propor ao Egrégio Tribunal Pleno que recomende à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2011, com fundamento no art. 48 da Lei Complementar nº 202/00; determinando ainda ao Governo do Estado que:**

1 — **Elabore um plano/projeto** concreto para que, **efetivamente**, diminua nos próximos exercícios a participação dos inativos no cumprimento do índice mínimo constitucional da receita líquida de impostos e transferências em gastos com a Educação, já que o plano de exclusão paulatina dos gastos com inativos na Educação da ordem de 5% ao ano, proposto pela SEF, iniciado a partir do exercício de 2007, tem se mostrado ineficiente, conforme demonstrado neste Parecer (Item 3.2.4).

2 — Aplique em Ensino Superior o mínimo estabelecido pelo art. 170 da Constituição Estadual, ou seja, 5% do valor destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

3 — Atenda às Ressalvas e às recomendações anteriores que não foram observadas.

É o Parecer.

Florianópolis, 14 de maio de 2012.

**Márcio de Sousa Rosa**
Procurador-Geral, em exercício.
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.
RLF

# RELATÓRIO DO RELATOR CONSELHEIRO ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JUNIOR

## CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA EXERCÍCIO 2011

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

## 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 2 de abril de 2012, por intermédio do Excelentíssimo Senhor Nelson Antônio Serpa, Secretário de Estado da Fazenda.

À luz do regramento estabelecido pela Constituição Estadual e segundo a previsão dos arts. 47 e ss. da Lei Complementar nº 202/00, 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 dessa tarefa, em auxílio ao Poder Legislativo, deve apresentar manifestação no prazo de 60 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 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 nº 210/12.

A estrutura do Relatório Técnico DCE/DCGOV nº 210/12 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, trata 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 ao da seguridade social, com abordagens sobre os aspectos relacionados ao planejamento, às despesas e às receitas orçamentárias, às demonstrações contábeis e aos 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.

Nesse 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.

**Essa 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 pelo 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 acima[1]:

> 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 comprometimentos valorativos, e, ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permitam realizar o que tentamos realizar.

## 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,

[1] OSEN. Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 284.

[2] Também citado no Processo nº 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.

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 de o 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 o mais bem 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" (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, de acordo com a 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.

Nesse 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 e 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 |

continua...

continua...

| DESCRIÇÃO | 2008 | 2009 | 2010 | SOLUÇÃO |
|---|---|---|---|---|
| LEI DA TRANSPARÊNCIA — inobservância da Lei Complementar nº 131/09 pelo Poder Executivo | | | RES/REC | P |
| LEI DA TRANSPARÊNCIA — inobservância da Lei Complementar nº 131/09 pelo Poder Legislativo | | | REC | N |
| LEI DA TRANSPARÊNCIA — inobservância da Lei Complementar nº 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 |

**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 destas.

Esse 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.

Dessa 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 dez apontamentos. Quanto aos demais, tem-se que treze não foram atendidos, três foram parcialmente solucionados e outros 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 à de recursos financeiros do SEITEC[3], 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.

[3] Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura,

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, em 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.

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$ 967,44 milhões[4] 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.

# 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 nº 381/07 (arts. 30, II; 150; e 151) e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.056/09 (art. 3º). O órgão central desse sistema administrativo é a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), à 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 (Presidente da República). A antiga Se-

[4] Fls. 1751.

continua...

cretaria 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, junto 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 nº 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 nº 772/12, definindo o conteúdo e outros assuntos afetos a esses relatórios, demostrando, 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 nº TC-06/01)

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 esse apontamento foi objeto de ressalva (Item 2) e de recomendação (Item 4) nas contas de 2010. No processo de monitoramento PMO nº 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 por intermédio 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 dessas 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 nessa 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 (PPA) 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 man-

dato do responsável pela sua elaboração e o primeiro ano do mandato subsequente. Assim, a análise desse 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 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

Em R$

| LDO x LOA — de 2008 a 2011 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 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 |
| | | LOA 2008 | LOA 2009 | LOA 2010 | LOA 2011 |
| LEI ORÇAMENTÁRIA Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social | 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% |

**Fontes:** 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, de 3 de setembro de 2010 (LDO 2011); Lei nº 14.360 de 23 de janaeiro de 2008 (LOA 2008); Lei nº 14.648, de 9 de janeiro de 2009 (LOA 2009); Lei nº 15.032, de 30 de outubro de 2009 (LOA 2010); e Lei nº 15.433 de 28 de outubro de 2010 (LOA 2011); 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** | 12.727.406.082 | 14.805.777.918 | 116,33 | 13.424.081.574 | 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 (entre 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 execu-

ção 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 esse 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 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 três 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, esse Programa tinha a finalidade de propiciar condições de oferta de energia de forma sustentada para alavancar o desenvolvimento sustentável da economia e da sociedade catarinense.

Dentro desse 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 SDRS 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, esse Programa tinha a finalidade de ampliar a oferta de gás do Estado por meio da expansão da rede de distribuição, buscando atender a novas regiões e segmentos.

Dentro desse Programa, foi analisada a Ação 0191 — Implantação, expansão e saturação da rede de distribuição. Dos 13 projetos questionados, nove obtiveram execução física e financeira. Desses nove 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 duas 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 ina-

dequados 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 das capacidades orçamentária e financeira do Estado para o quadriênio; c) 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 de 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 que 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 em 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 ARRECADA NO EXERCÍCIO DE 2011

Valores em R$

| 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. Intraorçam. Correntes** | **796.953.939,00** | **836.067.419,05** | **39.113.480,05** | **4,91%** |
| **Rec. Intraorçam. 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.

Cumpre 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%):

Receita orçamentária por categoria rconômica

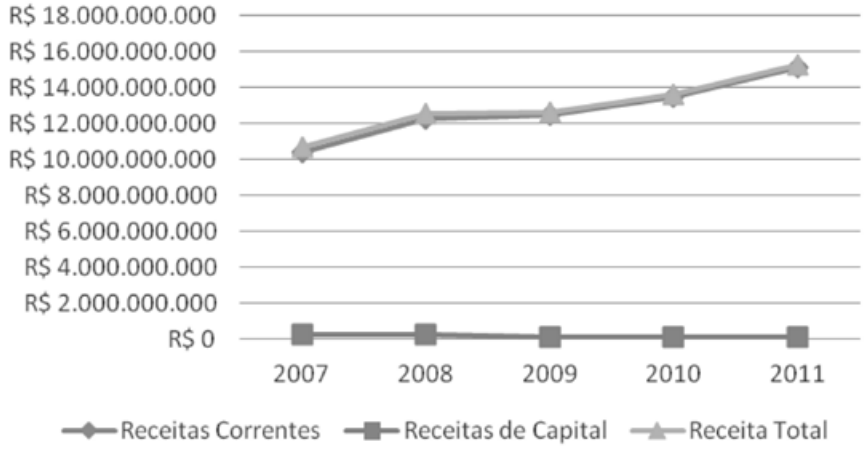
Em 2011, verificou-se que, relativamente ao ano anterior, as receitas correntes apresentaram crescimento de 12,14%, e as de capital, 12,11%.

### 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.

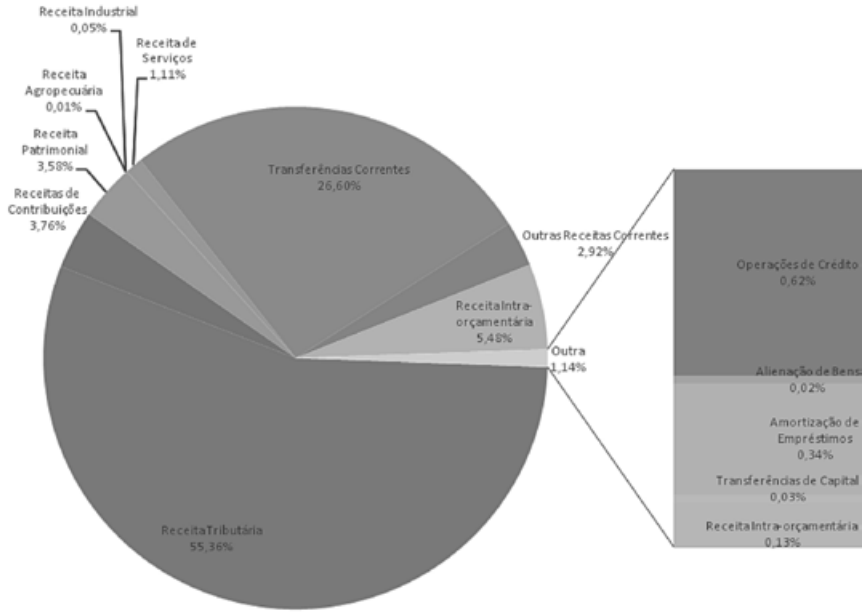
Confira-se a evolução:

Evolução das Receitas Total, Corrente e de Capital



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

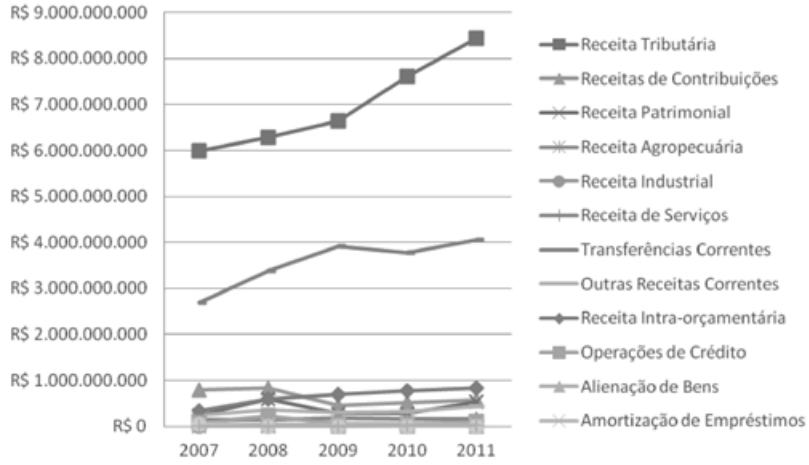
### Receitas por Origem




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:

### Evolução da Receita por Origem



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.

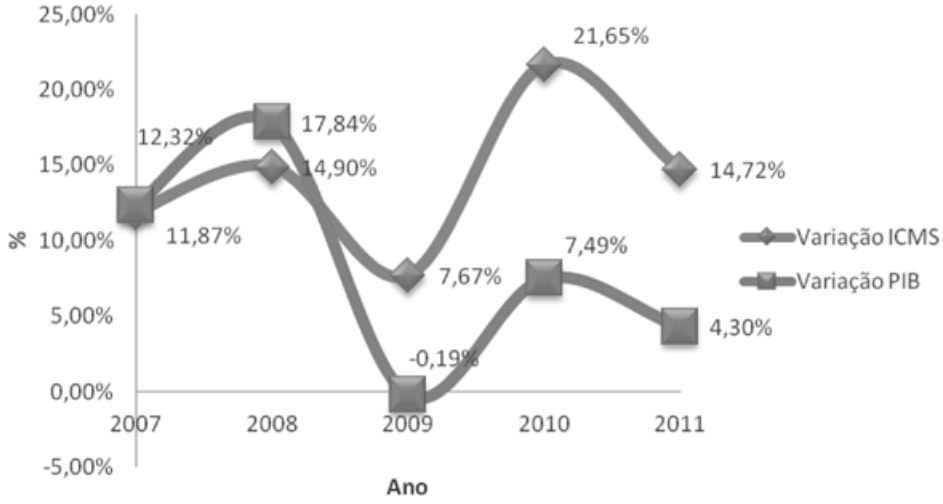
Da receita tributária, 95,76% foram arrecadados por meio de impostos na ordem de R$ 8,09 bilhões, e apenas 4,24% por meio de taxas no valor de R$ 358,10 milhões.

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

Variação ICMS x PIB/SC



O que chama a atenção no crescimento do ICMS no Estado de Santa Catarina 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 acontece 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, a economia subterrânea ou a economia das sombras, com destaque, aqui, para o combate à sonegação e ao aumento a longo prazo da economia formal.

Há um dos ramos da economia, a Macroeconomia, que surgiu em 1936 com base na obra do economista John Maynard Keynes: "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 Grupos Especialistas Setoriais (GES); da cobrança administrativa, monitoramentos, operações de impacto, entre 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 Sistema Público de Escrituração Digital (SPED).

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 Receita Líquida Disponível (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, pelo TCE e pela 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 nº 4.320/64, bem como a classificação por função (Portaria MOG nº 42/99) e a classificação da despesa segundo sua natureza (Portaria Interministerial nº 163/01).

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 nº 42/99).

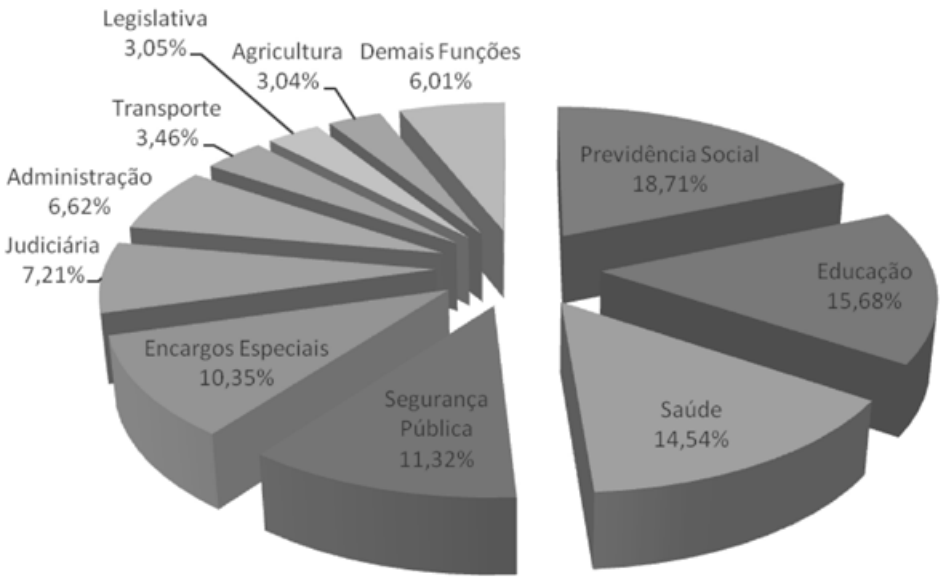
Em 2011, destacaram-se as despesas realizadas na função de governo Previdência Social como o maior volume de gastos, com R$ 2,79 bilhões, equivalentes a 18,71% da despesa orçamentária total do Estado; em seguida, Educação, na qual foi despendido R$ 2,34 bilhões, o que equivale a 15,68%; na Saúde, registrou-se 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, esses 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:

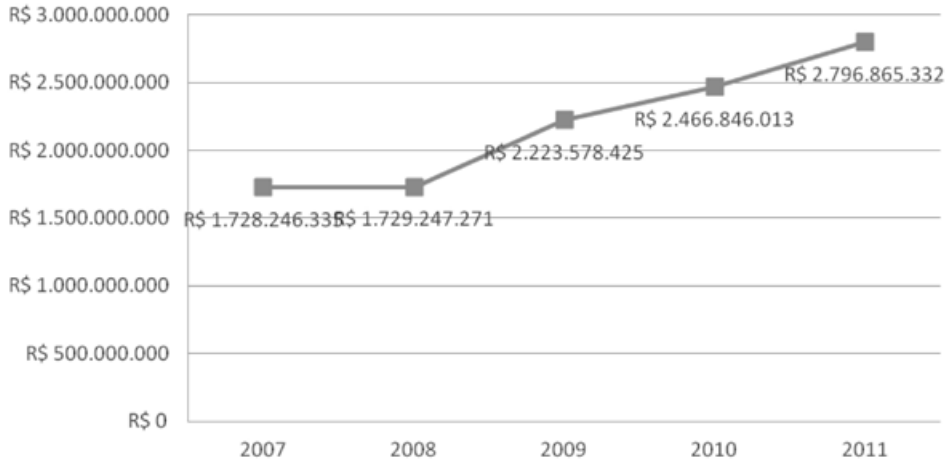
**Despesa por Função**




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

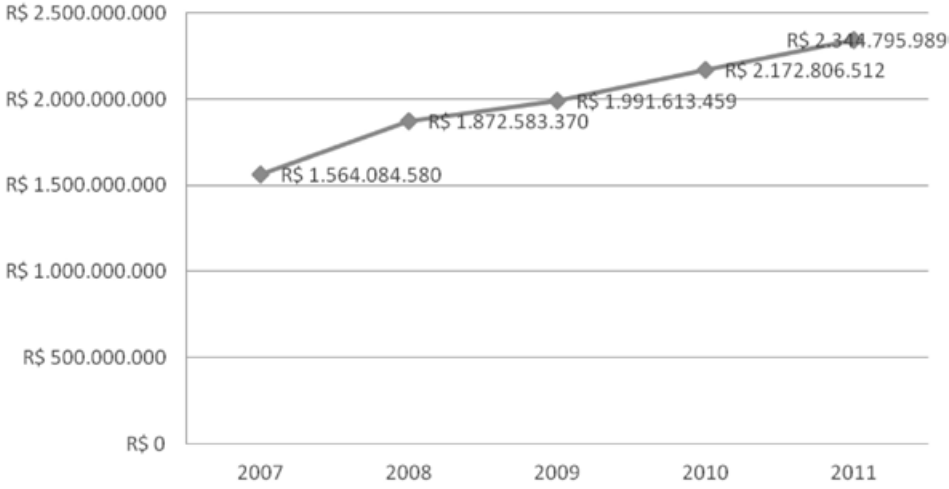
Na função Previdência Social, conforme o gráfico, destaca-se o crescimento anual consecutivo no período demonstrado (à exceção de 2008) em patamares significativos. Em relação ao ano anterior, seus gastos aumentaram 13,38%, e, nos últimos cinco anos, as despesas cresceram 61,83%, fato ligado ao déficit 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.

Evolução da Função Previdência Social



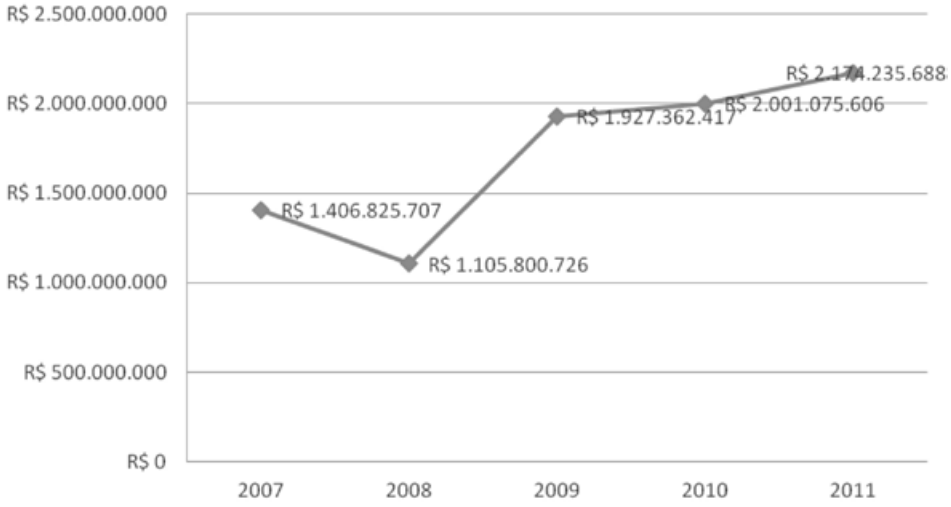

No tocante à Educação, verificou-se um crescimento em relação ao ano anterior de 7,92%. Em relação a 2007, os gastos realizados em 2011 configuram um aumento de 49,91%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%). Também se constata um crescimento anual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

Evolução da Função Educação



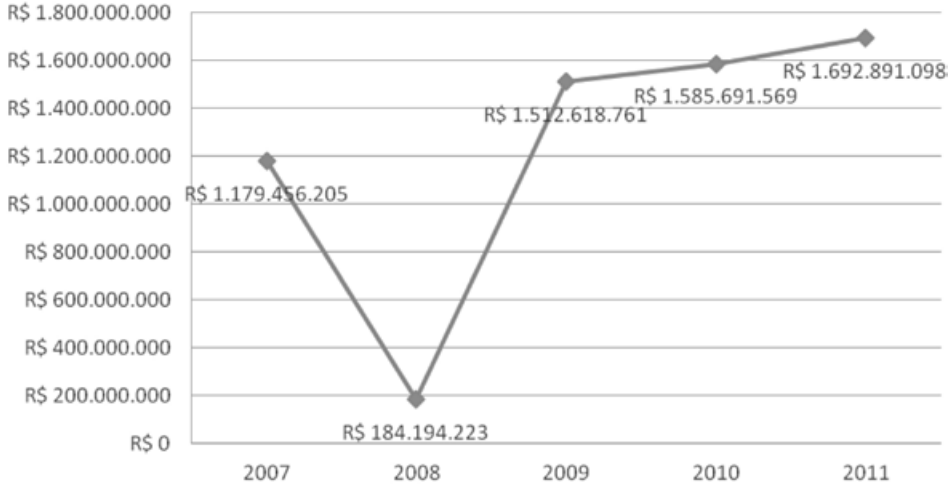

Na função Saúde, área na qual a sociedade catarinense vem identificando como um dos principais problemas a serem urgentemente atacados pelo poder público, as despesas de 2011, se comparadas com o início do quinquênio (2007), configuram um aumento de 54,55%, percentual superior ao do crescimento da receita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

Evolução da Função Saúde



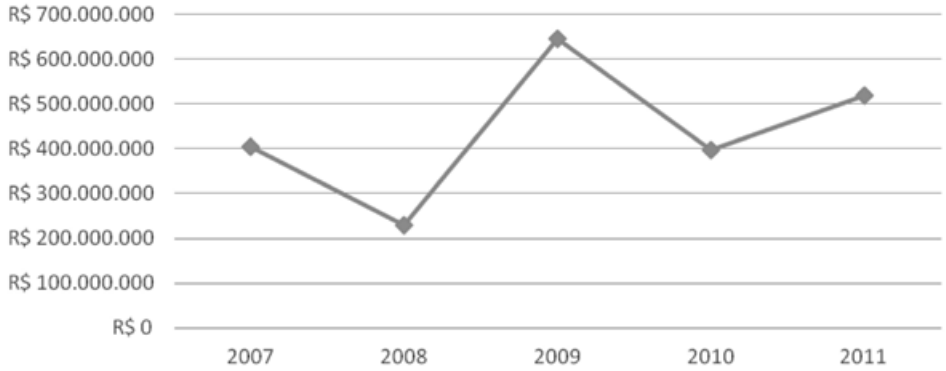

No caso da Segurança Pública, em relação ao ano anterior, o montante das despesas representou um aumento de 6,76%. Em relação a 2007, a aplicação de 2011 representa um crescimento de 43,53%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).

