TCE·SC

CONTAS DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2021

GABINETE DO CONSELHEIRO
CÉSAR FILOMENO FONTES

PROCESSO Nº:	@PCG 22/00044040
UNIDADE GESTORA:	Governo do Estado
RESPONSÁVEL:	Carlos Moisés da Silva
ASSUNTO:	Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina relativas ao exercício de 2021

RELATÓRIO DO RELATOR

Conselheiro César Filomeno Fontes

Contas Prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina

Carlos Moisés da Silva

Exercício de 2021

Florianópolis, 27 de maio de 2022

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 6
2. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TCE/SC NAS CONTAS DE ANOS ANTERIORES 9
3. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE 2021 16
3.1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO 17
3.1.1. Metas de Despesa Previstas no PPA, na LDO e na LOA 18
3.1.2. Execução Financeira dos Programas 20
3.1.2.1. Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado 20
3.1.2.2. Programas temáticos 21
3.1.3. Averiguação da Execução das Metas Físico-financeiras de Ações Previstas na LOA 2021 22
3.1.4. Controle e Avaliação dos Resultados da Renúncia de Receita no Escopo da LRF 28
3.1.4.1. Análise da estimativa de renúncia de receitas na LDO 28
3.1.4.2. Acesso às informações sobre renúncia de receita 29
3.1.5. Alterações Orçamentárias 30
3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 30
3.2.1. Receita Orçamentária 31
3.2.1.1. Receita bruta e deduções 31
3.2.1.2. Comparativo entre receita prevista e arrecadada 31
3.2.2. Despesa Orçamentária 34
3.2.2.1. Comparativo entre despesa fixada e executada 35
3.2.2.2. Despesas por poder e órgão constitucional 37
3.2.2.3. Despesas por funções de governo 38
3.2.3. Resultado Orçamentário 43
3.2.3.1. Despesas de exercícios anteriores 45
3.2.3.2. Despesas sem prévio empenho 46
3.2.4. Emendas Impositivas 49
3.2.4.1. Emendas parlamentares impositivas na LOA 2021 50
3.2.4.2. Emendas parlamentares impositivas de exercícios anteriores 50
3.2.4.3. Apuração do cumprimento da aplicação mínima em saúde e educação 51

3.3. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS 53
3.3.1. Balanço Orçamentário 53
3.3.1.1. Cancelamento de despesas liquidadas 56
3.3.2. Balanço Financeiro 59
3.3.3. Balanço Patrimonial 59
3.3.3.1. Ativo 59
3.3.3.2. Passivo 62
3.3.3.2.1. Impactos da Lei Complementar 173/2020 64
3.3.3.2.2. Precatórios 65
3.3.3.3. Patrimônio Líquido 67
3.3.3.4. Ativo, Passivo e Resultado Financeiros 67
3.3.3.5. Ativo e Passivo Permanentes 68
3.3.3.6. Saldo patrimonial 68
3.3.4. Demonstração das Variações Patrimoniais 68
3.3.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa 69
3.3.6. Auditoria Financeira 69
3.4. GESTÃO FISCAL 73
3.4.1. Receita Corrente Líquida (RCL) 73
3.4.2. Despesa com Pessoal *versus* Receita Corrente Líquida Ajustada 74
3.4.3. Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos ao Setor Privado 78
3.4.4. Avaliação das Metas Fiscais 80
3.4.5. Avaliação do Grau de Risco de Crédito (*Rating*) 85
3.4.6. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes 85
3.4.7. Receita Líquida Disponível (RLD) e Participação dos Poderes e Órgãos 91
3.4.8. Execução de Restos a Pagar 92
3.4.9. Disponibilidade de Caixa 93
3.5. PREVIDÊNCIA 95
3.5.1. Fundo Financeiro 96
3.5.2. Reforma da Previdência 99
3.6. EDUCAÇÃO 109
3.6.1. Aplicação Mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 109
3.6.2. Aplicação dos Recursos do Fundeb 112
3.6.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica 113

3.6.4. Ensino Superior - Art. 170 da Constituição Estadual 113
3.6.5. Educação Especial 115
3.6.6. Salário-educação 115
3.6.7. Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (Fumdes) 119
3.6.8. Avaliação das Informações Constantes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) 119
3.6.9. Plano Estadual de Educação (PEE) 121
3.7. SAÚDE 125
3.7.1. Sentenças Judiciais 129
3.7.2. Avaliação do Cumprimento da Lei Estadual 16.968/2016 130
3.7.3. Repasse de Recursos aos Municípios para Procedimentos de Consultas e Exames de Média e Alta Complexidade 131
3.7.4. Avaliação da Qualidade das Informações Constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) 132
3.7.5. Plano Estadual de Saúde 134
3.7.6. Enfrentamento da Covid-19 135
3.8. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA 139
3.9. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS 139
3.10. SEGURANÇA PÚBLICA 141
3.11. PUBLICIDADE 147
3.12. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA) 148
3.13. TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 152
3.14. SISTEMA DE CUSTOS 155
3.14.1. Avanços Obtidos na Implementação do Sistema de Custos em 2021 156
3.15. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO 158
3.15.1. Relatório de Atividades da Controladoria Geral do Estado (CGE) 158
4. ANÁLISES COMPLEMENTARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS 160
4.1. ANÁLISE DAS SUGESTÕES COLHIDAS PELA ALESC EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 160
4.2. RENÚNCIA DE RECEITAS 161
4.3. DÍVIDA PÚBLICA 162

4.4. PRECATÓRIOS 164
4.5. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUMDES 164
4.6. APLICAÇÃO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA 166
4.7. PREJUÍZO HISTÓRICO DA INVESC 168
4.8. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL 16.968/2016 169
4.9. AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE 170
4.10. GASTOS COM PUBLICIDADE 171
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 172

1. INTRODUÇÃO

Tratam os autos da prestação de contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, Carlos Moisés da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2021, apresentadas a este Tribunal de Contas no dia 04 de abril de 2022, atendendo ao prazo legal[1].

Conforme disciplina o artigo 59, inciso I, da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas deve apreciar as contas prestadas pelo Governador, no prazo de 60 dias a partir de seu recebimento, às quais serão anexadas as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros.

Em observância ao disposto no artigo 47 da Lei Complementar (estadual) 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC) e no artigo 69 da Resolução TC-06/2001 (Regimento Interno deste Tribunal), as referidas contas devem conter o Balanço Geral do Estado, no qual está inserido o Relatório Contábil de Propósito Geral do Estado; Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; demonstrativos dos créditos, dívidas consolidadas e riscos fiscais do Estado; demais demonstrativos contábeis exigidos por esta Corte de Contas em normativos próprios que demonstrem a posição financeira e patrimonial do Estado, de forma consolidada e individualizada da Administração Direta, das entidades da Administração Indireta e

[1] O Presidente deste Tribunal de Contas, Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior recebeu as contas do Governado do Estado relativas ao exercício financeiro de 2021 diretamente das mãos do Governador Estadual, Sr. Carlos Moisés da Silva.
O ato contou, ainda, com a presença do Relator do processo, Conselheiro César Filomeno Fontes, dos Conselheiros José Nei Ascari – Corregedor-Geral – e Wilson Rogério Wan-Dall, e da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Cibelly Farias. Deste Tribunal, fizeram-se presentes, também, o Diretor-Geral de Controle Externo, Marcelo Brognoli da Costa, o Diretor de Contas do Governo, Moisés Hoegenn, a Coordenadora de Contas do Governo Estadual, Gissele Souza de Franceschi Nunes, e a Chefe do Gabinete da Presidência, Juliana Francisconi Cardoso. Da Secretaria de Estado da Fazenda, participaram a Secretária-Adjunta, Michele Patrícia Roncalio, o Diretor de Contabilidade e de Informações Fiscais, Jefferson Fernando Grande, e a Gerente de Prestação de Contas do Governo, Rosângela Della Vechia.

dos Fundos Especiais; outros demonstrativos e relatórios exigidos em lei e nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; bem como de pareceres de órgãos ou conselhos que, por força de lei federal ou estadual, devem ser anexados às contas anuais do Governo Estadual.

O parecer prévio possui caráter opinativo e consiste na apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício examinado e deve informar se o Balanço Geral demonstra adequadamente as posições orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31 de dezembro do referido exercício, assim como se as operações estão de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, concluindo por recomendar, ao Poder Legislativo, a aprovação ou a rejeição das contas.

Assim, o julgamento das contas é competência da Assembleia Legislativa do Estado, que tomará por base o parecer prévio deste Tribunal.

No âmbito desta Corte de Contas, a emissão do parecer prévio sobre as contas do Governo inicia-se pelo acompanhamento sistemático das contas das unidades gestoras da administração estadual, periodicamente, no decorrer do exercício financeiro a que se referem, para fins de obtenção de subsídios para a elaboração do Relatório Técnico sobre as contas anuais do Governo do Estado.

Etapa seguinte é o exame do Balanço Geral do Estado e demais documentos que compõem estas contas. Disso, a Diretoria de Controle de Contas de Governo (DGO) elaborou o Relatório DGO-161/2022, seguindo os parâmetros definidos pelo artigo 73 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

A Proposta Conclusão de Parecer Prévio é subsidiada pelo Relatório do Relator, o qual traz informações sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos, a exemplo da aplicação de recursos mínimos na educação e na saúde e o limite de gastos com pessoal; sobre o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade e ao atingimento de metas,

assim como sua consonância com a Lei do Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária estadual no desenvolvimento econômico e social; e a indicação de fatos e situações de caráter restritivo, que podem ser convertidas em ressalvas, recomendações e determinações na Proposta de Conclusão do Parecer Prévio; bem como outras informações previamente solicitadas pelo Relator.

Nesse ponto, importa registrar a situação atípica gerada pela pandemia da covid-19, que levou à edição da Lei Complementar 173/2020, que postergou o pagamento da dívida pública do Estado com a União nos anos de 2020 e 2021, todavia o Governo de Santa Catarina retomou os pagamentos do serviço da dívida no exercício em análise.

Por outro lado, cabe destacar que o Parecer Prévio não considera os atos de responsabilidade dos administradores e demais responsáveis de unidades gestoras por dinheiro, bens e valores, os quais constituem objeto de julgamento desta Corte.

Outra situação que merece destaque é a realização de auditoria financeira a partir das contas do exercício de 2019, realizada pela DGO. Nas presentes contas, a Diretoria Técnica procedeu ao exame do Balanço Geral do Estado de 2021, incluídas suas notas explicativas, sendo que o relatório conclusivo da referida auditoria consta nos anexos do Relatório Técnico sobre as contas em análise neste processo.

O Relatório Técnico preliminar (Relatório DGO-161/2022) foi disponibilizado ao Governador do Estado para apresentar contrarrazões e esclarecimentos que julgasse necessários, conforme Ofício GAC/CFF 001/2022 (fls. 2729 / 2730), com ciência ao Secretário de Estado da Fazenda (Ofício GAC/CFF 002/2022 - fls. 2731 / 2732).

Em resposta, em 09/05/2022, o Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Paulo Eli, encaminhou manifestações relativas aos apontamentos realizados pelo Corpo Técnico desta Corte de Contas.

Disso, a Diretoria Técnica competente para o exame dos esclarecimentos e contrarrazões do Governo Estadual emitiu Relatório Técnico complementar (Relatório DGO-178/2022 – fls. 2988-3032), sendo o processo encaminhado ao Ministério Público de Contas (MPC) (fl. 3033).

A Procuradoria de Contas emitiu o Parecer MPC/879/2022 (fls. 3034-3197) sobre as contas em comento, com fundamento no artigo 74 do Regimento Interno do TCE/SC.

2. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TCE/SC NAS CONTAS DE ANOS ANTERIORES

Desde 2010, o Tribunal de Contas do Estado vem autuando processos individuais de monitoramento para acompanhamento das providências efetivamente adotadas pelos agentes públicos responsáveis pela resolução dos problemas verificados nas contas prestadas pelo Governador do Estado que culminaram em ressalvas ou recomendações nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal Pleno.

O Poder Executivo também editou a Resolução 005/2016/GGG, do Grupo Gestor de Governo, com orientações aos órgãos e entidades relacionadas à implementação e ao acompanhamento de ações com vistas ao saneamento ou mitigação de recomendações e de ressalvas objeto de Processo de Monitoramento - PMO, decorrentes de pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas.

O Relatório DGO-161/2022 menciona que, desde 2010, foram autuados 83 PMOs. Desses, 50 foram concluídos até 31/12/2021, com decisão do Tribunal Pleno e consequente arquivamento, e os outros 33 continuavam em tramitação.

Em observância à determinação 2.1 exarada no Parecer Prévio - Prestação de Contas do Governador 1/2021 (processo PCG 21/00057779, fls. 5506 a 5509), a DGO

realizou levantamento de seis processos de monitoramento em 2021, dos quais dois foram concluídos até 31/12/2021 (PMO 12/00066267 e 12/00489907) e outros três tiveram decisão definitiva pelo arquivamento no decorrer deste ano, até a data de 05/04/2022 (PMO (@16/00488185, @16/00452903, @18/01058765). Um deles (@PMO 16/00488428) retornou à Diretoria Técnica para análise complementar.

O quadro a seguir apresenta os processos de monitoramento em tramitação nesta Corte de Contas em 31/12/2021.

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continua)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
1	@12/00063080	Deficiência nas escolas públicas.	Secretaria de Estado da Educação	DG	Com decisão preliminar - Reinstrução (novos relatórios trimestrais)
2	@12/00066690	Programa Medida Justa.	Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa	DGO	Dar seguimento ao monitoramento – Acórdão 659/2020, disponível no processo @REC-17/00662071
3	@12/00489575	Rever os atos de enquadramento considerados inconstitucionais, medida esta já determinada através da Decisão n° 2.440/2008, exarada nos autos do processo n° APE 06/00471942.	Instituto de Previdência do Estado de SC - Iprev	DAP	PMO apensado ao @APE-06/00471942
4	@12/00490077	Promover estudos fundamentados que demonstrem a viabilidade operacional, técnica e econômico-financeira da IAZPE, para que reveja a conveniência de manter tal estrutura.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução (novo plano de ação) Obs.: @RLA -14/00585160 apensado ao esse PMO

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continuação)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
5	@12/00490158	BESCOR - promover a extinção da referida empresa ou apresentar estudos fundamentados que demonstrem a necessidade de manter tal estrutura.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução (novo plano de ação)
6	@13/00570293	Providências para reverter a tendência de crescimento da Dívida Consolidada Previdenciária e Passivo Atuarial.	Iprev	DGO	Reinstrução
7	@13/00570374	Redução dos Prejuízos do CEASA.	CEASA	DGO	Reinstrução. Decisão 495 de 10/07/2017 (continuar o monitoramento – novos relatórios trimestrais)
8	@13/00571931	Deficiência na gestão do programa de merenda escolar sob a forma terceirizada.	Secretaria de Estado da Educação	DGO	Reinstrução (novos relatórios trimestrais)
9	@14/00343582	Receitas de Royalties - Repasse da participação do Iprev.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução (conforme despacho do relator)
10	@14/00447957	Aprimoramento da Gestão da Saúde com Elevação dos Investimentos e Providências quanto à falta de pessoal.	Secretaria de Estado da Saúde	DGO	Reinstrução (conforme despacho do relator)
11	@16/00180563	Retenção dos Recursos destinados a APAE.	Gabinete do Governador do Estado	DGO	Reinstrução

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continuação)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
12	@16/00510709	Descumprimento do art. 171 da Constituição Estadual com aplicação a menor de 4,98% dos Recursos Arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES e desvio do objeto do citado Fundo. Aplicar a totalidade dos recursos recebidos pelo Fundo de Apoio à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina - FUMDES, objetivando fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais e atender ao estabelecido na Lei Complementar (estadual) n. 407/2008 alterada pela Lei Complementar (estadual) n. 583/2012.	Secretaria de Estado da Educação	DGO	Instruir
13	@16/00510610	Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS atualizado e com dados corretos.	Secretaria de Estado da Saúde	DGO	Instruir
14	@16/00510539	Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares ínfimos que denotam pouca eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos. Adotar mecanismos que melhorem a eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos créditos relativos à Dívida Ativa, considerando a evolução constante do estoque da mesma e a arrecadação em patamares ínfimos.	Procuradoria Geral do Estado	DGO	Instruir

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continuação)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
15	16/00510296	Manter e implementar a apuração de custos dos serviços públicos, inclusive com a ampliação para outras áreas como saúde, justiça e cidadania e outros.	Secretaria de Estado da Administração	DGO	Instruir
16	@16/00509956	Existência de Deficit Orçamentário, que foi impactado por despesas de exercícios anteriores; A execução de despesas em exercícios posteriores aos de suas competências provoca distorções expressivas nos resultados oçamentários do Estado; Adotar medidas para evitar nos exercícios subsequentes a ocorrência de Déficit Orçamentário, como o reconhecimento das despesas orçamentárias no exercício em que as mesmas deveriam ser registradas e executadas, evitando onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes, e a ocorrência de distorções.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir
17	@16/00509875	Descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário, demonstrando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir
18	@16/00509794	Ausência de recolhimento ao FUNDEB do percentual incidente sobre a receita do FUNDOSOCIAL recolhida sob o código 3700 - ICMS Conta Gráfica; Regularizar junto ao FUNDEB os valores não recolhidos (R$ 64.158.794,66) no exercício de 2015 relativos ao percentual incidente sobre a receita do FUNDOSOCIAL recolhida sob o código 3700 - ICMS Conta Gráfica e os valores residuais dos exercícios de 2013 e 2104 (R$ 35.383.384,71 e R$ 56.062.304,14).	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continuação)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
19	@16/00509603	Atualizar o Módulo de Acompanhamento Físico do Sigef e providenciar sua adequação tempestiva, ao longo da execução orçamentária para contemplar a execução das metas de todas as subações previstas no orçamento Estadual.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução. Decisão 222 de 16/04/2018 (continuar o monitoramento – novos relatórios trimestrais)
20	@16/00509441	Manter e implementar a apuração de custos dos serviços públicos, inclusive com a ampliação para outras áreas como saúde, justiça e cidadania e cidadania e outros.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir
21	@16/00509280	Planejamento Orçamentário.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir - Com decisão preliminar 857 de 12/11/2018
22	@16/00488266	Controle da Renúncia Fiscal.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução (novo plano de ação e novos relatórios trimestrais – Decisão Preliminar 696 de 10/09/2018)
23	@16/00488347	Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE atualizado e com dados corretos.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reanálise (novos relatórios trimestrais) – Decisão 212 de 15/04/2019
24	@16/00452903*	Rever a necessidade de manutenção da quantidade de Fundos atualmente mantidos pelo Poder Executivo, em face das alterações legislativas efetivadas por meio da Medida Provisória 205/2015.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Distribuído para manifestação do Ministério Público de Contas de Santa Catarina
25	@16/00488185*	Inclusão dos gastos com inativos da Educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% no art. 212 da CF/88.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Encaminhado para Plenário, voto ou despacho

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (continuação)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
26	@ 16/00488428	Implantar de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reanálise (novos relatórios trimestrais)
27	@16/00512230	Descumprimento na aplicação dos recursos à pesquisa científica e tecnológica, descumprimento do Art. 193 da CF/88.	FAPESC	DGO	Reinstrução (Decisão Singular 308 de 26/09/2017)
28	@17/00737691	Descumprimento das metas planejadas à aplicação dos Recursos FIA.	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social	DGO	Instruir
29	@17/00737420	Despesas liquidadas sem prévio empenho, contrariando o Art. 60 da Lei 4.320/64, repercutindo no resultado orçamentário.	Secretaria de Estado da Saúde	DGO	Instruir
30	@16/00510962	Descumprimento na aplicação dos recursos à pesquisa científica e tecnológica, descumprimento do Art. 193 da CF/88.	Epagri	DGO	Instruir
31	@18/00945644	Não cumprimento do disposto no art. 2º da Lei Estadual 16.968/2016.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Instruir
32	@18/01058765*	O relatório que acompanha o Balanço Geral do Estado em 2017, produzido pela Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, não apresenta qualquer manifestação acerca das demonstrações contábeis, financeiras e orçamentárias que acompanham o Balanço Geral do Estado em descumprimento ao Regimento Interno deste Tribunal (art. 70). No mesmo sentido, assevera-se que a DIAG não atendeu nenhuma das determinações contidas na IN-20. Enfatiza-se que a ausência de remessa de informações é fato reincidente nas Contas de Governo.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Processo distribuído para manifestação do Ministério Público de Contas de Santa Catarina

Quadro 1: Processos de monitoramento em tramitação no TCE/SC em 31/12/2021 (conclusão)

Nº	PROCESSO	ASSUNTO	UNIDADE GESTORA	LOTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
33	@20/00668547	Processo de Monitoramento autuado por determinação da Decisão 18/2019, exarada no processo @PMO-16/00510881 (Ensino Superior - art. 170 da CE.	Secretaria de Estado da Fazenda	DGO	Reinstrução e, se recebido Plano de Ação que atenda ao item 5 da Decisão 323/2021, abertura de novo processo de Monitoramento.

Fonte: Relatório DGO 161/2022, fls. 2709 a 2712 do Processo PCG 22/00044040.
Obs.: * Registra-se que, no momento do levantamento das informações, 11/03/2022, encontravam-se com a análise concluída, possuindo decisão do Tribunal Pleno e, em virtude da determinação constante da decisão, foram arquivados os processos @PMO-16/00452903, @PMO-16/00488185 e @PMO-18/01058765.

3. ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE 2021

As contas anuais são examinadas detalhadamente pela Diretoria de Contas de Governo (DGO) deste Tribunal de Contas, a qual elabora Relatório Técnico onde são apontadas as desconformidades com as normas aplicáveis à matéria.

Em observância ao art. 73, § 4º da Resolução TC-06/2001 (Regimento Interno do TCE/SC), o Relatório Técnico é encaminhado pelo Relator do processo ao Governador do Estado, com ciência ao Secretário de Estado da Fazenda, para, querendo, apresentar contrarrazões ou os esclarecimentos que julgar necessários.

Recebida a manifestação do Chefe do Poder Executivo, a Diretoria Técnica competente examina seu conteúdo e emite Relatório complementar.

O processo, então, é encaminhado ao Ministério Público de Contas, para que apresente sua manifestação.

Na sequência, as contas são encaminhadas ao Relator para que elabore seu Relatório, o qual deve conter a análise geral sobre as contas anuais e as questões suscitadas no Relatório Técnico, fundamentando os pontos restritivos, bem como

sobre as ressalvas, recomendações e determinações que o Relator entender cabíveis e oportunas, conforme disciplina o inciso III do art. 77 do Regimento Interno desta Corte.

Ao final, o Relator apresenta sua Proposta de Conclusão de Parecer Prévio em que recomenda a emissão de Parecer Prévio pela aprovação, com ou sem ressalvas, ou pela rejeição das contas, podendo, ainda, formular recomendações e determinações para a correção de falhas e deficiências detectadas no exame das contas, conforme determina o art. 77-A do Regimento Interno

3.1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

O planejamento da Administração Pública perpassa, obrigatoriamente, pelos planos orçamentários - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

É por meio desses instrumentos de planejamento que o Governo define as políticas públicas que serão realizadas, o montante de recursos necessários e a metas a serem atingidas.

Para que isso se concretize, o ente público, primeiramente, estima suas receitas e, na sequência, estabelece suas prioridades para a aplicação dos valores arrecadados, as quais devem estar alinhadas às necessidades da sociedade.

Disso, o presente tópico visa a analisar o planejamento orçamentário do Estado e sua execução, através da avaliação das metas físicas e financeiras fixadas e realizadas, em que se avalia o grau de cumprimento das peças orçamentárias e a efetividade desses instrumentos.

3.1.1. Metas de Despesa Previstas no PPA, na LDO e na LOA

A Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - estabelece que a responsabilidade fiscal na gestão pública deve ocorrer mediante ação planejada e transparente, com definição e cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, a fim de manter o equilíbrio das contas públicas.

Em face disso, a Diretoria Técnica deste Tribunal analisou as metas de despesas previstas no PPA (2020-2023) em compatibilidade com as fixadas na LDO e LOA, de 2021.

Considerando que o PPA vigente iniciou em 2020, com valor estimado inicial de R$ 140,22 bilhões, as leis orçamentárias (LDO e LOA) devem conter ações de governo no montante médio de R$ 35,06 bilhões por exercício, exclusivamente voltados ao orçamento fiscal e da seguridade social.

Tabela 1: Metas planejadas no PPA *versus* metas fixadas na LDO e na LOA

(Em R$ milhares)

PPA – PLANO PLURIANUAL			1.PREVISÃO	R$ 140.224.796	
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – 2020/2023					
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	ACOMPANHAMENTO	LDO 2020	LDO 2021	LDO 2022	LDO 2023
	1. Previsão da Receita	28.987.803	31.749.092	-	-
	2. Fixação da Despesa	28.987.803	31.749.092	-	-
LOA – Lei Orçamentária Anual	ACOMPANHAMENTO	LOA 2020	LOA 2021	LOA 2022	LOA 2023
	1.Previsão da Receita	28.919.324	31.749.092	-	-
	2. Fixação da Despesa	29.723.564	32.981.108	-	-
	3.Deficit Orçamentário	804.240	1.232.017	-	-
Resultado da Execução Orçamentária	4. Receita Realizada	28.952.534	34.159.448	-	-
(LDO x LOA)	5. Despesa Empenhada	28.088.985	33.745.775	-	-

Fonte: Lei 17.874 de 26 de dezembro de 2019 – PPA (2020/2023), Lei 17.753 de 10 de julho de 2019 (LDO-2020), Lei 17.875 de 26 de dezembro de 2019 (LOA-2020), Lei 17.996 de 02 de setembro de 2020 (LDO-2021) e Lei 18.055 de 29 de dezembro de 2020 (LOA-2021); e Demonstrativo da Despesa Executada do Sigef.

A Tabela 1 evidencia que a LOA 2021 fixou a despesa em R$ 32,98 bilhões, o que equivale a 94,08% do valor previamente planificado no PPA (R$ 35,06

bilhões/exercício), o que leva à conclusão de que o PPA estava superestimado em 2021, a exemplo do ocorrido no exercício de 2020.

Ainda que tenha ocorrido acréscimo na fixação da despesa, ela não se deu na quantia prevista. Em face disso, não se vislumbra que o PPA venha a ser completamente realizado, o que corrobora o posicionamento técnico de superestimação deste planejamento plurianual.

A receita prevista para o exercício de 2021 é idêntica na LDO e na LOA (R$ 31,75 bilhões), o que não ocorre com a despesa fixada. Enquanto a LDO fixou despesa de R$ 31,75 bilhões, a LOA elevou esse valor para R$ 32,98 bilhões, de modo que esta Lei já partiu com um déficit orçamentário de R$ 1,23 bilhão. Todavia, o art. 2º, parágrafo único, da Lei 17.996/2020 (LDO 2021) prevê que as metas fiscais poderão ser ajustadas no projeto da LOA 2021, caso observadas alterações da legislação e mudanças na conjuntura econômica, nos parâmetros macroeconômicos utilizados para a estimativa das receitas e despesas e no comportamento da execução do orçamento de 2020.

No que concerne ao déficit orçamentário de R$ 1,23 bilhão, ele se constitui das despesas com inativos do Fundo Financeiro do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev) sem cobertura pelas receitas orçamentárias, conforme dispõe o art. 4º, § 2º e item 5 do Demonstrativo das Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Despesa, da Lei 18.055/2020 (LOA 2021).

Segundo estabelece o § 3º do art. 4º da LOA 2021, o Estado deve se empenhar para viabilizar a obtenção de recursos suficientes para equacionar o déficit orçamentário, esforçando-se para melhorar a arrecadação, promovendo ações de recuperação econômica pós-pandemia, limitando despesas primárias correntes e reduzindo o déficit da previdência estadual, mediante elaboração de reforma da previdência estadual, a ser balizada pela reforma previdenciária federal.

Ao confrontar o total de receita realizada de R$ 34,16 bilhões com as despesas empenhadas de R$ 33,75 bilhões, apura-se um superavit orçamentário de R$ 413,67

milhões, o qual representa 1,21% da receita arrecadada do Estado de Santa Catarina no exercício de 2021, de modo que o Governo do Estado conseguiu equacionar o déficit orçamentário previsto na LOA.

3.1.2. Execução Financeira dos Programas

Os programas de governo fazem parte da estrutura programática do orçamento público e funcionam como unidades de integração entre as ferramentas de planejamento e o orçamento.

O PPA 2020-2023 aduz os mecanismos de classificação dos programas apontados no PPA e, por conseguinte, na formulação da LOA 2021, dividindo os programas de governo em dois grandes grupos: a) Programas Temáticos, os quais correspondem àqueles que proporcionam bens ou serviços à sociedade; e b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, voltados aos serviços típicos de Estado, ofertando produtos e serviços destinados ao próprio Ente.

Considerando que o orçamento estadual não aponta expressamente quais programas são considerados temáticos ou de gestão, a Equipe Técnica do TCE/SC procedeu à classificação dos programas com fulcro no referido Plano Plurianual do quadriênio. Assim sendo, após a análise da execução orçamentária dos programas, restou identificada a preponderância do montante dos programas de gestão (53%) em comparação aos programas temáticos finalísticos (47%).

3.1.2.1. Programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado

A análise realizada pelo Órgão Técnico evidencia que a maior despesa executada foi no Programa 0860 - Gestão Previdenciária - atingindo R$ 7,27 bilhões, o que corresponde a 114,62% dos valores contidos inicialmente na LOA (R$ 6,34

bilhões). Tal programa visa a proporcionar o pagamento de aposentadorias, pensões e demais auxílios previdenciários.

Em seguida, vem a execução do Programa 0990 - Encargos Especiais - com R$ 3,47 bilhões, que equivale a 85,33% do orçado (R$ 4,07 bilhões).

Já o Programa 0850 - Gestão de Pessoas - alcançou o montante de R$ 2,84 bilhões, representando 103,65% do fixado no orçamento (R$ 2,74 bilhões).

As despesas contraídas em razão da execução do Programa 0930 - Gestão Administrativas do Poder Judiciário - abrangeram R$ 2,22 bilhões, que consistem em 103,11% da dotação fixada inicialmente na LOA (R$ 2,15 bilhões).

Por fim, o Programa 0900 - Gestão Administrativa do Poder Executivo - demandou a realização de despesas na ordem de R$ 1,33 bilhão, equivalente a 101,33% do estipulado inicialmente na LOA (R$ 1,31 bilhão).

Esses cinco programas somam R$ 17,13 bilhões, o que representa 50,75% da despesa orçamentária realizada no exercício de 2021 (R$ 33,75 bilhões) e a 94,91% da execução dos Programas de Gestão (R$ 18,05 bilhões).

A exemplo dos exercícios anteriores, as despesas com previdência e com folha de pagamento dos servidores encontram-se dentre os maiores gastos do Estado.

A execução orçamentária de todo o conjunto de programas de gestão, manutenção e serviços foi de R$ 18,05 bilhões, superando em 0,96% o montante previsto (R$ 17,87 bilhões).

3.1.2.2. Programas temáticos

O Programa 0625 - Valorização dos Profissionais da Educação - apresentou a maior despesa, no qual foram gastos R$ 3,09 bilhões, o que representa uma execução de 136,54% do valor orçado.

Em relação ao Programa 0430 - Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - a execução somou R$ 2,50 bilhões, equivalente a 144,18% do previamente orçado na LOA.

As despesas concernentes ao Programa 0704 - Melhoria Estrutural da Segurança Pública - somaram a quantia de R$ 2,41 bilhões, correspondendo a 101,36% do orçado (R$ 2,38 bilhões).

O quarto Programa que apresentou maior despesa foi o 0610 - Educação Básica com Qualidade e Equidade - em que se executou R$ 1,25 bilhão, equivalente a 113,68% do montante previsto na LOA (R$ 1,10 bilhão).

Por fim, o Programa 0750 - Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Socioeducativo - teve execução de despesas na ordem de R$ 1,06 bilhão, representando 91,34% da dotação inicial (R$ 1,16 bilhão), com uma diferença aproximada de R$ 100,74 milhões entre a previsão e a execução das despesas.

Em valores totais, estes cinco programas totalizam R$ 10,31 bilhões, representando 30,55% da execução orçamentária de 2021 e 65,67% do montante dos Programas Temáticos (R$ 15,70 bilhões).

Numa análise consolidada de todos os Programas Temáticos, a execução orçamentária foi superior à planejada em 13,15%, ou seja, previu-se R$ 13,88 bilhões e dispendeu-se R$ 15,70 bilhões.

3.1.3. Averiguação da Execução das Metas Físico-financeiras de Ações Previstas na LOA 2021

Dentro do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef), sistema oficial do Estado para planejamento, orçamento, finanças e contabilidade no âmbito da Administração Pública Estadual, encontra-se o Módulo Acompanhamento Meta Física, em que devem ser registradas todas as metas físicas e respectivas execuções, dos programas executados em cada exercício.

A Diretoria Técnica realizou análise concentrada em ações do orçamento fiscal e da seguridade social, com destaque para as Funções Transporte e Segurança.

Na Função Transporte foram analisadas 12 subações, integrantes dos Programas: 0105 - Mobilidade Urbana, 0110 - Construção de Rodovias, 0120 - Integração Logística, 0130 - Conservação e Segurança Rodoviária e 0140 - Reabilitação e Aumento de Capacidade de Rodovias, todos contidos no PPA 2020-2023 e na LOA 2021.

Ao avaliar esta Função, o Corpo Instrutivo detectou total descompasso entre o PPA e a LOA, no que toca à definição das metas, pois em seis das 12 subações, elas foram idênticas em ambos os planejamentos orçamentários, como se tudo o que foi planejado para o quadriênio devesse ser executado em 2021. Também há subações em que houve execução, porém elas não constam do PPA e/ou da LOA. Há ainda subações divididas em mais de um registro no Relatório de Realização Física, o que impede a consolidação da execução dessas subações.

Outro problema detectado, é o fato de não se ter certeza se os dados percentuais de execução das obras são relativos ao ano (LOA) ou ao quadriênio (PPA). Além disso, o uso de percentuais para registro do cumprimento de metas no Módulo do Sigef, em vez de unidades de medida condizentes com os projetos e as atividades, fere o estipulado nas leis orçamentárias.

Disso, conclui o Corpo Instrutivo que o Sistema não está em harmonia com a meta estipulada previamente na Lei Orçamentária. Sendo assim, devem as Setoriais, quando do preenchimento das subações no módulo de execução de metas físicas, ater-se ao previsto na planificação de suas metas expressamente contidas na LOA.

Outra situação de destaque diz respeito a subações com registro de execução de 0% e de até 200%, o que dá a entender que nada foi feito no primeiro caso, ou foi realizado em duplicidade, no segundo, corroborando o alegado de que o Sistema não é fidedigno.

Já na Função Segurança, foram verificadas as metas do Programa 0704 - Melhoria Estrutural da Segurança Pública - no âmbito dos Fundos de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar, da Segurança Pública e da Polícia Militar.

Nesta função, quatro das seis subações analisadas não atingiram a meta prevista na LOA. Constatou-se, ainda, subação com apenas 6,59% executada, porém, em termos financeiros, foram despendidos 14,78% do valor previamente orçado, o que denota que, ou o valor orçado ou a meta realizada está subestimada.

Ainda que o módulo de acompanhamento da execução das metas físico-financeiras do orçamento do Sigef tenha apresentado grande evolução, a Área Técnica pontua que esse sistema ainda carece de melhorias e ajustes, sobretudo em relação às metas físicas dos orçamentos fiscal e de investimento, o que já vêm sendo apontado reiteradamente na apreciação das contas do Governador do Estado de exercícios anteriores.

Em face disso, entende que se deve recomendar à Secretaria de Estado da Fazenda que adote medidas em conjunto com as Setoriais e a Administração Indireta, para que o referido módulo seja preenchido de forma adequada, tempestiva e escorreita, em consonância com LOA, ao longo de toda a execução orçamentária, contemplando a realização e a correta medição de todas as subações previstas, nos moldes do orçamento estadual.

Ademais, foram constatadas divergências entre os valores da despesa fixada pela Lei Orçamentária Anual e a lançada no Sigef. Enquanto a LOA fixou a despesa orçamentária em R$ 32,98 bilhões, o Sigef apresenta como registrado, mais especialmente na conta contábil 2.1.1.01.01.00 - Dotação Originária do Orçamento - o montante de R$ 31,75 bilhões, ou seja, não evidenciando o déficit de R$ 1,23 bilhão presente na LOA.

Desse modo, o registro contábil da despesa não foi realizado de acordo com a LOA, contrariando o art. 91 da Lei 4.320/1964.

Manifestação do Governo Estadual

O Governo Estadual discorda do apontamento acerca do valor orçamentário da despesa. Aduz que a despesa orçamentária é de R$ 31,75 bilhões, enquanto a quantia de R$ 1,23 bilhão refere-se a despesas com inativos do Fundo Financeiro do Iprev, para as quais não havia cobertura pelas receitas orçamentárias previstas na LOA. Portanto, estão corretos os registros efetuados no Sigef e no Balanço Orçamentário, no montante exato das despesas orçamentárias cobertas por receitas orçamentárias.

Alega, ainda, que o Sigef possui controles por fonte de recursos, naturezas de despesa e metas financeiras do PPA. Dessa forma, antes de gerar a LOA, o sistema verifica todas essas regras e, por isso, não é possível cadastrar orçamento desequilibrado nesse Sistema.

Ademais, menciona que o déficit foi evidenciado no Sigef nas contas de controle, cujo saldo foi sendo baixado à medida que os créditos adicionais correspondentes foram abertos durante a execução orçamentária, além do fato de a reforma previdenciária, em vigor desde novembro de 2021, ter reduzido o déficit orçamentário previsto anteriormente.

Sobre as inconsistências do Módulo Acompanhamento Meta Física, não apresentou contrarrazões.

Considerações da Análise Técnica

Ao avaliar as contrarrazões do Governo Estadual, o Corpo Técnico deste Tribunal transcreve o art. 4º da LOA 2021, que fixa a despesa orçamentária em R$ 32.981.108.135,00.

Menciona o princípio da unidade da lei orçamentária anual, o qual disciplina que o orçamento deve ser único e representar todas as receitas e despesas do exercício. Inclusive, se assim não fosse, as despesas sem cobertura não poderiam ser executadas, porque não teriam autorização legislativa. Ademais, tais despesas constavam da LOA, gerando o referido déficit orçamentário de R$ 1,23 bilhão.

Quanto à alegação de impossibilidade de registro de orçamento desequilibrado no Sigef, trouxe à baila evidências, obtidas na Auditoria Financeira, que demonstram exatamente o contrário.

Sobre o argumento de o déficit ter sido evidenciado no Sigef em contas de controle e baixado mediante a abertura de créditos adicionais, entende que o fato não é capaz de desconstituir a distorção verificada no Balanço Orçamentário.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Ao abordar as divergências entre os valores da despesa fixada pela LOA e a lançada no Sigef, a Procuradora de Contas relembra que situação análoga foi constatada nas contas do exercício anterior, tendo sido objeto de recomendação, pelo que entende pertinente reiterá-la.

Manifestou-se, também, acerca do valor superestimado do PPA, considerando desnecessária a expedição de recomendação nas presentes contas, tendo em vista que este planejamento orçamentário ainda se encontra na metade de sua vigência.

No que concerne ao Módulo Acompanhamento Meta Física, rememora que esta situação é recorrente na análise das contas prestadas pelo Governador do Estado, tendo sido, inclusive, realizada recomendação para seu saneamento no parecer prévio relativo às contas do exercício de 2020. Diante disso, manifesta-se em consonância com a Área Técnica para emissão de nova recomendação à Secretaria de Estado da Fazenda.

Considerações do Relator

Segundo consta das contas do exercício de 2020, os orçamentos de 2021, 2022 e 2023 teriam que atingir a média de R$ 37,10 bilhões/ano para que se atingisse o valor integral previsto no PPA, o que se considerou pouco provável, tendo em vista que tal valor seria 28% superior ao executado em 2020.

De fato, nas presentes contas, novamente se verifica que o PPA 2020-2023 se encontra superestimado frente aos valores de despesas executadas nos dois primeiros exercícios de vigência.

Entretanto, acompanho o posicionamento exarado pelo Ministério Público de Contas de que, na análise do exercício em tela, é desnecessário expedir recomendação neste sentido, vez que o PPA ainda se encontra na metade do período de abrangência.

No que toca às divergências entre os valores de despesa fixada na LOA e os lançados no Sigef, entendo que os registros contábeis devem espelhar a realidade e ser capazes de promover o controle e a transparência das contas públicas.

Em face disso, se a LOA prevê um déficit, ele deve ser registrado no sistema eletrônico utilizado pelo Poder Público para que os controles sejam fidedignos às leis. E, se a ferramenta tecnológica apresenta inconsistências, a solução para elas deve ser perseguida de imediato.

O mesmo ocorre nas inconsistências destacadas pela Área Técnica nos registros efetuados pelas Setoriais no Módulo Acompanhamento Meta Física, tendo em vista que, do modo como se apresentam, não permitem o devido acompanhamento e controle do cumprimento das metas físico-financeiras do orçamento.

Deve-se destacar que ambos os apontamentos já foram realizados nas contas do exercício de 2020, o que demonstra que o Governo Estadual deixou transcorrer mais um ano sem adotar as providências necessárias para saná-los.

3.1.4. Controle e Avaliação dos Resultados da Renúncia de Receita no Escopo da LRF

3.1.4.1. Análise da estimativa de renúncia de receitas na LDO

A LDO para 2021 contém estimativa de renúncia de receita de R$ 6,35 bilhões, correspondente a 18,82% das despesas executadas no decorrer do exercício (R$ 33,75 bilhões).

Na prestação de contas relativa ao exercício de 2021, o Governo do Estado incluiu no Volume 1 - Relatório Contábil de Propósito Geral (RCPG), do Balanço Geral do Estado, demonstrativo que informa a renúncia de receita identificada por natureza, com os valores previstos na LDO e os efetivos de 2021, segundo a metodologia adotada pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

Com base nos dados informados, a Diretoria Técnica verificou que a renúncia de receita, em 2021, alcançou o patamar de R$ 9,59 bilhões, ou seja, 50,99% maior do que o inicialmente previsto. E, se comparado esse valor com a receita líquida arrecadada (R$ 34,16 bilhões), representaria 25,14%. Situação semelhante ocorreu na apreciação das contas do exercício de 2020, quando a realização de renúncia superou a previsão em 36,66%, sendo equivalente a 26,54% da receita arrecadada.

Diante disso, considera pertinente que o Estado adote medidas de aprimoramento de estimativa de renúncia de receita, a fim de apresentar este valor no planejamento orçamentário com a maior precisão possível.

De todo modo, a SEF apresentou metodologia de cálculo da “renúncia efetiva”, a qual corresponde à diferença entre a arrecadação das empresas sem o benefício e com o benefício.

Diante da real dificuldade de se apurar com precisão os valores de renúncia fiscal, o Corpo Instrutivo aceitou a metodologia apresentada pela SEF, a qual demonstra ter controle e acompanhamento dessas renúncias, significando uma

melhora significativa neste quesito, observada desde a prestação de contas do exercício de 2019.

Outro ponto de destaque é a contabilização da renúncia do mês de dezembro de forma tempestiva, no mesmo exercício financeiro, objeto de recomendação nas contas de 2020, tornando mais transparentes as renúncias estaduais.

3.1.4.2. Acesso às informações sobre renúncia de receita

Quanto ao acesso às informações sobre renúncia de receita, em 08 de abril de 2019, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica 03/2019 entre o TCE/SC e a SEF para resolver a questão, contudo, a operacionalização do acordo não ocorreu de forma adequada durante o referido exercício.

Diante dessa situação, este Tribunal de Contas impetrou Mandado de Segurança autuado sob o n. 5009323-31.2020.8.2.4.0023, requerendo, inclusive liminarmente, que fosse determinado às autoridades coatoras, Diretor e Gerente da Diretoria Tributária, ambos da Secretaria de Estado da Fazenda, que garantissem o efetivo e imediato acesso aos dados que são objeto do Acordo de Cooperação Técnica 03/2019, bem como o respectivo protocolo de operacionalização.

Em 28 de fevereiro de 2020, foi concedida a Segurança, em caráter liminar, determinando que as autoridades coatoras liberassem em 10 dias o acesso integral aos dados e às informações descritas no referido Acordo.

Conforme consta do Relatório Técnico das Contas do Governador (Relatório DGO-161/2022), apesar de constatado grande avanço aos acessos disponibilizados a esta Corte de Contas, a forma de operacionalização das informações ainda requer alguns ajustes que poderão ser sanados à medida que este Tribunal de Contas necessite.

Destaca, ainda, que não foram identificadas evidências que pudessem demonstrar ao Corpo Instrutivo desta Corte que foram disponibilizadas informações

capazes de satisfazer integralmente as disposições atinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado de Santa Catarina. Assim, para o saneamento de eventuais limitações de operacionalidade e de demandas futuras deste Tribunal, cujos acessos aos dados fiscais não estiverem disponíveis, entendem-se necessárias requisições pontuais do TCE/SC e pronto atendimento da SEF.

3.1.5. Alterações Orçamentárias

Até o término da execução orçamentária, poderá o ente público ter necessidade de alguns ajustes na LOA, o que se dá pela abertura de créditos adicionais pelo Chefe do Poder Executivo, os quais se referem às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, nos termos do art. 40 da Lei 4.320/1964.

Consta do relatório do Sigef que as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo no decorrer de 2021 totalizaram R$ 7.084.467.961,74.

No consolidado geral da prestação de contas apresentada pelo Estado foi apontado que os créditos especiais líquidos perfizeram o montante de R$ 447.330.114,60. Não ocorreram créditos extraordinários e o total dos créditos orçamentários iniciais e suplementares foi de 38.941.003.541,95.

3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Este tópico tem como finalidade analisar a execução do orçamento do Governo do Estado referente ao exercício de 2021, quanto às receitas arrecadadas e às despesas executadas, em relação às previstas e às fixadas, de forma consolidada, em nível de função, categoria econômica, grupos de natureza de despesa, elementos de despesa, órgão e Poder.

As análises tomaram por base dados extraídos do Balanço Geral do Estado (BGE); dos registros contábeis e dos relatórios gerenciais emitidos pelo Sigef; bem como das informações prestadas pela Contabilidade Geral da SEF e demais unidades jurisdicionadas.

3.2.1. Receita Orçamentária

A Lei 18.055/2020 (LOA 2021) estimou a receita orçamentária do Estado, para o exercício financeiro de 2021, em R$ 31,75 bilhões.

3.2.1.1. Receita bruta e deduções

A receita bruta arrecadada em 2021 totalizou R$ 47,84 bilhões. Desse montante, R$ 13,68 bilhões constituem as deduções previstas constitucionalmente, do que se obtém resultado de receita líquida arrecadada de R$ 34,16 bilhões, valor que corresponde aos recursos disponíveis ao Estado para a execução das ações previstas no orçamento.

Parte dessa quantia refere-se às receitas intraorçamentárias correntes (R$ 1,71 bilhão) e de capital (R$ 7,51 milhões), as quais tratam de operações intraorçamentárias realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do mesmo Ente federativo, por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do Ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos.

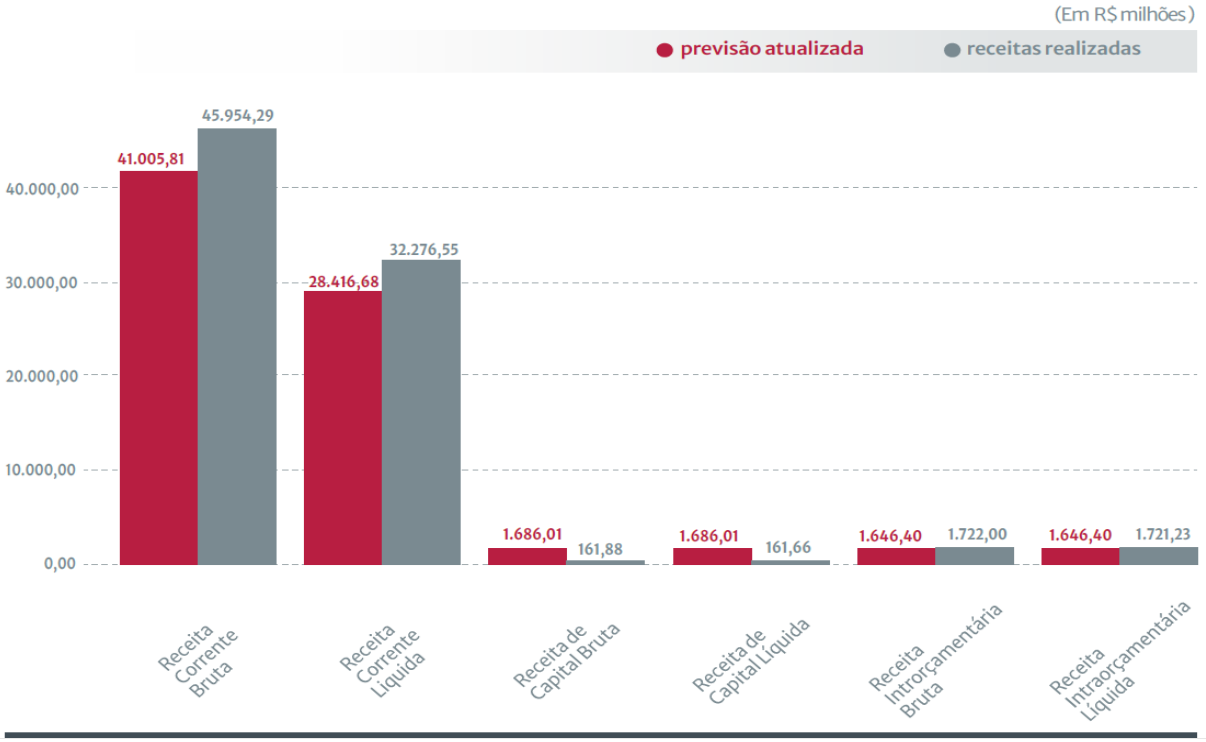
3.2.1.2. Comparativo entre receita prevista e arrecadada

Segundo aponta o Relatório Técnico, a previsão atualizada da receita bruta para 2021 foi de R$ 44,34 bilhões, enquanto a receita bruta realizada no exercício atingiu R$ 47,84 bilhões, ou seja, 7,89% maior do que o previsto.

O mesmo ocorreu com a receita líquida prevista atualizada, que era de R$ 31,75 bilhões e houve a realização de R$ 34,16 bilhões, portanto, 7,59% acima do previsto.

O gráfico a seguir demonstra o comparativo entre a receita prevista e a arrecadada.

Gráfico 1: Comparativo entre a receita prevista e a arrecadada



Fonte: Balanço Geral do Estado de 2021, Balancete Consolidado Geral - Dezembro 2021 (Sigef).

O exame da receita arrecadada por categoria econômica demonstra que 99,50% da receita líquida arrecadada em 2021 (R$ 34,16 bilhões) foram receitas correntes (R$ 34,00 bilhões) e apenas 0,50% (R$ 169,12 milhões) decorreu de receita de capital.

A receita de capital vem reduzindo sua participação na receita total a cada ano, porém, em 2021, obteve-se o menor percentual desde 2012, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 2: Evolução da receita arrecadada em nível de categoria econômica, de 2012 a 2021

(Em R$)

ANO	RECEITAS CORRENTES (A)				RECEITAS DE CAPITAL (B)				RECEITA TOTAL (C)		
	VALOR	% SOBRE 2012	Δ% ANUAL	(A/C)%	VALOR	% SOBRE 2012	Δ% ANUAL	(B/C)%	VALOR	% SOBRE 2012	Δ% ANUAL
2012	24.351.913.760	100,00	-	90,03	2.696.685.119	100,00	-	9,97	27.048.598.879	100,00	-
2013	26.014.430.381	6,83	6,83	88,93	3.238.666.301	20,10	20,10	11,07	29.253.096.682	8,15	8,15
2014	28.702.981.836	17,87	10,33	91,19	2.772.417.054	2,81	-14,40	8,81	31.475.398.890	16,37	7,60
2015	29.681.679.609	21,89	3,41	94,35	1.778.323.536	-34,06	-35,86	5,65	31.460.003.145	16,31	-0,05
2016	30.240.621.408	24,18	1,88	94,33	1.818.175.731	-32,58	2,24	5,67	32.058.797.139	18,52	1,90
2017	31.734.981.596	30,32	4,94	93,52	2.197.346.989	-18,52	20,85	6,48	33.932.328.585	25,45	5,84
2018	32.456.075.026	33,28	2,27	98,85	378.197.409	-85,98	-82,79	1,15	32.834.272.436	21,39	-3,24
2019	34.337.608.319	41,01	5,80	99,21	274.939.611	-89,80	-27,30	0,79	34.612.547.931	27,96	5,42
2020	33.304.021.355	36,76	-3,01	98,76	419.336.277	-84,45	52,52	1,24	33.723.357.632	24,68	-2,57
2021	33.990.324.805	39,58	2,06	99,50	169.123.149	-93,73	- 59,67	0,50	34.159.447.954	26,29	1,29

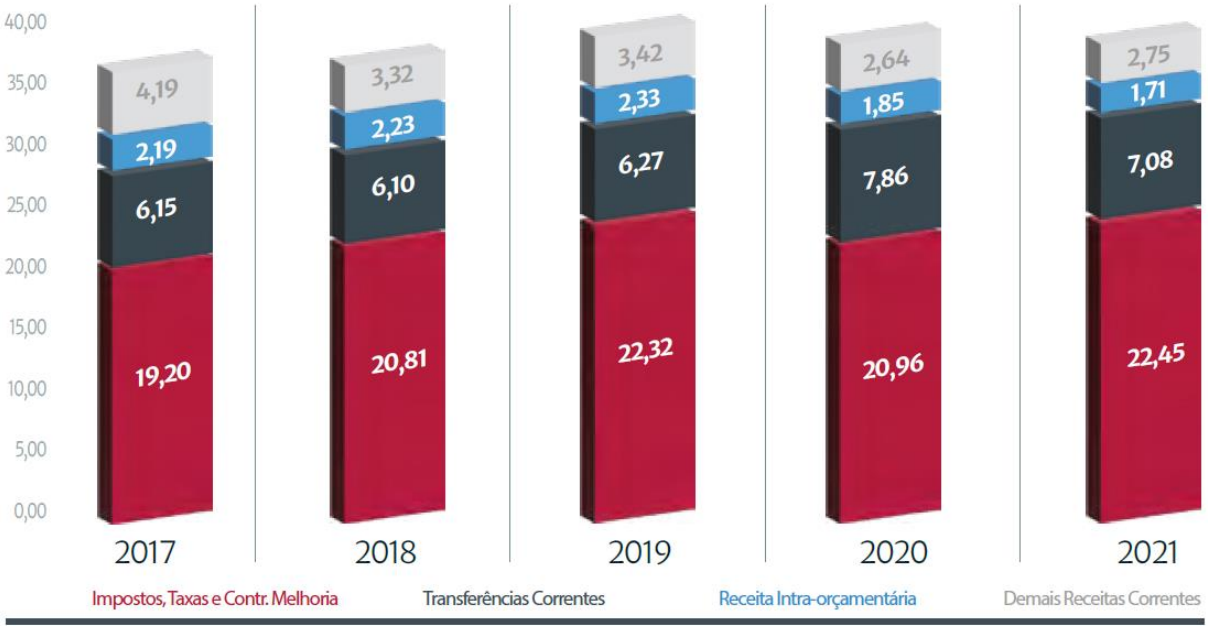
Fonte: Balanço Geral do Estado e Balancete Consolidado Geral de Dezembro - Exercícios de 2012 a 2021.
Inflator utilizado: IGP-DI (médio)

A receita total, que representa a soma das receitas corrente e de capital, apresentou incremento de R$ 436,09 milhões em 2021, valor 1,29% superior ao de 2020, revertendo o panorama do exercício anterior, em que houve queda de arrecadação no percentual de 2,57% em relação a 2019.

A principal receita corrente do exercício de 2021, a exemplo dos anos anteriores, permanece sendo a proveniente de impostos, taxas e contribuições de melhoria, seguida das transferências correntes, receitas intraorçamentárias e demais receitas correntes, como demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Evolução das receitas correntes, desde 2017

(Em R$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado e Balancete Consolidado Geral de Dezembro - Exercícios de 2017 a 2021.
Inflator utilizado: IGP-DI (médio)

Já as receitas de capital, como mencionado, tiveram sua menor participação percentual em relação à receita total desde 2012. Em 2021, elas totalizaram R$ 169,12 milhões, equivalendo a um declínio de 59,67% quando comparada ao exercício anterior.

Enquanto as demais receitas de capital não geram aumento do patrimônio do Estado, as receitas de transferências, que representam valores recebidos de outra esfera governamental para aplicação em despesas de capital, acrescem a situação patrimonial. Disso, importa destacar o incremento em 54,95% das transferências de capital no exercício de 2021 (R$ 67,63 milhões) diante de 2020 (43,64 milhões).

3.2.2. Despesa Orçamentária

O orçamento anual do Estado para 2021 (Lei 18.055/2020) fixou a despesa em R$ 32,98 bilhões. Todavia, no decorrer do exercício, ocorreram suplementações e

reduções, nos montantes de R$ 22,30 bilhões e R$ 14,67 bilhões, respectivamente. Dessa forma, considerando as alterações orçamentárias ocorridas no decorrer do exercício, o montante da despesa autorizada para o exercício foi de R$ 39,39 bilhões.

3.2.2.1. Comparativo entre despesa fixada e executada

A despesa executada no exercício de 2021 atingiu o montante de R$ 33,75 bilhões, o equivalente a 85,67% da despesa autorizada.

O exame da despesa por categoria econômica demonstra que 87,67% das despesas executadas no exercício em exame (R$ 33,75 bilhões) foram despesas correntes (R$ 29,58 bilhões) e 12,33% (R$ 4,16 bilhões) deram-se em despesas de capital.

As despesas totais de 2021 (R$ 33,75 bilhões) representam incremento de 6,71% nos gastos do Estado em comparação com o exercício anterior (R$ 31,63 bilhões).

Ao avaliar a evolução das despesas desde o exercício de 2012, percebe-se aumento gradual a cada ano, com exceção de 2020, em que houve redução de 8,10% em comparação com 2019.

As despesas correntes evoluíram 2,01% e as de capital, 58,60% quando comparadas com os números de 2020.

Ao avaliar as despesas correntes por natureza de despesa, o maior volume de recursos gastos no exercício de 2021, a exemplo dos anos anteriores, permanece sendo com a folha de pagamento em despesas de pessoal e encargos sociais (R$ 17,98 bilhões), representando 60,76% do total da despesa corrente, porém houve redução quando comparado com 2020, na ordem de 1,93%. Seguiu-se com as outras despesas correntes, que se destinam ao custeio da máquina pública, no montante de R$ 9,07 bilhões (30,65% das despesas correntes executadas); dos juros e encargos da dívida (R$ 831,54 milhões - 2,81% das despesas correntes executadas); e das

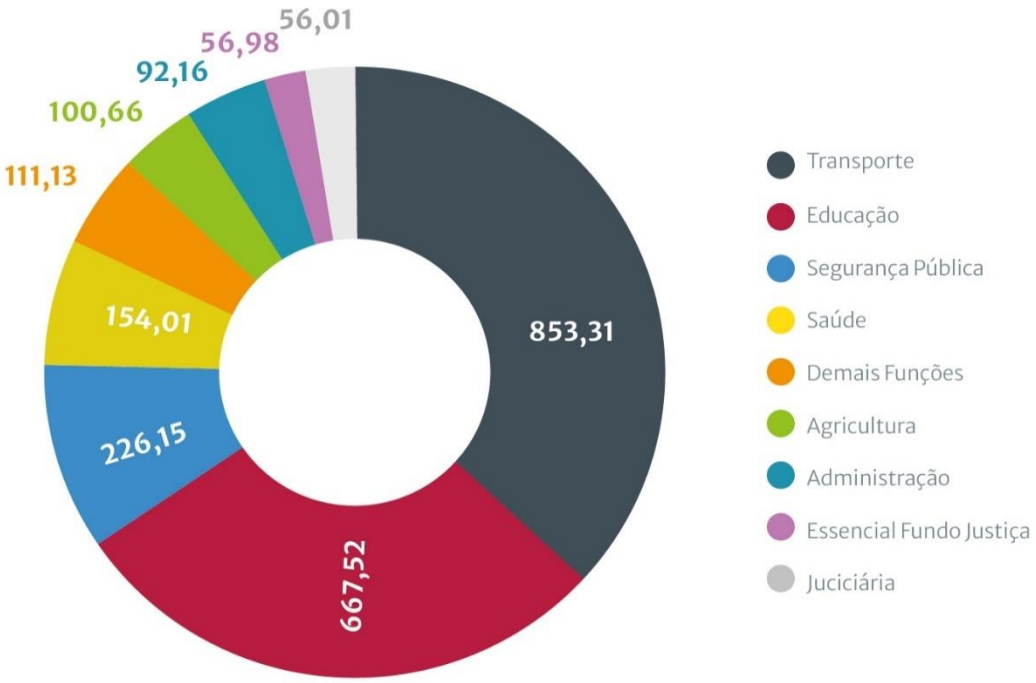
despesas intraorçamentárias (R$ 1,71 bilhão - 5,77% da despesa corrente executada pelo Estado).

Já as despesas de capital empenhadas no exercício de 2021, incluídas as intraorçamentárias, importam em R$ 4,16 bilhões, o equivalente a 12,33% do total da despesa executada (R$ 33,75 bilhões).

O maior valor recai sobre o grupo investimento, R$ 2,32 bilhões, representando 55,70% das despesas de capital. Em comparação com o exercício de 2020, houve aumento de 49,56%.

Os maiores investimentos ocorreram nas funções Transporte (R$ 853,31 milhões), Educação (R$ 667,52 milhões), Segurança Pública (R$ 226,15 milhões), Saúde (R$ 154,01 milhões), Demais funções (R$ 111,13 milhões), Agricultura (R$ 100,66 milhões), Administração (R$ 92,16 milhões), Essencial o Justiça (R$ 56,98 milhões) e Judiciária (R$ 56,01 milhões).

Gráfico 3: Despesas de capital - Investimentos por função



Fonte: Balanço Geral do Estado e Balancete Consolidado Geral de Dezembro.

Depois dos investimentos, as maiores despesas de capital ocorreram na amortização da dívida, cujo montante de R$ 1,51 bilhão (36,22% da despesa total de capital) fora gasto com o principal da dívida. Essa despesa representou crescimento de 57,77% em relação ao ano anterior.

As inversões financeiras, por sua vez, totalizaram R$ 336,20 milhões, representando aumento de 219% em comparação com 2020 (R$ 105,39 milhões).

3.2.2.2. Despesas por poder e órgão constitucional

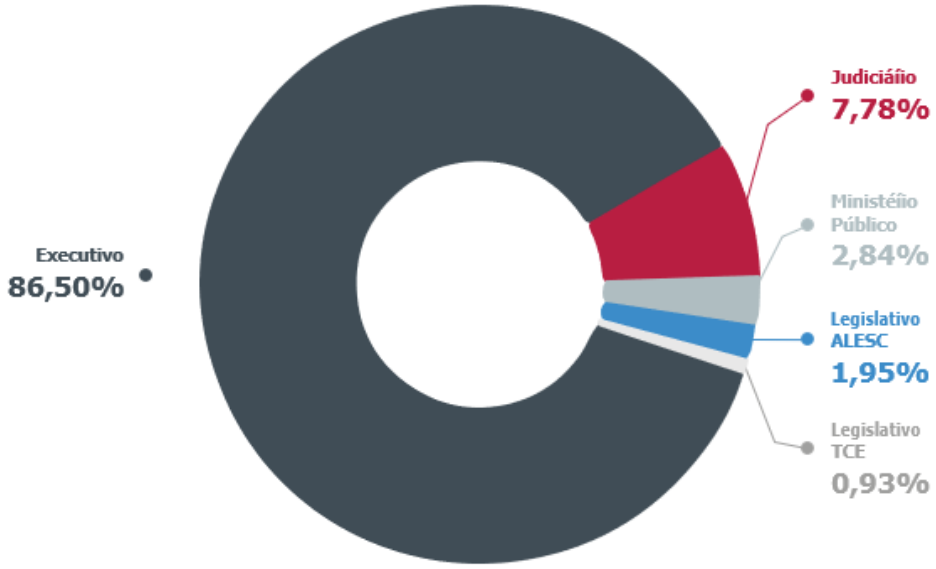
Do total de gastos do Estado em 2021 (R$ 33,75 bilhões), 86,50% foram realizados pelo Poder Executivo (R$ 29,19 bilhões).

No grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais, incluídas as intraorçamentárias, o Poder Executivo executou 82,13%, contra 10,32% do Judiciário, 2,47% da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), 3,73% do Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC) e 1,36% do Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC).

Dada a especificidade das despesas de capital e considerando as despesas intraorçamentárias, o Poder Executivo assumiu 99,97% da amortização da dívida, 94,57% em investimentos e 100% em inversões financeiras.

O gráfico a seguir demonstra a composição das despesas por Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e Órgãos (MPSC e TCE/SC) no exercício de 2021.