Evolução da Função Segurança Pública



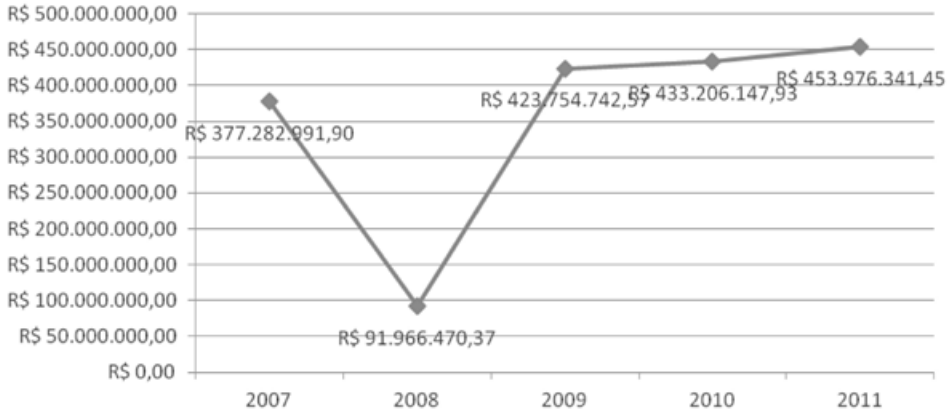

As despesas realizadas na função Transporte, em 2011, representaram um crescimento bastante significativo, na ordem de 30,81% em relação ao ano anterior, em contraponto ao exercício de 2010, o qual apresentou uma queda no volume de recursos aplicados nessa finalidade.

Evolução da Função Transporte e Urbanismo



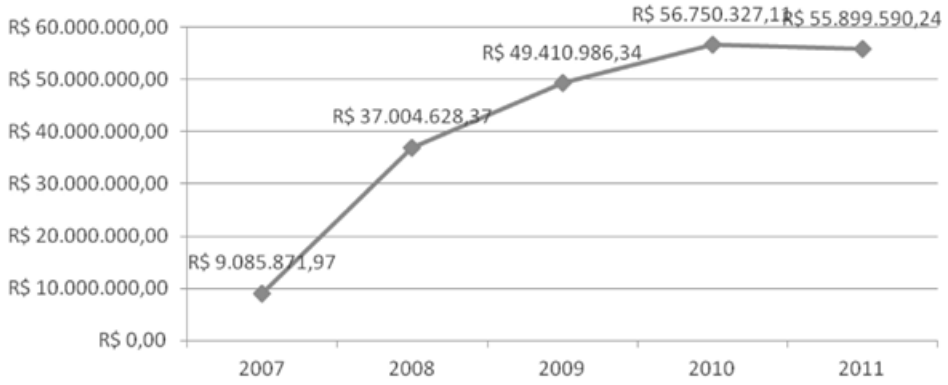

Já a Agricultura, após queda significativa nos valores registrados em 2008, retornou aos patamares anteriores com aplicação de recursos superior aos demais exercícios do quinquênio demonstrado. Em relação ao início do quinquênio (2007), as despesas de 2011 configuram um aumento de 20,33%, percentual inferior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).

Evolução da Função Agricultura



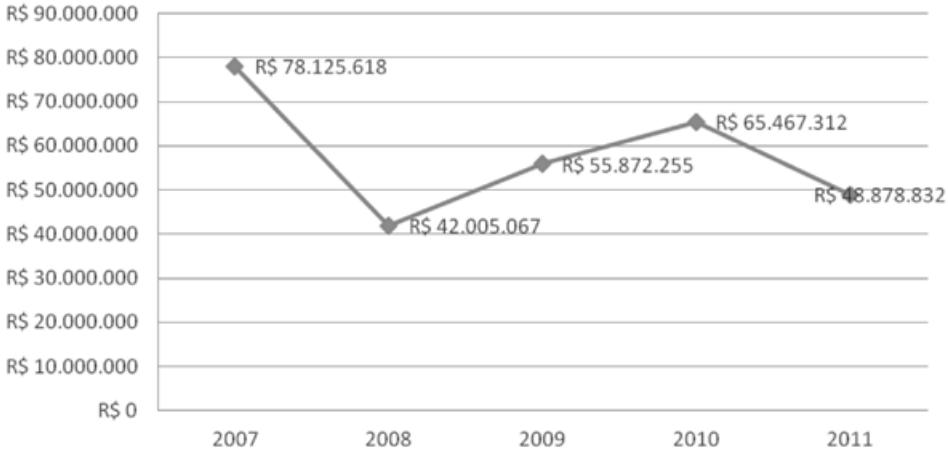

No que tange à Ciência e Tecnologia, o valor aplicado em 2011 representa uma redução de 1,50% em relação a 2010. Em relação ao início do quinquênio (2007), o percentual de crescimento das despesas na função acumula 515,24%:

Evolução da Função Ciência e Tecnologia




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.

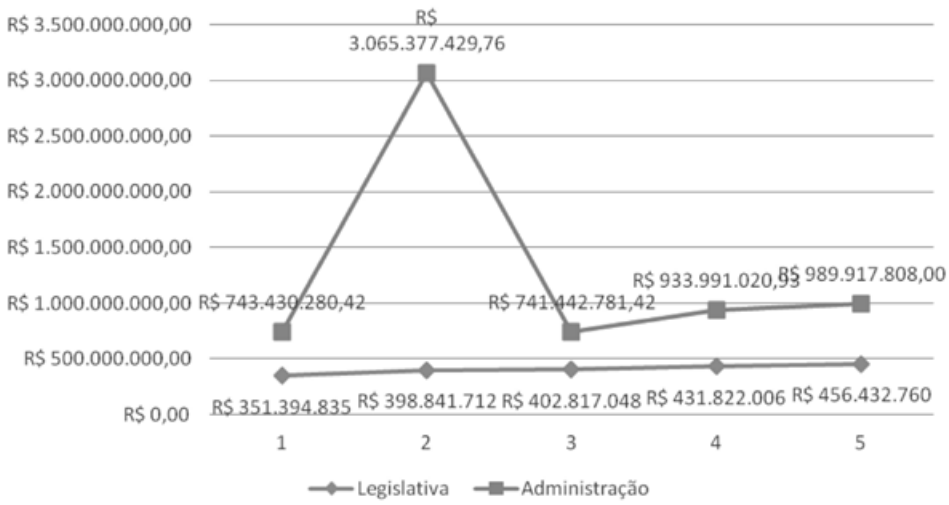
Evolução da Função Cultura




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:

Evolução das Funções Legislativa e Administração

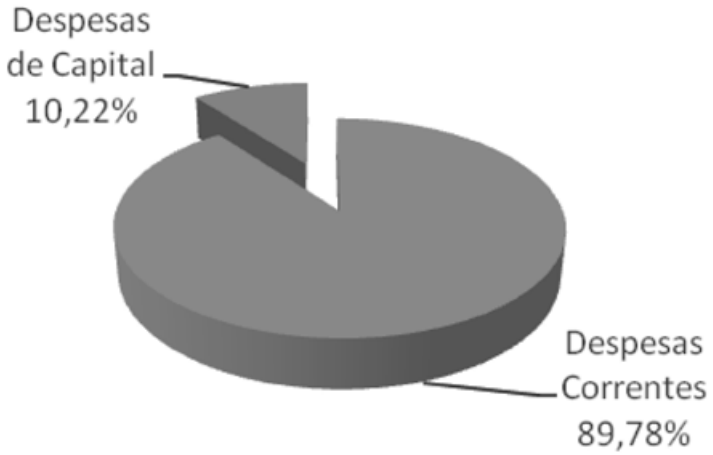



### 3.1.4.2 Despesa por categoria econômica e grupos de natureza da despesa

Conforme a Lei nº 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 seu 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, nesse 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.

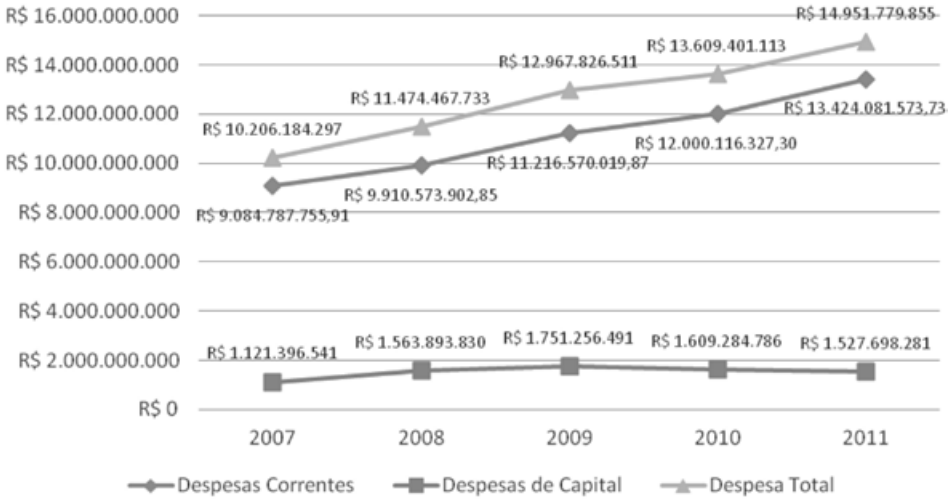
Composição das Despesas por Categoria Econômica



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:

**Evolução das Despesas por Categoria Econômica**




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

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01 trouxe a figura do grupo de natureza de despesa, que, segundo seu art. 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

**DESPESA REALIZADA POR GRUPOS DE NATUREZA — QUINQUÊNIO 2007/2011**

Em R$ 1,00

| Despesas | 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:** BGEs de 2007 a 2011.
**Inflator:** 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 nº 26/11.

No mais, chama 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 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).

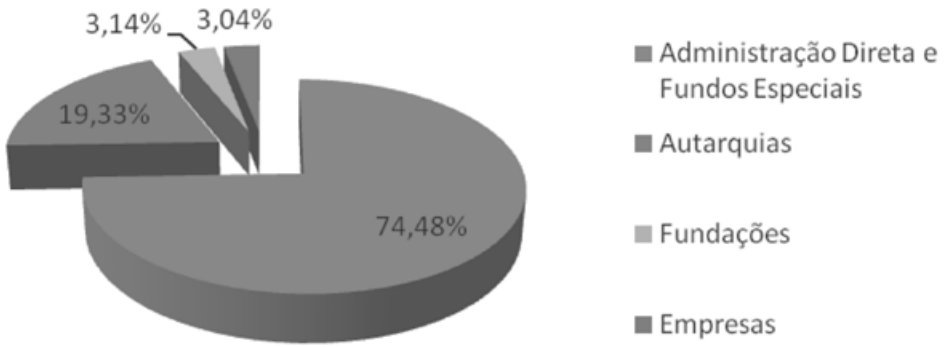
Analisando todo o quinquênio, as funções que obtiveram, percentualmente, aumento no volume de investimentos foram, nesta ordem: Ciência e Tecnologia (R$ 15,65 milhões — 985,80%), Desporto e Lazer (R$ 17,65 milhões — 521,25%), Legislativa (R$ 22,60 milhões — 296,62%), Agricultura (R$ 29,82 milhões — 288,57%)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

Já entre 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).

Composição da Despesa Administração Direta e Indireta




### 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 2.1.4.4:

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

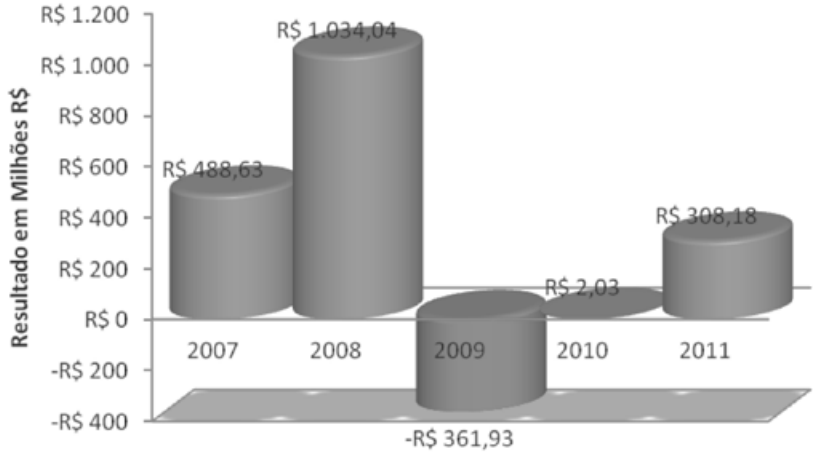
Este Item apresenta a análise dos resultados orçamentário, financeiro e patrimonial apresentados pelo Estado, bem como o seu Balanço Patrimonial em 31 de dezembro de 2011.

### 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 mais bem visualizada no gráfico a seguir:

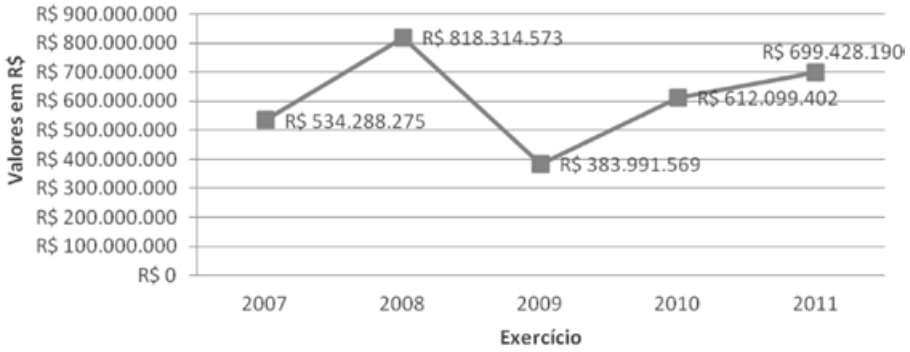
Evolução do Resultado Orçamentário



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:

**Evolução do Cancelamento das Despesas Liquidadas**




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 nº 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 essa situação. Do contrário, o que se verifica é, mais uma vez, o seu agravamento.

### 3.1.5.2 Balanço Financeiro

Segundo o art. 103 da Lei nº 4.320/64, o Balanço Financeiro deve apresentar as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, 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 de dezembro de 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 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Títulos | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 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 | 841.596.938 | 998.237.000 |
| Patrimonial | 289.599.044 | 281.355.879 | 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** | **154.625.856** | **Despesas de Capital** | **1.751.256.490** | **1.609.284.786** | **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 Intraorç. Correntes** | **700.792.155** | **767.649.350** | **836.067.419** | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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 |
| | | | | Interferências passivas extra-orçamentárias | 30.190.546.286 | 29.491.350.636 | 31.905.368.062 |
| Acréscimos Patrimoniais | 637.091.675 | 204.063.070 | 200.095.974 | Decréscimos Patrimoniais | 618.892.457 | 174.255.586 | 121.263.225 |
| Receita extraorçamentária | 6.192 | 547 | 5369,14 | | | | |
| **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **109.836.896.860** | **106.548.017.611** | **117.845.213.908** | **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **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 | 835.729.981 | 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 de dezembro de 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.

### 3.1.5.3 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

De acordo com o art. 104 da Lei nº 4.320/64, 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** | **14.951.779.355** |
| **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** | **1.527.898.281** |
| Receita Industrial | 7.592.962 | 8.159.724 | 7.455.309 | Investimentos | 1.184.468.760 | 1.125.396.423 | 966.393.538 |
| Receita de Serviços | 175.969.394 | 188.269.278 | 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 | 502.868.125 |
| 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 | 3.495.826 | | | | |
| 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 Intraorç. 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 | 5.902.582 | 3.900.362 | 7.761.656 | | | | |
| Outras Receitas Correntes | 20.943.583 | 7.522.096 | 26.749.745 | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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) | (3.284.198) | | | | |
| Dedução Receita Patrimonial | (704.170) | (1.680.610) | (136.528.895) | | | | |
| Dedução de Receita Agropecuária | (28.070) | (11.926) | (3.020) | | | | |
| Dedução Receita Industrial | (3.425) | (517) | 0 | | | | |
| Dedução da Receita de Serviços | (51.762) | (123.489) | (159.282) | | | | |
| Transferências Correntes | (385.821.713) | (409.138.191) | (460.766.101) | | | | |
| Outras Deduções | (62.121.912) | (96.856.700) | (156.864.471) | | | | |
| **Interferências ativas** | **10.467.060.686** | **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 Extraorçamentário | **48.807.107.332** | **67.031.600.680** | **154.210.772.583** | Resultado Extraorçamentário | **51.407.962.621** | **39.133.930.136** | **154.428.547.457** |
| Receita Extraorçamentária | 6.192 | 547 | 5.369 | Despesa Extraorçamentária | 340.054 | 2.106.868 | 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 | Decréscimos 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.

### 3.1.5.4 Balanço Patrimonial

Segundo o art. 106 da Lei nº 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 de dezembro de 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 |
| Créditos real. a LP | 2.463.300.775 | 2.435.379.785 | 2.328.203.542 | Obrigações Exigíveis a Longo Prazo | 44.158.726.342 | 14.199.376.710 | 13.845.182.310 |
| | | | | **TOTAL DO PASSIVO** | **49.421.573.612** | **18.608.467.314** | **19.280.060.263** |
| | | | | **PATRIMÔNIO LÍQUIDO** | **(35.947.082.112)** | **(4.689.030.239)** | **(3.144.490.435)** |
| Ativo Permanente | 5.188.091.825 | 5.907.347.556 | 6.870.386.647 | Patrimônio/Capital | 141.738.761 | 155.707.811 | 166.644.296 |
| Investimentos | 2.218.478.949 | 2.629.406.846 | 2.683.320.053 | Reservas | 18.183.984 | 17.155.493 | 16.597.773 |
| Imobilizado | 2.969.612.876 | 3.259.720.910 | 4.145.363.888 | Déficit acumulado | (36.107.004.856) | (4.924.191.240) | (3.734.182.918) |
| Intangível | 0 | 18.219.800 | 41.702.706 | 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)** |

continua...

... continuação

| Ativo | | | | Passivo | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Títulos | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 2009 | 2010 | 2011 |
| **COMPENSAÇÕES** | | | | | | | |
| **ESPECIFICAÇÕES** | **2009** | **2010** | **2011** | **Títulos** | **2009** | **2010** | **2011** |
| Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 | Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 |
| Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 | Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 |
| **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** | **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** |

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

O Ativo Financeiro do Estado, em 31 de dezembro de 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 de dezembro de 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).