Gráfico 4: Composição da despesa por Poder e Órgãos constitucionais



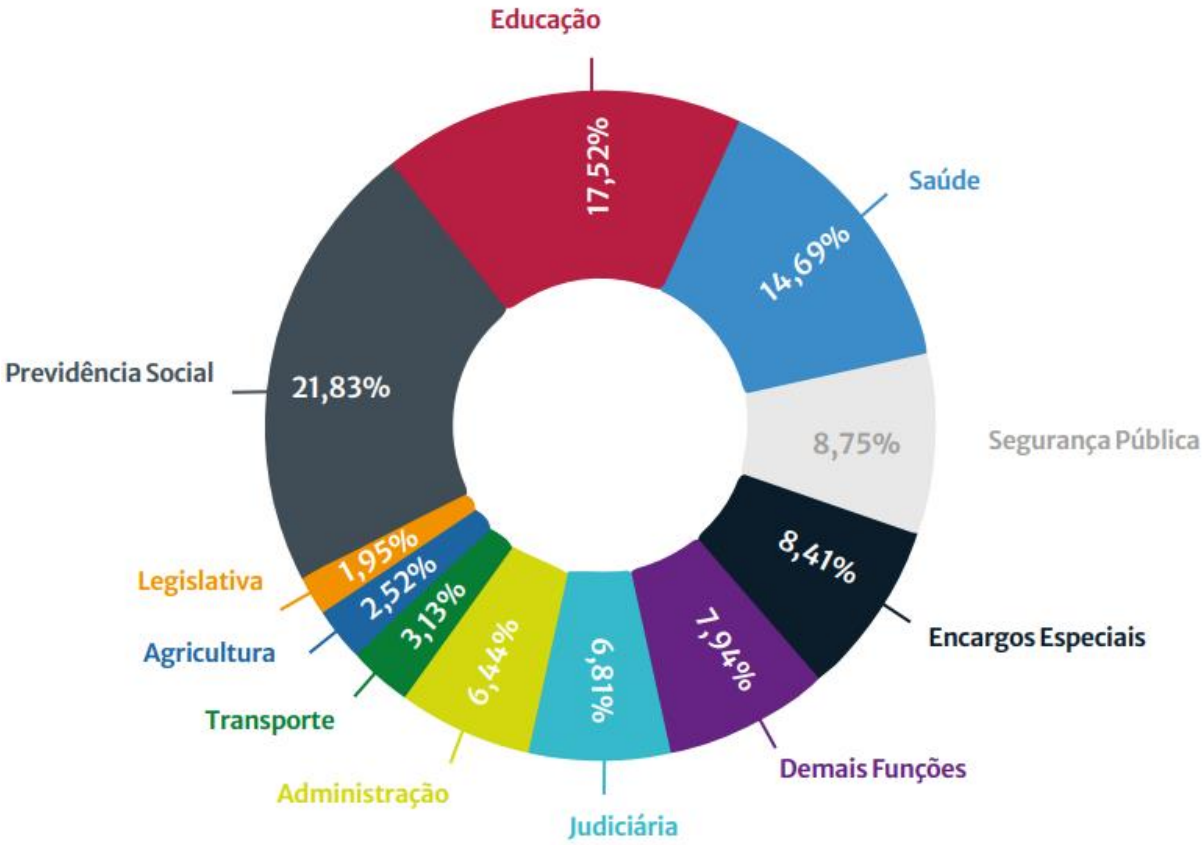
Fonte: Relatório Execução Orçamentária de 2021 - por Poder e Órgão / Grupo de Despesa - Sigef/SC.

3.2.2.3. Despesas por funções de governo

A classificação da despesa orçamentária por função corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Compreende cada um dos grandes setores em que este atua, visando atender às necessidades da sociedade.

A composição da despesa do Estado por funções de governo, em 2021, está demonstrada no gráfico a seguir.

Gráfico 5: Despesas por função de governo



Fonte: Relatório Execução Orçamentária por Função - Sigef/SC.

Em nível de função, o maior gasto ocorreu com a Previdência Social, com R$ 7,37 bilhões, o equivalente a 21,83% do total da despesa. Esse gasto no exercício de 2021 representou o menor valor do quinquênio 2017/2021. Em relação a 2020, apurou-se decréscimo de 8,04%.

Na Educação foram aplicados R$ 5,91 bilhões, correspondente a 17,52% dos gastos do Estado.

Desde 2017, os gastos nessa função prevalecem ascendentes quando comparados com o ano anterior, com exceção a 2020, que apresentou uma queda de 11,56% em relação a 2019, em decorrência da pandemia de covid-19, a qual resultou na interrupção das aulas presenciais durante todo o ano letivo e redução de despesas nessa área. Já no exercício de 2021, verificou-se incremento de 29,56% em comparação com 2020.

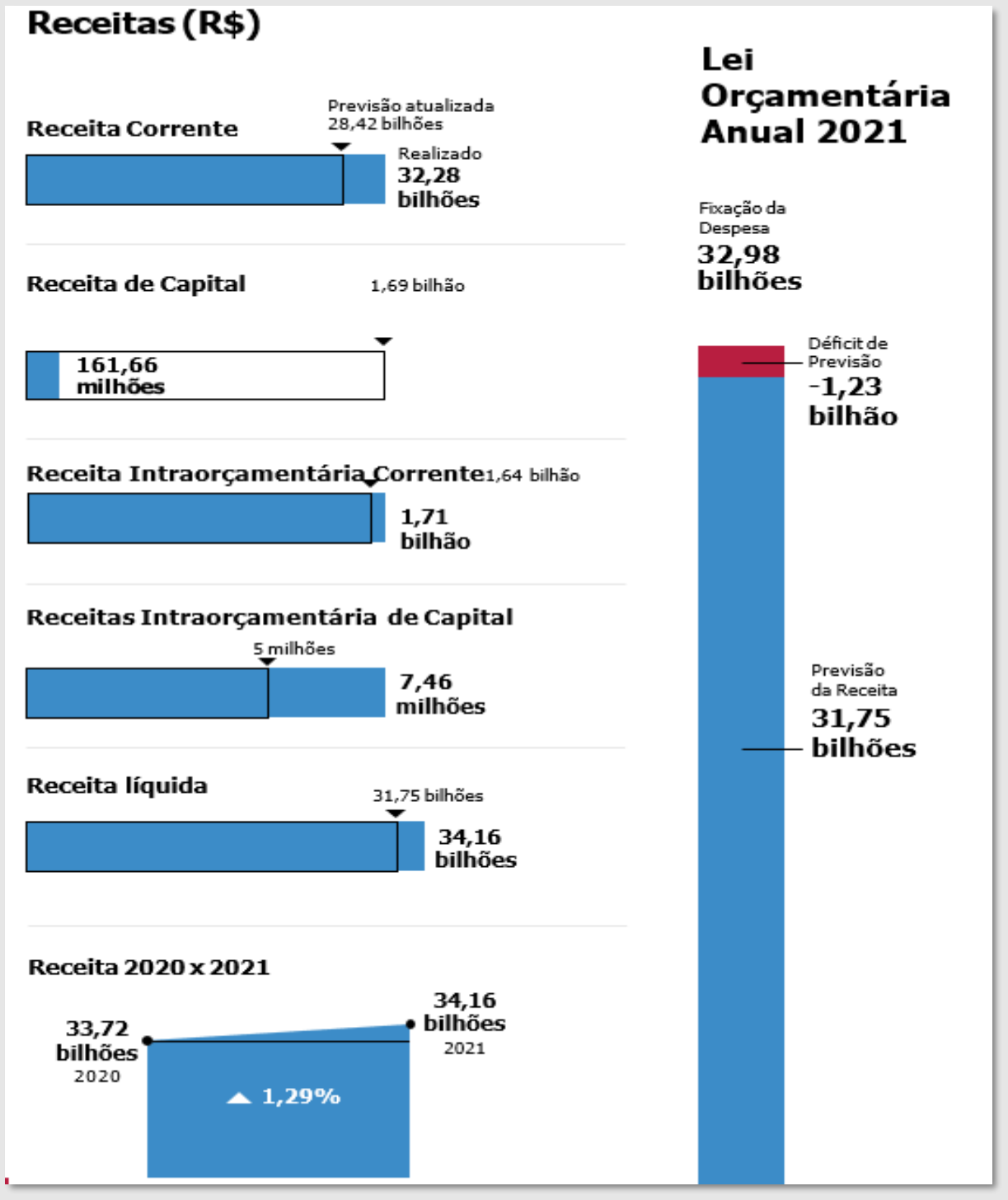
Na Saúde, as despesas importaram em R$ 4,96 bilhões, ou seja, 14,69% do total das despesas. No comparativo com 2020, essa despesa aumentou 1,53%.

Na Segurança Pública, o gasto somou R$ 2,95 bilhões, o equivalente a 8,75% do total da despesa. Ressalta-se que, no último quinquênio, as menores despesas registradas ocorreram nos dois últimos anos, qual seja, 2020 (R$ 2,99 bilhões) e 2021 (R$ 2,95 bilhões). Em 2021, a despesa apresentou queda de 1,14% em relação ano anterior.

Como Encargos Especiais foram aplicados R$ 2,84 bilhões ou 8,41% do total da despesa, com acréscimo de 51,07% em relação a 2020. Deve-se destacar que essas despesas representam os gastos do Estado que não representam nenhum retorno direto à sociedade, tais como pagamento de dívidas, indenizações, restituições etc.

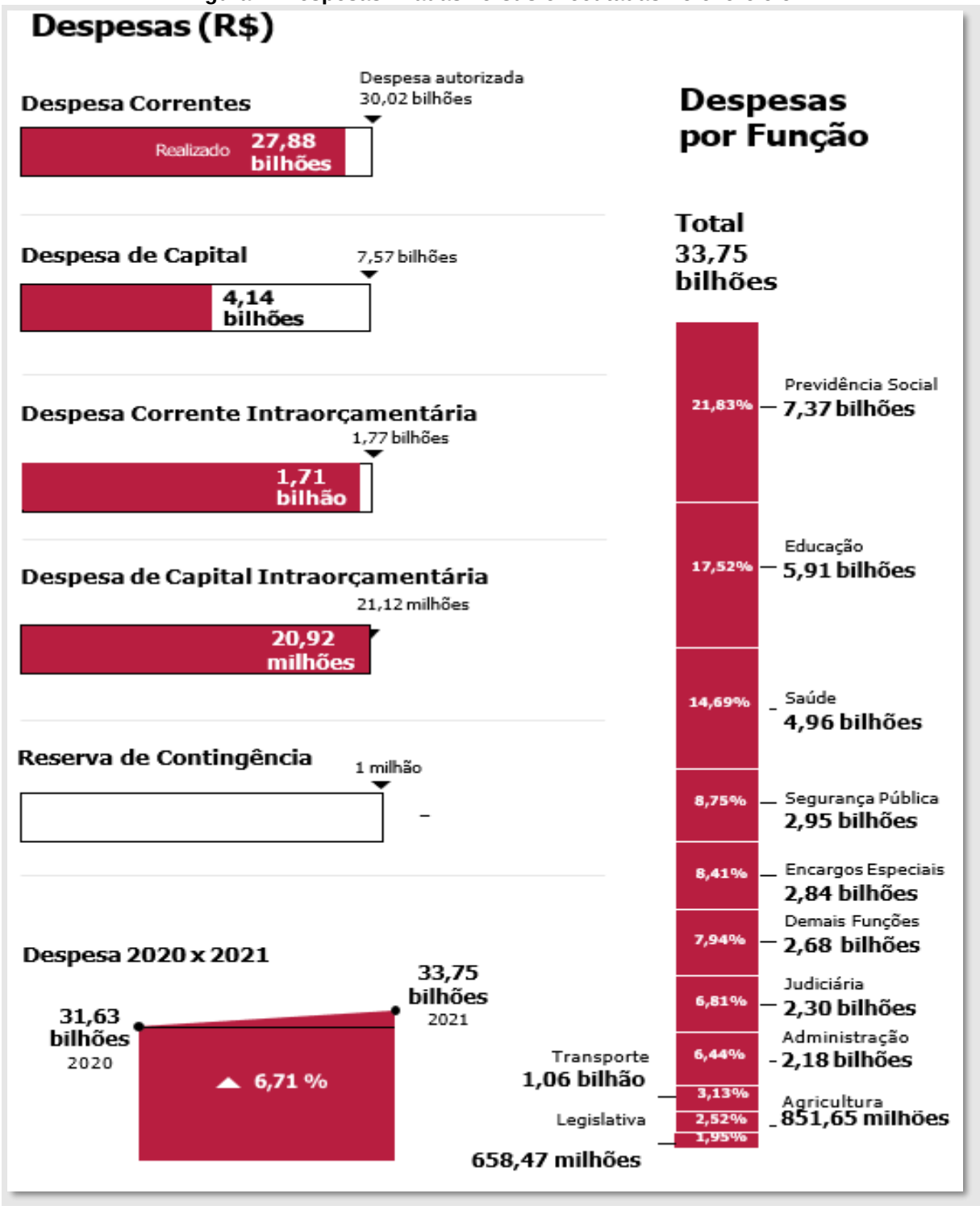
Segue representação gráfica do planejamento e execução do orçamento do Estado em 2021.

Figura 1: Receitas previstas *versus* realizadas no exercício



Fonte: Relatório DGO-161/2022.

Figura 2: Despesas fixadas *versus* executadas no exercício

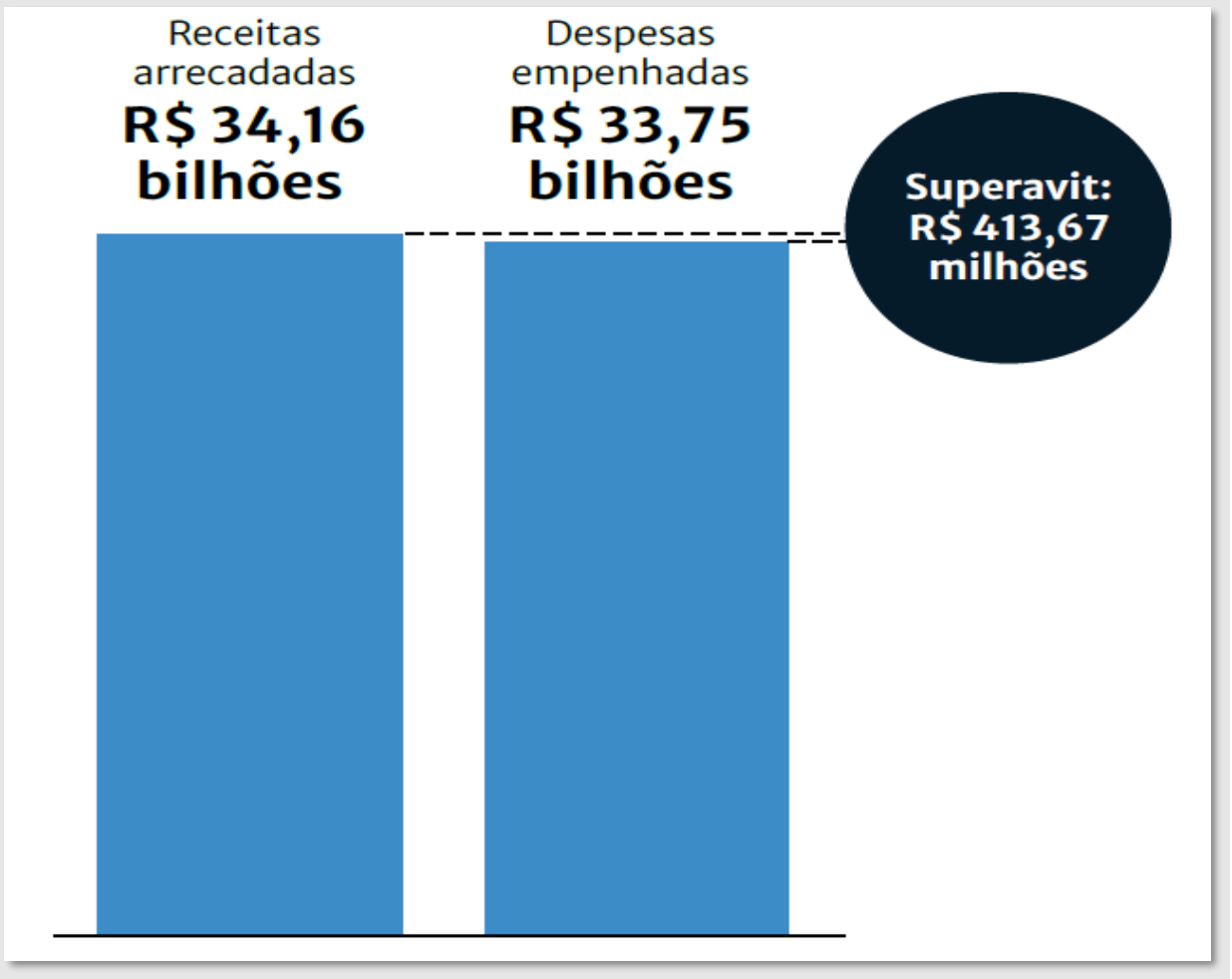


Fonte: Relatório DGO-161/2022.

3.2.3. Resultado Orçamentário

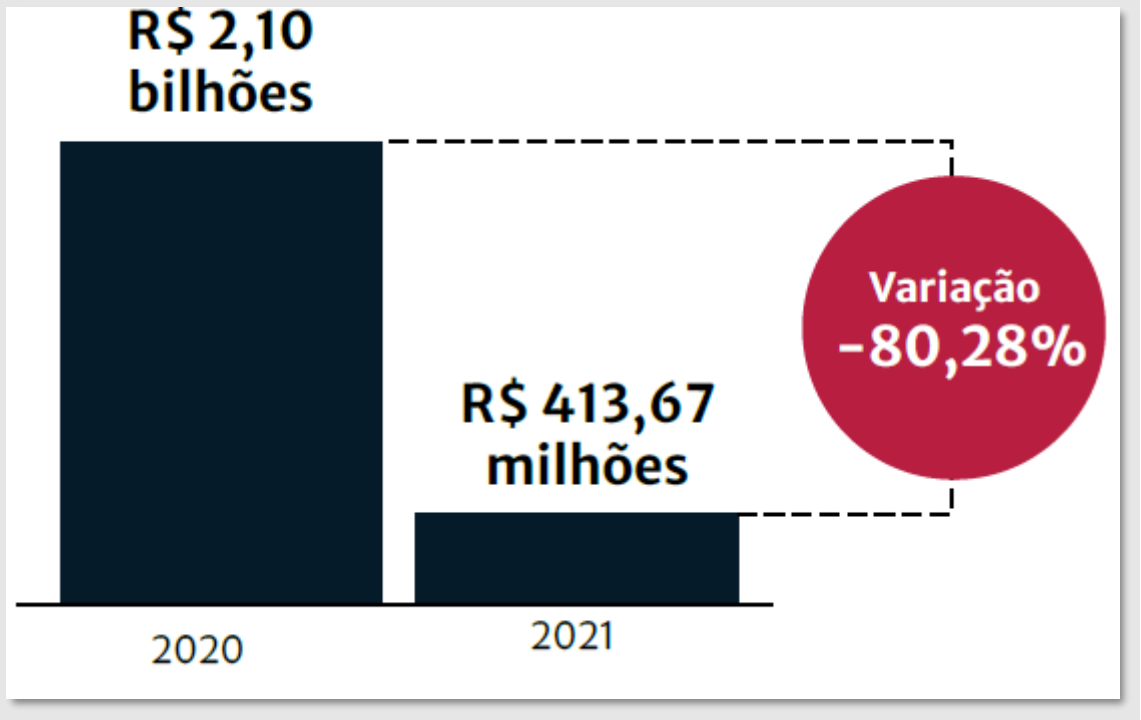
O confronto do total de receita realizada de R$ 34,16 bilhões com as despesas empenhadas de R$ 33,75 bilhões demonstra um superavit orçamentário de R$ 0,41 bilhão, o qual representa 1,21% da receita arrecadada do Estado de Santa Catarina no exercício de 2021. Entretanto, parte das despesas empenhadas em 2021 foram financiadas com sobras de recursos financeiros de exercícios anteriores, utilizados para abertura de créditos adicionais. Portanto, do total das despesas realizadas em 2021, R$ 2,48 bilhões foi custeada com recursos de exercícios anteriores.

Gráfico 6: Resultado orçamentário do exercício de 2021



Fonte: Relatório DGO-161/2022.

Gráfico 7: Variação do resultado 2020*-2021



***** Valor corrigido pelo (IGP-DI Médio)
Fonte: Relatório DGO-161/2022.

O Gráfico 7 demonstra que o superavit orçamentário de 2021 foi 80,28% inferior ao apurado em 2020. Porém o resultado orçamentário de 2021 é 108,35% maior do que o apurado em 2019 (R$ 198,55 milhões), lembrando que, nos dois últimos anos de mandato da gestão anterior, 2018 e 2017, houve déficit orçamentário de R$ 1,51 bilhão e R$ 295,97 milhões, respectivamente.

Ainda, em observância ao disposto no artigo 167-A da Constituição Federal, tomando-se por base o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, quanto ao período de 12 meses, posição sexto bimestre de 2021, tem-se que a relação entre despesas correntes liquidadas, acrescidas dos restos a pagar não processados, e receitas correntes, ambas consolidadas, alcança 86,42%, portanto abaixo do limite de 95% de que trata o referido dispositivo constitucional para aplicação de mecanismos de ajuste fiscal.

3.2.3.1. Despesas de exercícios anteriores

A execução de despesas a título de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) não configura procedimento divergente do legalmente aceito, pelo contrário, trata-se de conceito positivado na Lei 4.320/1964, 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.

Entretanto, ainda que seja procedimento legal, seu uso deve ser realizado com parcimônia e de maneira excepcional, priorizando-se seguir o estipulado pelo art. 35 da referida Lei, segundo o qual, as despesas públicas devem ser contabilizadas pelo regime de competência. Seguir tal mandamento legal, além de possibilitar análise mais acertada do resultado orçamentário de cada exercício, transmite à sociedade maior confiabilidade no planejamento público e responsabilidade fiscal por parte do gestor dos recursos.

No exercício de 2021, as DEA somaram R$ 313,66 milhões, com discreta redução em comparação com 2020 (R$ 314,33 milhões = 0,21%). A Secretaria de Estado da Saúde executou 49,94% do montante de DEA em 2021 e continua sendo o órgão com maior volume de despesas de exercícios anteriores, dentre as treze Unidades responsáveis pela execução supracitada[2].

Ocorre que o Estado, mantém historicamente elevados valores de despesas executadas de exercícios anteriores, o que afeta os resultados da execução orçamentária, colocando em xeque a credibilidade e a confiabilidade dos resultados publicados no Balanço Geral.

[2] Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina, Gabinete do Governador do Estado, Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Administração, Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa, Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca e Desenvolvimento Rural, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Secretaria de Estado da Educação, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade, Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Ademais, muitas vezes as DEA servem para regularizar despesas realizadas sem empenho, em desacordo com os arts. 37 e 60 da Lei 4.320/1964.

3.2.3.2. Despesas sem prévio empenho

O Balanço Patrimonial do Estado registrou o valor de R$ 47,82 milhões na conta contábil do Passivo 2.1.8.9.1.28.01.00 - Credores a Pagar Sem Execução Orçamentária - a qual representa a realização de despesas liquidadas que não passaram pelo estágio do empenho.

Ainda que esse procedimento esteja correto sob a ótica da técnica contábil, pois evidencia corretamente o patrimônio, fere os arts. 58 a 62 da Lei 4.320/1964.

Registra-se que o saldo da referida conta contábil se refere a valores inscritos em diversos exercícios financeiros, dos quais R$ 11,26 milhões correspondem a despesas de 2021 sem execução orçamentária, integralmente realizadas pelo Fundo Estadual da Saúde.

Ademais, a Secretaria de Estado da Saúde encaminhou informações, por meio de mensagem eletrônica, de que no exercício de 2021 houve o montante de R$ 1,69 milhão não empenhado e não reconhecido patrimonialmente, portanto, valor que não foi inscrito na Conta Créditos Sem Execução Orçamentária no exercício de 2022, atualizado até 22/02/2022.

Ou seja, além dos valores registrados contabilmente sem execução orçamentária (R$ 11,26 milhões), há o montante de R$ 1,69 milhão não reconhecido pela evidenciação contábil, conforme informações prestadas pela Secretaria de Estado da Saúde, o que totaliza R$ 12,95 milhões. Caso essas despesas tivessem efetivamente sido empenhadas, o superavit orçamentário reduziria de R$ 413,67 milhões para R$ 400,72 milhões.

Disso, conclui-se que o resultado orçamentário superavitário de R$ 413,67 milhões não evidencia exatamente a realidade, estando em desacordo como art. 102 da Lei 4.320/1964.

Manifestação do Governo Estadual

Não houve manifestação sobre a execução de despesas de exercícios anteriores.

Com relação à execução de despesas sem empenho prévio, segundo consta das contrarrazões do Governo Estadual, a SEF disciplina, anualmente, as regras para a execução orçamentária. Em 2021, tal regramento está contido no Decreto (estadual) 1.506/2021, o qual veda a realização de despesa sem prévio empenho, replicando o disposto no art. 60 da Lei 4.320/1964. Por outro lado, a ausência de prévio empenho não pode prejudicar o reconhecimento contábil patrimonial da despesa.

Pontua que vem enviando esforços para que não mais ocorram despesas sem empenho prévio, o que reduziu esse tipo de ocorrência em 25,2% em comparação com os dados de 2020.

A Administração Estadual cita o art. 102 da Lei 4.320/1964, o qual estabelece que o Balanço Orçamentário deve demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Por isso, entende que despesa que não foi executada orçamentariamente não poderá compor o resultado orçamentário, tendo em vista que ele se restringe a demonstrar o fluxo de receitas e despesas orçamentárias de determinado período. Em face disso, o MCASP não faz qualquer menção para que os créditos sem execução orçamentária sejam considerados no cálculo do resultado orçamentário, devendo tal informação constar de notas explicativas.

Indica que, se adotada a interpretação deste Tribunal de Contas no que diz respeito à utilização do montante de despesas sem prévio empenho no cálculo do resultado orçamentário, o Estado prejudicaria a consolidação nacional das contas públicas, ferindo o art. 50 da LRF.

Por fim, relata que as despesas sem prévio empenho, quando empenhadas em exercício seguinte, correm à conta da dotação de despesas de exercícios anteriores. Assim, se computadas no cálculo do resultado orçamentário do exercício em que não foram empenhadas, devem ser desconsideradas no resultado orçamentário do exercício seguinte (ao serem empenhadas), sob pena de afetar o resultado de ambos os exercícios financeiros.

Considerações da Análise Técnica

Inicialmente, a Diretoria competente destaca que o apontamento não discute o registro patrimonial, mas a execução de despesas sem prévio empenho.

Sobre o MCASP não dispor sobre créditos sem execução orçamentária no cálculo do resultado orçamentário, o Corpo Técnico explica que o Manual apresenta as características do Balanço “Orçamentário”, de modo que seria incongruente tratar de créditos “não-orçamentários”.

Por fim, entende que o registro extemporâneo da despesa, ou seja, no exercício seguinte, distorce o resultado das contas governamentais do exercício de competência, tanto as estaduais como as consolidadas nacionais.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A Procuradoria de Contas realça os avanços da atual Administração Estadual ao atender as recomendações deste Tribunal de Contas, o que levou a considerável redução na realização das despesas de exercícios anteriores. Apesar disso, sugere recomendação para que se mantenha a tendência de evitar esse tipo de despesa.

Sobre a execução de despesas sem prévio empenho, mais uma vez realça que o tema foi objeto de recomendações e ressalvas nos últimos cinco exercícios, coadunando-se com o entendimento exarado pelo Corpo Instrutivo quanto à manutenção deste apontamento.

Ainda, manifesta-se pela inclusão de ressalva e expedição de recomendação, para que a situação prossiga sendo evitada exercício vindouro.

Considerações do Relator

Diante dos números apresentados, constato evolução na gestão pública catarinense relativa aos controles contábeis, sobretudo nos itens em análise neste tópico, execução de despesas de exercícios anteriores e sem prévio empenho.

Ao comparar o valor total de passivos com ausência de registro da execução orçamentária do exercício em análise (R$ 12,95 milhões) com o apontado no exercício de 2019 (R$ 72,63 milhões) e no exercício de 2020 (R$ 23,03 milhões), percebe-se que o Governo do Estado vem, de fato, concentrando esforços no sentido de reduzir a ocorrência de despesas sem empenho prévio.

Desta feita, considerando que a redução do valor total de passivos com ausência de registro da execução orçamentária vem ocorrendo gradativamente nos últimos anos, entendo que são suficientes o registro e o acompanhamento da situação relatada, no sentido de garantir a continuidade dos esforços do Governo do Estado para que se reduza ainda mais os valores envolvidos para os próximos exercícios.

3.2.4. Emendas Impositivas

As emendas impositivas, introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional 86/2015, e no âmbito estadual pela Emenda 74/2017, correspondem às emendas individuais de parlamentares, no limite de 1% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), cuja execução orçamentária e financeira é obrigatória, exceto os impedimentos de ordem técnica, conforme consubstanciado nos arts. 40 e 41 da LDO.

3.2.4.1. Emendas parlamentares impositivas na LOA 2021

No exercício de 2021, os valores foram os seguintes:

Tabela 3: Valores aprovados em emendas parlamentares impositivas na LOA 2021

(Em R$)

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Receita Corrente Líquida prevista no PLOA encaminhado pelo Executivo	27.309.862.463,00
2 -Limite de Aprovação: 1,0% da RCL prevista no PLOA	273.098.624,63
3 – Total de emendas aprovadas na Lei Orçamentária (Dotação inicial)	515.993.141,00
4 - Percentual de emendas aprovadas na Lei Orçamentária em relação à RCL (3/1)	1,89%
5 - Valor Aprovado a MAIOR (3 – 2)	**242.894.516,37**

Fonte: Sigef - Execução Orçamentária - Imprimir Execução Orçamentária - Ação 1076 Poder Executivo e Projeto de Lei 0321.4/2020 - Substitutivo Global.

Extrai-se da Tabela 3 que o Poder Legislativo, ao aprovar emendas individuais no percentual de 1,89% da receita corrente líquida prevista no PLOA, descumpriu o limite máximo de 1%, previsto no § 9º do art. 120 da Constituição do Estado.

Ademais, com a abertura de créditos adicionais durante o exercício, a dotação atualizada passou para R$ 527,37 milhões, equivalente a 1,93% da RCL.

Desse montante, foram empenhados R$ 379,33 milhões (72,04%), liquidados R$ 366,26 milhões (69,45%) e pagos R$ 365,17 milhões (69,24%).

3.2.4.2. Emendas parlamentares impositivas de exercícios anteriores

De acordo com o § 4º do novel art. 120-C da Constituição Estadual, inserido pela Emenda Constitucional 78/2020, as emendas parlamentares impositivas constantes da Lei 17.447/2017 (LOA 2018) deveriam ser reinseridas na LOA 2021 e pagas neste exercício financeiro.

Disso, constatou-se que, do montante pago no exercício de 2021, estão incluídas emendas impositivas dos três exercícios anteriores, nos valores de R$ 931,68 mil (2018), R$ 3,35 milhões (2019) e R$ 23,23 milhões (2020).

3.2.4.3. Apuração do cumprimento da aplicação mínima em saúde e educação

O art. 35 da Lei 17.996/2020 (LDO 2021), estabelece que 10% das emendas impositivas devem ser destinadas às funções de saúde, 20% à educação e, no máximo, 70% para as demais funções.

Em 2021, a destinação em saúde foi na ordem de 25,48% (R$ 93,05 milhões); 19,40% em educação (R$ 70,86 milhões) e 55,11% (R$ 201,26 milhões) para as demais funções.

Portanto, ainda que o Estado tenha se empenhado no combate à pandemia de covid-19, com aplicação em valores substanciais em saúde, deixou de cumprir a disposição legal no que tange à aplicação mínima de recursos advindos de emendas parlamentares impositivas na função educação, uma vez que foi pago valor de R$ 2,18 milhões a menor que o limite mínimo (20%, neste caso, R$ 73,03 milhões) estipulado pela LDO.

Manifestação do Governo Estadual

O Governo pontua que o excedente de emendas impositivas (acima de 1% da RCL) decorre da EC 78/2020, ou seja, refere-se ao saldo das emendas de 2018, que não foram pagas naquele exercício, portanto reinseridas na LOA 2021, de modo que o montante aprovado pelo Poder Legislativo possui amparo constitucional e legal.

Sobre a quantia destinada à educação não ter alcançado 20%, argumenta que a análise deve se dar sobre a “destinação” das emendas impositivas e não de sua “execução”. Além disso, traz os valores inscritos em Restos a Pagar que foram pagos em 2022, perfazendo um total de R$ 2,41 milhões, superior ao destacado pela Área Técnica deste Tribunal.

Considerações da Análise Técnica

O Corpo Instrutivo considera razoável a introdução dos valores remanescentes de 2017 na LOA 2021, contudo mantém o apontamento em face de não haver qualquer comprovação na referida lei de que o montante a maior se refere à quantia remanescente.

Sobre a destinação à educação, os argumentos foram acolhidos pela Área Técnica, que, ao analisar a destinação por função, verificou percentual de 21,73% das emendas direcionadas a esta função, afastando o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Para o Ministério Público de Contas, o Poder Executivo vem aprimorando o cumprimento da matéria. Nos pareceres das contas dos exercícios de 2019 e 2020, o não cumprimento da execução das emendas impositivas foi objeto de ressalvas e recomendação (em 2019 apenas).

Fundamenta seu posicionamento no valor executado (R$ 365,17 milhões) ter superado substancialmente o limite constitucional de 1% da RLC (R$ 273 milhões, em valores originais).

Com relação à destinação por função, considera inviabilizada a análise, para a qual dever-se-ia adequar a proporcionalidade dentro do limite de 1%, desconsiderando-se o montante sobressalente. Todavia, considera adequado o novo cálculo que resultou no cumprimento do limite mínimo de aplicação de 20% na função educação.

Por fim, sugere a inclusão de recomendação, ao Poder Executivo, para que cumpra fielmente as disposições incluídas no art. 120, §§ 9º a 11 da Constituição Estadual, e as demais normas pertinentes às emendas impositivas aprovadas em cada exercício.

Considerações do Relator

Considerando as manifestações do Governador, acatadas pela análise técnica complementar e pelo Órgão Ministerial, verifico que houve destinação à educação acima do percentual mínimo exigido, tendo cumprido tal requisito.

Quanto à aprovação de emendas individuais de parlamentares, pelo Poder Legislativo, acima do limite máximo de 1% da Receita Corrente Líquida, ainda que a LOA não tenha colocado em destaque o excesso proveniente do saldo remanescente das emendas da LOA 2018, inseridas no Orçamento de 2021, entendo que se trata de erro formal, o qual não possui o condão de macular as presentes contas.

Entretanto, a transparência dos atos e contas públicas deve ser a regra, o que não se vê no caso em tela. Em face disso, considero parcialmente sanados os apontamentos concernentes às emendas impositivas, em face da ausência de controles e de transparência dos montantes relativos aos exercícios anteriores.

3.3. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

3.3.1. Balanço Orçamentário

O art. 101 da Lei 4.320/1964 prevê a elaboração do Balanço Orçamentário e o art. 102 dispõe que ele demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) (8ª edição, p. 416) dispõe que o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação. Demonstrará, também, as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a

dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Por outro lado, o MCASP prevê situações que podem gerar desequilíbrio entre a previsão atualizada da receita e a dotação atualizada, tais como a utilização do superavit financeiro de exercícios anteriores para abertura de créditos adicionais e pela reabertura de créditos adicionais (especiais e extraordinários) que tiveram o ato de autorização promulgado nos últimos quatro meses do ano anterior, caso em que esses créditos serão reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro em referência, sendo detalhados na linha Saldo de Exercícios Anteriores e não computados no total da receita orçamentária.

Mesmo assim, o equilíbrio entre receita prevista e despesa fixada no Balanço Orçamentário pode ser verificado (sem influenciar o seu resultado) somando-se os valores da linha Total e da linha Saldos de Exercícios Anteriores, constantes da coluna Previsão Atualizada, e confrontando-se esse montante com o total da coluna Dotação Atualizada (MCASP, p. 417).

Nesse sentido, a Norma Brasileira de Contabilidade aplicada ao Setor Público (NBC TSP) - Estrutura Conceitual dispõe que o objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Deste modo, ainda que o Balanço Orçamentário não tenha a previsão inicial da receita em equilíbrio com a dotação inicial (despesa), ele deve atender às características qualitativas da informação contábil, a fim de evidenciar fidedignamente o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, de modo a dar cumprimento ao dever de prestação de contas e apresentar informações completas aos usuários para tomada de decisão.

Dito isso, tem-se o seguinte Balanço Orçamentário do exercício de 2021:

Tabela 4: Balanço Orçamentário do exercício de 2021

(Em R$)

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL (A)	PREVISÃO ATUALIZADA (B)	RECEITAS REALIZADAS (C)	SALDO (D) = (C-B)
CORRENTE	30.058.080.985	30.058.080.985	33.990.324.805	3.932.243.820
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	20.649.542.230	20.649.542.230	22.452.120.315	1.802.578.085
Receita de Contribuições	2.347.207.934	2.347.207.934	2.520.751.861	173.543.927
Receita Patrimonial	247.918.606	247.918.606	477.622.155	229.703.549
Receita Agropecuária	1.457.747	1.457.747	2.531.157	1.073.410
Receita Industrial	23.041	23.041	49.323	26.282
Receita de Serviços	790.258.399	790.258.399	881.089.570	90.831.171
Transferências Correntes	5.571.103.923	5.571.103.923	7.076.743.273	1.505.639.350
Outras Receitas Correntes	450.569.105	450.569.105	579.417.151	128.848.046
DE CAPITAL	1.691.010.973	1.691.010.973	169.123.149	-1.521.887.824
Operação de Crédito	1.545.661.902	1.545.661.902	0	-1.545.661.902
Alienação de Bens	23.649.335	23.649.335	13.892.852	-9.756.483
Amortização de Empréstimos	28.998.862	28.998.862	28.274.483	-724.379
Transferências de Capital	87.700.874	87.700.874	67.626.754	-20.074.120
Outras Receitas de Capital	5.000.000	5.000.000	59.329.060	54.329.060
Subtotal da Receita (a)	31.749.091.958	31.749.091.958	34.159.447.954	2.410.355.996
Deficit				
TOTAL	31.749.091.958	31.749.091.958	34.159.447.954	2.410.355.996
Saldos de Exercícios Anteriores (utilizados para créditos adicionais – Superavit financeiro)		3.926.644.893	2.475.842.891	

DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL (D)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (E)	DESPESAS EMPENHADAS (F)	DESPESAS LIQUIDADAS (G)	DESPESAS PAGAS (H)	SALDO (I) = (E - F)
CORRENTE	26.527.075.078	31.792.451.540	29.584.378.833	28.735.809.045	28.534.523.296	2.208.072.707
Pessoal e Encargos Sociais	16.687.630.361	19.821.690.690	19.341.487.127	19.334.232.789	19.272.209.465	480.203.563
Juros e Encargos da Dívida	969.791.589	943.183.301	831.541.724	831.541.724	831.541.724	111.641.577
Outras Despesas Corrente	8.869.653.128	11.027.577.549	9.411.349.982	8.570.034.533	8.430.772.108	1.616.227.567
DE CAPITAL	5.221.016.873	7.594.882.117	4.161.396.259	3.623.198.817	3.370.340.112	3.433.485.858
Investimentos	2.706.527.613	4.488.119.183	2.317.932.869	1.779.895.427	1.527.036.722	2.170.186.314
Inversões financeiras	404.101.407	364.026.490	336.198.876	336.038.876	336.038.876	27.827.613
Amortização da Dívida	2.110.387.853	2.742.736.444	1.507.264.513	1.507.264.513	1.507.264.513	1.235.471.931
RESERVA DE CONTIGÊNCIA	1.000.000	1.000.000				1.000.000
SUB - TOTAL	31.749.091.951	39.388.333.657	33.745.775.092	32.359.007.862	31.904.863.408	5.642.558.565
Superavit			413.672.862,16			
TOTAL	31.749.091.951	39.388.333.657	34.159.447.954	32.359.007.862	31.904.863.408	5.642.558.565

Fonte: Balanço Geral do Estado de Santa Catarina 2021.

Ao avaliar o Balanço Orçamentário, a Diretoria Técnica constatou que a despesa fixada na LOA de 2021 (Lei 18.055/2020) atinge o montante de R$ 32,98 bilhões e a dotação inicial prevista no Balanço Orçamentário é de R$ 31,75 bilhões, portanto, restou configurada distorção de evidenciação no montante de R$ 1,23 bilhão em decorrência da não evidenciação do déficit orçamentário previsto na LOA 2021, relativo às despesas com inativos do Fundo Financeiro do Iprev sem cobertura pelas receitas orçamentárias, em desacordo com os critérios de evidenciação da informação contábil e orçamentária previstos na Lei 4.320/1964 (arts. 101 e 102), MCASP (8ª edição) e NBC TSP - Estrutura Conceitual.

A mesma situação foi reportada no Parecer Prévio que analisou as contas do Governador de 2020, levando à recomendação para saneamento do apontado.

Manifestação do Governo Estadual

A manifestação e suas análises estão compreendidas no item 3.1.3 deste Voto, não sendo necessário replicá-las.

3.3.1.1. Cancelamento de despesas liquidadas

O Balanço Geral do Estado do exercício de 2021 contém a quantia de R$ 1,05 bilhão de despesas liquidadas canceladas. Nas justificativas para este valor, dispostas no Balanço Geral, consta que somente os estornos de liquidação classificados como “Demais Despesas” configuram efetivamente cancelamento de despesa liquidada. Esta conta soma R$ 117,01 milhões, dos R$ 94,33 milhões foram os cancelamentos efetuados pelo Poder Executivo.

O Relatório Técnico pontua que ocorreram avanços nos procedimentos de registros de despesas, todavia, o cancelamento de despesas liquidada contraria os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Assim, a despesa, quando liquidada, configura inevitavelmente a efetiva prestação do serviço ou a entrega da mercadoria, devidamente certificada pelo Estado, restando-lhe apenas o devido pagamento ao credor.

Neste contexto, o cancelamento de uma despesa liquidada, porquanto possa ocorrer, consiste em ato extraordinário, e, como tal, deve estar devidamente justificado.

Destaca-se que essa situação é recorrente nas contas prestadas pelo Governador do Estado, sendo uma prática reiterada que leva a ressalvas e recomendações.

Manifestação do Governo Estadual

As manifestações trazidas replicam o que consta do Balanço Geral do Estado acerca das situações de cancelamento de despesas que não tratam de serviços prestados ou entrega de mercadorias. Cita como exemplo algumas despesas da folha de pagamento que precisam ser canceladas, para, em seguida, serem novamente empenhas, liquidadas e pagas, como ocorre com o provisionamento e empenho da folha.

Alega, ainda, que alguns cancelamentos ocorrem devido a registros realizados erroneamente, e que a possibilidade de efetuar o estorno da despesa liquidada contribui para a garantia da fidedignidade dos dados do Sigef e garantem o controle e a transparência dos atos administrativos. O contrário, por sua vez, levaria ao registro da despesa orçamentária de forma incorreta.

Menciona, por fim, que todos os cancelamentos de despesas se encontram devidamente motivados no Sigef, tornando transparente a contabilidade dos atos públicos.

Considerações da Análise Técnica

A análise técnica reafirma a evolução nos procedimentos de registros de despesas liquidadas, das quais R$ 152,74 milhões referem-se ao cancelamento para ratificação de dados da folha de pagamento, suscitado pelo Chefe do Poder Executivo.

Assim, ainda que tenha havido avanços, persistem ocorrências de empenhamento e liquidação equivocados, em contrariedade à legislação vigente, pelo que mantém o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A manifestação do MPC destaca que a situação, independentemente dos avanços nos números, persiste há vários anos, ensejando a emissão de recomendação por esta Corte de Contas e até ressalva no exercício de 2018.

Contudo, ponderando a melhoria constatada, sugere unicamente recomendação ao Ente para que a situação seja evitada no próximo exercício.

Considerações do Relator

Conforme anotado, não se pode deixar de realçar as melhorias implementadas pela atual gestão para mitigar a irregularidade, em observância às recomendações deste Tribunal de Contas.

Segundo manifestação do Governador, a maior parte dos cancelamentos encontram-se devidamente justificados, o que se considera essencial para a transparência dos atos administrativos. Porém, as justificativas não são capazes de afastar por completo a situação ilegal de cancelamento de despesas liquidadas.

Nesse sentido, ainda se observam ocorrências de cancelamentos de despesas liquidadas que ferem a legislação vigente, de modo que os esforços da Administração devem persistir para que esta irregularidade não mais ocorra.

3.3.2. Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstra que, no exercício de 2021, os ingressos totalizaram R$ 156,72 bilhões, enquanto os desembolsos/dispêndios foram da ordem de R$ 154,58 bilhões, resultando um efeito financeiro positivo de R$ 2,14 bilhões sobre as disponibilidades. Assim, as disponibilidades financeiras passaram de R$ 11,23 bilhões em 2020, para R$ 13,36 bilhões em 2021.

Deve-se destacar que esse montante de R$ 13,36 bilhões não pode ser utilizado livremente pelos gestores, tendo em vista que parte desses recursos são vinculados para aplicação em despesas específicas.

3.3.3. Balanço Patrimonial

3.3.3.1. Ativo

No exercício de 2021, o Ativo Circulante encerrou com saldo de R$ 28,43 bilhões, representando incremento de 31,40% (R$ 6,79 bilhões) em relação ao exercício anterior (R$ 21,64 bilhões), sendo o subgrupo Caixa e Equivalente de Caixa o maior responsável por esta variação, com aumento de R$ 3,36 bilhões.

Destacam-se os créditos registrados na conta Dívida Ativa, que totalizam R$ 432,60 milhões, sendo R$ 394,40 milhões (91,17%) de natureza tributária e R$ 38,20 milhões (8,83%) de natureza não tributária. Constituem ajuste de perdas para o Estado, relacionada à Dívida Ativa circulante, o valor de R$ 1,11 milhão, representando 0,26% do saldo em Dívida Ativa registrado no ativo circulante

O Ativo Não Circulante também encerrou o exercício com acréscimo, porém moderado (0,81%) passando de R$ 38,10 bilhões em 2020 para R$ 38,41 bilhões em 2021. O maior avanço deu-se na conta Investimentos, a qual teve acréscimo de saldo na ordem de R$ 569,59 milhões diante do exercício anterior, sendo quase a totalidade decorrente de participações societárias, registradas na conta 1.2.2.1.1.01.00.00

Participações Avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (R$ 567,18 milhões).

Neste grupo está a maior quantia de recursos inscritos em Dívida Ativa, R$ 22,07 bilhões. Desta monta, R$ 21,34 bilhões (96,72%) são dívidas de natureza tributária e R$ 723,25 milhões, não tributária. Outros R$ 223,87 mil referem-se a dívidas de municípios com contribuições ao Regime Próprio dos Servidores. Entretanto, quase a totalidade destes créditos são considerados no ajuste de perdas, que importa em R$ 22,03 bilhões, equivalente a 97,93% do valor total da Dívida Ativa do Estado registrada naquele grupo de contas.

Com isso, o total de recursos inscritos em Dívida Ativa do Estado soma R$ 22,50 bilhões, porém, após os ajustes de perdas, reduz-se para apenas R$ 0,47 bilhões, o que demonstra a baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos.

Manifestação do Governo Estadual

O Governo Estadual pontua que a cobrança da dívida ativa é de competência conjunta da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Destaca que, em 2021, o uso de tecnologia e implementação de novas formas de cobrança pela PGE garantiu incremento de recebimento da dívida ativa em 56% em comparação a 2020.

Além disso, a Gestão Estadual baseia-se em indicadores para avaliar seu desempenho, dentre eles, o indicador de arrecadação da dívida ativa, o qual se encontra no nível de excelência, classificação obtida quando a cobrança supera R$ 360 milhões/ano.

Para tanto, reestruturou o setor de Procuradoria Fiscal (Profis), da PGE, em três grupos, que atuam em três faixas de valores de dívida: abaixo de R$ 50 mil, entre R$ 50 mil e R$ 200 mil e acima de R$ 200 mil. A atuação da Profis tem como enfoque

os grandes devedores que se enquadram neste último grupo, o que levou à cobrança de mais de R$ 1,25 bilhão entre 2019 e 2021.

Alega, ainda, que o Estado passou a autorizar o recebimento, de forma administrativa, de garantia ofertada por contribuintes antes do ajuizamento da execução fiscal, o que reduz a litigiosidade e permite a aceleração do trâmite das execuções fiscais em andamento. Ademais, a PGE também tem se utilizado do protesto extrajudicial, cujo sucesso na cobrança, em 2021, atingiu 19% das 25.786 certidões de dívida ativa protestadas e retorno de mais de R$ 30 milhões aos Tesouro Estadual.

Por fim, menciona diversas outras ações realizadas pela PGE para a melhora nos procedimentos de Cobrança da Dívida Ativa (CDA), como a concentração, em um mesmo Procurador do Estado, das execuções fiscais relativas a um mesmo devedor; parceria com laboração de inovação do Estado (Nidus), ligado à Secretaria de Estado da Administração na busca de solução tecnológica para automatização geral dos processos de CDAs; e tratativas para aquisição de solução tecnológica com a Serpro, empresa pública federal responsável pela implementação de projeto da mesma natureza no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Considerações da Análise Técnica

Apesar da busca pela melhoria na arrecadação e redução da dívida ativa, o Corpo Instrutivo considera que o Estado necessita garantir maior efetividade na busca desses créditos, tendo em vista a discrepância entre o volume de provisões com perdas (R$ 22,03 bilhões) e o de cobranças (R$ 0,47 bilhão).

No que concerne à manifestação sobre o padrão de excelência da dívida, aduz não ser possível observar se tal índice considera o estoque da dívida e a provisão com perdas.

Por essas razões, manteve o apontado inicialmente.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A Procuradora de Contas destaca que a questão da dívida ativa foi motivo de ressalva nas contas dos exercícios de 2016 e 2018 e de recomendação no parecer prévio das contas dos exercícios de 2017 e 2019.

Relata, ainda, a redução no estoque da dívida no exercício em tela, razão pela qual entende ser suficiente a expedição de recomendação para que o Estado prossiga com a adoção das providências necessárias à solução da questão.

Considerações do Relator

Considero salutar a forma como a Procuradoria-Geral do Estado vem se organizando para efetuar a cobrança da dívida ativa, dando maior enfoque àquelas de maior monta.

Todavia, diante do elevado saldo de valores provisionados como perdas, é latente que o Estado mantenha e aprimore as ações relativas à cobrança da dívida ativa, para que os valores efetivamente ingressem nos cofres públicos e sejam aplicados em prol da sociedade catarinense.

3.3.3.2. Passivo

O Passivo do Estado de Santa Catarina no exercício de 2021 atingiu o montante de R$ 129,30 bilhões, composto de R$ 18,57 bilhões como passivo circulante e R$ 110,73 bilhões como passivo não circulante.

Assim, a Dívida Pública do Estado se divide em Dívida Flutuante (de curto prazo) e Dívida Consolidada ou Fundada (de longo prazo), cujos saldos finais de 2021 somaram R$ 18,57 bilhões e R$ 110,73 bilhões, respectivamente.

Tabela 5: Evolução da dívida pública entre 2019 e 2021

(Em R$)

DÍVIDA PÚBLICA	DEZEMBRO 2019	DEZEMBRO 2020	DEZEMBRO 2021
Passivo de Curto Prazo – Dívida Flutuante	12.836.849.412,22	14.676.930.532,26	18.566.204.195,22
Passivo de Longo Prazo – Dívida Fundada	23.864.304.727,16	242.051.109.971,86	110.733.037.014,00
TOTAL	36.701.154.139,38	256.728.040.504,12	129.299.241.209,22

Fonte: Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do Estado de Santa Catarina - 3º Quadrimestre de 2021.

Deve-se registrar que a Dívida Pública registrada em 2021 (R$ 129,30 bilhões) é composta por 15,17% de operações de créditos interna e externa. Das operações internas (R$ 16,91 bilhões), 57,94% (R$ 9,80 bilhões) correspondem ao saldo devedor em 31/12/2021 referente ao Contrato 012/98/STN/COAFI (Dívida com a União), de 31 de março de 1998, decorrente da Lei 9.496/1997, que reestruturou as dívidas do Estado. Segundo o Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do Governo do Estado, o montante contratado (contrato inicial mais incorporações) foi de R$ 5,42 bilhões, e os pagamentos realizados até dezembro de 2021 alcançaram o valor de R$ 15,22 bilhões, sendo que ainda há um saldo devedor de R$ 9,80 bilhões.

Em relação ao exercício anterior, a Dívida Flutuante apresentou aumento de 26,50%, sendo o subgrupo Provisões a Curto Prazo o maior responsável por essa variação, visto que teve um acréscimo de R$ 2,03 bilhões (com aumento de 145,92%).

Já no que concerne à Dívida de Longo Prazo (consolidada), ocorreu redução de R$ 161,79 bilhões (59,37%) em relação ao exercício de 2020, tomados os valores registrados no Balanço Geral do Estado. Essa diminuição está diretamente relacionada à redução das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, cujo saldo final em 2021 foi de R$ 87,32 bilhões e, em 2020, R$ 217,82 bilhões, variando R$ 130,50 bilhões (59,91%), em face das várias alterações nas hipóteses atuariais, em atendimento ao disposto na Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda.

Em relação aos pagamentos das Operações de Crédito de Longo Prazo, deve-se observar o retorno do pagamento da dívida pública, suspensa parcialmente em 2020 com base na Lei Complementar 173/2020. Disso, no exercício de 2021 foram

pagos R$ 2,36 bilhões, representando aumento de 90% em relação a 2020 (R$ 1,24 bilhão).

3.3.3.2.1. Impactos da Lei Complementar 173/2020

A Lei Complementar 173/2020 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (covid-19). Com base nesta Lei, estados e municípios puderam suspender o pagamento das dívidas contratadas com a União, bem como realizar aditamentos contratuais para suspensão do pagamento de dívidas contraídas no sistema financeiro e com instituições multilaterais de crédito.

Disso, em 2020, o Governo de Santa Catarina suspendeu os pagamentos dos empréstimos com a União e assinou aditivos contratuais de suspensão de pagamentos do principal e demais encargos decorrentes de contratos de empréstimo firmados com o Banco do Brasil e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em relação aos contratos com o Banco do Brasil, foi estabelecido que os valores não pagos devem ser incorporados ao principal da dívida e recalculadas as prestações vincendas, sendo mantidas as condições contratuais até então vigentes. No que diz respeito aos empréstimos com o BNDES, foi acordada prorrogação do prazo final de amortização por igual período ao prazo de suspensão, ficando capitalizado e incorporado, ao principal da dívida, o montante não pago no período de suspensão, tendo sido recalculadas as prestações.

O serviço total da dívida não pago em 2020, com fundamento na Lei Complementar 173/2020, somou R$ 1,06 bilhão, sendo R$ 489,90 milhões relativos à amortização e R$ 567,78 milhões, a juros e encargos da dívida.

O Relatório Técnico ressalta a retomada do pagamento do serviço da dívida pelo Estado de Santa Catarina no exercício de 2021.

Destaca, ainda, que, no exercício de 2021, não houve auxílio financeiro ligado à Lei Complementar 173/2020 para o enfrentamento da covid-19. Entretanto, o Estado de Santa Catarina recebeu, no referido exercício, R$ 226,82 milhões para mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública e enfrentamento da pandemia.

3.3.3.2.2. Precatórios

Por força da Emenda Constitucional 99/2017, o pagamento dos precatórios deve se dar, preferencialmente, com recursos orçamentários próprios, contando com fontes suplementares, a exemplo dos recursos provenientes dos depósitos judiciais.

Nos processos litigiosos ou administrativos de que o Estado faz parte, tem-se parcela dos depósitos judiciais transferida para a conta único do Tesouro Estadual e outra parcela revertida para um Fundo de Reserva.

O valor transferido ao Tesouro é utilizado prioritariamente para pagar precatórios. O valor transferido ao Fundo, por sua vez, é utilizado para devolver os valores referentes aos depósitos judiciais quando do encerramento de processos litigiosos, e é recomposto pelo Estado quando menor que o limite mínimo estipulado pela legislação (30% ou 20%).

O Relatório Técnico demonstra que, em 31/12/2021, os valores transferidos ao Estado para pagamento de precatórios, atualizados pela caderneta de poupança, representavam o montante de R$ 262,45 milhões, e os Fundos de Reservas totalizavam R$ 54,79 milhões.

Já nos processos em que o Estado não é parte, a Lei Complementar (estadual) 706/2017 possibilitou a transferência de recursos ao Tesouro Estadual de até 10% do saldo dos depósitos judiciais existentes na data de início de vigência da mencionada Lei, salvo algumas exceções, ou, na impossibilidade de mensurar tais exceções, aplicar-se-ia o limite de 9%.

De acordo com dados encaminhados pelo Tribunal de Justiça, apurou-se que o saldo de depósitos judiciais existentes na data do início da vigência da LC 706/2017 era de R$ 5,66 bilhões, permitindo a transferência de R$ 509,17 milhões, correspondente a 9% do total dos depósitos judiciais em processos que não tinham o Estado como parte. Esse valor atualizado pela taxa Selic em 31/12/2021 remonta a R$ 821,87 milhões.

O Relatório Técnico ainda pontua que o prazo para o Estado devolver essa quantia (R$ 821,87 milhões) é de 10 anos, tendo início em 31 de janeiro de 2025, ou em 31 de janeiro do ano seguinte ao da exclusão do ente público do regime especial, o que ocorrer primeiro (inciso II do art. 7º da Lei complementar 706/2017).

Com isso, projeta que o montante a ser devolvido em 31/12/2023 será de aproximadamente R$ 878,88 milhões, considerando a taxa Selic de fim de período divulgada pelo Relatório Focus do Banco Central (expectativa de mercado).

Ademais, consta nos autos do processo 0000193-78.2010.8.24.0500, evento 2920, planilha com cálculo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, na qual é demonstrado que o Estado de Santa Catarina disponibilizou, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2021, R$ 513,29 milhões para o pagamento de precatórios, tendo cumprido com o repasse anual obrigatório.

O total do passivo de precatórios ao final do exercício de 2021, por sua vez, somou a quantia de R$ 2,64 bilhões. Desse valor, R$ 368,43 milhões referem-se a Pessoal; R$ 173,88 milhões, a Benefícios Previdenciários; e R$ 1,81 bilhão a Fornecedores.

O Corpo Instrutivo ainda elenca as entidades que formam os precatórios: Assembleia Legislativa do Estado (Alesc), Encargos Gerais do Estado, Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC), Tribunal de Justiça do Estado (TJSC), Ministério Público do Estado (MPSC) e Fundo Financeiro, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 6: Passivo de precatórios em 31/12/2021

(Em R$)

ENTIDADE DEVEDORA	POSIÇÃO EM 31/12/2021	%
Assembleia Legislativa do Estado	5.698.456,66	0,22%
Encargos Gerais do Estado	2.415.464.686,67	91,64%
Tribunal de Contas do Estado	1.003.630,11	0,04%
Tribunal de Justiça do Estado	8.969.689,72	0,34%
Ministério Público do Estado de Santa Catarina	3.255.245,94	0,12%
Fundo Financeiro	201.474.167,80	7,64%
TOTAL	**2.635.865.876,90**	**100,00%**

Fonte: Relatório de Captação de Recursos e Dívida Pública do Estado de Santa Catarina – 3º Quadrimestre de 2021.

3.3.3.3. Patrimônio Líquido

De acordo com os números do Balanço Geral, confrontados os Ativos e Passivos, Circulante e Não-Circulante, a Área Técnica apurou um patrimônio líquido negativo no montante de R$ 62,46 bilhões, valor que representa aumento de 68,29% em relação ao Patrimônio Líquido existente ao final do exercício anterior, de R$ 196,99 bilhões negativos. O principal fator que levou a essa redução foi a diminuição das Provisões Matemáticas Previdenciárias, em 2021, no montante de R$ 130,50 bilhões.

3.3.3.4. Ativo, Passivo e Resultado Financeiros

O Relatório Técnico pontua que, em 31/12/2021, o Ativo Financeiro foi de R$ 18,95 milhões, sendo 21,42% superior em relação ao saldo do exercício anterior (R$ 15,60 bilhões). O Passivo Financeiro finalizou o exercício com saldo de R$ 13,42 bilhões, valor 24,94% maior do que o de 2020 (R$ 10,74 milhões).

Com isso, o exercício de 2021 foi encerrado com superavit financeiro de R$ 5,53 bilhões, o que revela a situação financeira positiva do Estado.

3.3.3.5. Ativo e Passivo Permanentes

A instrução também apontou que, em 31/12/2021, o Ativo Não Financeiro (ou Permanente) foi de R$ 47,89 bilhões, representando aumento de 8,52% em relação ao saldo do exercício anterior (R$ 44,13 bilhões). O Passivo Permanente finalizou o exercício com saldo de R$ 117,27 bilhões, apresentando forte redução no comparativo com 2020 (R$ 246,68 bilhões) em decorrência da diminuição de Provisões Matemáticas Previdenciárias, em 2021, no valor de R$ 130,50 bilhões.

3.3.3.6. Saldo patrimonial

Seguindo a análise dos demonstrativos contábeis, pontua o Corpo Técnico que, em 31/12/2021, o Estado possuía uma situação patrimonial negativa, com um passivo real a descoberto de R$ 63,85 bilhões, impactado principalmente pela alteração da evidenciação das Provisões Matemáticas Previdenciárias. Isso significa dizer que os bens e direitos à disposição do Estado não cobrem suas obrigações.

Em termos de quociente de análise de balanços, ficou demonstrado que a situação patrimonial, em 31/12/2021, é 0,51, ou seja, para cada R$ 1,00 de dívida total, o Estado possui apenas R$ 0,51 de ativo total para cobri-la. Para a Diretoria Técnica, tal quociente representa melhora substancial em relação ao ano anterior, oportunidade em que o quociente apurado foi de 0,23.

3.3.4. Demonstração das Variações Patrimoniais

A Demonstração das Variações Patrimoniais, de acordo com a Diretoria Técnica, evidencia as alterações verificadas no patrimônio e no resultado patrimonial do Estado durante o exercício.

Em 2021, o Estado de Santa Catarina apresentou um resultado patrimonial positivo no valor de R$ 134,61 bilhões, revertendo a situação do exercício anterior, que teve variação patrimonial negativa de R$ 215,20 bilhões. O principal motivo

apresentado pelo Governo foram as Reversões das Provisões, que totalizam R$ 150,55 bilhões, dos quais R$ 130,50 bilhões referem-se às Provisões Matemáticas Previdenciárias.

3.3.5. Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa, por sua vez, demonstra as movimentações de entradas e saídas de recursos em caixa e equivalente, assim como o resultado do período. Disso, a Área Técnica constatou, no exercício de 2021, que a geração líquida de caixa e equivalente de caixa foi positiva em R$ 1,63 bilhão, todavia esse resultado foi 11,10% inferior ao de 2020 (R$ 1,84 bilhão).

3.3.6. Auditoria Financeira

Ao realizar auditoria financeira no Balanço Patrimonial, no Balanço Financeiro, no Balanço Orçamentário, na Demonstração das Variações Patrimoniais e na Demonstração de Fluxo de Caixa do Estado de Santa Catarina, relativos ao exercício de 2021, os quais são integrantes das Demonstrações Contábeis Consolidadas do Estado de Santa Catarina, que abrangem os órgãos e as entidades estaduais pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o Corpo Instrutivo deste Tribunal de Contas encontrou distorção de 0,13% no valor do Passivo Total, importando a monta de R$ 89,38 milhões, tendo como efeito a superavaliação do Balanço Patrimonial.

As distorções e deficiências de controles internos contábeis identificadas pela Auditoria Financeira estão detalhadas nos itens 3.1 a 3.3 do Relatório de Auditoria Financeira e apontam a seguinte situação:

a) Superavaliação do passivo circulante no valor de R$ 89.384.626,63, em razão de divergência entre o saldo da conta de ativo circulante Conta Especial

Precatórios (1.1.3.5.1.08.00.00) e o saldo da conta de passivo circulante Depósitos para Pagamento de Precatórios - ESTADO (2.1.8.8.1.04.23.00);

b) Reincidência da ausência de evidenciação, no Balanço Orçamentário, do déficit orçamentário (R$ 1.232.016.184,00) previsto na Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei 18.055/2020), com apresentação de valor de dotação inicial (despesa) divergente do valor fixado na LOA. (Reincidência da distorção 3.3.2 identificada no Apêndice I do Relatório DGO-86/2021);

c) Quadro das contas de compensação do Balanço Patrimonial com ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, em decorrência de mudança de critérios adotados para classificação dos riscos fiscais e passivos dados pela Portaria GAB/PGE 102/2021;

d) Reincidência de deficiências no controle dos bens imóveis registrados no Fundo Patrimonial (Reincidência de deficiência identificada no Relatório DGO-227/2020 e Apêndice I do Relatório DGO-86/2021).

Apesar disso, aponta a Auditoria Financeira que, exceto pelas ressalvas dispostas nos tópicos anteriores, não chegou, ao conhecimento da Diretoria Técnica, nenhum fato que levasse a crer que o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina do exercício de 2021 contém distorções relevantes que possam alterar a informação divulgada sobre a situação patrimonial, financeira e orçamentária em 31/12/2021.

Destaca, por fim, que, nas auditorias financeiras realizadas no Balanço Geral do Estado de Santa Catarina dos exercícios de 2019 e 2020, foram realizados 26 apontamentos, dos quais 18 foram totalmente solucionados, cinco foram parcialmente solucionados e três ainda se encontravam pendentes de solução no encerramento do exercício de 2021.

Manifestação do Governo Estadual

Foram apresentadas contrarrazões relativas à cada deficiência destacada pela auditoria financeira.

Iniciando pelo **item "a"**, sobre a superavaliação do passivo circulante, aduz que ela decorre de alguns ajustes contábeis realizados em 2020 e 2021.

Não obstante, entende ser incompatível a conformidade entre os saldos das contas de ativo do Tesouro Estadual (1.1.3.5.1.08.00.00 - Conta Especial Precatórios) e de passivo do Tribunal de Justiça (2.1.8.8.1.04.23.00 - Depósitos para Pagamento de Precatórios - ESTADO), isso porque os registros são realizados de forma manual e em órgãos de estruturas administrativas distintas e complexas, além da possibilidade de ocorrer em espaço temporal diverso.

Em face disso, apõe que, nos próximos anos, a SEF incluirá nota explicativa relativa a essa informação de repasse *versus* baixa de precatórios para melhor evidenciação.

Sobre o déficit orçamentário descrito **no item "b"**, já foram objeto de análise no item 3.3.1 desta proposta de voto.

Com relação a matéria tratada no **item "c"**, relativa à ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, a análise será procedida no item 3.4.6 desta proposta de voto.

No que diz respeito ao **item "d"**, relativo ao controle dos bens imóveis, reconhece a deficiência e informa a contratação de novo software para o controle patrimonial, que aprimorará essa função.

Considerações da Análise Técnica

A Diretoria Técnica competente, ao analisar o **item "a"**, pontua que a Administração Estadual traz novamente à baila os argumentos apresentados quando da realização da auditoria financeira. Ademais, para a Secretaria de Estado da Fazenda, conceitualmente, as contas de ativo e passivo devem manter saldos iguais, portanto descabido o argumento de que isso é impraticável, o que também ficou comprovado nos testes realizados na referida auditoria.