3.1.5.4.1 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 ressalvou a ausência de registro desse Passivo nos exercícios de 2007 e 2008. Em 2009, o Estado realizou o registro dessa dívida no montante de R$ 58 milhões, valor que tem como data de referência 31 de agosto de 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. Esse 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 nesse 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 nº 4.320/64).

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

3.1.5.4.2 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.

3.1.5.4.3 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 de dezembro de 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 |

**Fontes:** 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.

3.1.5.4.4 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

Valores em R$

| DESTINAÇÃO DE RECURSOS | 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 Extraorçamentária | (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 a elas. 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 extraorçamentários, entendo que cabe, aqui, uma ressalva, considerando a repercussão negativa causada no resultado financeiro apresentado pelo Estado.

3.1.5.4.5 Ativo Permanente

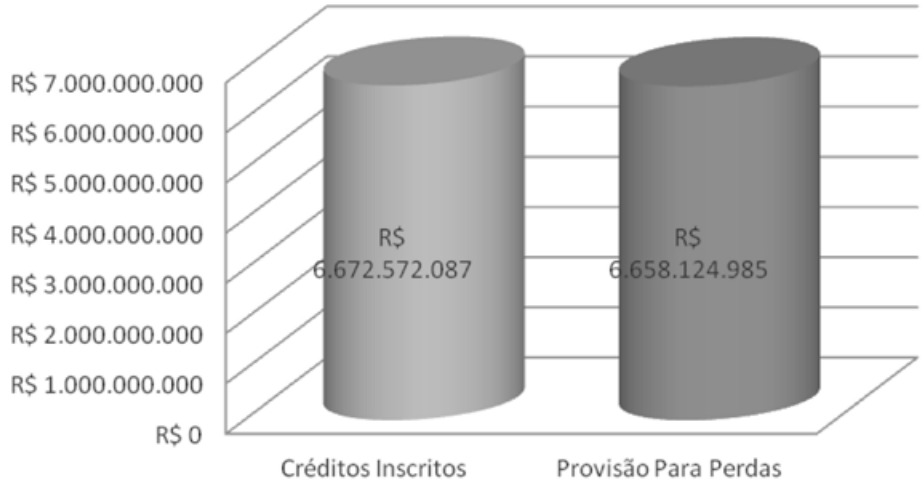
De acordo com o Balanço Patrimonial, em 31 de dezembro de 2011 o Ativo Não Financeiro (Permanente) do Estado foi de R$ 9,64 bilhões. Desse total, destacam-se: os créditos realizáveis a longo prazo no valor de R$ 2,3 bilhões, representando 24,15% do grupo; os investimentos (R$ 2,68 bilhões), representando 27,84%; e o imobilizado, no valor de R$ 4,15 bilhões, representando 43%.

3.1.5.4.5.1 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.

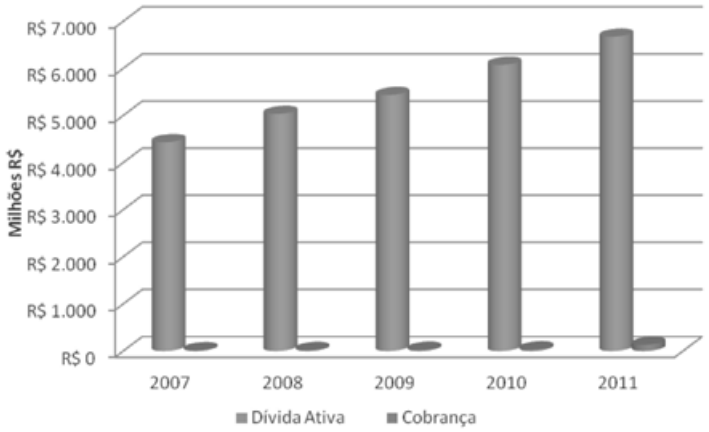
O total (R$ 6,67 bilhões), subtraído do total de provisões de perdas (R$ 6,65 bilhões) — 99,78% — resulta numa Dívida Ativa Líquida de R$ 14,44 milhões:

**Dívida Ativa x Provisão para Perdas**




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.

Dívida Ativa — Estoque x Cobrança




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.

3.1.5.4.6 Ativo Imobilizado

De acordo com o Balanço Patrimonial, em 31 de dezembro de 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 ressalvada nas contas a ausência de reavaliação da maioria dos bens do Estado, fato que vem 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 nº 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 desse ativo, bem como a situação patrimonial líquida em seus balanços. Por isso, considero oportuno que esse apontamento continue a ser monitorado pelo Tribunal no processo mencionado.

3.1.5.4.7 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 de dezembro de 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 de dezembro de 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%.

### 3.1.5.4.7.1 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 de dezembro de 2011, a Dívida Fundada importou em R$ 13,92 bilhões.

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

Em R$ 1.000

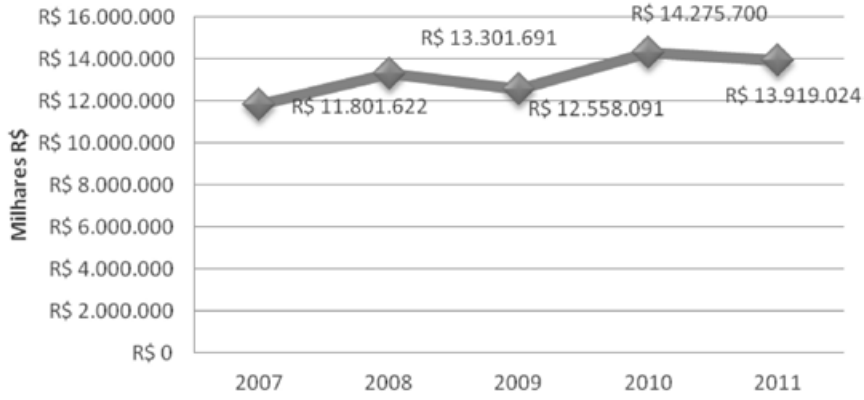
| Ano | Dívida Fundada | Índice | Variação Anual (%) |
|---|---|---|---|
| 2007 | 11.801.622 | 100 | - |
| 2008 | 13.301.691 | 112,71 | 12,71 |
| 2009 | 12.558.091 | 106,41 | -5,59 |
| 2010 | 14.275.700 | 120,96 | 13,68 |
| 2011 | 13.919.024 | 117,94 | -2,50 |

**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 de dezembro de 2011 representa um aumento de 17,94%.

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

### Evolução da Dívida Fundada



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

**COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA EM 2001**

| 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 de dezembro de 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.

### 3.1.5.4.8 Ativo Real e Passivo Real

#### 3.1.5.4.8.1 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 de dezembro de 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%.

#### 3.1.5.4.8.2 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 de dezembro de 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%).

#### 3.1.5.4.8.3 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 de dezembro de 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 de dezembro de 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.

#### 3.1.5.4.8.4 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, entre 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 nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF). Desse 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 Receita Corrente Líquida (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 cinco anos:

Evolução Receita Corrente Líquida

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 cinco anos:

DESPESA COM PESSOAL — 2007/2011

EM R$ MILHARES

| DESPESA DE PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-2007/2011 | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PODERES / ÓRGÃOS | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | 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 | 220.460 | 1,60 |
| ALESC | 148.068 | 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 |

**Fontes:** 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 nº 15.297/10 (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**

Em R$ milhares

| DISCRIMINAÇÃO | ANEXO DAS METAS FISCAIS LEI ESTADUAL Nº 15.297/10 | RREO 6º BIMESTRE/10 E RGF 3º QUADRIMESTRE/11 | 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 |

**Fontes:** 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.

Cumpre 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:

Evolução Dìvida Consolidada Previdenciária

Como bem observou a área técnica, o gráfico vem demonstrar a necessidade de o Estado adotar providências para reverter essa 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 nº 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 extraorçamentária. 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, nessa 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 do Poder Executivo se este utilizou recursos de terceiros como se fossem seus, restando um valor considerável a devolver. Essa impropriedade, cumpre destacar, já foi ressalvada 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 extraorçamentária, 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 nº 131/09

A Lei Complementar nº 131/09 (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 nº 7.185/10.

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 nº 131/09, verifica-se que alguns avanços foram feitos visando à implementação no Decreto nº 7.185/10, 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 ocorre 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 permite 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 nº 7.185/10, 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; pesquisas científica e tecnológica; apoio à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina e precatórios, exponho:

### 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. 208[5] da CRFB disciplina o modo como 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 da lei, sendo que, nesse 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**

Em R$

| 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-02/04, deste Tribunal.

[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.

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, diferente 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.

Nesse 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 nºs 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 nº 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 |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | ACUMULADO |
| 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% do total desses 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 desse fato a indevida elevação do percentual de aplicação em MDE de 22,35% para 26,57%.

Ainda sobre essa questão, o Relatório Técnico demonstrou, considerando o último quinquênio, que o cômputo de gastos com inativos na MDE, feito 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 própria[6].

Nesse cenário, entendo como oportuna a reprodução da seguinte observação retirada do Relatório elaborado pelos técnicos desta Casa[7]:

> Cabe ressaltar que o Estado, ao não aplicar, na **época própri**a, 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 nosso.)

Respeitadas as devidas proporções, o destaque dado à expressão "época própria" traz à lembrança o seguinte excerto extraído do livro da jornalista Miriam Leitão[8]:

> 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.

[6] Fls. 1692-1693.
[7] Fl. 1693.
[8] Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 426.

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 atingido[9].

No que se refere à observação voltada à baixa qualidade da educação oferecida pelo Estado, anoto que a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por meio da Resolução Normativa nº 008/CUN/07, criou programa de ações afirmativas estabelecendo 20% do total de suas vagas aos candidatos que tenham cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas de ensino, assim justificando[10]:

> 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 nosso.)

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.

Nesse 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, pelo controle de qualidade, utilizando-se, para

[9] Acórdão nº 958/12 — Plenário.

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

isso, de indicadores, sejam os já existentes, sejam aqueles especialmente desenvolvidos para o Estado, considerando as suas peculiaridades.

A título exemplificativo, trago a notícia de 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 municipais[11].

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. Por meio do PAF SOCIAL, o TCE/PR pretende criar oportunidades para que os 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.

Nesse 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, à infraestrutura e à 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 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

[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.

bilhão, ou seja, 95,96%, conforme evidencia a Tabela abaixo. Verifica-se assim a observância, por parte do Estado, do art. 21 da Lei nº 11.494/07, visto que, de acordo com o seu § 2º, até 5% dos recursos poderão ser utilizados no 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-02/04, 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, se tem como observado o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

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. Isso 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 Receita Líquida Disponível (RLD), base de cálculo para o repasse de recursos ao TJ, à ALESC, ao MP, ao TCE e à UDESC, conforme percen-

tuais anualmente definidos na respectiva LDO. À época, a interpretação que prevaleceu foi 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 foi de R$ 428,37 milhões).

Portanto, não há o que se falar em equívoco na inclusão do FUNDEB na RLD, visto 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 dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MP, do TCE e da 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%, permaneceu 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 nessa 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 nosso.)

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 nº 281/05, 90% devem ser destinados às fundações de ensino superior instituídas por lei municipal (sendo 60% destinados à concessão de bolsas de estudo para 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

[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.

R$ 139,40 milhões. Entretanto, em detrimento do estatuído, foram 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 281/05 (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 281/05 (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 281/05.

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 ressalvar 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 nº 281/05.

#### 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, identificada pelo nº 407/08, 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 nº 407/08, o FUMDES arrecadou R$ 21,47 milhões. Desse valor, foram aplicados no ensino superior estadual R$ 12,39 milhões (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 407/08 — 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; e 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 os recursos do FUMDES serem 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 1.129 refeições a mais do que o devido;
f) 545 escolas que possuem merenda terceirizada não contam com a existência de 1.317 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 dessa notícia, por sua vez, diz respeito à afirmação produzida pelo governo no sentido de que o fim da terceirização da merenda representará a economia de R$ 40 milhões ao ano[13]. 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.

[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 autogestão. 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.

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 por meio do 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 aos serviços públicos de saúde, no âmbito estadual, a Lei nº 15.510/11 instituiu o Programa Catarinense de Revigoramento Econômico — Revigorar III, por meio do qual os recursos recolhidos pelo Programa destinado à regularização de débitos tributários inadimplidos relativos ao ICM, ICMS, IPVA e ITCMD ficam vinculados ao atendimento de ações, de programas e de 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.

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, depois de reiterados questionamentos realizados por este Tribunal de Contas.

O destaque em questão, todavia, não permite que este Tribunal olvide os constantes reclamos da sociedade no que se refere à qualidade dos serviços de saúde oferecidos pelo Poder Público, sobretudo porque, entre 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.

Nesse 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 para minorar os problemas de distância entre o local em que as pessoas residem e onde se presta o serviço, a chamada "ambulancioterapia".

[14] Disponível em: http://www.assistancesaude.com.br/noticias.asp?id=266. Acesso em: 14/05/2012.

Sobre essa questão, trago à reflexão trecho de reportagem veiculada no dia 4 de abril do corrente ano, que chama a atenção para a desumanidade da "ambulancioterapia", utilizada inclusive para o atendimento infantil[15]:

> 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, à 1 hora da madrugada dessa terça-feira em direção a Florianópolis com o filho Bruno Pinto, 7.
>
> O menino tinha uma consulta marcada com cardiologista às 8 horas, mas só foi atendido às 14h30min e a volta para casa só ocorreu às 18 horas 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.
>
> 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 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.

[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.

3.1.7.2.2 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde — Programa Revigorar III

Com relação aos recursos arrecadados pelo 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 nessa conta contrasta com inúmeros problemas reclamados pela sociedade.

Também quanto a esse 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 setor[16]:

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

[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.

> 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 nosso.)

### 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 dessas 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 nº 14.328/08, já que, segundo esse dispositivo, a aplicação dos recursos destinados à Ciência e Tecnologia deveria dar-se metade por meio 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 da 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 ADCT[17], o governo do Estado de Santa Catarina emitiu o Decreto nº 3.061/10, pelo qual previu que, para pagamento dos precatórios judiciários, 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 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

[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;
[...]

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 Consolidados das empresas estatais catarinenses, no exercício de 2011, correspondeu a R$ 12,19 bilhões. O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulantes 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 feita 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)

Em R$ milhões

Esses foram os resultados mais significativos, cabendo registrar também os resultados das empresas: BADESC, CASAN, CELESC S.A. (Holding), CELESC Distribuição, CELESC Geração, SCGÁS 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 atenção por serem empresas que têm se mostrado inoperantes, sem o desenvolvimento de qualquer atividade, porém com sucessivos prejuízos anuais. Elas apresentaram prejuízos acumulados de R$ 3,12 bilhões, R$ 18,32 milhões e R$ 8,16 milhões, respectivamente.

Enfim, apesar de o resultado obtido 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 nesse 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 meio 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 nessa 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, pois anteriormente ela 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 essa 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 Liquidante[18] da CODISC, tendo sido nomeada em 26 de abril de 1995. Ela está autorizada pela Lei nº 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 S/A (IAZPE) é uma sociedade de economia mista criada pelo Decreto nº 1.122, de 28 de abril de 1994, e constituída em 27 de julho de 1994 nos termos da Lei nº 9.654, de 19 de julho de 1994, 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 em 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.

### 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 de 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 alie-

[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.

nação 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 nº 2.836/09 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 cocorretagem ou preposição.

No entanto, decisão judicial recente acabou por agravar a situação operacional/institucional da BESCOR, já que, em 2 de maio de 2012, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por meio de seu Órgão Especial, declarou inconstitucional o Decreto nº 2.839/09 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 nº 534/11 autorizou o Chefe do Poder Executivo a promover a dissolução, liquidação e extinção da BESCOR, entendo 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 a decisão do STF que julgou inconstitucional a Lei nº 11.348/00, com a consequente 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 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

Em R$ 1,00

| 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 OFSS** | **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 |
| **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** |

**Fontes:** 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.

**Nota[1]:** 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 nº 72 do Senado Federal.

### 3.3.2 Sistema SEITEC e FUNDOSOCIAL

No que tange ao Sistema SEITEC e ao 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, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, à Udesc e ao 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 SEITEC[19] 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 compõem[20].

O seguinte aspecto ressaltado diz respeito à inobservância do art. 8º, § 1º, da Lei de criação do FUNDOSOCIAL, no caso, a Lei nº 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, feitos 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 a R$ 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.

[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 nº 892, de 20 de dezembro de 2010, proferido no PDA 06/00534618, confirmado quando do julgamento do REC 11/00102482.

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 não houve sua permanência 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 já determinada por esta Casa quando do julgamento do processo APE nº 06/00471942, em 30 de julho de 2008, por meio da Decisão nº 2.440/08.

### 3.3.4 Renúncia de Receita

Quanto à renúncia de receita, a análise técnica ressalta a inobservância da Lei nº 4.320/64, art. 85[21], 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 de setembro de 2012, sendo que o processo de monitoramento PMO nº 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 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 auditoria[22] resultaram na expedição de determinação plenária para que a Secretaria de Estado da Saúde apresente plano de ação, a ser monitorado

[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.

[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.

ao longo de 24 meses, com vistas à verificação das providências implementadas pelos gestores. O processo de auditoria na FATMA encontra-se pendente de decisão, estando atualmente lotado no 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 (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 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. Desse fato, colhe-se o sucesso da atuação do Tribunal de Contas e a importância da realização das auditorias operacionais seguidas de monitoramento como meio de 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.

### 3.3.7 SDRs

No que se refere às Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), com base nos comparativos apresentados pelo Relatório Técnico a respeito das despesas realizadas por essas 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 SDRs representaram tão somente 4,82% do total de gastos do Poder Executivo.

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS TOTAIS — SDR X PODER EXECUTIVO — QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$

| Despesa Total | 2007 | 2008 | Δ ano | 2009 | Δ ano | 2010 | Δ ano | 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 | |

**Fontes:** Relatórios SIGEF/SC e informações extraídas pelo 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 essa situação o seguinte trecho do Relatório Técnico[23]:

> 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 registro[24]:

> 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 nº 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 Catarina[25], que

[23] Fl. 1785.

[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.

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 desse estudo que se observa que, entre as proposições políticas apresentadas, propõe-se a rediscussão do número de Secretarias, sob os seguintes termos:

> Um número expressivo de membros dos CDRs[26] 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 encontrada 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 necessidade de manutenção, em sua estrutura, das 36 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 nº 8.069/90) 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 nº 12.536 e ainda assim permaneceu inativo nos últimos cinco anos.

O exercício de 2011, por sua vez, por força do Decreto nº 25, de 28 de fevereiro de 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.

[26] Conselhos de Desenvolvimento Regional.

Do exposto e ainda tendo em vista a resposta do Secretário de Estado ao Ofício GCAMFJ nº 2.261/12, 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. 227[27] 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.

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 dessas despesas.

### 3.3.10 Departamento Estadual da Infraestrutura (DEINFRA)

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, entre 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 nº 10/00824591, em que se identificaram casos de

[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.

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 nº 09/11, 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 nº 127/10, que trata da contratação de consultoria visando depurar e estruturar o sistema de composição de custos e orçamentos.

Em ambas as 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 próximos 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, com base na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 14 de março de 2012, nas ADINs nº 3.892 e nº 4.270, 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 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 ressalvar, 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 (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 reflexo 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 retiram-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 este 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 às 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 a 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 desses 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, que 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 nº 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), fez 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 fazer sua contabilização.

Quanto à ausência de prévio empenho e liquidação, essa irregularidade se mantém, visto 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 consequente 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 nº 13.545/05, 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 que a legislação não obriga a aplicação dos recursos no mesmo exercício em que são arrecadados e 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 desses 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 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 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 Rela-

tório 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 que a 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 tributária[28], *mutatis mutandis* o mesmo entendimento se aplica quanto à arrecadação dos fundos do SEITEC. Se a alegação para o descumprimento da determinação era que ela se encontrava 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 nº 13.334/05, 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.

Sobre o tema, registro que se encontra em tramitação o Processo nº RLA 11/00392898, que trata de auditoria voltada à avaliação da regularidade das prestações de contas dos recursos concedidos pelo FUNDOSOCIAL entre os exercício 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 nº PMO 12/00067581, autuado por ocasião da emissão do 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 nº RLA 11/00392898, de determinação para que se cumpra o disposto no art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.334/05, sob pena de multa,

[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 nº 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.

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 nº 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 da 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 desses atos[29], 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 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".

**Manifestação do Relator:** os argumentos acima não justificam as reiteradas inobservâncias de determinações e recomendações desta Casa no que tange à solução das falhas especificamente relacionadas ao controle dos repasses feitos, 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 FUNCULTURAL[30].