Em face disso, sugere recomendação ao Governador do Estado para que adote controles adicionais de revisão nas contas contábeis 1.1.3.5.1.08.00.00 - Conta

Especial Precatórios e 2.1.8.8.1.04.23.00 - Depósitos para Pagamento de Precatórios - ESTADO, de maneira que seus saldos sejam conciliados.

No tocante ao **item "b"**, a análise técnica mantém o apontamento, descrito no item 3.3.1 desta proposta de voto.

Com relação ao **item "c"**, a análise técnica mantém o apontamento, descrito no item 3.4.6 desta proposta de voto.

Já no que diz respeito ao **item "d"**, tendo em vista que a manifestação do Governador é no sentido de reconhecer a distorção do controle interno contábil relativo aos bens imóveis do Estado e apresentar as ações realizadas no intuito de sanar esta deficiência, a Diretoria Técnica mantém o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

No que diz respeito às deficiências identificadas pela auditoria financeira (itens a, b c, d), o Ministério Público de Contas ratificou o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo na reinstrução do processo. Dito isso, considerou necessária a recomendação na presente prestação de contas, no sentido de que o Poder Executivo proceda à correção, para o próximo exercício, dos apontamentos destacados.

Considerações do Relator

Tendo em vista que as manifestações do Chefe do Poder Executivo foram no sentido de reconhecimento dos apontamentos realizados no relatório de auditoria financeira, ou não foram capazes de justificá-los, do mesmo modo como procedeu a Procuradoria de Contas, acompanho o entendimento firmado pela Diretoria Técnica, para que sejam adotadas providências pelo Governo Estadual a fim de sanar tais deficiências, resultando em melhoria no controle, transparência e fidedignidade das contas públicas.

3.4. GESTÃO FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras e limites com o objetivo de incentivar a gestão fiscal responsável, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Essas regras e limites, embora tenham o principal objetivo controlar as ações executadas pelo Poder Executivo, se aplicam também, em certos casos, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

Apresenta-se, na sequência, a análise da gestão fiscal bem como o atendimento, por parte dos Poderes e Órgãos do Estado, dos aspectos inerentes à LRF, compreendendo o cumprimento de diversos limites, bem como de metas fiscais fixadas quando da definição das diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021.

3.4.1. Receita Corrente Líquida (RCL)

A Receita Corrente Líquida[3] é utilizada como base de cálculo para os diversos limites previstos na LRF, tais como gastos com pessoal e montante da dívida. Em 2021, a RCL do Estado alcançou o montante de R$ 31,05 bilhões.

A Área Técnica elaborou a tabela seguinte para apresentar a evolução da RCL no último quinquênio.

[3] 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 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 Federal (Lei Complementar Federal 101/2000, art. 2°, inciso IV)

Tabela 7: Evolução da Receita Corrente Líquida Quinquênio 2017 a 2021

(Em R$)

EXERCÍCIO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	VARIAÇÃO % SOBRE 2017	VARIAÇÃO % SOBRE EXERCÍCIO ANTERIOR
2017	28.260.137.009,73	-	
2018	29.032.270.373,57	2,73	2,73
2019	30.798.980.531,60	8,98	6,09
2020	30.243.031.620,82	7,02	-1,81
2021	**31.050.771.461,09**	**9,87**	**2,67**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre dos Exercícios de 2017 a 2021.
Inflator utilizado: IGP-DI (médio)

Em valores atualizados, a tabela anterior evidencia que, de modo geral, a RCL vem crescendo no último quinquênio, com exceção do exercício de 2020, que teve queda de 1,81% em relação ao ano de 2019. Já o ano de 2021 teve um aumento de 2,67% em relação ao ano de 2020 e de 9,87% em relação ao ano de 2017.

3.4.2. Despesa com Pessoal *versus* Receita Corrente Líquida Ajustada[4]

Especificamente para os Estados, os limites para os gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, em relação à RCL, são: 60% para o Estado (consolidado); 49% para o Poder Executivo; 6% para o Judiciário; 3% para o Legislativo, incluindo Tribunal de Contas; e 2% para o Ministério Público. Esse limite é também chamado de teto ou limite legal. Para auxiliar o controle da despesa com pessoal, a LRF também prevê o limite de alerta, quando a despesa com pessoal atinge 90% do limite legal, e o limite prudencial, quando a despesa com pessoal atinge 95% do limite legal.

[4] A Receita Corrente Líquida Ajustada é obtida a partir da RCL após a dedução das transferências obrigatórias da União, referentes às emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015, que incluiu o § 13 no art. 166 da Constituição Federal.
CRFB, art. 166:
[...]
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11. deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169

No exercício de 2021, A RCL Ajustada, base de cálculo para verificar o limite dos gastos com pessoal, atingiu o valor de R$ 31,02 bilhões. Os percentuais correspondentes a cada um dos Poderes e Órgãos, consoante disposições da LRF, referente ao relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2021, foram consolidados pela Área Técnica deste Tribunal e apresentados na tabela seguinte.

Tabela 8: Despesa Líquida com Pessoal dos Poderes e Órgãos

(Em R$)

PODERES/ ORGÃOS	VALOR	PERCENTUAL APLICADO	PUBLICAÇÃO	
			DIARIO OFICIAL Nº	DATA
PODER EXECUTIVO	13.380.288.445,83	43,14	21.723	07/03/2022
ALESC	454.253.258,69	1,46	8.019	28/01/2022
TCESC	225.636.991,12	0,73	3.321	25/02/2022
TJSC	1.407.132.176,86	4,54	3.702	27/01/2022
MPSC	517.981.214,68	1,67	3.094	28/01/2022
CONSOLIDADO	15.985.273.938,38	51,54	21.719A	25/02/2022

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021, publicados pelos Poderes e Órgãos e Relatório Consolidado de Gestão Fiscal de 2021.

Nota-se uma divergência no valor de R$ 18.148,80, se compararmos o valor total da despesa líquida com pessoal dos poderes e órgãos (R$ 15.985.292.097,18) com o valor total consolidado (R$ 15.985.273.938,38). A Instrução Técnica atribui tal divergência à republicação do Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas de Santa Catarina, realizada em 25/02/2022, em substituição aquele realizado em 27/01/2022. Neste ponto, a Área Técnica deste Tribunal recomenda ao Estado a realização da retificação do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado.

Com relação ao cumprimento dos limites da despesa com pessoal, no exercício de 2021, todos os Poderes e Órgãos cumpriram com os seus respectivos limites fixados na LRF. Tal verificação pode ser conferida na tabela seguinte, elaborada pela Equipe Técnica.

Tabela 9: Percentual da Despesa Líquida com Pessoal dos Poderes e Órgãos versus RCL

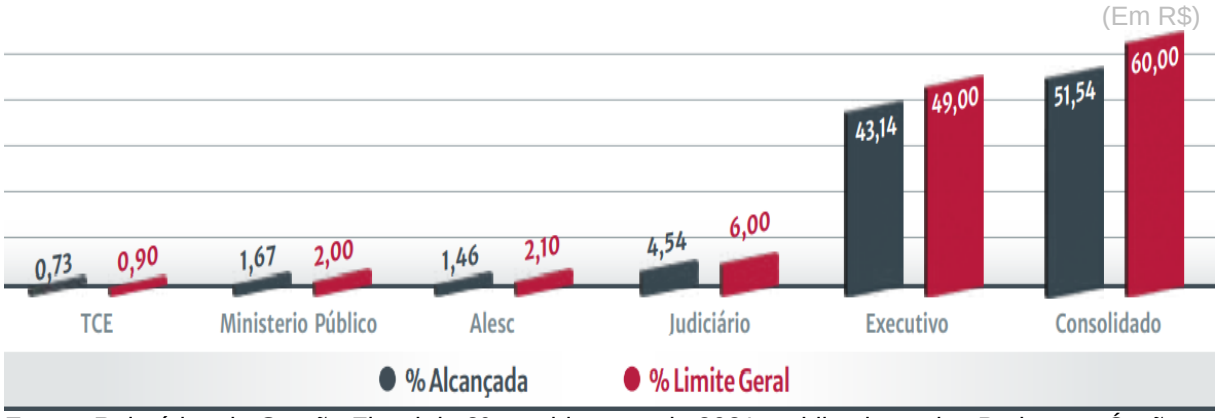
(Em R$)

EXERCÍCIO	PODER EXECUTIVO	Δ%	MPSC	Δ%	TJSC	Δ%	ALESC	Δ%	TCESC	Δ%	CONSOLIDADO	Δ%
2017	49,73		1,66		5,51		1,95		0,83		59,92	
2018	48,76	-1,95	1,65	-0,60	5,34	-3,09	1,88	-3,59	0,84	1,20	58,47	-2,42
2019	45,75	-6,17	1,73	4,85	5,37	0,56	1,77	-5,85	0,83	-1,19	55,45	-5,17
2020	44,92	-1,81	1,65	-4,62	5,16	-3,91	1,70	-3,95	0,81	-2,41	54,24	-2,18
2021	**43,14**	**-3,96**	**1,67**	**1,21**	**4,54**	**-12,02**	**1,46**	**-14,12**	**0,73**	**-9,88**	**51,54**	**-4,98**

Fonte: Pareceres Prévios das Contas do Governo de 2017 a 2020 e Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021, publicados pelos Poderes e Órgãos.

Para melhor evidenciação do cumprimento do limite legal para despesas com pessoal pelos Poderes e Órgãos do Estado de Santa Catarina, o Relatório Técnico apresentou o seguinte gráfico.

Gráfico 8: Comparativo do Percentual da Despesa com pessoal em 2021 com o percentual do limite legal



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021, publicados pelos Poderes e Órgãos.

Ao analisar a tabela e o gráfico anteriores, verifica-se que a despesa com pessoal do Poder Executivo, R$ 13,38 bilhões (43,14% da RCL ajustada), está abaixo do limite legal (49%), do prudencial (46,55%), e do limite de alerta (44,10%).

Quanto ao Poder Judiciário, a despesa com pessoal somou R$ 1,41 bilhão (4,54% da RCL ajustada), estando abaixo do limite legal (6,00%), do prudencial (5,70%), e do de alerta (5,40%).

O Limite da despesa com pessoal do Poder Legislativo deve ser repartido entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas. Dessa repartição resultou o percentual de 2,10% para a Alesc, e os 0,90% restantes para o TCE/SC.

Com relação à Alesc, a despesa com pessoal somou R$ 454,25 milhões (1,46% da RCL ajustada), logo, abaixo do limite legal (2,10%), do prudencial (2,00%), e do de alerta (1,89%).

No que diz respeito ao TCE/SC, a despesa com pessoal somou R$ 225,64 milhões (0,73% da RCL ajustada), ficando abaixo do limite legal (0,90%), do prudencial (0,86%), e do de alerta (0,81%).

Por fim, a despesa com pessoal do Ministério Público de Santa Catarina alcançou o montante de R$ 517,98 milhões (1,67% da RCL ajustada), ficando abaixo do limite legal (2,00%), do prudencial (1,90%), e do de alerta (1,80%).

De maneira geral, ficou demonstrado que o percentual da despesa total com pessoal do Estado de Santa Catarina (consolidado), em relação à RCL, vem caindo no último quinquênio, passando de 59,92%, em 2017, para 51,54%, em 2021.

Manifestação do Governo Estadual

Não houve manifestação do Governo do Estado sobre o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Não houve manifestação do Ministério Público de Contas sobre o apontamento.

Considerações do Relator

A Instrução Técnica apontou que, nos Relatórios de Gestão Fiscal do Estado referentes ao 3º quadrimestre de 2021, há divergência no valor total da despesa líquida com pessoal dos poderes e órgãos quando comparado com o valor total consolidado. Tal divergência foi atribuída à republicação do Relatório de Gestão Fiscal do Tribunal de Contas de Santa Catarina, realizada em 25/02/2022, em substituição aquele realizado em 27/01/2022.

Embora o presente apontamento não tenha sido abordado nas contrarrazões do Estado nem no Parecer do Ministério Público, entendo que merece acolhimento. Isso porque a divergência identificada nos relatórios publicados pode causar dúvidas aos usuários das informações lá dispostas e, consequentemente, prejudicar a confiabilidade nos dados reportados. Torna-se necessária, portanto, a retificação e a republicação do RGF consolidado.

3.4.3. Transferências Voluntárias e Destinação de Recursos ao Setor Privado

No exercício de 2021, o Estado transferiu R$ 2,34 bilhões a Municípios e Instituições Privadas com e sem Fins Lucrativos. Sendo que 47,87% foram destinados aos Municípios, 51,05% às Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, e 1,08% às Instituições Privadas. Para evidenciar as transferências de recursos financeiros, a equipe técnica elaborou a seguinte tabela:

Tabela 10: Transferências de Recursos Financeiros a Municípios e demais Instituições

(Em R$ milhares)

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	EXERCÍCIO/VALOR/VARIAÇÃO PERCENTUAL								
	2017	2018	Δ%	2019	Δ%	2020	Δ%	2021	Δ%
40 – Transferências a Municípios	2.963.687	2.068.896	-30,19	175.840	-15,01	589.197	235,08	747.276	26,83
41 – Transferências a Municípios Fundo a Fundo	1.955.786	2.930.891	49,86	202.950	-30,75	254.737	25,52	236.310	-7,23
42 – Execução Orçamentária Delegada a Municípios	1.495.941	1.311.922	-12,30	136.528	4,07	39.429	-71,12	136.291	245,67
SUBTOTAL	**6.415.413**	**6.311.709**	**-1,62**	**515.317**	**-18,36**	**883.362**	**71,42**	**1.119.877**	**26,77**
50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	11.304.938	10.511.598	-7,02	1.123.720	6,90	1.071.366	-4,66	1.194.203	11,47
60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos	660.822	338.271	-48,81	42.858	26,70	11.976	-72,06	25.289	111,17
70 – Transferências a Instituições Multigovernamentais	0	0	0	190	0	450	137,06	0	-100,00
TOTAL	**18.381.173**	**17.161.578**	**-6,64**	**1.682.085**	**-1,99**	**1.967.155**	**16,95**	**2.339.369**	**18,92**

Fonte: Sigef – Execução Orçamentária – Imprimi Execução Orçamentária por Modalidade de Aplicação - Exercícios de 2017 a 2021. Inflator utilizado: IGP-DI (médio).

Da análise da tabela anterior, extraída do Relatório Técnico, ganha destaque o acréscimo de 26,83% na transferência de recursos para os Munícipios, na Modalidade de Aplicação 40, em relação a 2020; e o acréscimo de 111,17% na transferência às Instituições Privadas com Fins Lucrativos, na Modalidade de Aplicação 60.

Outro destaque é o fato de no exercício de 2021 ocorreu o maior volume de transferências (R$ 2,34 bilhões) registradas no último quinquênio (2017-2021), sendo que na função saúde foi transferido o maior valor, R$ 1,12 bilhão (48% do total), seguido de R$ 745,34 milhões (31,86% do total) transferido na função educação.

3.4.4. Avaliação das Metas Fiscais

Seguindo a direção do planejamento, a LRF prevê que deve integrar a LDO o Anexo de Metas Fiscais no qual 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.

Para verificar o cumprimento das metas fiscais, a Área Técnica elaborou um comparativo das metas previstas e realizadas, conforme tabela seguinte.

Tabela 11: Comparativo das Metas Previstas e Realizadas

(Em R$ milhares)

DISCRIMINAÇÃO	ANEXO DAS METAS FISCAIS LEI ORDINÁRIA Nº 17.996/2020 (LDO)	RREO 6º BIMESTRE E RGF 3º QUADRIMESTRE DE 2021	ATINGIU A META FIXADA?
Receita Total	31.749.092	34.159.448	Sim
Despesa Total	31.749.092	33.745.775	Não
Resultado Primário "Acima Da Linha"	1.352.670	3.645.329	Sim
Resultado Nominal "Acima Da Linha"	551.340	1.705.091	Sim
Dívida Consolidada Líquida	18.031.161	16.479.736	Sim

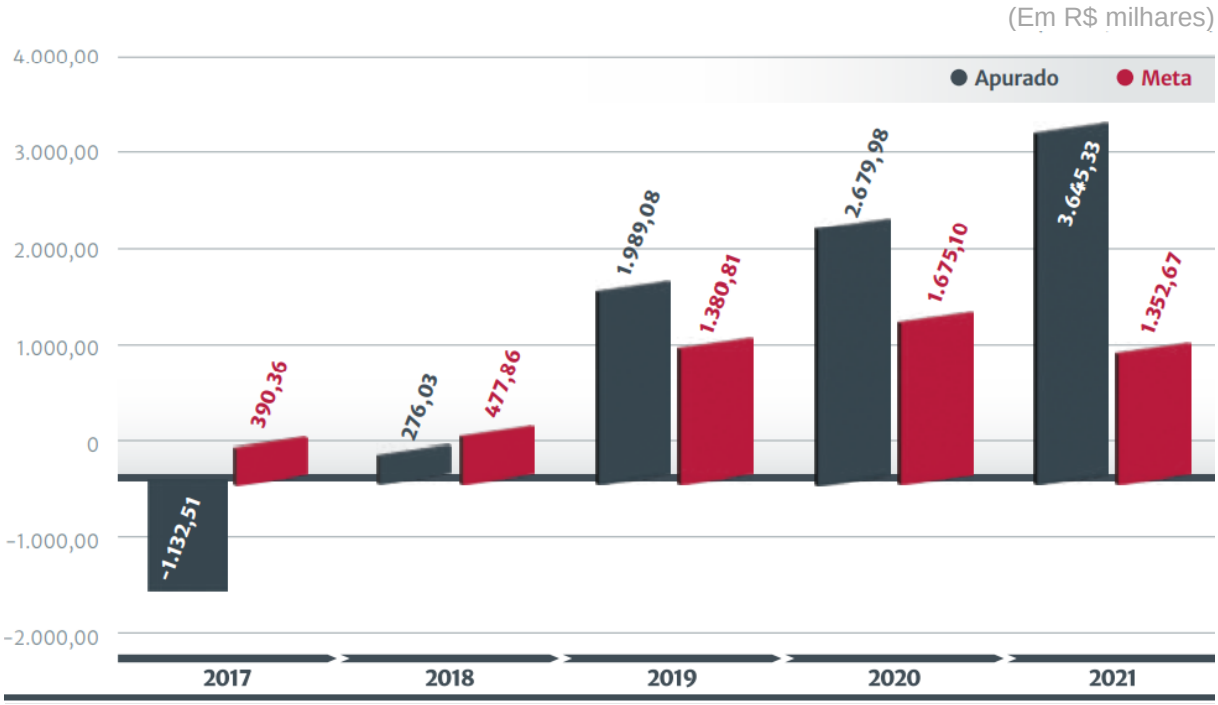
Fonte: Lei 17.996, de 02 de setembro de 2020 - LDO para 2021, republicação do Demonstrativos de Metas; Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º Bimestre/2021, Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2021 e Balancete do Razão – dezembro 2021 – Consolidado Geral - Sigef.

A análise da tabela anterior mostra que apenas a meta da Despesa não foi atingida. No entanto, apesar de não ter sido cumprida a meta da Despesa total, a equipe técnica ressaltou que, em decorrência da situação de calamidade pública presente no exercício de 2021, as metas fiscais foram dispensadas de cumprimento, conforme consubstanciado no art. 65 da LRF.

Um destaque positivo das citadas metas é o desempenho do Resultado Primário, que é um indicador fiscal que mede a capacidade de pagamento do serviço da dívida. Trata-se da diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida.

No final de 2021, o resultado primário foi de R$ 3,65 bilhões, valor superior ao da meta fixada na LDO, de R$ 1,35 bilhão, superando a meta estabelecida na LDO em R$ 2,29 bilhões. O gráfico seguinte evidencia essa condição e a evolução positiva do resultado primário no último quinquênio.

Gráfico 9: Resultado Primário Meta X Efetivo



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo - 3º quadrimestre dos exercícios de 2017 a 2021.

Já com relação ao Resultado Nominal de 2021, que representa a variação da Dívida Consolidada, o Estado de Santa Catarina apresentou um resultado de R$ 1,70 bilhão, superando em 209,26% a meta estabelecida na LDO, que era R$ 0,55 bilhão.

Sobre a Dívida Consolidada Líquida do Estado, a Área Técnica apurou que totalizou R$ 16,48 bilhões, correspondendo a 53,09% da RCL ajustada, dentro do limite geral de comprometimento de 200% da RCL definido pela Resolução 40/2001 do Senado Federal. A meta estabelecida pela LDO era de R$ 18,03 bilhões, logo o endividamento ficou abaixo da meta estabelecida, razão pela qual a meta foi atingida.

Quanto às Operações de Crédito[5], o Estado não captou recursos por esta modalidade, para fins do limite estabelecido pelo artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, o que demonstra a diminuição dessas operações no último quinquênio, já que em 2017 foram captados R$ 1,42 bilhão e em 2020 foram captados R$ 147,88 milhões.

Ainda sobre as operações de crédito, o Relatório Técnico destacou que, no exercício de 2021, o Estado também não realizou operações de crédito que não se sujeitam ao limite[6] para fins da LRF, e não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela Lei Complementar 101/2000.

Por último, ficou consignado no Relatório Técnico que o total de garantias concedidas pelo Estado somou R$ 1,68 bilhão, representando 5,42% da RCL, ficando, portanto, abaixo do limite estabelecido pela Resolução 43/2001, do Senado Federal, que é de até 22%. Além disso, registrou-se o oferecimento de contragarantias e o aumento de 28,24% do valor das garantias concedidas, face ao valor apurado no final do exercício anterior de R$ 1,31 bilhão.

[5] LRF – Art. 29, III.
III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

[6] Neste tipo de operação de crédito, estão compreendidos: Contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal; Contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente Reluz, estabelecido com base na Lei 9.991, de 24 de julho de 2000; Contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9N da Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações; Destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). - Manual de Demonstrativos Fiscais - Relatório de Gestão Fiscal, 9ª edição, STN/MF.

Manifestação do Governo Estadual

Com relação ao fato de ter sido registrado no Relatório Técnico que em 2021 não se atingiu a meta de Despesa Total, o Governo do Estado reforça que, em decorrência da situação de calamidade pública presente no exercício de 2021, conforme consubstanciado no art. 65 da LRF, o Estado encontra-se dispensado de cumprir as metas de resultados fiscais.

Além disso, alega que a situação de calamidade pública ensejou aportes de recursos adicionais por parte do Estado para o enfrentamento da pandemia de covid-19, especialmente para a cobertura da vacinação.

Explica que, em 2021, como houve a abertura de expressivo valor de Crédito Adicionais, que totalizaram R$ 7.084.467.961,74 no decorrer de 2021, originários, em grande parte, de superávit apurado de receitas arrecadadas em exercícios anteriores, obrigatoriamente as despesas são afetadas, uma vez que, ocorrendo acréscimo de receitas, automaticamente alguns limites de aplicação destas devem ser cumpridos, a exemplo de saúde e educação. E que neste caso o aumento de despesas, por conta do acréscimo de receita, tornou-se obrigatório para cumprir os limites constitucionais previstos.

Por fim, as contrarrazões cuidaram de lembrar que, quando da elaboração da LOA para o exercício de 2021, realizada em meados de 2020, ainda não se tinha os montantes a serem apurados como superávit no encerramento do exercício.

Considerações da Área Técnica

Ao analisar as contrarrazões do Governo do Estado sobre o tema, a Área Técnica reforçou que levou em consideração, estritamente, o valor previsto nos Anexos das Metas Fiscais da Lei (estadual) 17.996/2020 (LDO) para despesa total (R$ 31,06 bilhões), em comparação com a despesa total executada (R$ 33,75 bilhões) apresentada no RREO 6º Bimestre e RGF 3º Quadrimestre de 2021, concluindo pelo não atingimento da respectiva meta.

Destacou que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não são capazes de alterar o formato/base da análise que gerou o assentamento.

Em conclusão, registrou que o presente apontamento se mantém, apesar de ressaltar que, conforme informado na pg. 148 do Relatório Técnico, as metas fiscais foram dispensadas de cumprimento, com base no art. 65 da LRF, em decorrência da situação de calamidade pública no exercício de 2021, e assim não gerando qualquer tipo de penalidade.

Manifestação do Ministério Público de Contas

No tocante ao não atingimento da meta de despesa total, o Ministério Público de Contas, em consonância com a área técnica, entende que, por conta da redação do art. 65 da LRF combinada com situação de calamidade pública no exercício de 2021, não há obrigatoriedade de atingimento das metas fiscais por parte do Governo do Estado. Por outro lado, destacou que não há como deixar de registrar o não atingimento da meta propriamente dito, ainda que não gerando quaisquer consequências. Por fim, concluiu que o apontamento de ressalva ou até mesmo a expedição de recomendação sobre eventual descumprimento mostra-se inadequado no presente exercício.

Considerações do Relator

A Área Técnica relatou que o Governo do Estado não atingiu a meta de despesa total no exercício de 2021. Ocorre que, embora seja relevante para este processo de prestação de contas o registro feito pela Diretoria Técnica, o Estado está dispensado do cumprimento das metas fiscais no exercício de 2021, em decorrência da situação de calamidade pública, conforme previsto no art. 65 da LRF. Diante do fato, o registro do não atingimento da meta de despesa total mostra-se suficiente, uma vez que a circunstância não viabiliza constituição de ressalva ou recomendação.

3.4.5. Avaliação do Grau de Risco de Crédito (*Rating*)

O rating é o mecanismo que avalia a qualidade de crédito de uma empresa, um Estado, um país, um título ou até mesmo uma operação estruturada. Conforme consta no Relatório Técnico, foram atribuídos ao Estado pelas referidas agências, até julho de 2021 (*Standard & Poor´s*) e até agosto de 2021 (Fitch Ratings), os seguintes graus de risco:

Quadro 2: Avaliação do Grau de Risco 2012-2021

ANO	FITCH RATINGS		STANDARD & POOR´S	
	ESCALA GLOBAL	ESCALA NACIONAL	ESCALA GLOBAL	ESCALA NACIONAL
2012	BBB- / Estável	AA (bra) / Estável	BBB- / Estável	brAAA / Estável
2013	BBB- / Estável	AA (bra) / Estável	BBB- / Estável	brAAA / Estável
2014	BBB- / Estável	AA - (bra) / Estável	BBB- / Estável	brAAA / Estável
2015	BB+ / Negativa	AA (bra) / Estável	BB+ / Negativa	brAA + / Negativa
2016	BB/ Negativa	AA - (bra) / Estável	BB/ Negativa	brAA - / Negativa
2017	BB/ Negativa	AA - (bra) / Estável	BB/ Negativa	brAA - / Negativa
2018	BB- / Estável	AA (bra) / Estável	BB- / Negativa	brAA+ / Negativa
2019	BB- / Estável	AA (bra) / Estável	BB- / Estável	brAA+ / Estável
2020	BB- / Negativa	AA (bra) / Estável	B+ / Negativa	brAA - / Negativa
2021	BB- / Negativa	AA (bra) / Estável	B+ / Estável	brAA / Estável

Fonte: Tabelas D-01, D-02, D-03 e D-04 do Relatório da Dívida Pública do Estado de Santa Catarina - 3º quadrimestre de 2021 - DITE/SEF.

Nota-se certa estabilidade na avaliação do Grau de Risco do Estado em escala nacional no último quinquênio.

3.4.6. Riscos Fiscais e Passivos Contingentes

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a LDO contenha Anexo de Riscos Fiscais[7], no qual serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar o equilíbrio financeiro das contas públicas, com a informação quanto às

[7] Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e:
[...]
§3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

providências a serem tomadas, caso se concretizem, impondo, inclusive, a constituição de Reserva de Contingência[8] para o atendimento dos Passivos Contingentes e Riscos Fiscais.

Com relação aos principais riscos fiscais do Estado, a Diretoria Técnica explica que, conforme Relatório da Dívida Pública - 3º quadrimestre de 2021, houve mudanças quanto ao procedimento adotado para registro/evidenciação dos riscos fiscais e passivos contingentes, para o exercício de 2021, em relação a exercícios anteriores, fato esse que levou à baixa do saldo de R$ 12,06 bilhões da conta Controle de Riscos Fiscais e Passivo Contingentes, registrado no Balanço Patrimonial de 2020, e o registro de uma Provisão para Ação Judicial em Trânsito de R$ 1,25 bilhão, evidenciada no Balanço Patrimonial de 2021.

A Área Técnica também lembrou que, conforme evidenciado no capítulo da Auditoria Financeira (item 4.12 do Relatório Técnico), na Informação GAB/PGE 7/2021 é relatada a existência de riscos fiscais e passivos contingentes pendentes de estimativas do impacto financeiro, tendo em vista que foram classificados como de risco “possível”, bem como de risco “provável”, sendo que esta classificação geraria a constituição de provisão e registro em contas de controle.

O Relatório Técnico, por fim, informa que a justificava para ausência dessas estimativas do impacto financeiro pela PGE é com base no art. 7º da Portaria GAB/PGE 102/2021, de 27/12/2021, a qual estabelece:

> Art. 7º Se houver dificuldade de estimar o impacto financeiro de matérias de cunho repetitivo, em razão do elevado número de ações judiciais e/ou da necessidade de levantamento mais complexo ou detalhado de documentos ou informações, fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que seja realizada a apuração pertinente.

[8] Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar.
[...]
III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:
a) (VETADO)
b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos

O assunto também foi tratado pelo Relatório de Auditoria Financeira, anexo a este Processo, bem como no item 4.12 do Relatório Técnico Inicial.

Manifestação do Governo Estadual

Sobre o apontamento relativo a riscos fiscais e passivos contingentes, o Governo do Estado, em suas contrarrazões, argumentou que empreendeu um importante avanço em relação ao reconhecimento e à evidenciação dos Riscos Fiscais e Passivos Contingentes, por meio da publicação da Portaria GAB/PGE 102/2021 pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), que tomou como base os critérios adotados pela União (Portaria AGU 318/2018). Foi instituída uma nova sistemática para a classificação dos riscos fiscais decorrentes de demandas judiciais, acarretando numa revisão dos riscos fiscais e passivos contingentes já contabilizados. Como consequência, a PGE elaborou a Informação GAB/PGE 007/2021, onde são descritos os novos critérios adotados e apresentada a relação dos riscos fiscais e passivos contingentes identificados.

Ressaltou que, quando do levantamento dos passivos contingentes incluídos no Anexo de Riscos Fiscais contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do exercício de 2021, ainda não havia sido publicada a Portaria GAB/PGE 102/2021 e os novos critérios ainda não estavam sendo aplicados. Desse modo, é natural que, ao final do exercício de 2021, os passivos contingentes contabilizados não guardem conformidade com aqueles incluídos na LDO de 2021 à época de sua aprovação.

Defendeu que a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) 03, que trata das Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, determina que, quando o valor da obrigação não puder ser mensurado com suficiente confiabilidade, o passivo contingente não deve ser reconhecido.

Para terminar, quanto às ações e demandas informadas pela PGE com impacto financeiro a estimar, informou que seu registro em contas de controle ficou prejudicado justamente por não ter sido possível mensurá-las até o momento da finalização da referida Informação. Por fim, ressaltou que a Informação da PGE deixa claro que o levantamento e a análise completa dessas ações e demandas ainda estão em

andamento, razão pela qual não há o que se falar em registro contábil enquanto não houver todos os elementos necessários para o registro.

Considerações da Análise Técnica

A Diretoria Técnica competente, ao analisar as contrarrazões do Estado, diante de um notável descompasso entre o apontamento e os argumentos do Representante do Governo, tratou de enfatizar a diferença entre provisão e passivo contingente, bem como o impacto desses instrumentos nas contas contábeis.

Explicou que não será reconhecido um passivo quando o item for passivo contingente, mas deve existir evidenciação. Também esclareceu que na contabilidade aplicada ao setor público as contas de controle 7.4.0.0.0.00.00.00 e 8.4.0.0.0.00.00.00, cujas funções demonstram ser destinadas para controlar os riscos fiscais que “não preencham os requisitos para reconhecimento como passivo”, são utilizadas para a evidenciação dos itens classificados como passivos contingentes.

Registrou que não cabe o afastamento do presente apontamento para os itens classificados como passivo contingente cujo valor estava “a estimar” e para aquelas decisões ainda não analisadas por valer-se a PGE do permissivo contido no art. 7º da Portaria GAB/PGE 102/2021 para, no prazo de 180 dias, complementar as informações apresentadas, haja vista o risco de colocar em perigo a relevância, materialidade e tempestividade das informações divulgadas, uma vez que não existe a confirmação da inexistência das características de passivo (provisão) ou de passivos contingentes.

Por fim, com relação às demandas apresentadas com classificação de risco “provável” no Anexo Único da Informação GAB/PGE 7/2021 para as quais não foi constituída provisão e registrado o passivo, visto que a estimativa de impacto estava “a estimar”, a Área Técnica entende que a própria NBC TSP 03 trata dessa situação como Passivo Contingente, ou seja, quando uma obrigação não puder ser estimada de forma confiável, deve ser reconhecida como passivo contingente.

Após as considerações apresentadas, a Área Técnica concluiu que o apontamento permanece.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A primeira manifestação da Representante do Ministério Público de Contas sobre o tema foi quando da análise do item 4.12 do Relatório Técnico Inicial, que tratava sobre a seguinte irregularidade apontada no Relatório da Auditoria Financeira:

> 3.2.2 Quadro das contas de compensação do Balanço Patrimonial com ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, em decorrência de mudança de critérios adotados para classificação dos riscos fiscais e passivos dados pela Portaria GAB/PGE nº 102/2021.

Sobre o ponto supramencionado, o Parecer do Órgão ministerial ratificou o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo na reinstrução do processo, diante da pormenorizada explicação de cada inconsistência verificada, de acordo com as pertinentes normas contábeis aplicáveis a cada caso, mantendo-se, assim, a necessidade de se recomendar a correção para o próximo exercício.

Em um segundo momento, ao analisar o item 5.8 do Relatório Técnico Inicial, que também trata de Riscos Fiscais e Passivos Contingentes, a Procuradora de Contas, com relação à baixa do saldo de R$ 12,06 bilhões da conta Controle de Riscos Fiscais e Passivo Contingentes, enfatizou que zerar o saldo até então existente para posterior reavaliação é medida que causa, no mínimo, estranheza, e que tal situação inviabilizou a análise do Anexo de Riscos Fiscais do Estado, especialmente quanto às providências a serem adotadas no caso de concretização destes riscos, na forma do art. 4º, § 3º, da LRF.

O Parecer do Órgão Ministerial também lembrou que, acerca do tratamento dos riscos fiscais e dos passivos contingentes, foram expedidas recomendações nos pareceres prévios exarados nos processos PCG 18/00200720 e @PCG 19/00311744, além de determinação à Diretoria-Geral de Controle Externo no parecer prévio exarado no processo @PCG 21/00057779.

Na linha da determinação expedida no exercício anterior, o *Parquet* especial entende que deva ser aventada a possibilidade de autuação de auditoria específica para a completa análise da matéria, incluindo a avaliação da pertinência ou não das últimas alterações procedimentais que ensejaram o quadro ora observado, sem prejuízo da expedição de recomendação para que a situação seja readequada para o próximo exercício.

Considerações do Relator

Os riscos fiscais e passivos contingentes foram tratados em dois itens do Relatório Técnico, item 4.12 e item 5.8. O tema foi norteado pela seguinte irregularidade constante no Relatório da Auditoria Financeira, anexo a este processo:

> 3.2.2 Quadro das contas de compensação do Balanço Patrimonial com ausência de registro na conta controle de riscos fiscais e passivos contingentes, em decorrência de mudança de critérios adotados para classificação dos riscos fiscais e passivos dados pela Portaria GAB/PGE nº 102/2021.

Conforme bem detalhado pela Área Técnica, o zeramento das contas de compensação em decorrência da mudança de critérios para classificação dos riscos fiscais e passivos contingentes causou prejuízos à fidedignidade das informações contábeis constantes no Balanço Patrimonial do Estado. Isso porque os passivos contingentes devem ser registrados em contas de controle do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e divulgados em notas explicativas.

O zeramento das contas de controle sem o imediato registro decorrente de mudança de critérios de classificação dos riscos fiscais não se mostrou medida prudente, pois gerou perda da qualidade das informações das demonstrações financeiras do Governo do Estado, referente ao exercício de 2021, já que não evidenciou os passivos contingentes de forma adequada. Além disso, a confiabilidade do registro das provisões restou prejudicada.

Nesse sentido, torna-se necessária a reavaliação dos riscos fiscais (passivos contingentes e demais riscos fiscais) por parte do Governo do Estado para que se promova a sua correta evidenciação nas contas de controle, em consonância com a

parte II – Procedimentos Contábeis Patrimoniais do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Quanto à sugestão feita pela Procuradora de Contas sobre a possibilidade de autuação de auditoria específica para a completa análise da matéria, incluindo a avaliação da pertinência ou não das últimas alterações procedimentais que ensejaram o quadro ora observado, considero relevante incluir o tema na programação de fiscalização deste Tribunal.

3.4.7. Receita Líquida Disponível (RLD) e Participação dos Poderes e Órgãos

O conceito de Receita Líquida Disponível (RLD)[9] está na Lei (estadual) 17.966/2020 (LDO para 2021), em seu art. 27. A RLD é utilizada para fins de cálculo dos repasses aos Poderes, Órgãos com autonomia financeira e à UDESC. Em 2021, o valor da RLD foi de R$ 22,48 bilhões. Os valores repassados em 2021 foram os seguintes:

[9] Art. 27. Para fins de atendimento ao disposto no art. 24 desta Lei, considera-se receita líquida disponível observado o disposto no inciso V do art. 123 da Constituição do Estado, o total das Receitas Correntes do Tesouro do Estado, deduzidos os recursos vinculados provenientes: I - de taxas que, por legislação específica, devem ser alocadas a determinados órgãos ou entidades; II - de receitas patrimoniais, indenizações e restituições do Tesouro do Estado; III - de transferências voluntárias ou doações recebidas; IV - da compensação previdenciária entre o regime geral e o regime próprio dos servidores; V - da cota-parte: a) do Salário Educação; b) da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE); c) da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos; e VI - dos recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Lei federal 11.494, de 20 de junho de 2007.

Tabela 12: Repasse Constitucional a Poderes e Órgãos do Estado com Autonomia Financeira

(Em R$)

PODER/ÓRGÃO /ENTIDADE	LIMITE % EM RELAÇÃO À RLD	COTA RLD FIXADA NA LOA*	COTA RECEBIDA	DIFERENÇA
	(LDO)	A	B	B-A
Assembleia Legislativa	4,34	661.848.933	975.416.368	313.567.435
Tribunal de Contas	1,66	284.819.743	373.085.523	88.265.780
Tribunal de Justiça	9,41	1.923.493.239	2.114.900.467	191.407.228
Ministério Público	3,98	812.049.744	894.506.255	82.456.511
UDESC	2,49	508.979.614	559.628.285	50.648.671
TOTAL	**21,88**	**4.191.191.273**	**4.917.536.898**	**726.345.625**

Fonte: Sigef- Balanço Geral Consolidado e Balancete Unidade Gestora (c/c 4.5.1.1.2.01.03.01) do Exercício de 2021, Lei 17.996/2020 (LDO p/ 2021) e Lei 18.055/2020 (LOA p/ 2021).
* Foi considerada a fonte de recurso 100.

Os repasses efetuados pelo tesouro do Estado de Santa Catarina totalizaram R$ 4,92 bilhões, representando 21,88% das receitas arrecadadas na fonte de recurso 100, base para RLD. Nota-se que os repasses (R$ 4,92 bilhões) foram superiores às cotas fixadas inicialmente na LOA (R$ 4,20 bilhões).

3.4.8. Execução de Restos a Pagar

Neste item consta análise referente aos Restos a pagar inscritos no exercício de 2020 e em exercícios anteriores, executados no exercício de 2021, incluindo os restos a pagar de natureza intraorçamentária. Para a referida análise, o Relatório Técnico apresentou o seguinte demonstrativo da execução dos restos a pagar:

Tabela 13: Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar

(Em R$ milhões)

PODER/ÓRGÃO	PROCESSADOS			NÃO PROCESSADOS			
	INSCRITO	PAGO	CANCELADO	INSCRITO	LIQUIDADO	PAGO	CANCELADO
EXECUTIVO	226,58	223,57	0,33	604,75	369,57	369,50	235,18
ALESC	3,77	3,48	0,00	22,28	9,46	9,46	12,82
TCESC	0,24	0,24	0,00	3,73	1,46	1,46	2,28
TJSC	0,00	0,00	0,00	40,30	26,62	26,62	13,68
MPSC	0,00	0,00	0,00	20,64	13,42	13,42	7,22
DEFENSORIA PÚBLICA	0,05	0,05	0,00	0,35	0,31	0,31	0,04
TOTAL	**230,63**	**227,33**	**0,33**	**692,06**	**420,84**	**420,76**	**271,22**

Fonte: Anexo 7 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do Poder Executivo – 6º bimestre/2021 e Balanço Orçamentário de 2021 dos Poderes e Órgãos.

De acordo com o Relatório Técnico, o Estado possui um estoque de restos a pagar (inscritos em exercícios anteriores) na ordem de R$ 922,69 milhões. Desse valor, R$ 230,63 milhões referem-se a restos a pagar processados (liquidados) e R$ 692,06 milhões a restos a pagar não processados.

3.4.9. Disponibilidade de Caixa

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar[10] tem o objetivo de apresentar e controlar os recursos financeiros disponíveis para cumprir as obrigações contraídas no exercício. Serve, principalmente, para evitar que os gestores contraiam obrigações no final do exercício que não poderão ser cumpridas, comprometendo o fluxo de caixa futuro.

[10] 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. Manual de Demonstrativos Fiscais – Relatório de Gestão Fiscal - RGF, 10ª edição, publicado pela STN.

Conforme consignado no Relatório Técnico, o Demonstrativo Consolidado apresentado a este Tribunal pelo Poder Executivo[11] expõe os valores corretamente segregados por destinação de recursos, assim como as obrigações financeiras. O Estado exibiu disponibilidade de caixa bruta de R$ 13,36 bilhões, com obrigações financeiras de R$ 7,41 bilhões, considerando também as obrigações com os Restos a Pagar Não Processados no valor de R$ 1,39 bilhão, resulta em uma disponibilidade de caixa líquida de R$ 4,58 bilhões, evidenciando numerário suficiente para cobrir as despesas assumidas. Entretanto, a Instrução Técnica salienta que esta disponibilidade tem que ser avaliada por fonte de recursos, conforme preconiza os artigos 8º e 50 da LRF.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa também é utilizado para demonstrar se havia disponibilidade de caixa para a inscrição de restos a pagar. Para essa análise, o Relatório Técnico apresentou a seguinte tabela:

Tabela 14: Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar

(Em R$)

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)
Recursos Vinculados	394.074.206	783.185.548	3.050.167.813	-
Recursos não Vinculados	63.124.799	603.581.682	2.907.678.509	-
TOTAL	**457.199.006**	**1.386.767.230**	**5.957.846.322**	**-**

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado - 3º quadrimestre/2021, publicado no Diário Oficial do Estado 21.719A.

Verifica-se, portanto, que havia disponibilidade financeira para garantir a inscrição de restos a pagar processados e não processados, segregadas as disponibilidades vinculadas das não vinculadas. Desta forma, ficou demonstrado que, quanto à disponibilidade de recursos, as inscrições de restos a pagar do exercício foram regulares.

[11] Processo LRF 21/00792827 tem por objeto a apreciação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 5º e 6º bimestres de 2021 e de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2021 do Poder Executivo.

3.5. PREVIDÊNCIA

A Lei Complementar (estadual) 412/2008, que alterou a denominação do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina para Iprev[12] e criou os Fundos Financeiro e Previdenciário, foi alterada pela Lei Complementar (estadual) 662/2015, que extinguiu o Fundo Previdenciário, incorporando-o ao Fundo Financeiro.

Sobre o assunto, o Corpo Técnico entende que a extinção do Fundo Previdenciário foi ato que contrariou a legislação estadual vigente, bem como as normas federais que regulamentam os regimes próprios de previdência, impossibilitando a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). A consulta ao CADPREV, Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social[13] da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, feita em 11/03/2022 pela equipe técnica, resultou na emissão de certificado com "situação irregular em relação à Lei 9.717/1998, e as irregularidades observadas estão suspensas conforme determinação judicial".

O Relatório Técnico segue o entendimento de que a unificação dos Fundos gerou prejuízos ao Estado, em virtude da perda financeira ocorrida por ocasião do resgate das aplicações, em 28 de janeiro de 2016. Além disso, argumenta que a extinção do Fundo Previdenciário pode ser considerada um retrocesso significativo para o saneamento do Regime Próprio de Previdência do Estado, posto que implicou na extinção de um Fundo que se apresentava superavitário, constituído para solucionar o problema da insuficiência financeira do Fundo Financeiro e acumular reservas futuras que assegurassem o pagamento dos benefícios sem a necessidade de aportes pelos Poderes e Órgãos Estaduais.

[12] Art. 10. O Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - IPESC, instituído pela Lei 3.138, de 11 de novembro de 1962, **passa a denominar-se** Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - **Iprev**.
[13] https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml

3.5.1. Fundo Financeiro

O Relatório Técnico registra que, no exercício de 2021, a Variação Patrimonial Aumentativa do Fundo Financeiro somou R$ 158,07 bilhões, dos quais R$ 150,54 bilhões (95,27%) foram registradas na conta contábil “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”. Quanto às Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras, estas ficaram na ordem de R$ 16,82 milhões; Transferências e Delegações Recebidas totalizaram R$ 4,87 bilhões e Contribuições importaram em R$ 2,52 bilhões. O restante do valor constitui-se de Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos na quantia de R$ 47,06 milhões e Exploração e Venda de Bens Serviços e Direitos em R$ 13,08 milhões.

Ainda sobre a Variação Patrimonial, cabe destaque à conta de “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, que, em comparação ao exercício anterior, teve um crescimento de 356,62%, passando de R$ 32,97 bilhões em 2020 para R$ 150,54 bilhões em 2021. Sobre isso, o Relatório Técnico explica que, conforme Nota explicativa 28, especificamente às fls. 262 e 263 do Volume 1, BGE, houve em 2021 alteração de procedimento de cálculo desses valores e que o valor constante na conta na data de 31/12/2021 coincide com aqueles cálculos efetuados pela ACTUARIAL – Assessoria e Consultoria Atuarial LTDA, conforme avaliação de Luiz Claudio Kogut, Atuário – MIBA 1.308.

Em relação à movimentação orçamentária da despesa, em 2021, a dotação inicial para as despesas do Fundo Financeiro consignada na LOA/2021 foi de R$ 6,34 bilhões (valor que está alinhado às despesas efetivamente pagas no exercício de 2020, de R$ 6,33 bilhões). Já as despesas pagas no exercício de 2021 totalizam R$ 6,55 bilhões, ou seja, 3,33% (R$ 210,90 milhões) acima da despesa inicialmente fixada na LOA.

No tocante à movimentação financeira do Fundo Financeiro, a tabela seguinte, elaborada pela Área Técnica, traz detalhes do fluxo, que resultou em um saldo em espécie no valor de R$ 280.636,30.

Tabela 15: Fundo Financeiro – Movimentação Financeira

(Em R$)

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Saldo em Espécie do Exercício Anterior	272.464,89
Receita Orçamentária	2.601.035.603,68
Transferências Financeiras Recebidas	4.868.586.109,14
Recebimentos Extraorçamentários	4.564.525.605,37
Despesa Orçamentária	-6.550.466.801,19
Transferências Financeiras Concedidas	-905.906.996,17
Pagamentos Extraorçamentários	-4.577.765.349,42
Saldo em espécie para o exercício seguinte	**280.636,30**

Fonte: Sigef - Módulo de Contabilidade - Balanço Financeiro - Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - Iprev - mês Dezembro - Exercício 2021.

No balanço patrimonial do Fundo Financeiro, ganha destaque a diferença do passivo total do exercício de 2021 em relação ao exercício de 2020 (59,23% de redução).

Tabela 16: RPPS - Fundo Financeiro - Balanço Patrimonial

(Em R$)

TÍTULO	SALDO EM 31/12/2020	SALDO EM 31/12/2021	% VARIAÇÃO NO PERÍODO
Ativo	**713.112.620,34**	**712.069.080,78**	**-0,15**
Ativo Circulante	**588.654.058,95**	**589.180.263,46**	**0,09**
Caixa e Equivalentes de Caixa	272.464,89	280.636,30	3,00
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	4.853.545,37	270.847,64	-94,42
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	583.528.048,69	588.628.779,52	0,87
Ativo Não-Circulante	**124.458.561,39**	**122.888.817,32**	**-1,26**
Ativo Realizável a Longo Prazo	494.819,81	223.872,17	-54,76
Investimentos	63.428.542,94	63.441.884,36	0,02
Imobilizado	60.535.198,64	59.223.060,79	-2,17
Passivo	**218.054.633.996,05**	**87.597.067.318,73**	**-59,83**
Passivo Circulante	**212.235.356,35**	**162.217.666,15**	**-23,57**
Obrig. Trab., Previdên. e Assistenciais a Pagar a CP	142.164.341,89	90.699.745,23	-36,20
Demais Obrigações a Curto Prazo	70.071.014,46	71.517.920,92	2,06
Passivo Não-Circulante	**217.842.398.639,70**	**87.434.849.652,58**	**-59,86**
Obrig. Trab., Previdên. e Assistenciais a Pagar a LP	13.663.431,68	110.774.422,57	710,74
Provisões a Longo Prazo	217.828.735.208,02	87.324.075.230,01	-59,91
Patrimônio Líquido	**-217.341.521.375,71**	**-86.884.998.237,95**	**-60,02**
Resultados Acumulados	-217.341.521.375,71	-86.884.998.237,95	-60,02
Total do Passivo e Patrimônio Liquido	**713.112.620,34**	**712.069.080,78**	**-0,15**

Fonte: Sigef- Módulo de Contabilidade - Balanço Patrimonial - Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina - Iprev - mês Dezembro - Exercício 2021.

A redução do passivo total em relação ao ano de 2020 é, principalmente, atribuída à redução das provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo. A alteração no procedimento de cálculo desses valores, conforme já explicado nos parágrafos anteriores, causou a reversão de provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, e, consequentemente, a redução do passivo total.

Dada a Provisão Matemática Previdenciária contabilizada em R$ 87,33 bilhões (Passivo Atuarial), o Relatório Técnico consignou a recomendação de adoção de medidas para mitigar os efeitos do déficit previdenciário, indicando a urgência de instauração de um plano de amortização que possa equilibrar o passivo atuarial no médio e longo prazo.

No entendimento da Área Técnica deste Tribunal, a Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS) 403[14], de 10 dezembro de 2008, determina em seu artigo 18, que quando a avaliação indicar déficit atuarial, deverá ser apresentado plano de amortização para o seu equacionamento, situação inexistente no Fundo Financeiro analisado. Os planos de amortização de déficit atuarial são programas financeiros com a finalidade de equacionar desequilíbrio atuarial.

Diante da ausência de um plano de amortização, nos termos dos arts. 18 e 19 da Portaria do Ministério da Previdência Social 403/2008, torna-se necessária a determinação ao Governo do Estado para adoção de algum dos métodos previstos pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência.

Por fim, destaca-se que foi informado pelo IPREV, por meio do Ofício 039/2022, que o parecer do Conselho do Fiscal, relativo ao exercício de 2021, ainda não tinha sido elaborado em 14 de março de 2022.

[14] Portaria MPS 403/2008:
Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.
§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.
§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial

3.5.2. Reforma da Previdência

Em 2021, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC) foi alterado pela Emenda Constitucional 82, de 09 de agosto de 2021 e pela Lei Complementar (estadual) 773/2021. A reforma adequa o RPPS catarinense à Emenda à Constituição Federal 103/2019.

A novas regras modificam, em suma, as hipóteses de aposentadoria e impõe a alíquota de contribuição de 14%, inclusive sobre a folha dos inativos e pensionistas, acima do novo limite de isenção de um salário-mínimo. Outra alteração foi o cálculo da pensão por morte, que passou a ser equivalente a uma quota familiar de 60% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela que teria direito se fosse aposentado, acrescida de 10% por dependente, até o limite de 100%. Além disso, o cálculo do valor da aposentadoria a ser paga também foi alterado, incluindo regras de transição, de acordo com a data de ingresso no serviço público.

Os impactos financeiros dessas alterações nas contas públicas, em especial na cobertura da insuficiência financeira do RPPS/SC, passarão a ser visualizados mais precisamente a partir de 2022, uma vez que a Lei Complementar 773/2021 entrou em vigor em agosto de 2021.

Salienta-se, todavia, que a incidência da alíquota de 14% passou a vigorar a partir de novembro de 2021, em atenção ao princípio da noventena, de modo que o Relatório Técnico demonstra o comparativo entre as receitas de contribuição do servidor arrecadadas pelo RPPS/SC nos três últimos meses dos anos de 2020 e de 2021.

Tabela 17: Comparativo da Arrecadação da Contribuição do Servidor Inativo e Pensionista - Fundo em Capitalização

(Em R$ milhões)

MÊS DA ARRECADAÇÃO	2021	2020	VARIAÇÃO 2021/2020	
			VALOR	%
Outubro	15,86	15,80	0,06	0,40
Novembro	38,09	17,36	20,73	119,41
Dezembro	87,36	30,85	56,51	183,19

Fonte: Balanço Geral do Estado.

Verifica-se, portanto, que as alterações no regime previdenciário do Estado já estão impactando positivamente as contas do RPPS/SC, o que pode servir, no futuro, para a cobertura da insuficiência financeira do RPPS/SC.

Manifestação do Governo Estadual

Sobre a sugestão da Área Técnica para determinar a apresentação de um plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial, o Governo do Estado trouxe uma analítica demonstração das ações desenvolvidas no sentido de sanar as finanças, com atenção especial ao regime próprio de previdência.

No que diz respeito ao equacionamento do déficit atuarial, o Governo apresentou, em forma de anexo, um estudo técnico contendo o diagnóstico do RPPS do Estado de Santa Catarina e uma breve contextualização sobre a situação da previdência no Brasil e em outros países, que serviram de base para a elaboração da proposta da reforma da previdência estadual.

Nas contrarrazões, o Governo deixa registrado que o intuito de apresentar o referido estudo é afastar as descoradas narrativas e simplistas soluções a problemas estruturais complexos.

Nas alegações, em resumo, o Governo ressalta a complexidade da gestão da previdência, com centenas e imprevisíveis variáveis, que se modificam e se alteram, em função do ambiente socioeconômico. Afirma que não se trata somente de equalizar o déficit da previdência estadual, mas em se ter fontes de recursos e alocá-

los para que promovam o bem-estar geral da sociedade. Tenciona-se apontar alternativas, que visam atenuar os efeitos causados pelo déficit financeiro e atuarial do RPPS, evitando que as pretensas alternativas se insurjam contra aos princípios basilares da gestão pública, afetando negativamente a população, em benefício de "direitos" à grupos específicos.

Explica que o déficit financeiro e atuarial é verdadeiro e crescente, e não poderia ser diferente em função da evolução histórica na construção do Regime Próprio catarinense. Afinal, conforme o diagnóstico apresentado, os recursos provenientes das contribuições vertidas ao antigo Monte Pio e ao IPESC foram consumidos em diversos benefícios aos "segurados", a exemplo: de medicação a preços subsidiados, tratamento médico, hospitalar e odontológico, financiamento imobiliário e "seguro" por morte, dentre outros, portanto, sendo distantes do conceito de acumulação e capitalização para o pagamento de benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão.

Salienta que somente a partir de 2004 é que se observa a fixação de alíquotas com fins previdenciários, ou seja, exclusivos para benefícios inerentes à previdência. E mesmo assim, perdurou até a EC 103/2019, por exemplo, o auxílio reclusão. Assim sendo, o passivo financeiro e atuarial surge muito antes da previdência estadual, no formato, competência e regulação, atuais. Ponderou que por maior esforço que se faça para conter a escalada no déficit, será sempre insuficiente.

Já no tocante à necessidade de que o Estado apresente um plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial, nos moldes preconizados pela Portaria do Ministério da Previdência Social (MPS) 403/2008, as contrarrazões trazem as seguintes explicações:

Para o equacionamento do déficit atuarial não se exige o restabelecimento do Fundo Previdenciário, como quis dar a entender o Relatório Técnico. A Portaria do Ministério da Fazenda (MF) 464/2018, que revoga a MPS 403/2008, disciplina as avaliações atuariais e estabelece parâmetros para o Plano de Custeio e Equacionamento do Déficit Atuarial, além de prever justamente a possibilidade de

plano de amortização e a adoção de outras medidas complementares para equacionamento do déficit. Além disso, o art. 82 da Portaria 464/2018, passa a oferecer outras alternativas de equalização.

O Governo do Estado alega também que o Relatório se equivoca ao mencionar que o Fundo Previdenciário solucionaria o problema da insuficiência financeira aportada pelo Tesouro do Estado, uma vez que, no exercício de tentar prever o comportamento do fundo no futuro, aduz que o Fundo Previdenciário iria solucionar o problema da insuficiência financeira do Fundo Financeiro.

Expõe que não há como prever e esperar que as taxas de juros futuras seriam capazes de remunerar o capital das contribuições previdenciárias do Fundo Previdenciário de forma positiva e ascendente, num verdadeiro milagre no mercado financeiro e de capitais, constituindo assim uma poupança previdenciária de forma retilínea. Tem-se ainda, para defesa da visão apresentada no Relatório, que a massa de segurados pertencentes ao Fundo Previdenciário deva ser hermética e formada por uma só carreira no serviço público estadual, onde pela conclusão, os segurados alcançam os benefícios previdenciários com iguais requisitos, o que não acontece na prática.

Esclarece que, no plano concreto, a previdência vem se transformando em curtos períodos, na tentativa de alcançar uma solução para os crescentes déficits, mas até o momento não se obteve a resposta. Nesse sentido, as tentativas são todas válidas, porém há de se reconhecer o fracasso de metodologias e pregações que se encontram superadas. O processo de construção de soluções tem se dado por tentativas e erros, são muitos os embates e empecilhos, a cada proposição, que gradativamente vem se tornando infrutífera ao passar dos anos. Tem-se o exemplo da implementação de uma loteria com destinação de parte da arrecadação para o RPPS, solução inteligente, mas combatida pelo próprio ministério da previdência.

Ainda, a monetização de ativos a serem carreados ao RPPS, como imóveis e créditos tributários, mas cercados de complexidade de operacionalização e sob olhares incrédulos e de desconfiança sobre os instrumentos do mercado financeiro a

serem utilizados, postura que intimida qualquer iniciativa mais arrojada por parte dos gestores.

Afirma que, todavia, estão sendo realizados estudos a fim de amenizar a trajetória do déficit atuarial, mas é cediço que soluções inovadoras carecem de tempo para a maturação e análise das possibilidades.

Em decorrência da reforma da previdência, o Governo do Estado explicou que se tem a retração da curva do déficit atuarial. Por meio de representação gráfica, evidenciou a evolução histórica do déficit compreendido entre 2017 e 2020. Para efeitos comparativos foi atualizado o cálculo atuarial com a premissa de mantença das regras anteriores a reforma da previdência (Lei Complementar - estadual - 773/2021), que elevaria o déficit em 2,88% para o exercício 2022 (base de dados dez/2021). Todavia, com a reforma ocorreu uma redução de 10,83% do déficit considerando o quadro civil e militar.

Por outro lado, o Governo do Estado esclarece que o esforço para a contenção da escalada do déficit financeiro e atuarial esbarra na obrigação de corrigir os benefícios previdenciários, não somente aqueles com direito a paridade, mas também aqueles atrelados a índice de inflação.

Também esclarece que, por mais esforço que se faça, ainda há de se verificar todas as necessárias equalizações de curto prazo e os efeitos reais sobre a massa de segurados, finanças públicas e retorno econômico, social e ambiental ao contribuinte, para depois se projetar um plano razoável de equacionamento atuarial, diga-se de passagem, sobre um resultado teórico de longo prazo, que é muito volátil em função das variáveis sensíveis ao próprio ato de governar e gerir os recursos públicos.

Ressalta que os estudos relativos à equalização permanecem ativos, porém demandam espaço para a maturação. O mais importante foi a reforma da previdência que reduziu o déficit e inaugurou o início de uma trajetória mais sustentável. A partir da acomodação e arranjo das finanças poder-se-á planejar e oferecer um plano de equalização realístico.

Registra que os resultados dos estudos e esforços contidos na reforma da previdência tiveram o condão precípuo de reduzir o déficit atuarial e financeiro, sendo exitosa. Portanto, utilizando-se dos mecanismos da Portaria MF 464/2018, art. 53, § 2º, III, "b"[15].

Com relação à viabilidade de medidas tradicionais ao equacionamento, o Governo explica que são dois aspectos a serem considerados para a formação de um fundo específico para redução do déficit previdenciário: um de natureza financeira e outro atuarial, sendo que ambos afetam os limites da LRF, a depender da modalidade de aportes a ser adotada.

Concluiu que a escolha de qualquer alternativa para o equacionamento do déficit atuarial, traz consigo consequências financeiras, sociais, econômicas e jurídicas: a) Financeiras: exige do Tesouro do Estado aplicação de recursos financeiros de imediato à compor fundo que não poderá ser utilizado por período inferior a 5 anos; b) Sociais: recursos aplicados no RPPS equivalem a não atender demandas da sociedade, podendo reduzir o bem-estar social; c) Econômicas: arrefecimento dos incentivos e investimentos públicos que podem repercutir da dinâmica dos agentes privados e nas atividades econômicas; e d) Jurídicas: descumprimento do ordenamento legal, quanto à aplicação de recursos em áreas obrigatórias; despesas desenquadradas dos limites legais e sanções sobre os gestores.

[15] Portaria MPS 464/2018
Art. 53
No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. § 1º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo. § 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir: I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos; II - em segregação da massa; e III - complementarmente, em: a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62
b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

Junto com as contrarrazões, o Governo do Estado apresentou um estudo sobre alternativas de equacionamento do déficit atuarial; um estudo técnico sobre a reforma previdenciária no regime próprio de previdência do estado de Santa Catarina, datado de agosto de 2021; a comprovação da consulta feita à SPREV sobre equacionamento do déficit atuarial; um estudo atuarial sobre o impacto da reforma da previdência estadual; e, por fim, o planejamento estratégico do Iprev para o período de 2021 a 2030, datado de abril de 2021.

Considerações da Análise Técnica

Ao analisar as contrarrazões apresentadas pelo Governo do Estado, a Área Técnica reforçou que o déficit atuarial consolidado para 31/12/2021, apurado pelo próprio Poder Executivo, está na casa dos R$ 87,33 bilhões. Reforça também que a exigência de equilíbrio atuarial não é novidade, pois se impõe aos entes públicos detentores de RPPS desde 1998, por força do art. 1º, *caput* da Lei 9.717/1998. O equilíbrio atuarial do regime é o grande objetivo a ser alcançado por seus gestores, de forma que o legislador constituinte também o fez constar no texto no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal.

Quanto ao argumento do Governo de que “não há como prever e esperar que as taxas de juros futuras seriam capazes de remunerar o capital das contribuições previdenciárias do Fundo Previdenciário de forma positiva e ascendente, num verdadeiro milagre do mercado financeiro e de capitais, constituindo assim uma poupança previdenciária de forma retilínea”, a Divisão especializada na fiscalização dos RPPS desta Corte diverge desse posicionamento, alegando que é justamente isso que o mercado financeiro faz.

Em contraponto à inviabilidade apontada pelo Governo para buscar o equacionamento por meio de alíquota suplementar, a Área Técnica entende que a alternativa é factível, e com principal potencial de diminuir o déficit financeiro e atuarial do Iprev. Além disso, o Corpo Técnico considera que há outras alternativas de equacionamento permitidas pela legislação vigente, como os planos de aportes para equacionamento de déficit atuarial e a venda de imóveis dominicais.

A Área Técnica argumentou também que o art. 53 da Portaria do Ministério da Fazenda MF 464/2018 dispõe que, no caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. Nesse caso, o Relatório da Avaliação Atuarial (RAA), com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do déficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo. Ocorre que, ao avaliar o RAA de 2022 (data base 31/12/2021), a Área Técnica verificou que não há proposta neste sentido.

Ainda sobre o assunto, a Diretoria Técnica registra que a Portaria MF 464/2018, em seu art. 53, § 5º, destaca que a proposta do plano de equacionamento do déficit deverá ser disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou (constante do Relatório de Avaliação Atuarial) aos beneficiários do RPPS.

Por fim, consigna que o RPPS estadual, de modo divergente da ideia do equilíbrio financeiro e atuarial prevista art. 40 da CF, não dispõe de uma reserva de recurso que possa fundamentar uma política anual de investimentos e não apresentou proposta de equacionamento do déficit, o que contraria regras da Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPREV), além de não ter recursos geradores de renda para a diminuição do déficit financeiro e atuarial.

Após expor seus argumentos, a Área Técnica firmou discordância da manifestação do Poder Executivo, razão pela qual manteve o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Sobre o tema previdência, a Procuradora do Ministério Público de Contas apresentou inicialmente uma breve contextualização em sua manifestação.

Em seguida, anotou que, apesar da ausência de análise de mérito por parte da área técnica, quanto à alteração na contabilização dos recursos do Iprev que

ensejou tamanha diferença de valores, o fato é que remanesce vultoso déficit atuarial e, de toda forma, no caso de qualquer montante deficitário, como na situação ora analisada, ainda bastante grave, diga-se, a Portaria 464/2018 do Ministério da Fazenda, que revogou a Portaria MPS-403/2008, impõe, entre outras opções, a apresentação de plano de amortização para seu equacionamento.

Adicionalmente, a Procuradora ressaltou que a reforma da previdência no âmbito estadual, Lei Complementar (estadual) 773/2021, apesar de sua importância, não se confunde com o ainda necessário plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial.

Chamou atenção para o fato de que o novo mandamento constitucional (art. 167 da CF) exige do gestor especial atenção ao regime previdenciário já que, em havendo déficit atuarial e desequilíbrio financeiro no RPPS, como ocorre há muitos anos no Estado, ficam vedadas as transferências voluntárias de recursos, concessão de avais, garantias e subvenções ao Estado pela União. Sendo assim, com a reforma previdenciária de 2019, não será mais possível fechar os olhos para a necessidade de se buscar o equilíbrio atuarial.

Lembrou também que a questão do déficit atuarial foi objeto de ressalvas e recomendações nos exercícios anteriores, excetuando-se no exercício de 2020, como se nota nos pareceres prévios exarados, respectivamente, nos processos PCG 17/00171094, PCG 18/00200720, @PCG 19/00311744 e @PCG 20/00143150.