**4.14 Quanto às entidades culturais e o descumprimento do art. 173 da CE**, a alegação é que a norma constitucional é de conteúdo programático e de que a Lei nº 13.792/06 é que estabelece a política de cultura no Estado e que qualquer concessão de apoio somente pode ocorrer por meio de projeto aprovado pelo SEITEC.

[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 nº 2.108/12, de 23 de maio de 2012.
[30] RLA 08/00544471.

**Manifestação do Relator:** sem entrar no mérito da aplicação da Lei nº 13.792/06, 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 nº 48/09, passo à transcrição da justificativa apresentada na oportunidade de sua proposição[31]:

> 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 municiais 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 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 nosso.)

[31] PEC/0001.0/09 (projeto original). Autor: Deputado Rogério Mendonça. Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/tramitacao.php>. Acesso em: 29/05/2012.

**4.15 Quanto à segregação de funções do sistema de controle interno** foi alegado que, na forma da Lei Complementar nº 381/07, cada sistema administrativo é composto pelo órgão central, pelos órgãos setoriais e pelas 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 que a 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 nº 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 — como já fazem o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas —representaria singular avanço na transparência da ALESC, e ressalto, sem qualquer custo ao órgão, haja vista o portal ser gerenciado pela SEF por meio do SIGEF/SC.

**4.17 Quanto à liquidação da CODISC**, a informação é 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, em linhas gerais, se constitui 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 nº 9.654/94), 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, pois 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 condução a extinção da CODISC, permanece o encaminhamento da recomendação.

**4.18 Quanto à IAZPE**, o argumento é 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 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 nº 2.836/09 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 cinco diretores e nove 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, nessa 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/contrarrazão, 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 instantâneas, convencionais 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 à capacidade técnico-operacional da empresa para atender às 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 desse cenário, destaco ser preponderante que prevaleça a recomendação e se consolidem 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 nº 14.328/08**, o argumento é no sentido de que a interpretação do dispositivo legal não se deve dissociar 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 nº 14.328/08.

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 nº 14.328/08.

Ademais, entendo não ser razoável que se queira chegar à 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 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 nº 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 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 comissivas[32].

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 congruente[33].

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 desse número de Secretarias.

[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.

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 legalidade[34]. Nesse 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 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 públicos[35].

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 nº 381/07, 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 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 à recomendação do Tribunal.

**Manifestação do Relator:** do exposto, repriso a manifestação inicial no sentido de que deve o Estado atuar de modo a garantir às crianças e aos 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.

[34] Idem. p. 130.
[35] Idem. p. 32-33.

**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 desses 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.

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 aparece 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 dessas faltas, o Estado modifique sua conduta.

O procedimento de monitoramento, inaugurado neste exercício, traduz-se em iniciativa com o intuito de alterar essa 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 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 esses fatos[36].

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 Fiscal[37] 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

[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.
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 nº 248/09, de autoria do Senador Renato Casagrande.

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 processos de monitoramento, devendo ser instaurados outros tantos para acompanhamento das recomendações apontadas neste exame de contas e que não constavam anteriormente.

Como contribuição, apenas anoto que a relatoria e o acompanhamento de tais processos devem 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 nº 202/00, 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.

Nesse 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 desses 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*) associada 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. Nesse sentido, a intenção é 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 Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e a maior aproximação entre os Auditores Fiscais da Receita Federal e os Procuradores da Fazenda, quando da defesa administrativa do crédito tributário impugnado.

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 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 Governador 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 (SCI), 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

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

**I.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 nº 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 extraorçamentários, 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 por meio 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 por meio 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, consequentemente, 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 nº 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 feitos 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 nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto Federal nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto Federal nº 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 pelo 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 nº 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 pela Decisão nº 2.440/08, exarada nos autos do Processo APE 06/00471942.

**II.15 Ciência e Tecnologia**

Atender ao art. 26, da Lei nº 14.328/08, segundo o qual a aplicação dos recursos destinados à ciência e tecnologia deve ocorrer metade por meio 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 nº 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 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 aos 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 nº 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 desses créditos.
4. Não havendo, no PMO nº 12/00067581, informação de restabelecimento até o final do presente exercício dos repasses às APAEs na forma do art. 8º, § 1º, da Lei nº 13.334/05,

tem lugar a expedição, no Processo RLA nº 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 nº 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

# CONCLUSÃO DA APRECIAÇÃO

## REALIZADA EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE 30/05/2012, DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2011 PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº | PCG-12/00175554 |
| ASSUNTO | Prestação de Contas do Governador — Exercício de 2011 |
| RESPONSÁVEL | João Raimundo Colombo |
| UNIDADE GESTORA | Governo do Estado de Santa Catarina |
| UNIDADE TÉCNICA | DCE |
| PARECER PRÉVIO Nº | 0002/12 |

CONSIDERANDO que o art. 59, I, da Constituição do Estado estabelece que compete ao Tribunal de Contas "apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, às quais serão anexadas as dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros e que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento";
CONSIDERANDO que as Contas referentes ao exercício de 2011 foram prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina dentro do prazo constitucional (art. 71, IX, da Constituição Estadual);
CONSIDERANDO a análise realizada pela DCE, em especial pela Divisão de Contas Anuais do Governo deste Tribunal, acerca da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, na qual ficou evidenciado que as peças e demonstrações contábeis integrantes das Contas Anuais do exercício de 2011, quanto à forma, no aspecto genérico, estão de acordo com os princípios e normas gerais de Direito Financeiro e de Contabilidade Pública, estabelecidos na Lei (federal) nº 4.320/64 e na legislação federal e estadual vigentes, e, quanto ao conteúdo, de modo geral e até onde o exame pode ser realizado para emissão do parecer, representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2011, com as ressalvas e recomendações contidas neste Parecer Prévio;
CONSIDERANDO as informações complementares encaminhadas pelos Poderes e Órgãos, por solicitação deste Relator, e analisadas pela DCE, em especial pela Divisão de Contas Anuais do Governo;
CONSIDERANDO as contrarrazões apresentadas pelo Poder Executivo no exercício do contraditório, previsto no art. 78 do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

CONSIDERANDO que as Contas apresentadas, referentes ao exercício de 2011, de modo geral, atenderam aos princípios norteadores da Administração Pública condizentes à legalidade e à legitimidade, excetuadas as falhas e deficiências anotadas;
CONSIDERANDO que as ressalvas e recomendações indicadas nesta deliberação, embora não impeçam a aprovação das Contas do Governo requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;
CONSIDERANDO a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mediante o Parecer MPTC nº 9.710/12 (arts. 108, II, da Lei Complementar nº 202/00 e 74 do Regimento Interno);
CONSIDERANDO que é da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, conforme determina o art. 40, IX, da Constituição Estadual, julgar as contas prestadas anualmente pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado; e
CONSIDERANDO que a análise técnica e Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais do exercício de 2011, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, não obstam nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes e Órgãos do Estado, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, em consonância com os arts. 58, parágrafo único, e 59, II, da Constituição Estadual,
O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, de acordo com o disposto nos arts. 1º, I, 47 e 49 da Lei Complementar (estadual) nº 202/00, emite a seguinte 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
I.2.1 Fixação de despesas em valores não exequíveis, caracterizando um planejamento orçamentário não condizente com a realidade orçamentária e financeira do Estado.
I.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 arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 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 recursos com elevado déficit financeiro

Déficit financeiro de R$ 309,49 milhões verificado na fonte 9999, de recursos extraorçamentários, 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 Constituição Federal.

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 Constituição Federal.

I.6.3 Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, 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 Constituição Federal.

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, consequentemente, 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) nº 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 às 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 arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto (federal) nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto (federal) nº 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 Constituição Estadual, 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) nº 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 nº 2.440/08, exarada nos autos do Processo nº APE-06/00471942.

II.15. Ciência e Tecnologia

Atender ao art. 26 da Lei (estadual) nº 14.328/08, segundo o qual a aplicação dos recursos destinados a 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 nº 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 as crianças e adolescentes catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da Constituição Federal.

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) nº 381/07.

III — DETERMINAÇÕES

III.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.

III.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.

III.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, tendo em vista que restou evidenciada a baixa eficiência na cobrança destes créditos.

III.4. Não havendo, no Processo nº PMO-12/00067581, informação de restabelecimento até o final do presente exercício dos repasses às APAEs na forma do art. 8º, § 1º, da Lei (estadual) nº 13.334/05, tem lugar a expedição, no Processo nº 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 nº 8.429/92, art. 11, I).

III.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.

Plenário do TCE/SC, em 30 de maio de 2012.

**Conselheiro Cesar Filomeno Fontes**
Presidente

**Conselheiro Luiz Roberto Herbst**

**Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior**
Relator

**Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall**

**Conselheiro Herneus De Nadal**

**Conselheiro Julio Garcia**

**Conselheira Sabrina Nunes Iocken**
(art. 86, *caput*, da LC nº 202/00)

Fui Presente _____
**Márcio de Sousa Rosa**

Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC e.e.

# ATA DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA

## Nº 01/12, DE 30/05/2012, DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, DE APRECIAÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, EXERCÍCIO DE 2011

| | |
|---|---|
| DATA | Trinta de maio de dois mil e doze |
| HORA | Quatorze horas |
| LOCAL | Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina |
| PRESIDÊNCIA | Cesar Filomeno Fontes |
| PRESENÇAS | O Tribunal Pleno estava com a seguinte composição na abertura: Conselheiros Cesar Filomeno Fontes (Presidente), Luiz Roberto Herbst, Wilson Rogério Wan-Dall, Herneus De Nadal, Julio Garcia, Adircélio de Moraes Ferreira Junior, Conselheira Substituta Sabrina Nunes Iocken, e representando o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Márcio de Sousa Rosa. Estavam presentes os Auditores Gerson dos Santos Sicca e Cleber Muniz Gavi. Ausente o Senhor Conselheiro Salomão Ribas Junior, em gozo de licença-prêmio |

**I — Abertura da Sessão:** O Sr. Presidente, considerando a existência de quórum nos termos regimentais, declarou aberta a Sessão. A seguir, assim se manifestou: *"A presente sessão Extraordinária do Pleno do Tribunal de Contas de Santa Catarina foi convocada para a apreciação da Prestação de Contas do Governo do Estado, exercício de 2011. Recebemos a comunicação dos Exmos. Senhores Governador do Estado, João Raimundo Colombo, e Secretário da Fazenda, Nelson Serpa, que estão impossibilitados de comparecer a esta sessão em face de compromisso fora da Capital. Convido para tomar assento à mesa os Exmos. Senhores Almir José Gomes, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda, representando neste ato o Senhor Governador do Estado, Dr. João Raimundo Colombo, Deputado Darci de Matos, Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, representando a Assembleia Legislativa de nosso Estado, e José Galvani Alberton, Subprocurador-Geral de Justiça, representando neste ato o Ministério Público Estadual. Registramos, também, a presença do Dr. Flávio Rocha, Diretor de Contabilidade-Geral da Secretaria da Fazenda, Cleverson Siewert, ex-Secretário da Fazenda, hoje Diretor de Distribuição da CELESC, José Resende, Diretor de Relações com Investidores da CELESC, Paulo Golart, Diretor de Planejamento da Secretaria da Fazenda, José Carlos Ondina, Diretor Econômico-Financeiro da Celesc."* Continuando, disse o **Senhor Presidente**: *"Antes de conceder a palavra ao Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, Relator do Processo que será apreciado nesta*

*Sessão, permito-me fazer alguns registros com o objetivo de dar esclarecimentos aos presentes e aos telespectadores que nos assistem pela TV Assembleia e Internet sobre as normas que regem o exame e a apreciação das contas em questão. O art. 59, inciso I, da Constituição Estadual, estabelece que compete ao Tribunal de Contas, em auxílio à Assembleia Legislativa, apreciar as contas anuais prestadas pelo Governador do Estado e sobre elas, no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, emitir Parecer Prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros, remetendo-as, a seguir, ao Poder Legislativo Estadual para fins de julgamento. Às contas prestadas anualmente pelo Governador serão anexadas as dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. A Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000, Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em seus artigos 47 a 49, além de trazer a mesma competência e prazo da Constituição Estadual, esclarece que o Parecer Prévio das Contas do Governador não envolve o exame de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras por dinheiro, bens e valores, cujas contas serão objeto de julgamento pelo Tribunal de Contas como, por exemplo, as contas dos Secretários de Estado. O Regimento Interno desta Casa, por sua vez, nos artigos 68 a 81, além de prever do que consistem as Contas prestadas pelo Governador, ou seja, do Balanço Geral do Estado e do relatório do órgão central do sistema de Controle Interno do Poder Executivo, dá a forma que as contas serão apreciadas pelo Tribunal de Contas. O Parecer Prévio que o Tribunal de Contas emite, elaborado com base nos elementos constantes de Relatório Técnico, consistirá na apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal do exercício em exame, devendo demonstrar se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública estadual, concluindo pela aprovação ou rejeição das contas, e, se for o caso, com ressalvas e recomendações. Em cumprimento ao disposto no artigo 131, da lei Orgânica desta Casa, e no artigo 122, do Regimento Interno, em Sessão do Tribunal Pleno, foi escolhido, mediante sorteio, como relator do processo de prestação de contas prestadas pelo Governador, relativa ao exercício financeiro de 2011, o Sr. Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, o qual, juntamente com os técnicos da Divisão de Contas Anuais de Governo deste Tribunal, acompanhou durante todo o exercício de 2011 a evolução das contas em apreciação. No dia 2 de abril de 2012, em cumprimento ao prazo constitucional previsto no artigo 71, inciso IX, da Constituição Estadual, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por intermédio do Senhor Secretário de Estado da Fazenda, Dr. Nelson Serpa, entregou neste Tribunal de Contas a citada Prestação de Contas em apreciação nesta Sessão Extraordinária, a qual foi autuada sob o número PCG-12/00175554. Examinada a referida Prestação de Contas pelo Sr. Relator, elaborado o Relatório Técnico e cumpridas as demais normas regimentais, a Presidência do Tribunal de Contas convocou a presente Sessão Extraordinária, através da Portaria nº TC-0326/2012, publicada no Diário Oficial Eletrônico nº 987, de 18/05/2012, para apreciação das Contas do Governo do Estado, exercício de 2011, período de gestão do Exmo. Sr. João Raimundo Colombo. Feitos esses esclarecimentos preliminares, concedo a palavra ao eminente Relator, Senhor Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, para apresentação de seu Relatório e Parecer Prévio relativo ao Processo de Prestação de Contas em apreciação."* A seguir,

usou a palavra o **Senhor Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior**: *"Gostaria de cumprimentar as autoridades aqui presentes já nominadas, Conselheiros, Auditores, Procurador-Geral do Ministério Público de Contas e os demais presentes. Como já falou o nosso Presidente, referem-se os autos em questão à prestação de contas do Governador do Estado de Santa Catarina, Excelentíssimo Senhor João Raimundo Colombo, exercício financeiro de 2011, tempestivamente apresentadas a este Tribunal por intermédio do Excelentíssimo Senhor Nelson Antônio Serpa, Secretário de Estado da Fazenda. À luz do regramento estabelecido pela Constituição Estadual, 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 em atribuição constitucional deste Tribunal, que, para o cumprimento desta tarefa, em auxílio ao Poder Legislativo, deve apresentar manifestação no prazo de 60 dias a contar do seu recebimento. 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 do 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 nº 210/12. Releva consignar, como inovação ao Relatório técnico sobre as contas do exercício de 2011, a inserção, no capítulo I, de 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. Nesse sentido, destaco que os processos de monitoramento 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 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. Essa 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 pelo 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 acima: "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 comprometimentos valorativos, e, ademais, de normas de comportamento e de um raciocínio sobre o comportamento que nos permitam realizar o que tentamos realizar". Na parte inicial da exposição, trago informações acerca DOS INDICADORES e dados que situam o Estado de Santa Catarina no cenário nacional e destaco, para isso, as informações 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 de o 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 mais bem colocado em nível nacional, juntamente com Rondônia e Paraná. O destaque negativo, por sua vez, diz respeito à "qualidade da rede de estradas" (constante do índice Infraestrutura), em que Santa Catarina aparece abaixo da média nacional, nota essa considerada moderada. 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 da 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:***Rranking* dos estados brasileiros — Unidade de Inteligência revista The Economist.

*Do exposto, vencida a fase introdutória, 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.*

*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 |

continua...

... continuação

| DESCRIÇÃO | 2008 | 2009 | 2010 | SOLUÇÃO |
|---|---|---|---|---|
| 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 |
| SCGÁS — 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 a 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).

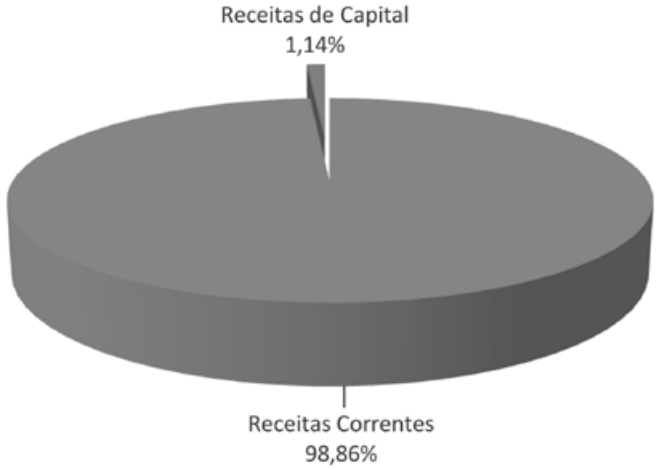
*Como regra geral, da demonstração acima percebe-se que as ressalvas e recomendações exaradas por este Tribunal vêm sendo sistematicamente desconsideradas, sendo quase nula a atuação do Governo Estadual na busca de soluções adequadas ao saneamento das ressalvas e recomendações. Este diagnóstico, já realizado na análise nas contas do exercí-*

*cio de 2010, resultou na aprovação de procedimentos visando à correção das falhas e distorções verificadas, como forma de conferir maior efetividade ao controle empreendido por parte deste Tribunal. Dessa 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 dez apontamentos. Quanto aos demais, tem-se que treze não foram atendidos, três foram parcialmente solucionados e outros dois estão em fase de auditoria, restando prejudicada a avaliação do atendimento ou não da ressalva ou recomendação. Entre 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 à de recursos financeiros do SEITEC, 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, posto que 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, o qual não foi atendido. 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. 3. Análise das Contas Anuais de 2011. 3.1 Orçamentos 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 tem como órgão central 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, a es-*

*trutura 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 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. No tocante à verificação do cumprimento do art. 70 do Regimento Interno desta Corte de Contas, que estabelece o conteúdo mínimo que deve constar do relatório do órgão central do sistema de controle interno, constatou-se que o relatório apresentado, referente ao exercício de 2011, não cumpriu os requisitos previstos, assim como em anos anteriores. Assim, apesar de algumas ações terem sido tomadas pelo Executivo Estadual, conforme se verificou no Processo de Monitoramento respectivo, não resultaram no atendimento do dispositivo regimental, razão pela qual 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. 3.1.2 Planejamento Orçamentário do Estado. 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. O plano plurianual estabelece as diretrizes, os objetivos e as 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. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com base no PPA, elenca as metas e prioridades que deverão ser observadas na confecção do orçamento. O orçamento, por sua vez, não se constitui apenas em uma peça que fixa a despesa e a receita, mas em verdadeiro instrumento de gestão, capaz de auxiliar na programação, execução e controle das ações públicas. A partir da análise do planejamento orçamentário de Santa Catarina, foi possível fazer as seguintes constatações: 1) A avaliação do desempenho do PPA do último quadriênio evidenciou 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 outros programas, a exemplo dos ligados à segurança pública, tiveram um alto percentual de execução, evidenciando, nesse caso, que o orça-*