Registrou que, apesar dos aparentes avanços observados no presente exercício, com o recuo do déficit e a reforma da previdência, as contrarrazões apresentadas pelo responsável não se mostram plenamente suficientes a justificar todos os percalços recentes da previdência estadual e, principalmente, não trazem o devido plano - *lato sensu*, não necessariamente o plano de amortização - para o equacionamento do déficit atuarial.

Em conclusão, o Ministério Público entendeu que a aposição de ressalva sobre o ponto pode ser afastada, considerando-se todas as nuances delineadas e a

discussão específica do assunto no processo @RLI 20/00411856, sem prejuízo da expedição de recomendação ao Estado para que adote algum dos métodos previstos pelo ordenamento para o reequilíbrio atuarial de seu regime próprio de previdência, sendo pertinente, ainda, determinação para a autuação de auditoria específica nos registros contábeis do Iprev que abarque todas essas alterações de procedimentos contábeis observadas nos últimos exercícios, com impacto decisivo, inclusive, nas demonstrações contábeis do Estado.

Considerações Relator

Sobre a previdência, o Relatório Técnico, em essência, chamou atenção para o déficit atuarial em 31/12/2021, estimado em R$ 87,33 bilhões, e apontou a ausência de um plano de amortização para seu equacionamento, nos termos da Portaria MF 464/2018.

O déficit atuarial do RPPS do Estado não é assunto inédito na análise da prestação de contas do Governo do Estado. Como bem lembrado pelo Parecer do Ministério Público de Contas, a questão já foi objeto de ressalvas e recomendações nos pareceres prévios de exercícios anteriores. O evento novo na presente prestação de contas é a reforma da previdência promovida pela Lei Complementar (estadual) 773/2021.

Apesar de se considerar que o aperfeiçoamento da legislação do RPPS é um esforço do Governo que visa ao equacionamento do déficit atuarial, ficou evidente que a reforma da previdência, promovida pela Lei Complementar (estadual) 773/2021, não é suficiente para equacioná-lo.

Neste cenário de déficit atuarial, persiste a obrigação de o Estado adotar novas medidas para corrigir o desequilíbrio, inclusive com a proposição de um plano de equacionamento a ser implementado.

Por outro lado, a apresentação de um plano de amortização inviável, somente para cumprir a legislação (*pro forma*), não resolve o problema em discussão. Entendo que a solução para o déficit atuarial do Estado é complexa e envolve inúmeras

variáveis econômicas, financeiras e sociais. A apresentação de um plano de amortização pelo Governo do Estado deve ser pautada em estudos técnicos que envolvam atores de diversos setores do governo e da sociedade, para que então se chegue em uma solução que tenha o objetivo de garantir a sustentabilidade do RPPS e causar o menor impacto possível nas finanças do Estado.

Por fim, considerando que a Diretoria Técnica não relatou indícios de irregularidades nos registros contábeis do Instituto de Previdência, no que diz respeito à proposta da Procuradora de Contas para autuação de auditoria específica nos registros contábeis do Iprev que abarque todas as alterações de procedimentos contábeis observadas nos últimos exercícios, entendo que o assunto deve ser levado à Diretoria Geral de Controle Externo para que inclua o tema na Programação de Fiscalização deste Tribunal de Contas.

3.6. EDUCAÇÃO

3.6.1. Aplicação Mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

O art. 212 da Constituição Federal estabelece que os Estados devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O Corpo Instrutivo apurou que o valor mínimo deveria ser de R$ 6,86 bilhões e o efetivamente aplicado foi de R$ 7,52 bilhões, o que equivale a 27,40% da receita líquida de impostos e de transferências, de modo que o Estado cumpriu com a exigência constitucional, com excedente de R$ 657,20 milhões.

O Relatório Técnico destaca, ainda, que, em 2021, o Estado executou diretamente despesas em ações de MDE no valor de R$ 5,56 bilhões. Também foi considerado no cálculo para o cumprimento do mínimo de 25%, o montante de R$ 1,96 bilhão relativo ao resultado líquido das transferências do Fundeb, que foi

deficitário, uma vez que o Estado destinou receitas ao Fundeb em valor superior àquelas que recebeu - a chamada perda do Fundeb.

Importa mencionar que, historicamente, o Estado descumpria este preceito constitucional, sendo motivo de ressalvas nas contas prestadas anualmente pelo Governador.

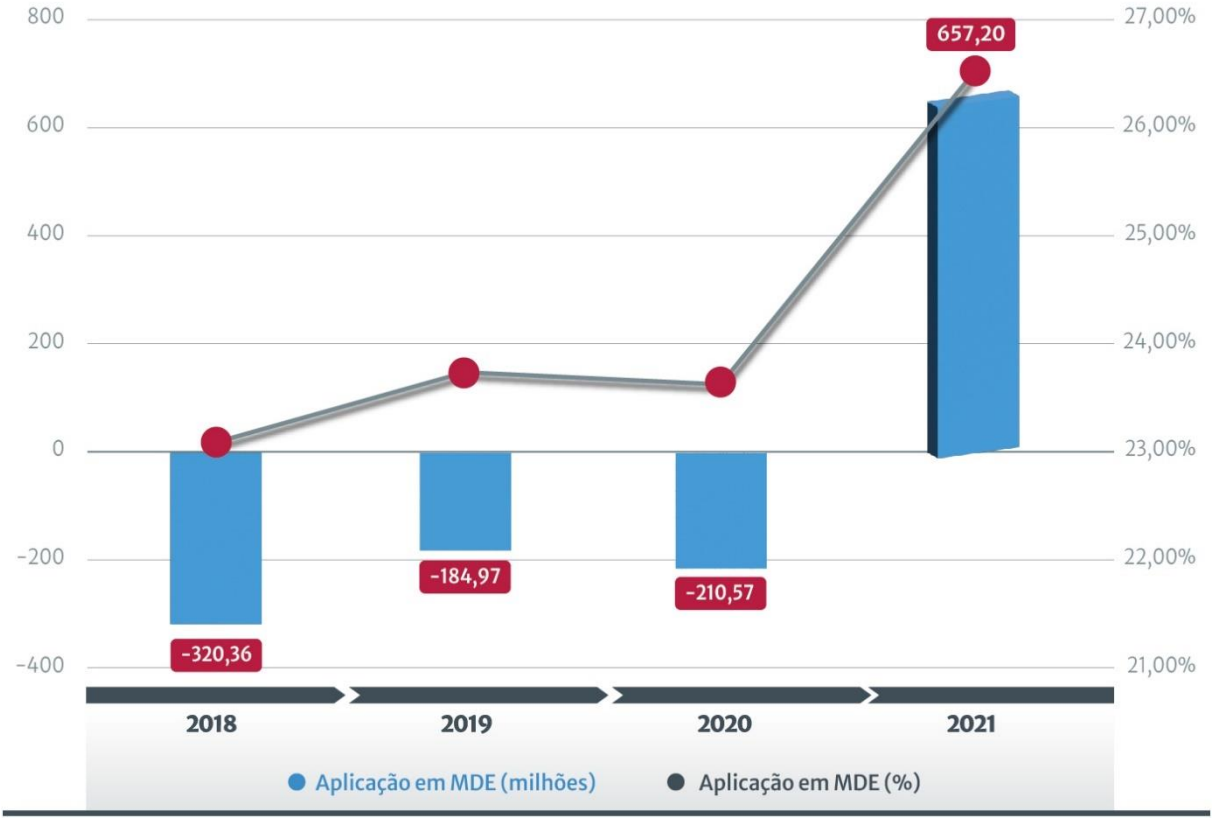
No último ano do mandato anterior do Chefe do Poder Executivo, na análise das contas do exercício de 2018[16], ficou evidenciada aplicação em MDE no percentual de 23,41% da receita resultante de impostos e transferências. Disso, o Corpo Instrutivo calculou que o Estado deixou de aplicar, à época, mais de R$ 320 milhões na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nos exercícios de 2019 e 2020, sob o comando do atual Governador, a aplicação correspondeu a 24,17% e 24,07%, com valores não aplicados de R$ 184,97 milhões e R$ 210,57 milhões, respectivamente.

Em uma breve operação matemática, em valores nominais, portanto sem qualquer atualização monetária, denota-se que a gestão atual deixou de aplicar aproximadamente R$ 395,54 milhões nos exercícios de 2019 e 2020, valor que foi compensado com a aplicação excedente em 2021, na importância de R$ 657,20 milhões.

[16] Processo @PCG 19/00311744.

Gráfico 10: Aplicação mínima constitucional em MDE de 2018 a 2021



Fonte: Relatórios Técnicos dos processos @PCG 19/00311744, @20/00143150, @21/00057779 e @ 22/00044040.

Outro ponto de destaque diz respeito à recente emenda à Constituição Federal (Emenda Constitucional 119), publicada em 28/04/2022, a qual isentou de responsabilidade estados e municípios e seus gestores públicos, pela não aplicação de percentuais mínimos em educação nos exercícios de 2020 e 2021, os quais devem ser, obrigatoriamente, investidos até o final de 2023.

Ao analisar as contas prestadas em 2021 relativas ao exercício de 2020, observa-se que o Estado deixou de aplicar o montante R$ 0,21 bilhão em MDE naquele ano.

Disso, considerando que a aplicação em 2021 superou o mínimo exigido em R$ 0,66 bilhão, tem-se que o Governo Estadual já atendeu ao disposto na EC 119/2022.

3.6.2. Aplicação dos Recursos do Fundeb

A partir de 1º de janeiro de 2021, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) passou a ser regulamentado pela Lei 14.113/2020.

A Diretoria Técnica apurou que, no exercício de 2021, o Estado de Santa Catarina contribuiu com R$ 5,11 bilhões para a formação do Fundeb e recebeu, em retorno, R$ 3,15 bilhões. A perda financeira verificada, no montante de R$ 1,96 bilhão, é considerada no cálculo da aplicação em MDE, para fins do estatuído pelo art. 212 da Carta Magna, conforme já mencionado.

O valor do retorno, acrescido ao dos rendimentos das aplicações financeiras desse recurso, alcançou a monta de R$ 3,16 bilhões, sendo este o montante que o Estado deveria aplicar na MDE com recursos do Fundeb no exercício de 2021.

Nos termos do art. 25, § 1º, da Lei 14.113/2020, a aplicação dos recursos do Fundeb pelos Entes federados deve se dar indistintamente nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica no respectivo âmbito de atuação prioritária. Assim, cabe ao Estado destinar tais recursos na pré-escola, nos ensinos fundamental e médio[17], incluindo, respectivamente, as suas modalidades e a Educação de Jovens e Adultos, a Educação Especial e o Ensino Profissionalizante Integrado.

Ademais, da leitura do § 3º do art. 25 da Lei 14.113/2020[18], interpreta-se que 90% das receitas do Fundeb devem ser aplicadas no exercício em que forem creditadas. Nesse sentido, a análise técnica deste Tribunal evidenciou a aplicação de

[17] Art. 4º, I, da Lei 9.394/1996 (LDB).

[18] Art. 25. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
[...]
§ 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei**, poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente**, mediante abertura de crédito adicional.

99,74% dos R$ 3,16 bilhões, sendo de R$ 8,21 milhões a quantia de recursos do Fundeb não aplicada no exercício de 2021. Com isso, restou cumprido o que determina o impositivo legal.

Já no que concerne aos valores que deixaram de ser aplicados em 2020 (R$ 77,06 milhões), ficou constatado que o Governo do Estado atendeu ao que estabelecia o art. 21, § 2º da Lei 11.494/2007, vigente naquele exercício, utilizando todo o recurso no primeiro trimestre de 2021.

3.6.3. Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica

É obrigação do Estado destinar ao menos 70% dos recursos totais do Fundeb ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, em obediência ao art. 26 da Lei 14.113/2020.

O Corpo Instrutivo verificou que, do total dos recursos do Fundeb (R$ 3,16 bilhões), o Governo do Estado de Santa Catarina aplicou R$ 2,74 bilhões em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, equivalente a 84,18%, ficando 14,18% acima do mínimo exigido pela legislação de regência.

3.6.4. Ensino Superior - Art. 170 da Constituição Estadual

A Constituição Estadual, em seu art. 170, define que também é dever do Estado destinar ao menos 5% do mínimo constitucional a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no território catarinense, o que alcança R$ 342,96 milhões, no exercício de 2021, segundo destacado no Relatório Técnico.

Tendo em vista que o Governo de Santa Catarina destinou R$ 360,52 milhões em 2021 para assistência aos alunos já referenciados, equivalente a 5,26% da base de cálculo, a Área Técnica considerou cumprido este mandamento constitucional.

Destaca-se que, desde as contas de 2019, que coincidem com o primeiro ano de mandato do atual Governador, o Poder Executivo vem inserindo, em sua análise, os valores referentes às bolsas relacionadas ao Fumdes. Diante disso, foi determinado, no parecer prévio daquelas contas[19], ao Corpo Técnico, que procedesse à análise da matéria, tendo sido autuado o processo @PMO 20/00668547.

A decisão do referido processo de monitoramento, exarada em 05/05/2021, acatou o posicionamento técnico, o qual foi alinhado à nova interpretação do Governo Estadual, pelo qual se considerou adequado o cômputo das bolsas do Fumdes no cálculo do limite estipulado pelo art. 170 da Constituição[20].

Dessa feita, o percentual verificado nas presentes contas é inédito, visto que foi a primeira vez que se verificou o atingimento do mínimo a ser destinado para tal finalidade.

Analisando apenas os valores dos exercícios de 2019 em diante, e considerando os montantes destinados à concessão de bolsas com recursos do Fumdes, tem-se que, em 2019, o Estado aplicou 3,45%, tendo deixado de repassar R$ 85,98 milhões; em 2020, a aplicação foi de 4,75%, portanto R$ 14,19 milhões inferior ao mínimo; e, no exercício em tela (2021), foi de 5,26%, superando, em valores, R$ 17,56 milhões do mínimo constitucional.

[19] Processo @PCG 20/00143150.
[20] Decisão 323/2021.

3.6.5. Educação Especial

De acordo com a legislação vigente[21], o Estado deveria repassar às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes) existentes no território catarinense o montante de R$ 34,65 milhões em 2021. Conforme cálculo destacado no Relatório Técnico, o valor repassado alcançou a monta de R$ 65,24 milhões, o que equivale a 188% ao mínimo exigido na Lei (estadual) 13.334/2005, com alterações posteriores.

3.6.6. Salário-educação

Segundo a Constituição Federal (art. 212, § 5º), a educação básica terá, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação, recolhida das empresas na forma da Lei.

Conforme pontuado no Relatório Técnico, em 2021, o Estado de Santa Catarina arrecadou R$ 284,73 milhões da cota-parte da contribuição do salário-educação. Soma-se a isso o montante de R$ 11,81 milhões relativo aos rendimentos no ano do depósito bancário das receitas provenientes da contribuição, o que totaliza R$ 296,54 milhões a serem aplicados na educação básica pública.

Do total de recursos arrecadados, foram comprometidos orçamentariamente pelo Estado, no exercício em análise, R$ 167,31 milhões, equivalente a 56,42% das receitas da contribuição do salário-educação.

Ainda que inexista norma que discipline percentual mínimo de aplicação, segundo entendimento preliminar do Corpo Instrutivo, tais recursos não podem ser destinados ao custeio de programas suplementares de alimentação, por força do que dispõe o inciso IV do art. 71 da Lei 9.394/1996[22] e o Prejulgado 2093, desta Corte de

[21] Art. 8º da Lei (estadual) 13.334/2005, com as alterações promovidas pela Lei (estadual) 16.297/2013 e Lei (estadual) 17.172/2017.
[22] Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

Contas[23]. Todavia, o Governo Estadual utilizou R$ 113,72 milhões (67,97%) de todo o valor aplicado, com a aquisição de gêneros alimentícios.

Manifestação do Governo Estadual

Segundo o Governador, o manual do salário-educação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deixa claro que essa contribuição foi criada para a garantia da alimentação escolar, tanto que o Governo Federal participa com 10% da receita para programas complementares, entre eles o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

Aponta diversas leis que regem a educação pública, as quais garantem, ao educando, a oferta de alimentação escolar pelo Poder Público. Entende que o § 4º do art. 212 da Constituição Federal permite o uso de contribuições sociais para o custeio da alimentação escolar, enquanto o § 6º do mesmo artigo classifica o salário-educação como contribuição social. Pelo que considera equivocada a interpretação deste Tribunal de Contas.

Considerações da Análise Técnica

Ao analisar as manifestações do Governador, a Área Técnica mudou seu posicionamento diante da alteração da redação original do art. 9º da Lei 9.766/1998 pela Medida Provisória 339/2006, posteriormente convertida na Lei 11.494/2007, deixando de existir a vedação expressa de utilização dos recursos do salário-educação no pagamento de alimentação escolar, pelo que sugere a exclusão do apontamento.

[...]
IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
[...]

[23] Os recursos do salário-educação não podem ser utilizados para custear despesas com alimentação escolar, pois o art. 71 da Lei (federal) n° 9.394/96 exclui os programas suplementares de alimentação como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Sobre a mudança de interpretação quanto à impossibilidade de uso desse recurso com alimentação escolar, houve concordância do *Parquet* especial.

Todavia, a Procuradoria de Contas destaca, ainda, que isso não é capaz de afastar o baixo percentual de destinação dos recursos (56,42%), sendo, inclusive, um dos mais baixos dos últimos cinco exercícios.

Para o Órgão Ministerial, ainda que inexista legislação que obrigue aplicação mínima dos recursos do salário-educação, essa Corte de Contas já entendeu, em pareces prévios de exercícios anteriores[24], que o Estado deve comprometer orçamentariamente a totalidade dos recursos arrecadados. Em face disso, sugere a inclusão de ressalva e expedição de recomendação para que se dê a devida destinação à totalidade das receitas decorrentes do salário-educação, atendendo, assim, à ideia trazida pelo art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Considerações do Relator

Acerca do uso dos recursos com alimentação escolar, com a alteração legislativa do art. 9º da Lei 9.766/1998, promovida pela Lei 11.494/2007, deixou de existir vedação expressa a esta utilização.

Isso porque, como pontua o Governador do Estado, com argumento acatado pela Diretoria Técnica, o salário-educação enquadra-se como contribuição social, espécie de tributo cujo recurso pode ser gasto na alimentação escolar, por força do disposto no § 4º do art. 212 da Constituição Federal.

Ao observar o ordenamento jurídico vigente, entendo que a leitura deve se pautar efetivamente na Constituição Federal, a começar pelo art. 208, o qual dispõe

[24] Ressalva e Recomendação no Parecer Prévio do Exercício de 2017 (@PCG 18/00200720) e Recomendação no Parecer Prévio do Exercício de 2020 (@PCG 21/00057779).

que o dever do Estado com a educação deve ser garantido mediante, inclusive, alimentação escolar, para a qual deve ser definido programa suplementar.

Já o § 4º do art. 212 da Constituição, estabelece que referido programa suplementar deve ser custeado com recursos provenientes de contribuições sociais ou outros recursos orçamentários.

Disso, se o salário-educação é espécie de contribuição social, logo tem-se que ele pode ser utilizado no custeio da alimentação escolar, razão que me leva a acompanhar o entendimento atual do Corpo Instrutivo.

Sobre a baixa destinação orçamentária do montante arrecadado com a contribuição do salário-educação, sendo a menor dos últimos cinco exercícios, conforme pontua o MPC, coaduno-me com sua preocupação. Todavia, deve-se sopesar que os dois últimos exercícios foram atípicos para toda a educação nacional, com a suspensão das aulas presenciais em todas as redes de ensino, o que pode, ao menos em tese, justificar a baixa destinação. Ademais, quanto à sugestão de ressalva do MPC, entendo que não há respaldo legal para tanto.

Por outro lado, importa destacar o levantamento realizado por esta Corte de Contas[25] sobre a oferta de alimentação escolar durante o período pandêmico, mediante a entrega de kits alimentares, os quais não atendiam aos padrões mínimos de nutricionais definidos pelo FNDE.

Desse modo, entendo que o Estado deve aplicar o maior valor possível do salário-educação, sem deixar de observar os parâmetros nutricionais da alimentação escolar estabelecidos pelo FNDE.

[25] Processo @LEV 20/80029953.

3.6.7. Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (Fumdes)

O art. 171 da Constituição Estadual estabelece obrigações a entidades beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais como forma de dar apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior no Estado. Em atenção ao dispositivo da Constituição Estadual, a Lei Complementar (estadual) 407/2008, instituiu o Fumdes.

O art. 5º da mencionada Lei define que os recursos do Fumdes serão destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária, de modo que os recursos não utilizados nestas finalidades, podem ser destinados às ações relacionadas ao Ensino Médio, incluída a educação profissional da rede pública.

No exercício de 2021, o Fumdes arrecadou R$ 175,97 milhões e o Estado executou R$ 31,29 milhões, ou seja, apenas 17,78% da arrecadação total.

Ainda que a legislação não exija aplicação mínima anual dos recursos do Fumdes, causa estranheza a reduzida utilização deste recurso no exercício de 2021, em especial quando comparada com os percentuais aplicados nos exercícios anteriores. Apenas para exemplificar, em 2020 a utilização dos recursos do Fumdes foi da ordem de 72,07% e, em 2019, 80,71%.

3.6.8. Avaliação das Informações Constantes do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)

O Siope foi criado pelo Ministério da Educação, sendo operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a finalidade de dar transparência aos gastos públicos em educação, tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal, ficando a cargo de cada um desses Entes inserir as informações e dados requeridos pelo Sistema.

Ao consultar os dados de Santa Catarina no Siope, o Corpo Técnico deste Tribunal identificou divergência entre as informações divulgadas neste Sistema e as constantes do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

Para fins de apuração do mínimo constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino, foi informado o percentual de 26,90% ao Siope, enquanto o publicado no RREO é de 27,40%.

Há também divergência entre o percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação. Para o Siope foi informado 82,59%, enquanto no RREO o percentual é de 84,18%.

Manifestação do Governo Estadual

O Governo reconhece a divergência do percentual relativo ao mínimo constitucional no Siope e no RREO. Justifica que ela decorre, em parte, de problema no sistema Siope que precisa de correção pelo FNDE; e por não registro no RREO dos cancelamentos, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de impostos vinculados no ensino, o que será retificado pela Administração Estadual.

Também reconheceu a divergência dos percentuais acerca do mínimo de 70% de aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação e mencionou que a Secretaria de Estado da Educação está providenciando revisão da memória de cálculo para identificar o motivo.

Considerações da Análise Técnica

Diante da manifestação do Governador, o qual reconhece os equívocos, a Diretoria Técnica manifesta-se pela manutenção do apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas aponta que a falta ou erro de informações no Siope foram motivo de recomendação nos exercícios de 2016 e 2017. Para o exercício

em análise neste processo, sugere a expedição de recomendação ao Governo Estadual para que as informações relacionadas ao Siope sejam apresentadas de maneira correta.

Considerações do Relator

Considerando que o principal objetivo do Siope é dar conhecimento à sociedade da quantia investida por cada esfera de governo na Educação, é imprescindível que as informações prestadas pelos Entes federados sejam fidedignas.

Em face disso, deve o Estado agir com agilidade para detectar os motivos que levaram às divergências destacadas pelo Corpo Instrutivo e adotar as medidas necessárias para saná-las, a fim de que o Siope seja, de fato, uma ferramenta de transparência da gestão educacional.

3.6.9. Plano Estadual de Educação (PEE)

O Plano Estadual de Educação de Santa Catarina com vigência para o decênio 2015-2024 foi aprovado pela Lei (estadual) 16.794/2015. Este Plano é constituído por 12 diretrizes. Para o cumprimento dessas diretrizes, fixaram-se 19 metas, as quais se desdobram em 312 estratégias.

Para o atingimento das metas, as leis orçamentárias devem consignar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PEE, a fim de viabilizar sua plena execução, conforme exigência da lei que criou o Plano Nacional de Educação (PNE)[26]. Sobre isso, o Relatório Técnico pontua que o Estado vem cumprindo a exigência legal.

Constata, ainda, que as unidades gestoras, Secretaria de Estado da Educação e Fumdes, empenharam, no exercício de 2021, R$ 4,89 bilhões, ou seja, 90,59% do previsto para a execução de ações nos atingimentos das metas do PEE. Destaca que

[26] Lei 13.005/2014, art. 10.

houve melhora neste índice em relação a 2020, quando o empenhamento foi da ordem de 77,63% do montante previsto.

O Relatório Técnico demonstra, ainda, o percentual de atingimento em cada uma das 19 metas do PEE, sendo que algumas já foram atendidas em sua integralidade, outras encontram-se próximas da meta definida e diversas encontram-se bastante distantes do previamente estabelecido, apesar de faltar apenas três exercícios para o término de vigência do referido Plano.

Manifestação do Governo Estadual

Sobre as quatro metas do PEE que deveriam ter sido atingidas até 2016 e 2017, o Governo Estadual destacou tratar-se das metas: 1 - universalização da educação infantil na pré-escola e atendimento mínimo de 50% da população até três anos de idade nas creches até 2016; 3 - universalização do atendimento da população de 15 a 17 anos até 2016 e elevação da taxa líquida de matrículas para 90% até o final de vigência do PEE; 9 - elevação da taxa de alfabetização da população com mais de 15 anos de idade para 98% até 2017 e redução da taxa de analfabetismo funcional em 50% até o final de vigência do Plano; e 15 - implantação de política de formação inicial e continuada aos profissionais da educação no prazo de 1 ano a contar do início de vigência do PEE.

Sobre a Meta 1, destaca que, apesar de ainda não ter atingido a integralidade, tem obtido avanços, com atendimento de 94,3% da população de 4 a 5 anos, com previsão de cumprimento dos 100% até este ano de 2022. Já para o atendimento em creches, prevê o cumprimento da meta de 50% da população em até 2024. Todavia, o cenário pandêmico de 2020 e 2021 pode influenciar significativamente esta projeção.

Acerca da Meta 3, menciona o crescimento desse indicador, atingindo 95,2% em 2019, enquanto a análise tendencial aponta para cumprimento integral até 2023. Menciona os investimentos realizados pela SED voltados ao ensino médio e a implementação, pelo Estado, do Novo Ensino Médio, bem como a dependência de

normatização, em âmbito nacional, de dispositivos que afetam as questões orçamentárias e de relacionamento entre os entes federados.

No que concerne à Meta 9, entende praticamente alcançada, ainda que com atraso, visto ter atingido 97,7% em 2019. Sobre a taxa de analfabetismo funcional, com base na análise tendencial, acredita que a meta seja atingida quando se efetuar a avaliação dos dados de 2020. Traz, ainda, dado de que o Estado de Santa Catarina possui 136.000 analfabetos, número que a Administração utiliza para direcionar seus esforços e políticas públicas.

Já no que diz respeito à Meta 15, aduz que já implementou Política de Formação Continuada dos Profissionais da Educação das redes públicas de ensino do Estado, por meio do Decreto 915/2012, com a finalidade de assegurar e organizar a formação continuada dos profissionais das redes públicas de ensino do Estado.

Considerações da Análise Técnica

Apesar dos esforços empreendidos pela Gestão Estadual na implementação das metas do PEE, quatro delas já tiveram seu prazo concluído sem que tivesse obtido seu alcance.

Disso, o Corpo Técnico propugna pela manutenção do apontamento como meio de alerta ao Poder Público para a realização de esforços adicionais até o alcance dos resultados pretendidos no referido Plano.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A Procuradoria de Contas avaliou, além das quatro metas destacadas pelo Corpo Técnico (1, 3, 9 e 15), que o Estado já deveria ter alcançado o definido pelas metas 7 - fomento à qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, a fim de atingir metas de Ideb; 17 - valorização dos profissionais do magistério, mediante plano de carreira e piso salarial nacional; 18 - gestão democrática na educação básica e superior; e 19 - investimento público em educação

no percentual mínimo de 7% do PIB estadual no quinto ano de vigência do Plano; as quais não foram atingidas, sendo a meta 19 não avaliada.

Traz à baila o desempenho insatisfatório do Estado ao verificar os dados do Ideb referentes ao exercício de 2019. Aponta, ainda, outras avaliações realizadas pela Unesco em âmbito nacional que revelam o mau desempenho do país na área da educação, sendo que situação análoga tem sido revelada pela aplicação da Prova Brasil, demonstrando o resultado da avaliação aplicada em 2019.

Pontua que o Plano Estadual de Educação já foi objeto de ressalva nas contas de 2017, em face de não estar sendo avaliado à época, e de recomendações em 2017 e 2018 para que ações fossem adotadas no direcionamento do cumprimento de suas metas.

Diante da realidade, ainda que o quadro da educação tenha sido positivo no presente exercício frente ao volume de recursos investidos no setor, entende crucial que o Estado dê maior atenção à qualidade do ensino a partir do efetivo cumprimento do PEE, sugere que o apontamento enseje ressalva nas presentes contas e propugna pela expedição de recomendação para que o Estado cumpra com todas as obrigações estipuladas no referido Plano.

Considerações do Relator

A educação é tema que merece atenção especial da Corte de Contas catarinense, diante de sua relevância para o desenvolvimento social e econômico do Estado.

Entendo que o documento em discussão (PEE) é instrumento de planejamento de políticas públicas e que o alcance das metas nele definidas deve ser incansavelmente buscado pela Administração, contudo, não se pode olvidar que há fatores externos que podem influenciar seu atingimento e que não podem ser ignorados pelo controle externo. Porquanto, o que se deve avaliar, a princípio, é se a

gestão pública está direcionada para a melhoria da educação e se este propósito está sendo alcançado, sob pena de que se implementem mudanças de rumos e ações.

Ao se avaliar os números apresentados pelos relatórios de monitoramento do Plano Estadual de Educação, em especial os dispostos no processo de prestação de contas do Governador do exercício de 2019, primeiro ano de mandato do Chefe do Poder Executivo Estadual, observa-se evolução dos percentuais alcançados na maior parte das 19 metas[27].

Diante do exposto, considero que o PEE não possui caráter impositivo, razão pela qual não entendo tenha o condão de ensejar ressalva. Por outro lado, como meio de reforçar a necessidade de que os esforços continuem sendo empreendidos pelo Governo Estadual no intuito de se alcançar os melhores indicadores de alcance das metas definidas no referido Plano, acolho a sugestão de recomendação do MPC.

3.7. SAÚDE

A aplicação dos recursos do Estado em saúde é disciplinada pelo artigo 198, § 3º, da Constituição Federal e por legislação complementar[28]. A Lei Complementar 141/2012[29] determina que os Estados deverão aplicar, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo 12% das receitas oriundas dos impostos por ele instituídos e dos

[27] Tomando-se por base o gráfico contido à folha 2739 do Relatório Técnico do Processo @PGC 20/00143150, o qual apresenta dados de 2016, observa-se que houve melhorias nos percentuais das Metas 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17. O índice encontra-se estagnado na Meta 4. A metas 5, 18 e 19 não foram avaliadas naquela ocasião. A Meta 6 apresentou redução no percentual de alcance em 2021. Para a Meta 7 não há dados de 2021, porém foi somente cumprida em 2019, a exemplo do que foi avaliado nas contas de 2019 (dados de 2016)

[28] Constituição Federal, art. 198, § 3º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 77 (acrescido pela Emenda Constitucional 29, de 13/09/2000); Lei Complementar 141, de 13/01/2012 e Decreto Federal n 7.827, de 16 de outubro de 2012.

[29] Art. 6º Os **Estados** e o Distrito Federal **aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12%** (doze por cento) da **arrecadação dos impostos** a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

recursos decorrentes de transferências da União, deduzidos os valores dos Municípios.

Conforme apurado pela Área Técnica, em 2021, o montante da Receita Líquida de Impostos e Transferências do Estado de Santa Catarina (valor base para definição do percentual mínimo para aplicação em saúde) foi de R$ 27,44 bilhões. Os Valores mínimos alocados em ações e serviços públicos de saúde foram apresentados na seguinte tabela.

Tabela 18: Emenda Constitucional Federal 29/2000

(Em R$)

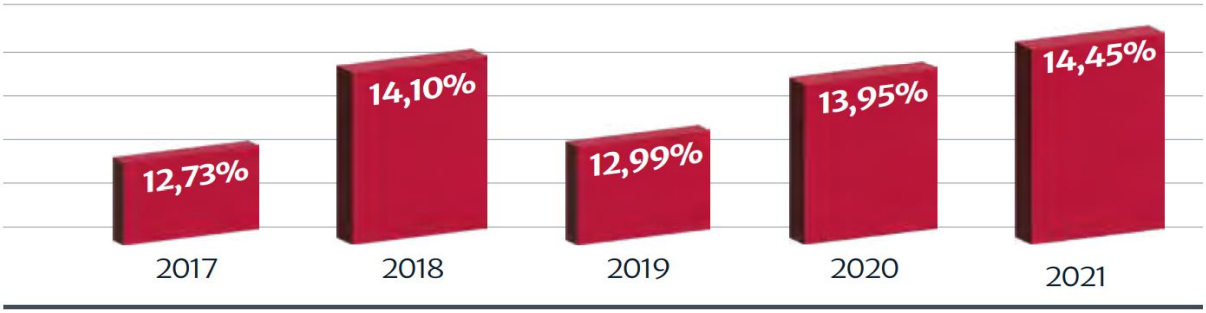
ESPECIFICAÇÃO	VALOR
1 – Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	27.436.496.133,46
2 – Aplicação Mínima (CF): 12% da Receita Líquida de Impostos e Transferências	3.292.379.536,02
3 – Despesas Liquidadas somadas à Inscrição em Restos a Pagar em Ações e Serviços Públicos de Saúde [1]	3.963.208.300,46
4 – Total de Despesas para Efeito de Cálculo (3)	3.963.208.300,46
5 – Percentual Aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde (4/1)	14,45%
6 – Valor Aplicado à MAIOR (4–2)	670.828.764,44

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária na função saúde; Poder executivo; Fonte de recursos 0100 – Sigef/SC – dezembro 2021
Notas: (1) Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, conforme determinação contida no art. 1º, § 1º da Decisão Normativa TC-02/2004 deste Tribunal;

A partir das informações apresentadas na tabela anterior, o Corpo Técnico deste Tribunal concluiu que, em 2021, o Governo do Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde o montante de R$ 3,96 bilhões, equivalente a 14,45% das receitas líquidas de impostos e de transferências, o que demonstra o cumprimento do dispositivo da Constituição Federal.