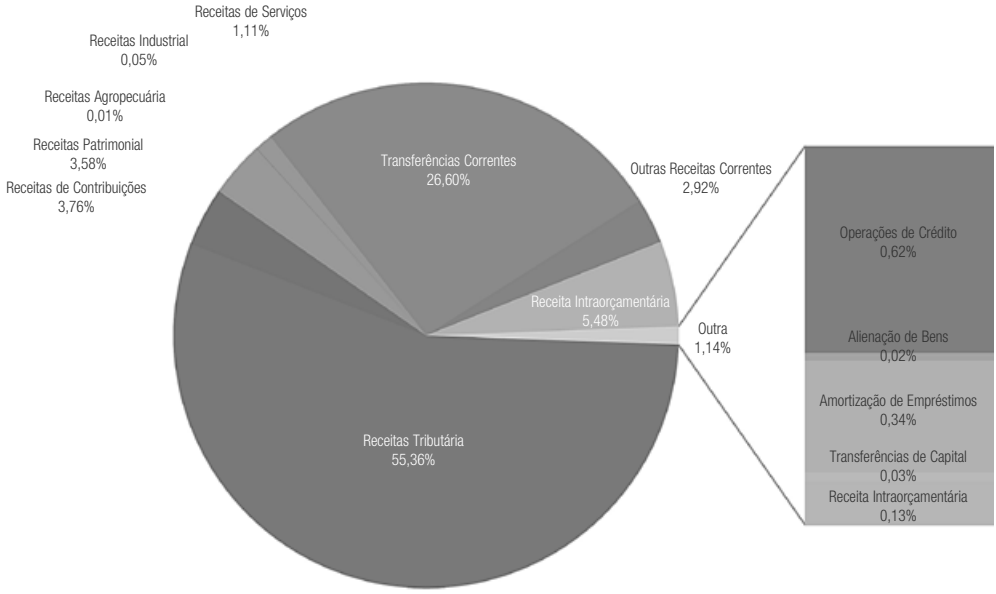
*mento foi subavaliado. Outros programas nem mesmo tiveram execução de despesa, ou ainda, tiveram execução insignificante, a exemplo do previsto para a erradicação da fome em Santa Catarina. 2) A LOA de 2011 demonstra que o Estado havia fixado despesas no montante de R$ 15,02 bilhões, das quais realizou 99,53% (R$ 14,95 bilhões). 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%. Os valores globais, portanto, não representavam a capacidade de realização. Partindo para a análise por grupo de natureza de despesas, observou-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; 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. Concluiu-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. 3) Houve baixa execução das prioridades estabelecidas diretamente pela sociedade catarinense por meio das audiências públicas realizadas pela ALESC; e ainda, foram realizadas ações públicas não priorizadas na LDO em detrimento daquelas que foram estabelecidas como prioridade no anexo de metas da Lei de Diretrizes. 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. Não se pode negar a importância de 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. E ainda, que sejam priorizadas as ações elegidas pela sociedade catarinense. Por isso, entendo que, assim como nas contas de 2010, os apontamentos ensejam ressalva e recomendação à unidade. 3.1.3 Receita — Conforme dados do Balanço Geral do Estado, 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. Dessa receita bruta, foram realizadas deduções na ordem de 28,33%, restando, portanto, R$ 15,26 bilhões de receita orçamentária para execução das ações previstas no orçamento. Cumpre dizer que a LOA de 2011 havia estimado a receita orçamentária total para o exercício em R$ 15,02 bilhões, ou seja, a receita efetivamente arrecadada superou a expectativa em R$ 237,04 milhões. Do total da receita orçamentária (R$ 15,26 bilhões), R$ 15,08 bilhões (98,86%) foram receitas correntes e R$ 174,5 milhões foram receitas de capital (1,14%):*

Receitas Orçamentárias por Categoria Econômica




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

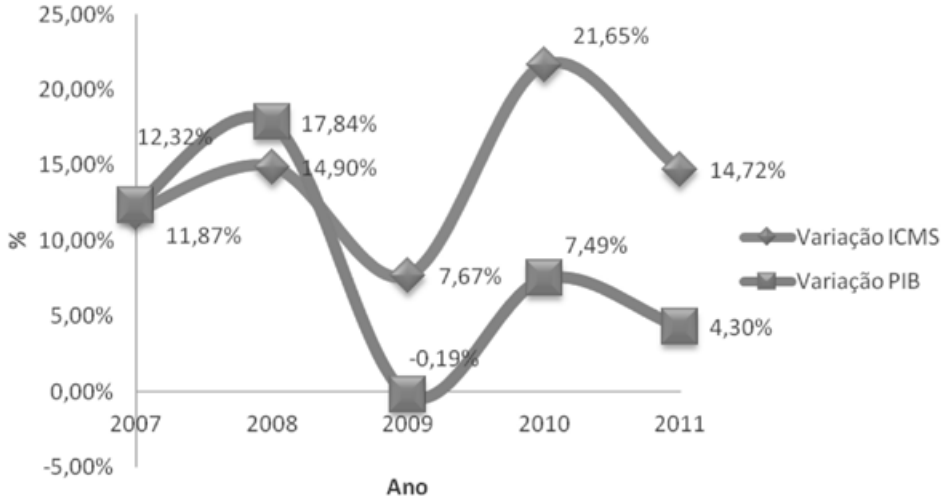
Receitas por Origem




*Importante destacar a relevância das receitas tributárias entre as receitas orçamentárias em 2011, que representaram 55,36% do total, alcançando a quantia de R$ 8,44 bilhões. Dessa receita tributária, a grande maioria — 95,76% — foi arrecadada por meio de impostos, na ordem de R$ 8,09 bilhões, e apenas 4,24%, por meio de taxas, no valor de R$ 358,10 milhões. Entre os impostos que compôs a receita tributária, o de maior importância é o Im-*

*posto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja arrecadação é responsável por 82,84% do seu total. Somente ele gerou uma arrecadação de R$ 6,99 bilhões em 2011, sendo a maior dos últimos cinco anos. Apresentou nesse exercício, ainda, o segundo maior crescimento anual no quinquênio compreendido entre 2007 e 2011, período em que cresceu 45,02%. Para ilustrar a relevância desse imposto, trago um comparativo que demonstra que a arrecadação do ICMS pelo Estado cresce mais que o próprio PIB catarinense:*

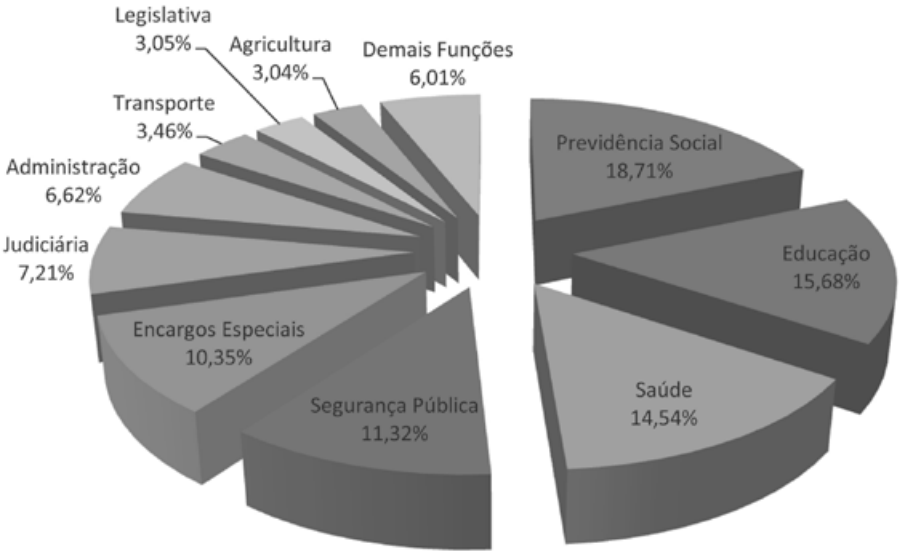
Variação ICMS x PIB/SC




*Impostômetro, carga tributária excessiva, o que é 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 que chama atenção no crescimento do ICMS no Estado de SC é qualitativo e não vegetativo, não inercial, da receita tributária (ICMS carro-chefe). ICMS é um tributo indireto, incide sobre a circulação, o produto, ao contrário dos diretos que incidem sobre a renda, riqueza e patrimônio. Os tributos indiretos, por sua natureza, são regressivos. Isso porque, regra geral, eles atingem de igual modo o pobre e o rico. Tributação de gêneros de primeira necessidade. Os tributos diretos, como o imposto de renda, eles incidem diretamente sobre a riqueza, a renda, o patrimônio, e, em razão disso, eles tendem a ser progressivos. Tributa mais o rico do que o pobre. Crescimento bem acima do PIB/SC. De certa forma, além de minimizar esse aspecto perverso do ICMS que é a regressividade, ela termina atingindo a economia informal, economia subterrânea ou economia das sombras (combate a sonegação, aumento da economia formal). Há um dos ramos da economia, que é a macroeconomia, ramo que surgiu em 1936, a partir da obra do economista John Maynard Keynes: a "Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda", publicada em 1936. Essa obra virou um clássico e revolucionou as concepções tradicionais da Teoria Econômica. E esse ramo estuda a economia a partir dos grandes agregados econô-*

*micos: produção, emprego, renda. Há um capítulo, específico da macroeconomia, que trata da Contabilidade Nacional, que estuda os principais agregados econômicos Produto, Renda e Despesas Nacionais, e a atuação dos grandes agentes econômicos, Família, Empresa, Governo e Resto do Mundo. E há uma fórmula que demonstra o chamado fluxo circular da renda. Tributação = vazamento de renda. Gasto Público = injeção de renda. Qualidade do gasto público, injeção de renda real x renda nominal. E 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, é importante que ele ocorra da maneira mais benéfica para a sociedade. Atuação da SEFAZ, em especial dos Auditores Fiscais da Receita Estadual. GES — Grupos Especialistas Setoriais: cobrança administrativa, monitoramentos, operações de impacto (aumentam a percepção da presença fiscal), intensificação do uso de tecnologia da informação no cruzamento e análise de dados, nota fiscal eletrônica, SPED — Sistema Público de Escrituração Digital. Sinal amarelo: redução no ritmo de crescimento da arrecadação: maio 2011/2012, previsão de crescimento de menos de 5%, quando o projetado era bem superior. 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. Os gastos totais de 2011 evidenciam um crescimento de 9,86% em relação a 2010. Levando em consideração a classificação da despesa orçamentária por função de governo, a composição da despesa deu-se conforme o seguinte gráfico:*

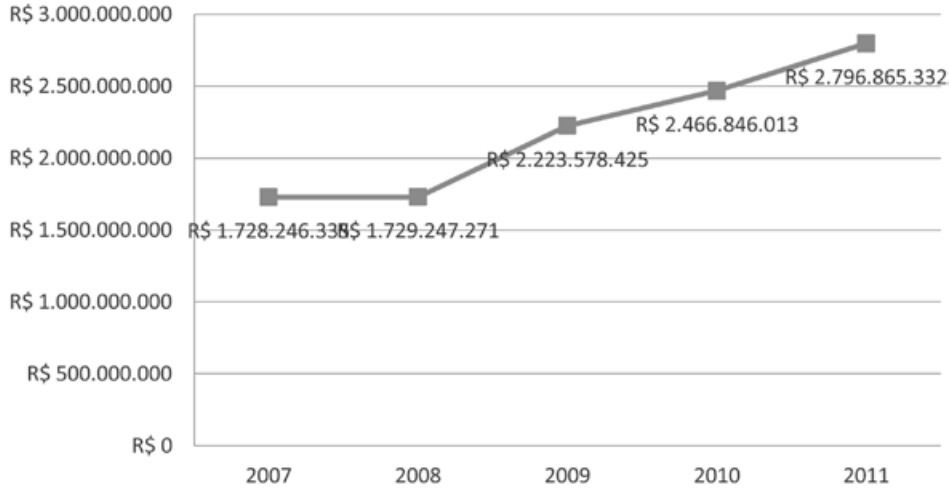
Despesas por Função




*Como se vê, em 2011, destacaram-se como o maior volume de gastos as despesas realizadas na função de governo Previdência Social, 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*

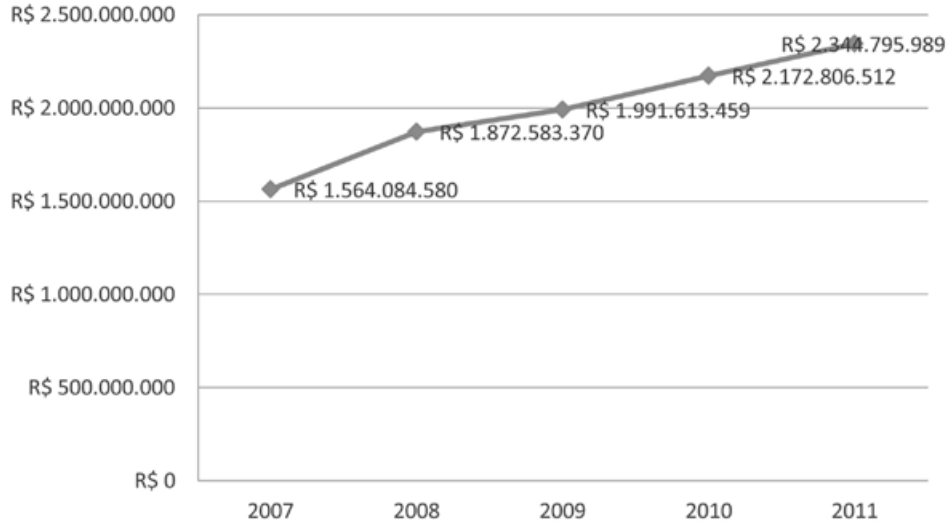
*despesa orçamentária total, importando em uma despesa de R$ 2,17 bilhões; na Segurança Pública, as despesas totalizaram R$ 1,69 bilhão, equivalente a 11,32% da execução orçamentária. Registra-se também um montante significativo de recursos despendidos na função Encargos Especiais — despesas com pagamento de dívidas, ressarcimentos, indenizações e afins, importando, no exercício em análise, R$ 1,54 bilhão, ou 10,35% da execução orçamentária da despesa. A função Agricultura realizou apenas 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. Também merece destaque a evolução das despesas executadas nas principais funções de governo no período compreendido entre 2007 e 2011. Na função Previdência Social, conforme o gráfico, verifica-se o crescimento anual consecutivo no período demonstrado (à exceção de 2008) em patamares significativos. 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.*

Evolução da Função Previdência Social



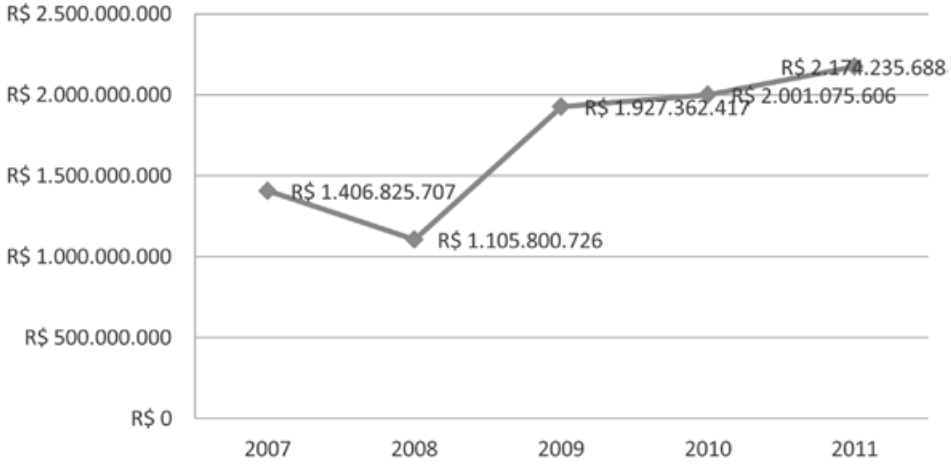

*No tocante à Educação, em relação a 2007, os gastos realizados em 2011 configuram um aumento de 49,91%, percentual superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%):*

Evolução da Função Educação



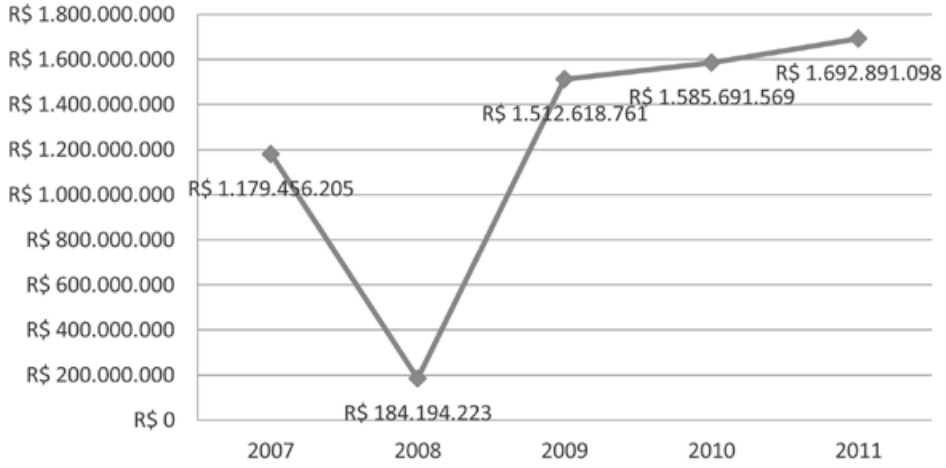

*Na função Saúde, área na qual a sociedade catarinense vem identificando como um dos principais problemas a serem urgentemente atacados pelo poder público, as despesas de 2011, se comparadas com o início do quinquênio (2007), configuram um aumento de 54,55%, percentual superior ao do crescimento da receita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

Evolução da Função Saúde



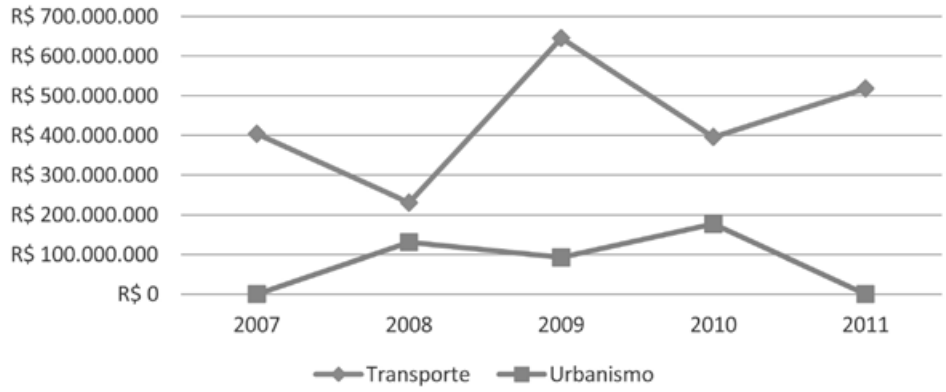

*No caso da Segurança Pública, em relação a 2007, a aplicação de 2011 representa um crescimento de 43,53%, percentual também superior ao do crescimento da receita orçamentária total no mesmo período (42,69%).*

Evolução da Função Segurança Pública




*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 nessa finalidade.*

Evolução das Funções Transporte e Urbanismo

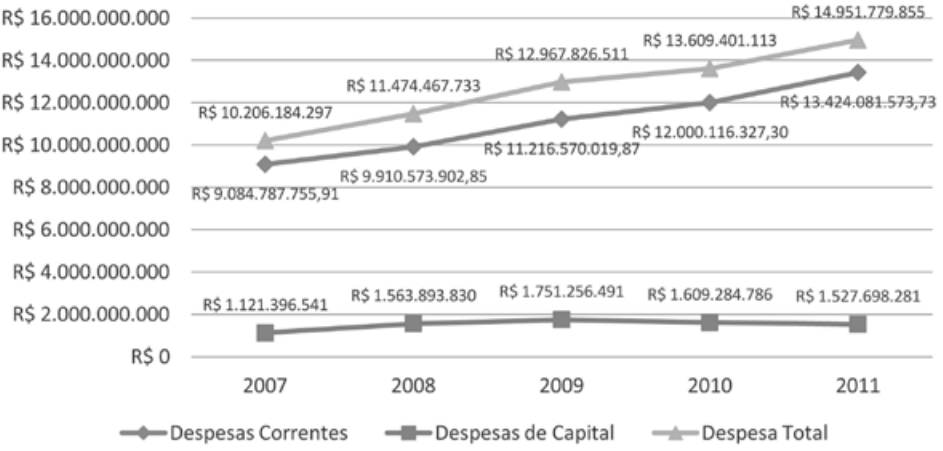



*No tocante à classificação da despesa por categoria econômica, em 2011, as despesas correntes totalizaram R$ 13,42 bilhões, representando 89,78% da despesa orçamentária total. Já os gastos de capital importaram em R$ 1,52 bilhão — 10,22% do total.*

Composição das Despesas por Categoria Econômica

*No quadro a seguir, podemos observar que, em relação ao último quinquênio, houve tendência a um contínuo crescimento das despesas correntes e a uma consequente queda das despesas de capital (investimentos) na composição dos gastos totais do Estado:*

Evolução das Despesas por Categoria Econômica




*Partindo para a análise sob a ótica dos grupos de natureza da despesa (Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01), os quais são formados por gastos com as mesmas características, observa-se que:*

## DESPESA REALIZADA POR GRUPOS DE NATUREZA — QUINQUÊNIO 2007-2011

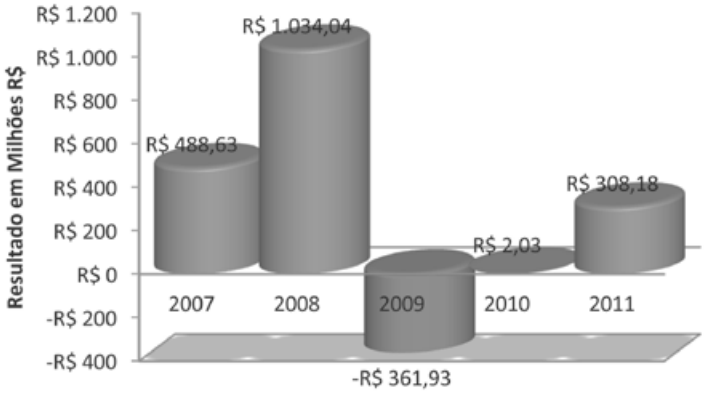
Em R$ 1,00

| Despesas | 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 | 1.125.368.423 | 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:** BGEs de 2007 a 2011.
**Inflator:** IGP-DI (médio).