A evolução do percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências em ações de saúde pode ser visualizada no gráfico seguinte, elaborado pela Diretoria Técnica.

Gráfico 11: Evolução da Aplicação da Receita de Impostos e Transferências em Ações de Saúde



Fonte: Relatório Técnico e Parecer Prévio dos exercícios 2017 a 2021.

Verifica-se que, em relação ao último quinquênio, o ano de 2021 teve o maior percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências em ações de saúde (14,45%), seguido pelo ano de 2018 (14,10%) e pelo ano de 2020 (13,95%).

No tocante à despesa realizada em ações e serviços públicos de saúde por programas, do valor total aplicado em 2021 (R$ 3,96 bilhões), o Programa 0430 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar - foi responsável por 43,83% dos valores executados, seguido pelo Programa 0850 – Gestão de Pessoas - com 33,11%, e pelo Programa 0400 – Gestão do SUS - com 12,31%. Os demais Programas juntos somaram apenas 10,75% dos valores executados.

Na tabela seguinte, elaborada pela Área Técnica deste Tribunal, pode-se verificar a disposição da despesa realizada em ações e serviços públicos de saúde por programas e em valores monetários.

Tabela 19: Aplicação em Ações de Saúde por Programa

(Em R$)

PROGRAMA	
0101 – Acelera Santa Catarina	1.684.604,23
0400 – Gestão do SUS	488.067.470,82
0410 – Vigilância em Saúde	512.910,20
0420 – Atenção Básica	122.382.560,04
0430 – Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	1.737.203.316,73
0440 – Assistência Farmacêutica	92.518.206,30
0450 – Gestão das Redes Temáticas	8.851.129,03
0850 – Gestão de Pessoas	1.312.277.022,27
0900 – Gestão Administrativa - Poder Executivo	141.428.090,61
0990 – Encargos Especiais	58.282.990,23
TOTAL	3.963.208.300

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária na função saúde; Poder executivo; Fonte de recursos 0100 – Sigef/SC – dezembro 2021
Notas: (1) Despesas liquidadas acrescidas das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados com disponibilidade financeira, conforme determinação contida no art. 1º, § 1º da Decisão Normativa TC-02/2004 deste Tribunal.

Quanto à classificação por modalidade de aplicação, dos valores realizados em ações e serviços públicos de saúde em 2021, 69,46% do total foi por meio de aplicações diretas, ou seja, pelo próprio Estado; 19,13% foram aplicados por meio de Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; e os demais 11,40% foram aplicados através de Transferências à União (0,01%), Transferências a Municípios (1,83%), Transferências a Municípios Fundo a Fundo (4,45%), Aplicações Diretas Decorrentes de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades (5,09%) e Aplicação Direta Op. Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do OFSS[30] com Consórcios Públicos do qual o Ente não participe (0,02%).

No que diz respeito à execução orçamentária realizada em ações e serviços públicos de saúde por elemento da despesa, o Relatório Técnico destacou que os elementos com maior representatividade são: contribuições, com 19,22%, seguido por vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil - que corresponderam a 16,47% dos valores aplicados em saúde no decorrer do exercício de 2021. Foram destacados

[30] Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

também os valores aplicados nos elementos de despesa outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (12,96%), sentenças judiciais (8,87%) e contratação por tempo determinado (11,37%).

3.7.1. Sentenças Judiciais

As sentenças judiciais que demandam recursos da saúde do Estado de Santa Catarina consomem parte expressiva dos valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Durante o exercício de 2021, foi empenhado o montante de R$ 374,44 milhões decorrentes de determinações judiciais para fornecimento de medicamentos, equipamentos e serviços de saúde.

Os valores do orçamento da Secretaria de Estado da Saúde e os valores empenhados para atender as despesas judiciais nos últimos cinco anos foram consolidados pelo Corpo Técnico deste Tribunal e apresentados na tabela seguinte.

Tabela 20: Sentenças Judiciais Empenhadas e Orçamento da Saúde

(Em R$)

EXERCÍCIO	ORÇAMENTO	SETENÇAS JUDICIAIS
2017	3.235.247.173,23	151.755.426,44
2018	3.672.251.165,90	299.595.789,16
2019	3.823.932.088,37	316.859.783,72
2020	4.876.298.439,65	351.235.335,01
2021	5.143.700.471,62	374.443.722,16
TOTAL	**20.751.429.338,77**	**1.493.890.056,49**

Fonte: Sigef – Relatório de execução orçamentária – órgão 48000 – Função 10 – Elemento da despesa 91 e 92.91 – 2021. Orçamento = Dotação atualizada.

Apura-se que, em 2021, o montante empenhado para despesas com sentenças judiciais (R$ 374,44 milhões) representa 7,28% do orçamento - dotação atualizada - da Secretaria de Estado de Saúde (R$ 5,14 bilhões - que abarca todas as fontes de recursos utilizados nas ações e serviços públicos de saúde, não apenas o mínimo a que se refere o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal).

Nota-se que os valores nominais das despesas com sentenças judiciais na função saúde vem aumentando no último quinquênio. No entanto, conforme já

consignado em pareceres anteriores deste Tribunal de Contas, trata-se de questão de difícil resolução e que não depende somente do Governo do Estado, uma vez que envolve questões constitucionais sensíveis (Direito à Saúde X Reserva do Possível). Cabe ao Governo do Estado, nesse caso, fazer as estimativas e as reservas orçamentárias necessárias para mitigar os riscos orçamentários decorrentes das citadas sentenças judiciais.

3.7.2. Avaliação do Cumprimento da Lei Estadual 16.968/2016

A Lei (estadual) 16.968/2016 instituiu o Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina, ao Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina (Hemosc), ao Centro de Pesquisas Oncológicas Dr. Alfredo Daura Jorge (Cepon) e aos Hospitais Municipais.

O Fundo é constituído por recursos provenientes da devolução voluntária de recursos financeiros oriundos da participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público do Estado e do Tribunal de Contas do Estado na Receita Líquida Disponível não utilizada e restituída ao Poder Executivo; das doações efetuadas por contribuintes tributários; e dos rendimentos de aplicação financeira.

Os recursos destinados ao Fundo devem ser aplicados na seguinte proporção: até 10% aplicados para custeio e manutenção do Hemosc e Cepon (incluindo suas entidades de apoio); e no mínimo 90% para o pagamento de produção hospitalar realizada por hospitais municipais e entidades de caráter assistencial sem fins lucrativos, incluídos programas de cirurgias eletivas de baixa, média e alta complexidade.

Ao analisar a aplicação dos recursos prevista na Lei (estadual) 16.968/2016, a Diretoria Técnica verificou que, no exercício de 2021, o Fundo recebeu recursos na ordem de R$ 38,21 milhões e empenhou R$ 26,16 milhões. Do montante empenhado, 100% foram destinados aos hospitais municipais e às entidades de caráter

assistencial sem fins lucrativos, cumprindo a regra de distribuição fixada pelo artigo 2° da citada lei.

3.7.3. Repasse de Recursos aos Municípios para Procedimentos de Consultas e Exames de Média e Alta Complexidade

A Lei (estadual) 16.159/2013 autorizou o Poder Executivo a repassar aos municípios catarinenses incentivo financeiro destinado à realização de consultas e exames de média e alta complexidade, condicionado, dentre outras disposições, à assinatura de termo de compromisso e ao aumento da oferta de serviços.

Ocorre que, conforme apontado no Relatório Técnico, inclusive fazendo referência às análises das contas de exercícios anteriores, a Lei (estadual) 16.159/2013 não estava sendo cumprida pelo Poder Executivo (havia débitos de 2014 a 2018). Em decorrência da situação relatada, o tema motivou a Ação Civil Pública 0902192-70.2017.8.24.0023, que resultou em um acordo judicial, com a homologação da sentença final no dia 05 de agosto de 2019, na qual as partes acordaram, entre outros itens: a) que o débito total dos repasses estaduais aos municípios objeto da Ação ficou fixado em R$ 28,00 milhões; b) que este valor será disponibilizado pelo Estado aos Municípios em parcelas mensais de R$ 583,33 mil, no período de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022.

Em conclusão, o Corpo Técnico registrou que, segundo informações presentes no Sigef, no exercício de 2021, em cumprimento ao acordo foi repassado o valor de R$ 5,92 milhões, considerando parcelas mensais de R$ 583,33 mil, de modo que ficou pendente o repasse de duas parcelas.

Manifestação do Governo Estadual

Não houve manifestação do Governo Estadual sobre o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Considerando a ausência de justificativas sobre a razão do apontado descumprimento, a Representante do Ministério Público de Contas entende que o ponto enseja a expedição de recomendação para que o Estado adote providências no sentido de cumprir integralmente o acordo em comento.

Considerações do Relator

O Corpo Técnico registrou que o Estado não cumpriu integralmente o acordo firmado no âmbito da Ação Civil Pública 0902192-70.2017.8.24.0023. Considerando que a questão se encontra judicializada e já conta com a atuação do Ministério Público Estadual, entendo suficiente o controle do acordo promovido por aquele Órgão.

3.7.4. Avaliação da Qualidade das Informações Constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops)

O Siops é o sistema informatizado, de alimentação obrigatória e acesso público, operacionalizado pelo Ministério da Saúde, instituído para coleta, recuperação, processamento, armazenamento, organização e disponibilização de informações referentes às receitas totais e às despesas com saúde dos orçamentos públicos em saúde. As informações contidas no Siops são utilizadas para fiscalização dos valores aplicados em saúde, inclusive do percentual de aplicação mínima (12%).

A Resolução 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde estabelece que os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições constitucionais, poderão, a qualquer tempo, solicitar, aos órgãos responsáveis pela alimentação do sistema, retificações nos dados registrados pelo Siops.

Considerando a atribuição desta Corte de Contas no tocante à fiscalização dos registros efetuados pelo Governo do Estado no sistema Siops, a Área Técnica, em consulta ao referido sistema na data de 05/04/2022, verificou que o Governo do

Estado informou os dados do exercício de 2021 e que foram homologados em 14/03/2022.

Contudo, o Corpo Técnico deste Tribunal apontou que, em relação aos dados do Governo do Estado, no demonstrativo de gastos de saúde disponibilizado no Siops consta o índice de aplicação mínimo em saúde de 14,44%, enquanto no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO - disponibilizado no Portal da Transparência (www.transparencia.sc.gov.br) e no valor apurado por este Tribunal de Contas, o índice é de 14,45%.

Manifestação do Governo Estadual

Em resposta à divergência dos percentuais de aplicação mínima em saúde divulgados no Siops (14,44%) e no RREO (14,45%), o Governo Estadual alega que se refere a uma diferença de 0,00000006%, devido a questões de arredondamento do Sistema, onde o Siops efetuou o arredondamento para baixo do percentual analítico (14,44502351) e no RREO o arredondamento foi para cima.

Considerações da Análise Técnica

Ao analisar as contrarrazões do Governo do Estado em relação à divergência dos percentuais de aplicação mínima em saúde divulgados no Siops (14,44%) e no RREO (14,45%), a Área Técnica entendeu que a diferença no índice ocorreu em razão do arredondamento do Siops, sistema pelo qual o Estado de Santa Catarina não possui gerência, portanto, concluiu pelo afastamento do apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas, sobre o apontamento, concluiu ser desnecessária a expedição de recomendação para que as informações relacionadas ao Siops sejam apresentadas de maneira correta, diante da diminuta inconsistência apontada, justificada pelo arredondamento do sistema.

Considerações do Relator

Conforme já assentado nas análises das contrarrazões do Governo do Estado, efetuadas pela Área técnica e pelo Ministério Público de Contas, a divergência dos

percentuais de aplicação mínima em saúde divulgados no Siops (14,44%) e no RREO (14,45%) decorreu de processo de arredondamento de casas decimais efetuado pelos referidos sistemas. Considerando que o Governo do Estado não tem gerência sobre o sistema Siops e que a diferença apresentada não se mostra relevante, o presente apontamento não justifica constituição de ressalva ou recomendação.

3.7.5. Plano Estadual de Saúde

O Plano Estadual de Saúde de Santa Catarina foi aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde em dezembro de 2019, com período de vigência de 2020 a 2023. Trata-se de ferramenta central de planejamento para definição e implementação das prioridades no âmbito da saúde para o período de quatro anos.

Sobre a execução do Plano Estadual de Saúde, a Área Técnica deste Tribunal, com base em informações prestadas pela SES, consignou que a citada Secretaria possui Planejamento Estratégico formalizado em curso, inclusive com Mapa Estratégico e com um Plano Estadual de Saúde para o período de 2020/2023. Também registrou que a SES faz, com periodicidade quadrimestral, o monitoramento dos objetivos e metas propostos no Plano de Saúde, por meio da Programação Anual de Saúde (PAS).

A tabela seguinte, elaborada com base no infográfico apresentado pela Área Técnica, evidencia alguns indicadores do Plano Estadual de Saúde.

Tabela 21: Plano Estadual de Saúde

Meta Prevista para 2021	Resultado Alcançado em 2021	% de alcance da meta 2021
Reduzir a taxa de moralidade infantil para 9,6	9,5	101,04%
Reduzir para 22 minutos o tempo de resposta de atendimento das Unidades de Suporte Avançado Pré-Hospitalar Móvel	00:27:00	77,27%
Reduzir para 50% o total de pacientes aguardando a realização de exames a mais de 180 dias	58,40%	83,20%
Duas (02) Superintendências da SES, com Planejamento Estratégico elaborado	0	0%
Alcançar 30% de novos servidores SES certificados pelo Curso “Conhecendo o SUS e a SES-SC”	0%	0%
Sessenta (60) especialistas formados pela ESP	29	48,33%
Ocupar 60 vagas na Residência de Medicina de Família e Comunidade (MFC)	46	76,67%
Noventa e oito por cento (98%) dos Municípios alimentando o SISAGUA	99,32%	101,35%
Apoiar técnica e financeiramente os 295 Municípios no enfrentamento à pandemia de Coronavírus	295	100%
14% das receitas correntes líquidas do Estado aplicadas na Saúde	13,70%	97,86%
100% das notas de empenho associadas semanalmente	68%	68%
Ampliar o percentual da população com cobertura por equipe da ESF para 82,57%	85,60%	103,67%
20% dos Municípios com adesão ao QualificaAPS	25%	125%
Duas (02) macrorregiões com implantação de Linha de Cuidado Materno-infantil	2	100%
Aumentar a participação nos atendimentos provenientes da atenção primária em saúde e residências em relação aos atendimentos provenientes dos Hospitais para 25%	25,70%	102,80%
950.000 registros no Sistema de Telemedicina e Telessaúde (STT) validados	969.665	102,07%
92,90% dos medicamentos sob gestão da Diretoria de Assistência Farmacêutica monitorados através de sistema informatizado	88,10%	94,82%
25% dos medicamentos e suplementos da padronização estadual com Protocolos Clínicos validados e publicizados	0%	0%
Realizar 1.500 transplantes	1287	85,80%
Ampliar para 20 os Municípios prioritários com ações de PREP (Profilaxia Pré-Exposição)	70	350%

Fonte: Infográfico apresentado às fls. 220 e 221 do Relatório Técnico DGO-161/2022.

3.7.6. Enfrentamento da Covid-19

Durante o exercício de 2021, devido aos efeitos da pandemia iniciada em 2020, causada pelo coronavírus covid-19, foi necessária a continuidade de ações específicas do Governo do Estado de Santa Catarina para prevenção e combate ao contágio da doença.

Em relação ao orçamento, o Relatório Técnico reporta que as receitas recebidas pelo Poder Executivo Estadual para o enfrentamento da covid-19, durante o ano de 2021, foram na ordem de R$ 229,24 milhões. As fontes dessas receitas

recebidas foram detalhadas pela Área Técnica deste Tribunal e apresentadas na tabela seguinte.

Tabela 22: Receita recebida para enfrentamento da covid-19

(Em R$)

DESCRIÇÃO	RECEITA REALIZADA BRUTA	DEDUÇÃO DE RECEITA	RECEITA REALIZADA LIQUIDA
MAC – Teto Financeiro	192.331.819,20	0,00	192.331.819,20
Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo – Covid-19	32.623.321,31	1.920.000,00	30.703.321,31
Outras Transferências de Recursos SUS – Covid-19	2.932.281,00	0,00	2.932.281,00
Outras Transferências dos Municípios para Cultura – Lei 14.017/2020	610.603,77	0,00	610.603,77
Recuperação de Despesas de Exercícios Anteriores – FR 0223	100.964,98	0,00	100.964,98
Outras Transferências da União - COVID-19 - F. 0229	100.000,00	0,00	100.000,00
Atenção Básica	30.000,00	0,00	30.000,00
Transferências de Instituições Privadas – Doações Covid-19 – F. 0169	9.975,65	0,00	9.975,65
Outras Transferências de Pessoas Físicas – Doações COVID-19 – F. 0169	800,00	0,00	800,00
Restituição de Convênios – F. 0223	539,57	0,00	539,57
Outras Transferências de Convênio dos Estados (intra) – COVID-19 – F. 0228	500.000,00	500.000,00	0,00
TOTAL	**229.240.305,48**	**2.420.000,00**	**226.820.305,48**

Fonte: http://www.transparencia.sc.gov.br/receita/2021/indicador/3799, em 11/03/2022.

Com a rubrica na ordem de R$ 192,33 milhões (83,89% do total), ganha destaque a fonte “MAC – Teto Financeiro”, que trata de recursos recebidos para custeio de ações e serviços de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar.

Em relação às despesas, no Relatório Técnico consta que o valor executado pelo Governo do Estado no enfrentamento da covid-19, no ano de 2021, foi de R$ 1,03 bilhão, com base no complemento de empenho código 515 (despesas para o enfrentamento da covid-19), que foram utilizados obrigatoriamente por todas as unidades orçamentárias do poder executivo.

O detalhamento da despesa supracitada, segregada por unidade orçamentária, foi incluído pela Área Técnica deste Tribunal na tabela seguinte.

Tabela 23: Despesas empenhadas para enfrentamento da covid-19, por unidade orçamentária

(Em R$)

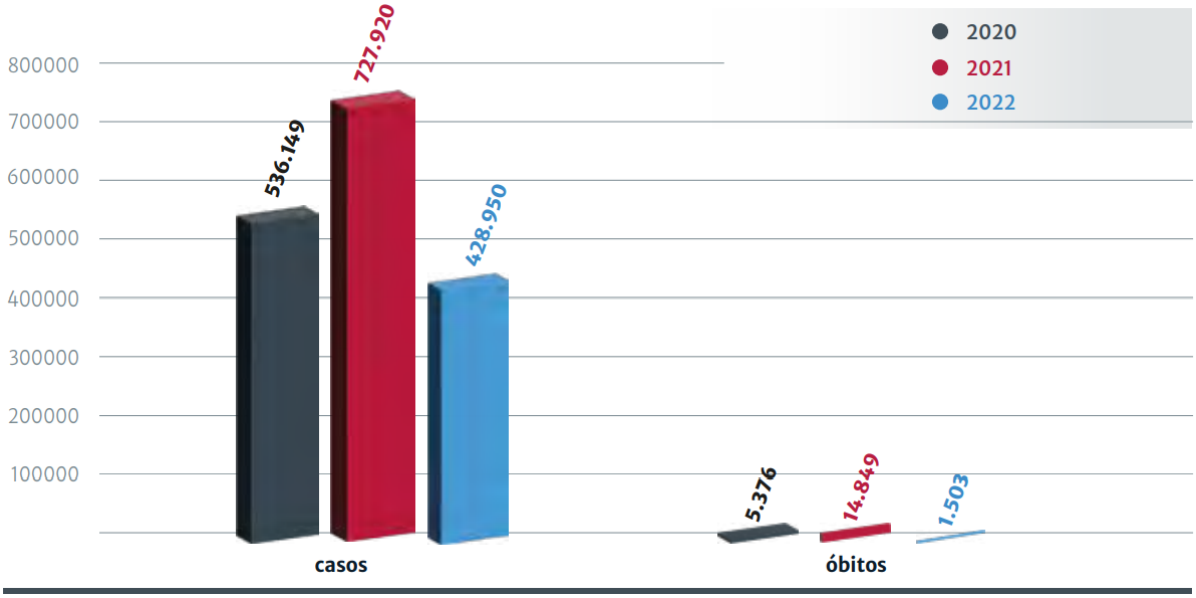
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
Secretaria de Estado da Saúde	813.055.170,54	784.137.936,16	778.175.701,79
Gabinete do Governador do Estado	98.446.031,53	89.035.295,54	87.635.119,24
Secretaria de Estado da Fazenda	88.553.200,55	88.553.200,55	88.553.200,55
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social	9.736.724,80	9.736.179,80	9.736.069,80
Secretaria de Estado da Administração Prisionale Socioeducativa	4.995.918,86	4.857.457,22	4.784.392,40
Colegiado Superior de Segurança Pública e Perícia Oficial	4.322.941,48	4.171.722,07	4.171.722,07
Secretaria de Estado da Educação	4.091.798,20	4.083.672,37	4.083.672,37
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável	2.495.042,64	2.495.042,64	2.495.042,64
Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade	82.000,98	82.000,98	82.000,98
Secretaria de Estado da Administração	20.536,95	10.936,95	10.936,95
Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina	15.714,00	15.714,00	15.714,00
Secretaria de Estado da Agricultura, da Pesca edo Desenvolvimento Rural	12.884,25	12.884,25	12.884,25
TOTAL	1.025.827.964,78	987.192.042,53	979.756.457,04

Fonte: 11http://www.transparencia.sc.gov.br/despesa/2021/indicador/3779, em 11/03/2022.

O último ponto abordado pelo Relatório Técnico, em relação à covid-19, foi a evolução de casos e óbitos. Com base nas informações disponíveis no sítio eletrônico oficial do Governo do Estado, utilizando-se para cortes as datas de 31/12/2020, 30/12/2021 e 19/04/2022 para os casos confirmados e as datas de 30/12/2020, 30/12/2021 e 17/04/2022 para óbitos confirmados, o Estado de Santa Catarina registrou em 2021 o número de 727.920 casos confirmados da doença com 14.849 óbitos confirmados.

O gráfico seguinte, elaborado pela Área Técnica, apresenta a comparação de casos e óbitos de covid-19, entre 2020, 2021 e 2022 com base nas informações até a data de 19/04/2022 (painel de casos covid-19, https://www.coronavirus.sc.gov.br/).

Gráfico 12: Evolução de casos e óbitos relacionados à covid-19



Fonte: https://www.coronavirus.sc.gov.br/
*Informações até 19/04/2022.

Por fim, o Corpo Técnico evidenciou os seguintes dados do Balanço Geral do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2021, no que diz respeito à evolução da situação da vacinação contra a covid-19:

- número de vacinas aplicadas em Santa Catarina: 11.896.802;
- número de vacinas aplicadas na 1ª dose: 5.821.004;
- % da população vacinada com a 1ª dose: 95,1;
- número de vacinas aplicadas na 2ª dose ou dose única: 5.262.914;
- número de doses de reforço aplicadas na população: 812.884;
- % da população totalmente imunizada: 85,9.

3.8. PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

Segundo o art. 193 da Constituição Estadual, cabe ao Estado destinar, por intermédio de duodécimos, à Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc), pelo menos 2% de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos municípios, à pesquisa científica e tecnológica, sendo pelo menos a metade destes recursos destinados à pesquisa agropecuária, conforme dispõe o art. 26 da Lei 14.328/2008.

No exercício de 2021, a Diretoria Técnica apurou que o montante mínimo para a respectiva aplicação deveria ser de R$ 451,87 milhões.

As aplicações da Fapesc atingiram R$ 96,87 milhões e, da Epagri, R$ 388,83, totalizando R$ 485,70 milhões, o que representa 2,15% das receitas correntes, de modo que o Estado cumpriu o mínimo previsto na Constituição Estadual.

3.9. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA E EMPRESAS PÚBLICAS

Em 2021, a Administração Indireta do Governo do Estado foi composta de 21 empresas, sendo 17 em atividade[31] e quatro em fase de liquidação.[32]

[31] As 17 empresas ativas em atividade são: Badesc (Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.); Casan (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento S.A.; Ceasa (Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina); Celesc (Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A.; Ciasc (Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A.; Cidasc (Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina; Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.; IAZPE (Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação S.A.; Invesc (Santa Catarina Participações e Investimentos S.A.); Hidrocaldas (Companhia Hidromineral Caldas da Imperatriz); Sapiens Parque S.A.; SC Gás (Companhia de Gás de Santa Catarina S.A.) e SCPAR (SC Participações e Parcerias S.A.).

[32] Bescor (Besc S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens; Codisc (Companhia de Distritos Industriais de Santa Catarina S.A.; Cohab (Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina e Santur (Santa Catarina Turismo S.A.

Ao analisar os Balanços Patrimoniais dessas entidades em conjunto, a Diretoria Técnica constatou que o total do ativo e do passivo consolidado das estatais no exercício corresponde a R$ 21,97 bilhões.

O confronto entre o Ativo Circulante (R$ 5,70 bilhões) e o Passivo Circulante (R$ 12,63 bilhões) revela que as obrigações de curto prazo superam em R$ 6,93 bilhões os bens e direitos do Estado para honrá-las. Com isso, vislumbra-se severa dificuldade de liquidez corrente, uma vez que, para cada R$ 1,00 de dívida de curto prazo, o Estado dispõe de apenas R$ 0,45 para quitá-la.

Com relação ao Não Circulante há uma total inversão da situação, pois se verifica que o Ativo Não Circulante perfaz o montante de R$ 16,28 bilhões enquanto o Passivo Não Circulante apresenta o saldo de R$ 8,72 bilhões, ou seja, o Ativo Não Circulante equivale a 1,87 vezes o valor do Passivo Não Circulante.

Com base nessa constatação, o Corpo Instrutivo entende que o Estado deve buscar alternativas, por meio de seus gestores nas estatais, no sentido de reequilibrar a liquidez de menor prazo (circulante), eis que as obrigações suplantam em muito os valores para suportá-las, sobretudo na Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (Invesc), a qual responde sozinha por 63,18% de todo o Passivo Circulante das estatais.

No tocante ao resultado operacional do exercício, as empresas, em seu conjunto, apresentaram saldo positivo de R$ 1,92 bilhão, o que ocorre quando as receitas superaram os custos, deduções e despesas operacionais.

Da análise efetuada nas Demonstrações de Resultado Consolidada do Exercício, extrai-se que o lucro líquido das empresas estatais, durante o exercício de 2021, atingiu o montante de R$ 1,50 bilhão, ainda que algumas tenham obtido prejuízo no ano[33].

[33] As empresas do grupo Celesc e a Casan são as que apresentam os melhores resultados. O destaque negativo, por sua vez, fica por conta das empresas SCPAR Porto de São Francisco e

Uma vez que estas empresas são de economia mista, em que há a participação de terceiros na composição de seu capital social, o resultado do exercício não recai exclusivamente ao Estado. Desse modo, a participação do Estado no lucro das 16 empresas que apresentaram resultado positivo em 2021 soma R$ 489,39 milhões. Por outro lado, o prejuízo correspondente à participação nas quatro empresas que tiveram resultado negativo no exercício é de R$ 23,56 milhões, de modo que o resultado líquido em 2021 foi de R$ 465,83 milhões.

3.10. SEGURANÇA PÚBLICA

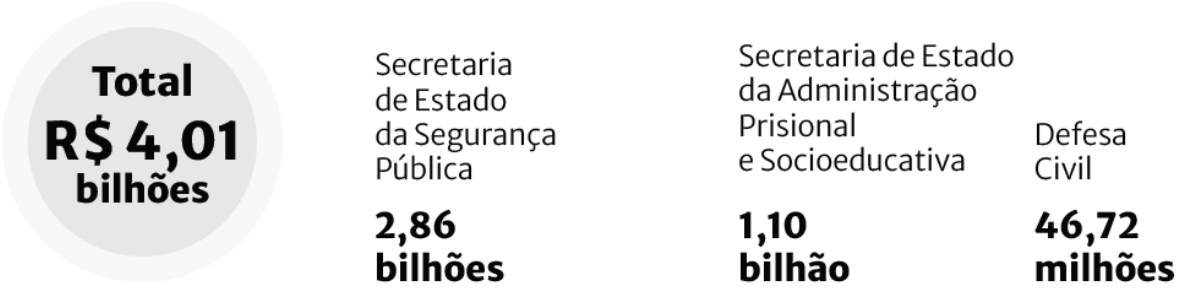
A segurança pública, no exercício de 2021, recaía sob a responsabilidade de três órgãos da Administração Direta Estadual: Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) e Defesa Civil (DC)[34].

Do montante de despesas empenhadas na segurança pública estadual, 71,28% (R$ 2,86 bilhões) foram executadas pela SSP; 27,56% (R$ 1,10 bilhão), pela SAP; e 1,17% (R$ 46,72 milhões), pela Defesa Civil.

Hidrocaldas que apresentaram os prejuízos mais significativos, de R$ 21,96 milhões e R$ 1,21 milhões, respectivamente. Deve-se apontar também que, apesar de a Invesc ter obtido prejuízo bastante módico (R$ 91 mil), diferentemente da situação histórica (prejuízos de R$ 790,08 milhões e R$ 803,12 milhões em 2020 e 2019, respectivamente), esse resultado deve-se ao fato de ela ter deixado de reconhecer como despesas financeiras os valores referentes às Variações Monetárias e Juros Vencidos sobre Debêntures.

[34] A Lei Complementar (estadual) 789/2021 alterou a estrutura administrativa Da Administração Pública Estadual, contudo sua entrada em vigor deu-se em 1º de janeiro de 2022, de modo que não afetou o exercício em análise.

Figura 3: Despesas empenhadas pelos órgãos responsáveis pela segurança pública

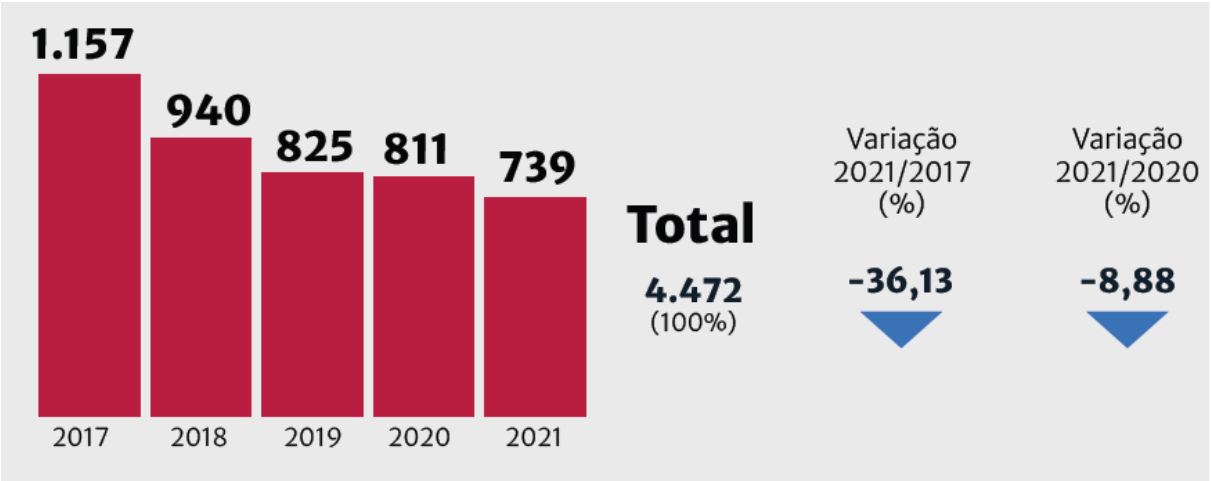


Fonte: Relatório DGO-161/2022.

O Relatório Técnico aponta divergência do valor empenhado no programa 0730 - Gestão de Riscos - informado no Sigef (R$ 8,47 milhões) e no Portal de Transparência do Poder Executivo (R$ 7,88 milhões).

No que concerne aos indicadores de segurança pública, ao examinar os casos de homicídio, feminicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e confronto policial, tem-se verificado redução no número total de mortes violentas no Estado, na proporção de 36,13% em comparação a 2017 e de 8,88% em relação a 2020. O delito de homicídio lidera o *ranking* de crimes violentos que resultam em morte no território catarinense, com 3.797 casos, o que representa quase 85% de um total de 4.472 ocorrências no ano de 2021.

Gráfico 13: Mortes violentas no Estado entre 2017 e 2021