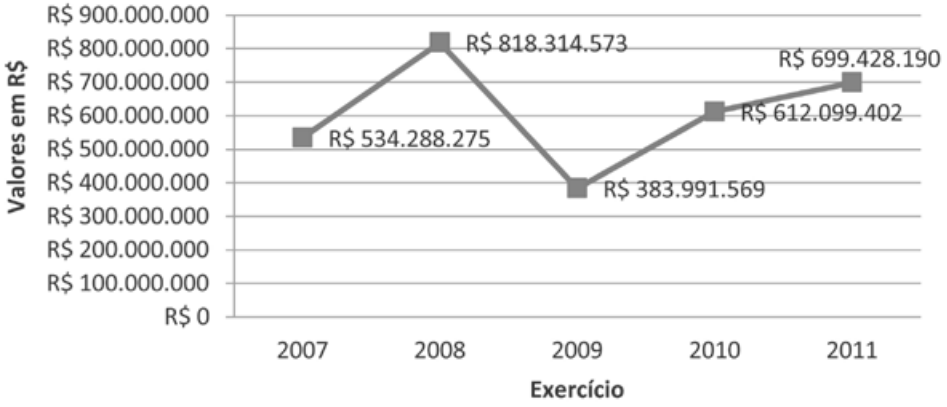
*O grupo de despesas mais expressivo é o de gastos com pessoal e encargos — R$ 8,5 bilhões, representando 56,88% das despesas totais do Estado. No mais, chama a atenção que as despesas com a dívida pública (Juros e Encargos da Dívida somados à Amortização da Dívida Pública), somadas, importam 10,04% 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). 3.1.5 Análise das demonstrações contábeis e resultados do Estado. Esse 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, considerando que o valor total da receita arrecadada foi de R$ 15,26 bilhões, e a despesa realizada, por sua vez, totalizou R$ 14,95 bilhões, gerou-se 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 e demonstra que, em comparação com o exercício anterior, houve um aumento considerável do superávit orçamentário, pois, em 2010, havia sido de R$ 2,03 milhões:*

Evolução do Resultado Orçamentário




*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, entre as quais o maior cancelamento deu-se 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:*

Evolução do Cancelamento das Despesas Liquidadas




*O montante do cancelamento de despesas já liquidadas, em novembro de 2011 (R$ 699,43 milhões), correspondia a 226,95% do valor do superávit orçamentário do exercício (R$ 308,18 milhões). Assim, diante do grande volume de despesas liquidadas canceladas; da tendência de crescimento da situação, conforme o gráfico; dos dispositivos legais que regem a matéria (arts. 62 e 63 da Lei nº 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 recomen-*

*dação 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. Eis o Balanço Financeiro do Estado, em 31/12/2011:*

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

Em R$

| RECEITAS | | | | DESPESAS | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Títulos | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 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 | 5.804.480.396 |
| Contribuições | 483.170.474 | 521.488.829 | 578.864.501 | Juros e Encargos da Dívida | 838.456.406 | 841.596.938 | 998.237.000 |
| Patrimonial | 289.599.044 | 281.355.879 | 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** | **154.525.856** | **Despesas de Capital** | **1.751.256.490** | **1.609.284.786** | **1.527.698.281** |
| Operações de Crédito | 66.301.736 | 81.702.226 | 95.293.670 | Investimentos | 1.184.488.760 | 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 Intraorç. Correntes** | **700.792.155** | **767.649.350** | **836.067.419** | | | | |
| **Receitas Intraorç. 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** | **45.053.818.674** |
| 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 extraorçamentárias | 340.054 | 2.108.868 | 1.596.276 |
| Acréscimos Patrimoniais | 637.091.675 | 204.063.070 | 200.095.974 | Interferências passivas extraorçam. | 30.190.546.286 | 29.491.350.636 | 31.905.368.062 |
| Receita extraorçamentária | 6.102 | 547 | 5369,14 | Decréscimos Patrimoniais | 818.892.457 | 174.255.586 | 121.263.226 |
| **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **109.836.896.860** | **106.548.017.611** | **117.845.213.908** | **EXTRAORÇAMENTÁRIA** | **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 | 60.069.768.416 | 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 | 42.777.783.597 | 40.943.531.549 | 44.317.013.117 |
| Valores pendentes | 889.985.676 | 835.729.981 | 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** | **3.872.405.631** | **3.372.923.541** | **3.686.493.102** | **Disponível** | **3.675.133.990** | **3.809.938.995** | **4.734.611.511** |
| 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 esse demonstrativo, o Estado, em 31/12/2011, apresentou uma disponibilidade de R$ 4,73 bilhões, evidenciando também que, durante o exercício de 2011, as entradas de recursos foram maiores que as saídas, restando um saldo em disponibilidades superior ao do exercício de 2010.3.1.5.3 Balanço Patrimonial. Na sequência, demonstra-se o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina em 31/12/2011:*

## 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 |
| Créditos real. a LP | 2.463.300.775 | 2.435.379.785 | 2.328.203.542 | Obrigações Exigíveis a Longo Prazo | 44.158.726.342 | 14.199.376.710 | 13.845.182.310 |

continua...

... continuação

| Ativo | | | | Passivo | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Títulos | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 2009 | 2010 | 2011 |
| | | | | **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)** |

**COMPENSAÇÕES**

| ESPECIFICAÇÕES | 2009 | 2010 | 2011 | Títulos | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 | Controles de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes | 3.949.450.208 | 6.749.497.081 | 7.513.801.319 |
| Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 | Compensações Ativas Diversas | 20.723.326.929 | 9.398.785.137 | 10.126.563.502 |
| **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** | **TOTAL** | **24.672.777.138** | **16.148.282.218** | **17.640.364.820** |

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

*Tanto o ativo financeiro quanto o passivo financeiro cresceram na mesma proporção. O ativo financeiro do Estado, em 31/12/2011, foi de R$ 6,49 bilhões, representando um aumento de 27,14% em comparação a 2010. Já as obrigações registradas no passivo financeiro perfizeram o montante de R$ 4,86 bilhões, importando em um crescimento de 27,85%. Depreende-se do Balanço Patrimonial que o Estado exibiu um resultado financeiro positivo, pois, no encerramento de 2011, apresentou um superávit financeiro de R$ 1,59 bilhão. Isso, mesmo com a divergência contábil apresentada no passivo financeiro relativa à dívida com a Defensoria Dativa. 3.1.5.3.1 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 ressalvou a ausência de registro desse passivo nos exercícios de 2007 e 2008. Em 2009, o Estado realizou o registro dessa 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. Esse 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. Além disso, segundo a DCE, a dívida vem sendo registrada contabilmente no Passivo Não Financeiro,*

*quando o deveria ser no Passivo Financeiro; e, ainda, não é feito o prévio empenho dessas despesas conforme exige o art. 60 da Lei nº 4.320/64. Por essas razões, manterei a ressalva das contas neste ponto, bem como a recomendação exarada nas contas de 2010 para a adoção de providências. 3.1.5.3.2 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 contidas na Tabela a seguir com saldo negativo ao final do exercício:*

FONTES DE RECURSOS COM SALDO NEGATIVO AO FINAL DO EXERCÍCIO

Valores em R$

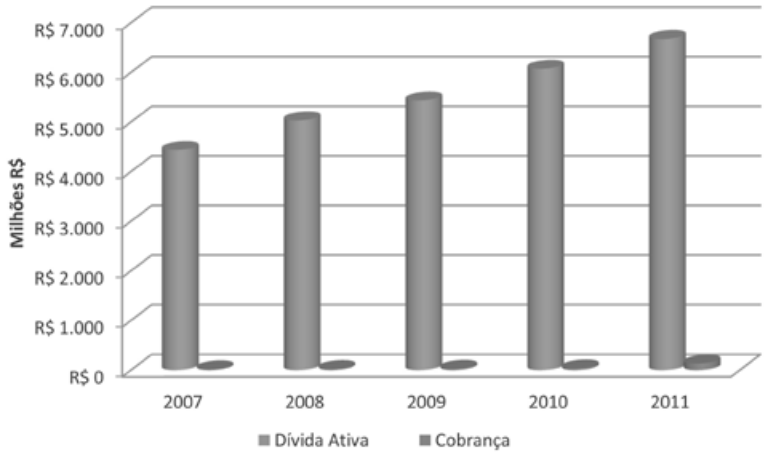
| DESTINAÇÃO DE RECURSOS | SUPERÁVIT FINANCEIRO |
|---|---|
| 2.1.00 — Contrapartida — Bid — Recursos do Tesouro — Exercício Corrente | (1.052.809,46) |
| 3.1.00 — Outras Contrapartidas — Recursos do Tesouro — Exercício Corrente | (26.981,40) |
| 9.9.99 — Fonte Extra Orçamentária | (309.494.622,68) |
| 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 a elas. Como exemplo, cita-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 extraorçamentários, entendo que cabe, aqui, uma ressalva, considerando a repercussão negativa causada no resultado financeiro apresentado pelo Estado. 3.1.5.3.4 Dívida Ativa. No ativo permanente, está lançada a Dívida Ativa do Estado, que totaliza R$ 6,67 bilhões. Subtraído o total de provisões de perdas (R$ 6,65 bilhões) — 99,78% —, o resultado é uma Dívida Ativa Líquida de R$ 14,44 milhões:*

Dívida Ativa x Provisão Para Perdas

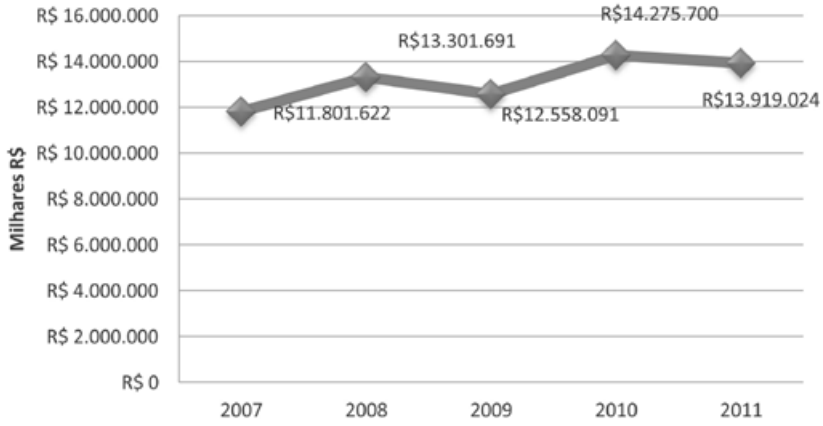
*O gráfico a seguir evidencia a evolução crescente do estoque da Dívida Ativa do Estado, e, por outro lado, uma arrecadação ainda em patamares ínfimos em relação a esses créditos, em que pese o crescimento anual dos recebimentos.*

Dívida Ativa — Estoque x Cobrança



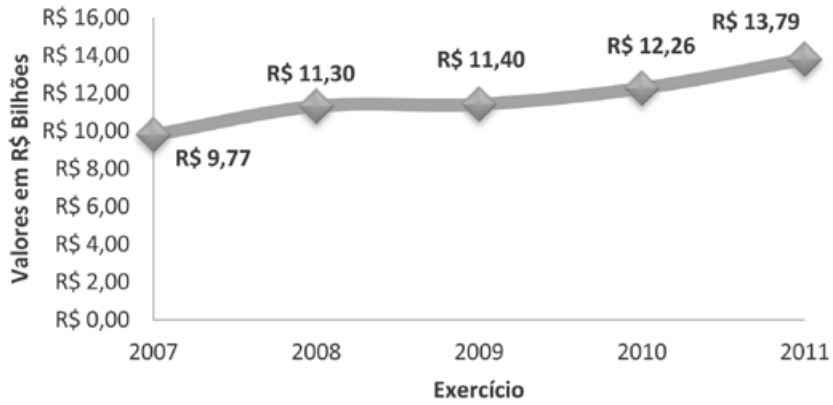

*Cumpre observar que o volume de provisões com perdas e o volume de cobranças, ambos relacionados à Dívida Ativa, demonstram a baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos. 3.1.5.3.5 Dívida Fundada. A Dívida Fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior 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, e, em relação ao exercício anterior, 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:*

Evolução da Dívida Fundada



*3.1.6 Análise da Gestão Fiscal. O presente tópico evidencia a situação do Estado em relação aos aspectos inerentes à Lei Complementar (federal) nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF). Foi verificado o cumprimento dos limites e das metas estabelecidas nas diretrizes orçamentárias para o exercício de 2011. Inicialmente, cumpre destacar que a RCL, que serve de base de cálculo limites da LRF tais como os com gastos com pessoal e com o montante da dívida, no exercício de 2011, alcançou o valor de R$ 13,79 bilhões, tendo evoluído de forma crescente nos últimos cinco anos:*

Evolução Receita Corrente Líquida




*No tocante às despesas com pessoal, verificou-se que, em 2011, os Poderes Executivo e Judiciário, o MP, a ALESC e o TCE efetuaram gastos dentro dos limites legais previstos na LRF. Constatou-se que todas as metas fiscais estabelecidas para o exercício foram atingidas, conforme Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei Estadual nº 15.297/10 (LDO/2011), 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.*

COMPARATIVO DAS METAS PREVISTAS E REALIZADAS — PARA O EXERCÍCIO 2011

Em R$ milhares

| DISCRIMINAÇÃO | ANEXO DAS METAS FISCAIS LEI (ESTADUAL) Nº 15.297/10 | RREO 6º BIMESTRE/10 E RGF 3º QUADRIMESTRE/11 | 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.

*O total de garantias oferecidas pelo Estado ficou abaixo do limite estabelecido pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal. O total de operações de crédito ficou abaixo do limite legal (16% da RCL). Verificou-se 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. Os valores inscritos em Restos a Pagar se deram em conformidade com a disponibilidade financeira do exercício. 3.1.6.1 Lei Complementar (federal) nº 131/09. A Lei Complementar nº 131/09 ("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 nº 7.185/10. Passados mais de dois anos da publicação da Lei Complementar nº 131/09, verifica-se que alguns avanços foram feitos visando à implementação no Decreto nº 7.185/10, 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 (que reúne informações dos Poderes Executivo e Judiciário, o MP e o TCE), deixam a desejar as informações relativas às despesas orçamentárias por função e subfunção. E, no tocante ao Portal Transparência da ALESC, a DCE constatou que o órgão cumpriu em grande parte os requisitos presentes no Decreto nº 7.185/10, contudoos 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. 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 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

Em R$

| 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 | 100.403.683,66 |
| 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-02/04, 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, diferente 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. Referida interpretação, como sabido, não constitui novidade, motivo pelo qual a inobservância do limite constitucional constitui-se em ressalva nas presentes contas, acompanhada da respectiva recomendação. A propósito, 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.*

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

Em R$

| ESPECIFICAÇÃO | VALORES | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | EXERCÍCIO | | | | | TOTAL |
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | ACUMULADO |
| 1. Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências | 6.824.823.260,96 | 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 | 2.235.009.629,53 | 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% | 2,86% |

**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 desses 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 mi-*

*lhões, decorrendo desse fato a indevida elevação do percentual de aplicação em MDE de 22,35% para 26,57%. Ainda sobre essa questão, o Relatório Técnico demonstrou, considerando o último quinquênio, que o cômputo de gastos com inativos na MDE, efetuados os ajustes correspondentes 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 própria. Nesse cenário, entendo como oportuna a seguinte observação retirada do Relatório elaborado pelos técnicos desta Casa no sentido de que a não aplicação, na época própria, dos recursos mínimos exigidos pela Constituição, 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, entre outros problemas que prejudicam sobremaneira o desenvolvimento do ensino catarinense. Respeitadas as devidas proporções, o destaque dado à expressão "época própria" traz à lembrança o seguinte excerto extraído do livro da jornalista Miriam Leitão — Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 426: '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 atingido. Assim, 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 estaduais. No que se refere à observação voltada à baixa qualidade da educação oferecida pelo Estado, anoto que a Universidade Federal de Santa Catarina programa de ações afirmativas estabelecendo 20% do total de suas vagas aos candidatos que tenham cursado integralmente o ensino fundamental e médio em instituições públicas de ensino, justificando que entre os fatos que 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. Quanto ao exercício fiscalizatório por parte deste*

*Tribunal, entendo que a contribuição para a melhoria da qualidade do ensino público 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 ensino 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. Nesse 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 de que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba 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 municipais. Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolveu o projeto denominado PAF SOCIAL cujo escopo direciona-se à aplicação dos conceitos de auditoria social, pretendendo criar oportunidades para que os cidadãos, as comunidades ou os beneficiários das ações públicas assumam papel de participação ativa no exercício fiscalizatório. Entendo, portanto, que cabe ao Tribunal de Contas a criação de comissão com vistas à elaboração de iniciativas semelhantes às do TCE da Paraíba e TCE do Paraná, 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. Ao lado da educação, 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 as 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 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, 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 bi — 95,96% —, em atendimento ao art. 21, da Lei (federal) nº 11.494/07:*

## 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-02/04, 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%, igualmente, tem-se observado o disposto no referido Diploma Legal. 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, apurou-se como cumprido o percentual destacado. Isso 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 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. 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. Portanto, não há o que se falar em equívoco na inclusão do FUNDEB na RLD, haja vista o valor da contribuição do Estado ao Fundo que esta já desconsiderava. 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 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, 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 e cito, para contextualizá-la, a seguinte crítica do jornalista Antônio Góis, especialista em educação do jornal Folha de S.Paulo: "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." 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, o entendimento é de que a existência de superávit de quase R$ 50 milhões na conta do salário-educação não se justifica, cabendo a imposição de ressalva e expedição de recomendação também quanto a este ponto. 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 Constituição Estadual, 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 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma da legislação que regulamenta o dispositivo constitucional. 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 gastos apenas R$ 45,77 milhões, correspondentes a 32,83% do total que deveria ser gasto, constituindo-se ressalvar referido descumprimento.*

## 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 281/05 (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 281/05 (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 281/05.

*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.

*3.1.7.1.4.2 Ensino Superior — limite mínimo do art. 171 da CE. Consoante a redação do art. 171 da Constituição do Estado, 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 nº 407/08, 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 FUMDES. Segundo dados do Relatório Técnico, no exercício de 2011, o FUMDES arrecadou R$ 21,47 milhões e, desse valor, foram aplicados no ensino superior estadual R$ 12,39 milhões ou 57,73% do valor total da arrecadação, fato que também repercute em ressalva às contas do exercício de 2011. 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 407/08 — 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; e SIGEF — Módulo de Acompanhamento da Execução Orçamentária — FUMDES — dez./2008/2009/2010/2011.

*À 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, 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 1.129 refeições a mais do que o devido; f) 545 escolas que possuem merenda terceirizada não contam com a existência de 1.317 merendeiras na forma prevista nos contratos. Do exposto, à vista de fundados indícios de dano ao erário e grave infração à norma legal, foi determinado por este Relator 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 ressalvar 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 à afirmação produzida pelo governo que o fim da terceirização da merenda representará a economia de R$ 40 milhões ao ano. 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. 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. 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, entre os compromissos assumidos com os cidadãos, o atual governo situou a saúde como prioridade "um, dois e três". 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 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 que em declarações à imprensa local não nega a necessidade de investimentos com vistas ao enfrentamento dos problemas do setor, constituindo-se, também quanto a esse ponto, ressalva às contas examinadas. 3.1.7.3 Pesquisa científica e tecnológica. Na forma prevista pelo art. 193 da Constituição Estadual, 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. Sendo assim, considerando-se que o montante mínimo de aplicação era de R$ 301,71 milhões e que a EPAGRI e a FAPESC aplicaram, juntas, R$ 301,78 milhões tem-se como observado o limite constitucional, posto que as despesas totalizaram 301,78 milhões. 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, entre os princípios garantidores de tal política, o inciso VI, do mesmo artigo, disciplina que o Estado deve conceder apoio admi-*

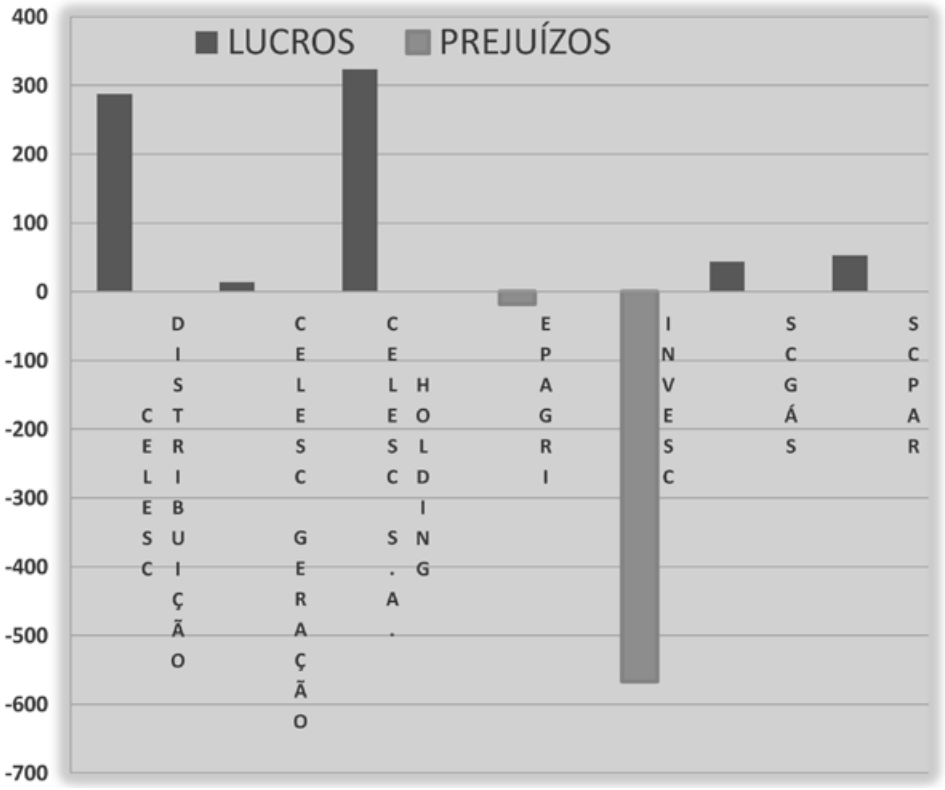
*nistrativo, técnico e financeiro à Academia Catarinense de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Santa Catarina. Sem entrar no mérito do apoio administrativo e técnico, o Relatório Técnico assinalou que apenas o Instituto foi contemplado com o recebimento de auxílio financeiro no exercício de 2011, não havendo qualquer repasse à Academia, em desatendimento ao preceito constitucional. 3.1.7.5 Precatórios. Na forma apresentada pelo Relatório Técnico, em 2011, o Estado deveria repassar R$ 42,40 milhões para pagamento de precatórios, 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 pertence 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.*
*SC PARCERIAS — Ambiental S.A.*
*SC Participações e Parcerias S.A. — SCPAR*

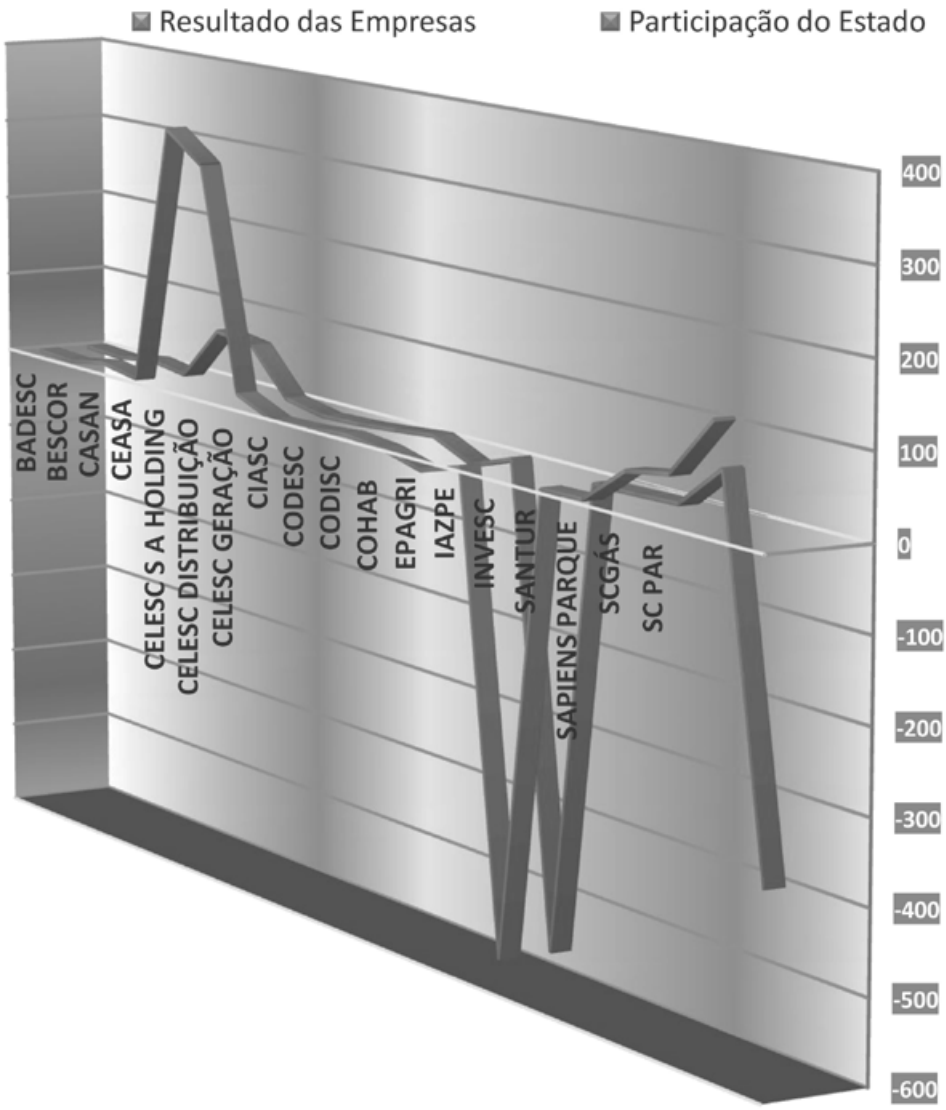
*A partir do Balanço Patrimonial Consolidado, constatou-se que o total do Ativo e do Passivo das empresas estatais catarinenses, no exercício de 2011, correspondeu a R$ 12,19 bilhões. O confronto entre o Ativo e o Passivo Circulante revelou que há uma severa dificuldade na liquidez corrente das estatais, tendo em vista a diferença significativa entre os recursos disponíveis existentes e as obrigações exigíveis em curto prazo. 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 deu-se 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).

Em R$ 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 têm se mostrado inoperantes, sem o desenvolvimento de qualquer atividade, porém com sucessivos prejuízos anuais. Elas apresentaram prejuízos acumulados de R$ 3,12 bilhões, R$ 18,32 milhões e R$ 8,16 milhões, respectivamente. Enfim, apesar de o resultado obtido como um todo ter sido de lucro, em função da composição acionária, a participação efetiva do Estado nos resultados dessas empresas é diversa, 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; b) Prejuízo da CODESC: ao contrário de exercícios anteriores, a empresa apresentou, em 2011, prejuízo de R$ 4,7 milhões; 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; e) Atraso reiterado da CIDASC em encerrar as Demonstrações Contábeis: pelo terceiro ano consecutivo a Companhia se absteve de apre-*

*sentar de forma completa as informações contábeis. 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 essa empresa e também sobre a BESCOR, a IAZPE e a CODESC, conforme segue. 3.2.1 CODISC. A 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. Diante disso, entendo que cabe uma recomendação nas contas para que o Governo do Estado apresente medidas efetivas para que a liquidação da CODISC seja de uma vez por todas concluída. 3.2.2 IAZPE. A IAZPE é uma sociedade de economia mista constituída 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$ 13,5 milhões, valor esse oriundo do capital integralizado pelos acionistas, bem como registrou um prejuízo acumulado de R$ 6,07 milhões. Assim, sem nunca ter obtido uma única receita operacional, a empresa já causou dispêndios aos cofres do Estado de Santa Catarina na ordem de R$ 24,5 milhões. A fim de evitar maiores dispêndios desnecessários de dinheiro público, entendo ser importante uma recomendação para que o Governo do Estado 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. 3.2.3 BESCOR. A BESC S/A, 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, 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 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 empresa com o objetivo de melhorar seu faturamento, entre elas a de exigir o cumprimento do Decreto Estadual nº 2.836/09 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 corretagem ou preposição. No entanto, decisão judicial recente acabou por agravar a situação da empresa, já que, em 02/05/2012, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina declarou inconstitucional o Decreto Estadual em sede de ADI, 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) nº 534/11 autorizou o Chefe do Poder Executivo a promover a dissolução, liquidação e extinção da BESCOR, entendo cabível uma recomendação para que o Governo promova a extinção da referida empresa ou apresente estudos fundamentados que demonstrem 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) nº 11.348/00, com a consequente 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 em um 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 (doze) 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 que os gastos, em 2011, 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

Em R$ 1,00

| 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 OFSS[1]** | **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 |
| **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** |

**Fontes:** 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; e Ofícios de resposta encaminhados pelas empresas estatais dependentes e não dependentes.

**Nota[1]:** 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 nº 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 SEITEC 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 compõem. O seguinte aspecto ressaltado diz respeito à inobservância da Lei (estadual) nº 13.334/05, segundo a qual, 1% das receitas auferidas a partir da compensação da conta gráfica, deduzidos os repasses para os Municípios, será destinado 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 a R$ 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 regis-*

*tro 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 não houve a permanência destes 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 essa já determinada por esta Casa. 3.3.4 Renúncia de Receita. Quanto à renúncia de receita, a análise técnica ressalta a inobservância da Lei (federal) nº 4.320/64, 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 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 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 auditoria 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 de Atendimento 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 de 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. 3.3.7 SDRs. No que se refere às Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDRs), com base nos comparativos apresentados pelo Relatório Técnico a respeito das despesas realizadas por essas 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 SDRs representaram tão somente 4,82% do total de gastos do Poder Executivo.*

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS TOTAIS — SDRs x PODER EXECUTIVO — QUINQUÊNIO 2007-2011

Em R$

| Despesa Total | 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 | 613.468.304,04 | -15,50 |
| % SDR | 4,00 | 5,78 | | 5,45 | | 6,22 | | 4,82 | |

**Fontes:** 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 Técnico: '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 registro: no primeiro ano da gestão de Raimundo Colombo, as secretarias regionais aumentaram os gastos com pessoal e reduziram os investimentos. 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 Catarina, 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 desse estudo que se observa que, entre as*

*proposições políticas apresentadas, propõe-se a rediscussão do número de Secretarias sob os seguintes termos: um número expressivo de membros dos Conselhos de Desenvolvimento Regionais 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 encontrada 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. Nesses termos, critérios devem ser elencados, entre 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 para 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 necessidade de manutenção, em sua estrutura, das 36 secretarias regionais existentes. 3.3.8 Fundo para a Infância e Adolescência (FIA). Passando ao FIA, o panorama que se tem é de omissão estadual por longos vinte anos. Previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente como uma das diretrizes da política de atendimento do Estado, no âmbito de Santa Catarina, o Fundo apenas foi instituído no exercício de 2002 e, ainda assim, permaneceu inativo nos últimos cinco anos. O exercício de 2011, por sua vez, por força do Decreto nº 25/11, 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 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, aos adolescentes e aos jovens catarinenses, com prioridade, os direitos previstos no art. 227 da CRFB. 3.3.9 Gastos com terceirizações. Com relação aos gastos com terceirizações, 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 tem sido encontradas irregularidades em evidente prejuízo ao erário, decorrentes, entre 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. 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 dessas despesas. 3.3.10 DEINFRA — Departamento Estadual da Infraestrutura. No que toca ao DEINFRA, a situação que enseja a manifestação nas presentes contas diz respeito à deficiência na estrutura do Órgão, evidenciada, entre 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 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 nº 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 nº 127/2010, que trata da contratação de consultoria visando depurar e estruturar o sistema de composição de custos e orçamentos. Em ambas as situações, restaram evidentes que, para consecução dos objetivos pretendidos, muitos dos serviços delegados à empresa contratada deveriam ser realizados pelo Estado, diretamente, caso 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 pela Constituição federal, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal em 14/03/2012, 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 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 ressalvar 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. 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 RI, apresentou contrarrazões. Analisando atentamente as justificativas prestadas, segundo arrazoado detalhadamente especificado no conteúdo deste Relatório, a conclusão foi no sentido de que, afora o apontamento relativo aos repasses às entidades culturais, as demais anotações foram todas mantidas. Selecionados alguns tópicos específicos, pas-*

*so a expor entendimento conclusivo, conforme segue: 1) 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. Como resposta tenho que: 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, previstos no art. 212 da CRFB. 2) Quanto aos vultosos superávits na conta do salário-educação, FUNDES e Revigorar III, a explicação é 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. 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, entre outras, exigem do Estado maior celeridade na utilização desses 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. 3) Quanto às deficiências na gestão do programa da merenda escolar, a informação é 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. Analisando a manifestação acima verifico que ela 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. Apesar disso, 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) Quanto à contabilização dos recursos do SEITEC e FUNDOSOCIAL, o argumento é que a 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. Em resposta, a conclusão é que, 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 tributária, 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. 5) Quanto à retenção de recursos destinados às APAEs, a justificativa é que, levando-se em consideração as regras de rateio explicitadas, não houve nenhuma retenção de valores. Em contraposição à resposta acima, cumpre esclarecer que os dispositivos da Lei (estadual) nº 13.334/05, em nenhum momento, estabelecem benefício de ordem para distribuição dos recursos entre as APAEs, o FUNDOSOCIAL e o 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. Sobre o tema, registro que se encontra em tramitação o Processo nº 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 nº 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) nº 13.334/05, 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 nº 8.429/92, art. 11, I). 6) Quanto à perda financeira no IPREV, foi informado 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 da legislação complementar estadual por intermédio do competente processo legislativo substitutivo. Referidas justificativas, no entanto, 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 desses atos, 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. Igualmente, 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. 7) Quanto à segregação de funções do sistema de controle interno foi alegado que, na forma da Lei Complementar (estadual) nº 381/07, cada sistema administrativo é composto pelo órgão central, órgãos setoriais e seccionais e o sistema administrativo de controle interno deve seguir a mesma lógica. Do exame dos fatos alegados, entendo que nenhum dos argumentos propostos serve para afastar o apontamento formulado. 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. 8) Com relação às empresas CODISC, CODESC, IAZPE e BESCOR, de maneira geral, a observação que se faz diz respeito à necessidade de reestruturação administrativa do Estado. Quanto à liquidação da CODISC, a informação do Secretário da Fazenda é 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. No que se refere à IAZPE, o argumento é que a empresa aguarda o alfandegamento pela Secretaria da Receita Federal e que os dispêndios realizados registrados nesse Relatório não são condizentes com a realidade. Quanto à BESCOR, a informação é que se aguarda Acórdão do Tribunal de Justiça do Estado e que a empresa atua em diversas áreas e pode colaborar com o Estado. Por fim, no caso da CODESC, a alegação é que há estudos finalizados para o relançamento das loterias de bilhetes instantâneos, convencional e de prognóstico e que a insuficiência de caixa não reflete a realidade do exercício de 2011. Em todos os casos, não obstante os argumentos apresentados, dados os problemas detectados na análise, vejo que há necessidade de serem promovidos estudos alicerçados que garantam a viabilidade operacional, técnica e econômico-financeira das empresas e a conveniência de sua manutenção na estrutura. A situação da BESCOR é emblemática e a proposta de recomendação versa por duas alternativas: extinguir a entidade ou promover estudos fundamentados que revelam a necessidade de mantê-la funcionando. O fato é que a atual estrutura existente, formada por cinco diretores e nove empregados, dos quais dois ocupam cargo de direção, conju-*

*gada com a gradativa perda de campo de atuação, limita a cada dia a continuidade de funcionamento da empresa. Diante desse cenário, destaco ser preponderante que prevaleça a recomendação e se consolidem as bases para a tomada de decisão futura em manter ou não estruturas que trazem embutidas um custo de funcionamento da máquina bastante significativo. 12) Quanto às Secretarias de Desenvolvimento Regionais, a alegação do Estado foi 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. Em resposta, 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 entre 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 comissivas. 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 congruente. Assim, no que se refere à manifestação deste Relator, para 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 legalidade. Nesse 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 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 públicos. 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 que o*

*escopo da Lei Complementar (estadual) nº 381/07, 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 unidades existentes. 13) 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 desses 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. Com efeito, os esclarecimentos acima vêm justamente ao encontro do entendimento deste Relator, o qual diz respeito à deficiência na estrutura do DEINFRA, evidenciada entre outros motivos pela terceirização de serviços essenciais e estratégicos do Estado. 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. Também depois da manifestação do Secretário da Fazenda, nós excluímos a ressalva que diz respeito às entidades culturais, concordamos com os argumentos da Secretaria da Fazenda, e que a norma de Constituição Estadual é de natureza programática, careceria de regulamentação de lei para o seu cumprimento. Esta foi a única ressalva afastada, por enquanto entre aquelas inicialmente apontadas no nosso relatório preliminar. Senhor Presidente, antes de passar às considerações finais, devolvo a palavra a Vossa Excelência para fazer os encaminhamentos de praxe".* A seguir, fez uso da palavra o **Senhor Almir José Gomes, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda**: *"Trago, Presidente Cesar Filomeno Fontes, os cumprimentos do Governo do Estado, especialmente de Sua Excelência Raimundo Colombo e do Secretário Nelson Serpa, já mencionado aqui a justificativa da falta. Cumprimento todas as autoridades da mesa aqui presentes e a ilustre plateia. Gostaria de enaltecer o trabalho técnico da equipe do Tribunal de Contas, e destaco, especialmente a celeridade do Relator, Dr. Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Um breve comentário. Quando se falou do crescimento constatado da receita do ICMS, especialmente, para dizer que não decorreu de aumento de carga tributária, até porque uma filosofia do governador de não aumentar a carga tributária, que se deveu a eficiência do quadro técnico da fazenda e a implementação de medidas de gestão que foram efetuadas em gestões anteriores e também aos próprios programas de incentivos que o Estado tem adotado, e dizer que há uma tendência ao esgotamento desse formato. Daqui para frente o crescimento da arrecadação é o crescimento do ICMS, especialmente, dependerá e muito do crescimento do PIB. Então esta é uma tendência, é uma constatação que se deve levar em conta daqui para frente. Também dizer do esforço do Governo na questão da seletividade, da tributação do ICMS pontualmente. Foi concedido pelo Governador Raimundo Colombo na atual gestão isenção para os medicamentos contra o câncer que é um apelo popular e para muito outros medicamentos têm sido estendida a isenção, que é uma maneira de seletividade. Também tem se procurado reduzir a carga tributária de produtos essenciais para as classes de baixa renda, como são os casos de produtos alimentícios, principalmente, aqueles consumidos pela população de baixa renda. Também setores pontuais têm sido, cuja competitividade tem sido prejudicada, hoje, por produtos importados, e pelo desempenho da economia em outros estados. O estado de Santa Catarina tem procurador*

*para agir pontualmente. Assim agiu quando teve problema, no setor de suínos, tem agido em todos os setores da agroindústria, e isto significa, isto tem como consequência a questão de emprego e renda. Hoje o desafio maior do Estado, especialmente, na questão da Fazenda é assegurar a competitividade das nossas empresas, que significa emprego e renda, e o crescimento da arrecadação para assegurar as demandas sociais que cabe ao Estado, como é o caso da saúde, da segurança e educação. Então, manter este equilíbrio, hoje, de crescimento da arrecadação, com a competividade da empresa e a necessidade da demanda social é um desafio muito grande, muito difícil. Aqui eu aproveito para colocar, quando se fala na renuncia fiscal me parece que há necessidade que se quebrar paradigma na interpretação desta questão da renúncia fiscal. As nossas agroindústrias não estariam aqui em Santa Catarina se nós não tivéssemos renúncia fiscal para o setor. Os insumos agropecuários são produzidos lá no centro-oeste. Se nós não tivermos renúncia fiscal para dar competividade nesta questão, nós não vamos ter mais aqui as nossas tradicionais agroindústrias. Então é preciso considerar esta questão da indústria fiscal sobre o ponto de vista, talvez um pouco diferente do que tradicionalmente se tem considerado. Quando vi aqui colocado que o Estado aplicou em educação recursos oriundos do FUNDEB, fico sempre com a mesma impressão equivocada que a opinião pública fica. Esses recursos do FUNDEB são recursos que foram arrecadados aqui no Estado e vão contabilmente para a União e voltam em parcela menor do que vai. Por quê? Porque depois a divisão é feita com base no número de alunos e uma boa parte volta para o Município. Então dizer, só por questão aqui de não se fazer uma injustiça com o próprio Estado, cuja dificuldade de arrecadação na prática é muito mais difícil. Quem está lá no Tesoura, quem está lá na administração do caixa, está sempre angustiado. Porque uma questão é a questão técnica de se apurar indicadores, de se apurar o cumprimento que a legislação prevê, e outra questão é você chegar no final do mês com as contas para pagar. Faço essa ressalva para mostrar que a administração pública está cheia de funcionários e de gestores com o comprometimento acima da média. Por fim, agradeço o tempo dado para que eu pudesse dizer algumas palavras e dizer que os diretores da Fazenda estão aqui, toda a diretoria técnica, para algum esclarecimento que se faça necessário, e colocar a Fazenda à disposição deste Tribunal. Mais uma vez parabenizo o brilhante relato do Relator. Muito obrigado."* O **Senhor Presidente** agradeceu a participação do Senhor Almir José Gomes, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Fazenda, e devolveu a palavra ao Senhor Relator para as considerações finais. A seguir, disse o **Senhor Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior**: *"Passo então às considerações finais e à proposta do Parecer Prévio. 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS — Do relato por mim feito, 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 anterior, percebe-se que um número significativo de ressalvas e recomendações aparece 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 po-*

*sitiva, 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 é que o foco da análise deve ser ampliado de forma a abranger o aspecto qualitativo do gasto público, tendo em vista que, à medida que a percepção da sociedade é que os serviços prestados pelo Estado não são bons, esta Casa não pode fechar os olhos para estes fatos. Em que pese 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 Fiscal 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. 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 o registro de que possam também se realizar por intermédio dos processos de prestação de contas e resultados de auditorias e fiscalizações. Assim, percebo a solução adotada por esta Corte como apropriada ao desenvolvimento dos trabalhos, sendo que, conforme já consignado, encontram-se em tramitação 23 processos de monitoramento, devendo ser instaurados outros tantos para acompanhamento das recomendações apontadas neste exame de contas e que não constavam anteriormente. Como contribuição, apenas anoto que a relatoria e o acompanhamento de tais processos devem 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 da Lei Orgânica desta Casa, a elabora-*

*ção 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. Nesse 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. Por último, muito 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 desses créditos, determina-se a inclusão na programação de fiscalização para o exercício de 2013 de realização de auditoria de natureza operacional com vista 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; — Definição de um novo* breaking even point*, 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 implementação do novo piso mínimo deveria vir acompanhada da implementação 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 dê-se 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 desimportância do correto recolhimento de impostos e contribuições. — A PGFN, explica, está fazendo uma depuração da dívida para focar justamente nos créditos em que é possível realizar a cobrança; — Redução do prazo para que a Receita Federal encaminhe as informações dos devedores que devem ser inscritos em dívida ativa para três meses; — No ano passado, essa situação foi normalizada e a arrecadação da PGFN saltou de R$ 5,429 bilhões, em 2010, para R$ 13,636 bilhões, um aumento de 151%; Maior atuação da PGFN no CARF — Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; — Maior aproximação entre os Auditores Fiscais da Receita Federal e os Procuradores da Fazenda, equipes; Por fim, em face de todo o exposto, 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; Considerando 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. — A análise deve ser feita de maneira global e não pontual, considerando a totalidade; — E o que se verifica nas contas do Estado é um ambiente de gestão fiscal responsável, uma gestão preocupada na otimização da arrecadação, em cumprir as metas de superávits, preocupação com o equilíbrio orçamentário, observância dos limites de endividamento; — Percentual relativamente baixo de descumprimento do mínimo*

*a ser aplicado em MDE; — Descumprimento histórico. Não se resolve da noite para o dia. Não vai ser no primeiro ano da gestão de um governante que se vão resolver problemas históricos; — A análise quantitativa x qualitativa; — Saúde — houve o cumprimento, no entanto, a percepção que a sociedade tem é de que a situação é pior do que a da educação; — Qualificação da Administração Pública é um processo contínuo, de amadurecimento. Redemocratização relativamente recente. Processo de profissionalização do serviço público, com o fortalecimento do instituto do concurso (antes, lugar para barnabés). Conquistamos a estabilidade da nossa moeda, também de maneira recente. E, se no passado, sofríamos com a desvalorização do real frente a outras moedas, hoje, de certa forma, sofremos pela sua valorização no mercado mundial; — Silogismo, essa "conexão de ideias", "raciocínio"; é um termo filosófico com o qual Aristóteles designou a argumentação lógica perfeita; — A proposta é uma verdadeira EntiMema, ou seja, é um argumento lógico em que uma ou mais proposições estão subentendidas; "A STN/TCE diz que para cumprir o mínimo com educação não pode considerar despesa com inativo (premissa maior). O Estado de Santa Catarina para atingir o mínimo considera os inativos (premissa menor); Conclusão lógica: Santa Catarina não cumpre o mínimo". Com tudo o que foi dito, passo a proposta de Parecer Prévio: 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) nº 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 extraorçamentários, repercutindo negativamente no resultado financeiro apresentado pelo Estado. I.6. Educação — 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. 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. 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%. 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. 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, consequentemente, 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) nº 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 às 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) nº 4.320/64. II.4. Defensoria Dativa — Adotar providências para o regis-*

*tro 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 de que se dê total cumprimento à Lei Complementar nº 131/09, regulamentada pelo Decreto federal nº 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 nº 131/09, regulamentada pelo Decreto federal nº 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 demonstre 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) nº 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 nº 2.440/08, exarada nos autos do processo APE 06/00471942. II.15. Ciência e Tecnologia — Atender ao art. 26, da Lei (estadual) nº 14.328/08, 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 nº 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 ca-*

*bal por meio de estudos técnicos, da necessidade da manutenção, em sua estrutura, das 36 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) nº 381/07."* A seguir, o **Senhor Presidente** colocou em discussão a proposta de Parecer Prévio. Usou a palavra a **Sra. Conselheira Substituta, Sabrina Nunes Iocken**: *"Cumprimento o Presidente desta Casa, Conselheiro Cesar Filomeno Fontes, o Relator das Contas do Governo relativas ao exercício de 2011, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, os demais Conselheiros, Auditores Substitutos de Conselheiros, o Procurador do MP junto ao TC, Márcio de Souza Rosa, Secretário Adjunto da Fazenda, Almir José Gorges, o deputado estadual Darci de Mattos representando a Assembleia Legislativa, o Subprocurador-Geral de Justiça, José Galvani Alberton, as demais autoridades e servidores presentes. Gostaria de registrar breves considerações acerca do conteúdo do Parecer Prévio proposto pelo eminente Relator. Inicialmente, parabenizo o Conselheiro e o seu gabinete pela elaboração do Parecer Prévio que, certamente, além de expressar com clareza a realidade das contas de Santa Catarina, sob o enfoque inclusive da receita orçamentária e de seus reflexos macroeconômicos, contribuirá não só para o aperfeiçoamento da gestão pública como também fornecerá elementos técnicos de alta qualidade para subsidiar o julgamento a ser realizado pela Assembleia Legislativa. Gostaria de parabenizar também toda a equipe de auditores fiscais que elaborou o Relatório Técnico, imprescindível para que o trabalho pudesse alcançar o alto nível verificado. Destaco que a Administração Pública tem avançado no processo de transparência da gestão, tornando acessíveis à sociedade informações que anteriormente ficavam restritas ao setor público. A concretização dos princípios da publicidade e da transparência visa garantir não só o acesso às informações públicas como também tornam possíveis o acompanhamento e a avaliação dos gestores dos recursos públicos, sejam eles representantes eleitos ou tão somente administradores. Nesse contexto evolutivo, o Tribunal de Contas torna-se um motivador do controle social, uma vez que é peça fundamental para que a gestão pública seja perceptível à sociedade, por meio da disponibilização de mecanismos de divulgação de informações qualificadas, em linguagem acessível e que permita o acesso e a compreensão dos mais variados públicos e interesses. A composição dos gastos, sob o binômio qualidade e quantidade deve ser foco das atividades desta Corte, uma vez que a análise técnica dos números complementa a percepção*

*qualitativa dos serviços prestados pelo Estado, favorecendo subsídios da atuação do controle social e da cidadania política. A interação entre o Controle Externo e o Controle Social é importante para que se aprimore a gestão estatal por meio de ações que busquem evitar desvios ou mau uso dos recursos públicos. Ressalto que temos avançado para uma prestação de contas que contemple os resultados sociais alcançados pelas políticas públicas adotadas e pelos programas de governo, evidenciando, além das metas fiscais e resultados econômico-financeiros, as metas sociais e as ações implementadas. Considerando tais ponderações, chamo atenção ainda para alguns aspectos que foram apontados pelo Conselheiro Adircélio, muitos dos quais constam do rol de ressalvas e determinações sugeridas. Primeiramente, destaco a aplicação pelo Estado de 12,06% da receita de impostos e transferências na função Saúde, cumprindo pela primeira vez o mandamento constitucional sem que fossem computadas as despesas com os inativos do setor. Este é, sem dúvida, um significativo avanço na gestão dos recursos públicos, com o qual este Tribunal contribuiu à medida que por reiteradas vezes questionou, advertiu e recomendou aos gestores que adotassem medidas para que o comando da Constituição Federal fosse atendido. Por sua natureza, ao tratar da realização de despesas na área da saúde, tal medida tem grande impacto para a sociedade. Atualmente, a despeito do alcance do nível mínimo de aplicação de recursos em saúde determinado pela Constituição Federal, constato que o Estado de Santa Catarina apresenta deficiências graves no atendimento da saúde da população em geral, em especial nos hospitais públicos. Questões como a que se constata no Hospital Infantil Joana de Gusmão, que conta com leitos fechados em virtude da falta de médicos; ou do Hospital Florianópolis, que está funcionando em condições precárias, com pacientes sendo atendidos em uma emergência improvisada, em virtude de uma reforma que se arrasta desde o início de 2010; ou ainda do Hospital Celso Ramos, sobre o qual a imprensa vem noticiando graves denúncias sobre falhas na limpeza e focos de contaminação precisam ser enfrentados pelos gestores e também por este Tribunal. Cito tais questões por estarem concentradas em Florianópolis, sendo objeto de preocupação da sociedade e destaque na imprensa. Porém, muitos outros problemas graves são constatados no interior do Estado, como a ambulacioterapia e que demonstra o quão distante estamos de atingirmos o mínimo em qualidade na prestação de serviços de saúde. Nesse contexto reitero com vigor a ponderação feita pelo Relator, segundo o qual "(...) a avaliação do Tribunal de Contas deve ampliar o foco da análise de forma a abranger também o aspecto qualitativo dos gastos públicos", o que considero salutar para que sejam alcançados também resultados que reflitam na melhoria do atendimento à população. Com relação ao Planejamento Orçamentário, ressalto que este apontamento, há muito debatido por este Tribunal, vem sendo objeto de apontamentos e recomendações ao Governo, já que costumeiramente tem apresentado valores subestimados, especialmente no que diz respeito à fixação da despesa, o que enseja a realização de inúmeras alterações orçamentárias durante o ano, tornando o documento inicialmente aprovado numa peça de menor valor. A despeito de ter se verificado o esforço continuado do Estado em aprimorar seu instrumento de planejamento orçamentário, considero importante destacar que a peça orçamentária representa muito mais do que uma simples lei, pois, quando bem elaborada, contribui para a gestão transparente e equilibrada, na qual se pressupõe que a programação, execução e controle das ações públicas estejam em constante alinhamento. Cabe ainda destacar que o Poder Legislati-*

*vo, ao aprovar lei orçamentária que não representa situação condizente com as necessidades da sociedade, está abrindo mão de competência que lhe foi constitucionalmente conferida, deixando de exercer o seu poder autorizativo e conferindo margem para que o Poder Executivo aja de acordo com a sua discricionariedade na aplicação dos recursos públicos. Outro ponto de relevo diz respeito ao Instituto de Previdência do Estado (IPREV), que teve uma perda financeira de cerca de R$ 100 milhões. Um, entre os fatores, que contribuiu para este quantitativo foi a denegação do registro por este Tribunal de mais de 1.800 atos, até o momento, em decorrência de reenquadramentos considerados inconstitucionais, impossibilitando a realização de compensação financeira entre os regimes de previdência. É mister salientar a necessidade de revisão dos atos de aposentadoria, conforme ratificado pela Decisão em sede de Recurso nº 2.108/12, proferida na recente sessão de 23 de maio, que ampliou para 180 dias o prazo para adoção das providências pertinentes. Chamou-me atenção ainda no incremento da terceirização de serviços prestados ao Estado. Além do grave problema da merenda escolar conforme apontado pelo relator, constata-se também a contratação de serviços essenciais e estratégicos para o Estado, sendo destaque aqueles cuja competência original é do Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA), que teve um aumento de mais de 65%, do exercício de 2010 para o de 2011, nas despesas relativas à terceirização. Outro aspecto que gostaria de salientar refere-se à análise promovida em relação à execução de políticas públicas por parte do Governo e das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional (SDRs), por meio da qual foi verificado pela equipe de auditores da DCE que "[...] nas principais áreas em que as secretarias regionais vêm atuando nos últimos anos, vê-se que o mesmo optou por priorizar a execução de políticas públicas de forma centralizada, conforme verificado neste item, especificamente nos gastos com saúde, educação e cultura". Destaco que a rediscussão do número de secretarias regionais é ponto fundamental, ainda mais tendo sido evidenciado o aumento nas despesas com pessoal e a redução das despesas com investimento por tais órgãos, fazendo com que as despesas correntes cheguem a ser superiores aos investimentos realizados. Destaco também que apontamentos dessa natureza revelam o aprimoramento e a evolução da atuação desta Corte de Contas, sem, contudo, entrar em aspectos restritos à discricionariedade dos gestores. O que se busca neste momento é a adoção de medidas justificadas que reflitam o atendimento aos princípios da motivação, da economicidade e da eficiência, cuja verificação, ressalte-se, é de competência deste Tribunal. Eram estas, Senhores, as considerações que gostaria de registrar. Acompanho na íntegra o voto do Relator, lembrando que muitos avanços foram constatados, mas que, conforme se depreende do Relatório e do Parecer Prévio apresentados de modo preciso pelo eminente Relator, ainda há muito a ser feito pelo Estado de Santa Catarina para o aprimoramento da sua gestão orçamentária, patrimonial e financeira."* Usou a palavra, a seguir, o **Senhor Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall**: *"Senhor Presidente, apenas quero cumprimentar o Relator, Dr. Adircélio, e toda a equipe técnica pelo trabalho desenvolvido. O papel do Tribunal é este: o papel de controle. Faço aqui o registro, pois acho muito importante na análise a forma de abranger o aspecto qualitativo do gasto público. Este item é interessante no voto, como também algumas recomendações acompanhando o cumprimento de algumas recomendações. Mas percebemos também a dificuldade do Estado que tem o dever de buscar a receita, executar as obras, muitas vezes com dificuldade, porque aparecem problemas, uma*

*hora no setor metal mecânico, outra hora no setor têxtil, outra hora no cerâmico, no calçadista, enfim o governo tem que estar num jogo de cintura muitas vezes abrindo mão de algumas receitas para suprir esta emergência que acontece, fora as intempéries, enxurradas, chuva de granizo, enchentes, enfim. Como falou o Dr. Almir, às vezes não é fácil gerir os recursos. É muito fácil o Tribunal fiscalizar e acompanhar, mas quem está gerindo os recursos, realmente tem dificuldade porque aparecem essas estranhas situações na vida do administrador. Eu me lembro muito bem que, de algumas administrações para cá, aqui presentes o Dr. Gavazoni, o Dr. Cleverson e, hoje, o Almir Gorges e o Dr. Serpa, na condição de fazer com que o Estado arrecade mais para cumprir o que exige a Constituição. Você tem aí os índices constitucionais da saúde e da educação. Você tem aí a folha de pagamento, você tem o custeio da máquina pública, os duodécimos dos poderes, das instituições, enfim, se você fizer a conta sobra pouquinho para fazer investimentos neste Estado, e nas prefeituras não é diferente, porque a maioria da receita é concentrada no governo federal, nas arrecadações. Então, quero cumprimentar o Relator, cumprimentar também as ações do governo. Estou há doze anos no Tribunal de Contas e percebo a cada ano uma melhora dos recursos públicos aplicados para que a nossa população seja mais beneficiada. Então, os meus agradecimentos a todos, e a V. Exa., Senhor Presidente, também no aspecto de dar condições para que pudéssemos chegar, neste momento, nesta votação e mostrar à população como está a situação do Estado e o que poderá ser feito daqui para frente com o Tribunal acompanhando as ações, isto é muito importante, a comissão permanente que o Tribunal de Contas tem e que acompanha durante o ano todo o contas do governo. Meus cumprimentos a todos que participaram destas ações."* Após, disse o **Senhor Conselheiro Julio Garcia**: *"Senhor Presidente, era a minha intenção fazer um comentário a cada tópico do relatório do Eminente Conselheiro Adircélio, mas a Conselheira Sabrina se antecipou e praticamente disse tudo. Então me dispenso de fazer este comentário a cada tópico. Eu queria destacar, em breves palavras, que, nas relações humanas, o bom senso é raro, e sempre que ele comparecer deve ser aplaudido. Mais raro ainda, no serviço público, por isso os aplausos devem ser mais efusivos. Ninguém tem dúvida da competência do preparo do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior e, igualmente, da equipe do seu gabinete. Mas além da competência da análise minuciosa das contas do governo, o Conselheiro Adircélio, com quem conversamos durante este período extenuante de análise das contas, hoje foi muito além dos seus conhecimentos, da sua competência. Ele elaborou o Relatório e propôs o seu voto com extremo bom senso, por isso não posso deixar de registrar, aqui, os meus cumprimentos ao trabalho realizado. Já antecipo o meu voto, pois acompanho a manifestação do Eminente Relator."* A seguir, usou a palavra o **Senhor Procurador-Geral e.e., Márcio de Sousa Rosa**: *"Gostaria de cumprimentar e enaltecer o relatório do Conselheiro Adircélio e de toda a sua equipe, e de fazer minhas as palavras do Conselheiro Julio Garcia. Muito obrigado."* Por derradeiro, o **Senhor Presidente** passou a colher os votos nominais. Disse o **Senhor Conselheiro Luiz Roberto Herbst**: *"Eu voto com o Senhor Relator, cumprimentando toda a equipe que elaborou a proposta de Parecer Prévio."* Votaram, ainda, com o Senhor Relator, os Conselheiros Wilson Rogério Wan-Dall, Julio Garcia, Adircélio de Moraes Ferreira Junior e Sabrina Nunes Iocken. O Senhor Presidente registrou o voto do Conselheiro Herneus De Nadal, que por motivo participado, teve que ausentar-se da sessão, deixando registrado o seu voto a favor da

proposta do Senhor Relator. O Senhor Presidente declarou aprovada a proposta de Parecer Prévio do Senhor Relator por unanimidade dos votantes.

**II — Encerramento:** Antes de encerrar a sessão extraordinária, de apreciação das Contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2011, o **Senhor Presidente** agradeceu a todos os técnicos envolvidos na análise do processo em tela e também no relatório da instrução, em especial ao Senhor Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior, pela maneira de apresentar, com detalhes específicos, os assuntos relacionados à gestão do ano de 2011. Agradeceu a presença das ilustres autoridades, Conselheiros, Auditores, Procurador-Geral junto ao TCE, servidores e todos aqueles que prestigiaram o ato. Nada mais havendo a ser tratado, o Senhor Presidente convocou a próxima Sessão Ordinária para o dia e hora regimentais, encerrando a presente sessão às 17h10min, para constar, eu, Marina Clarice Niches Custódio, secretária da Sessão, lavrei a presente Ata.

_____

**Conselheiro Cesar Filomeno Fontes** — Presidente

_____

**Conselheiro Luiz Roberto Herbst** — Vice-Presidente

_____

**Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall**

_____

**Conselheiro Herneus De Nadal**

_____

**Conselheiro Julio Garcia**

_____

**Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior**

_____

**Conselheira Sabrina Nunes Iocken**
(art. 86, *caput*, da LC nº 202/00)

_____

**Auditor Gerson dos Santos Sicca**

_____

**Auditor Cleber Muniz Gavi**

Fui Presente _____

**Márcio de Sousa Rosa**
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC e.e.

TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA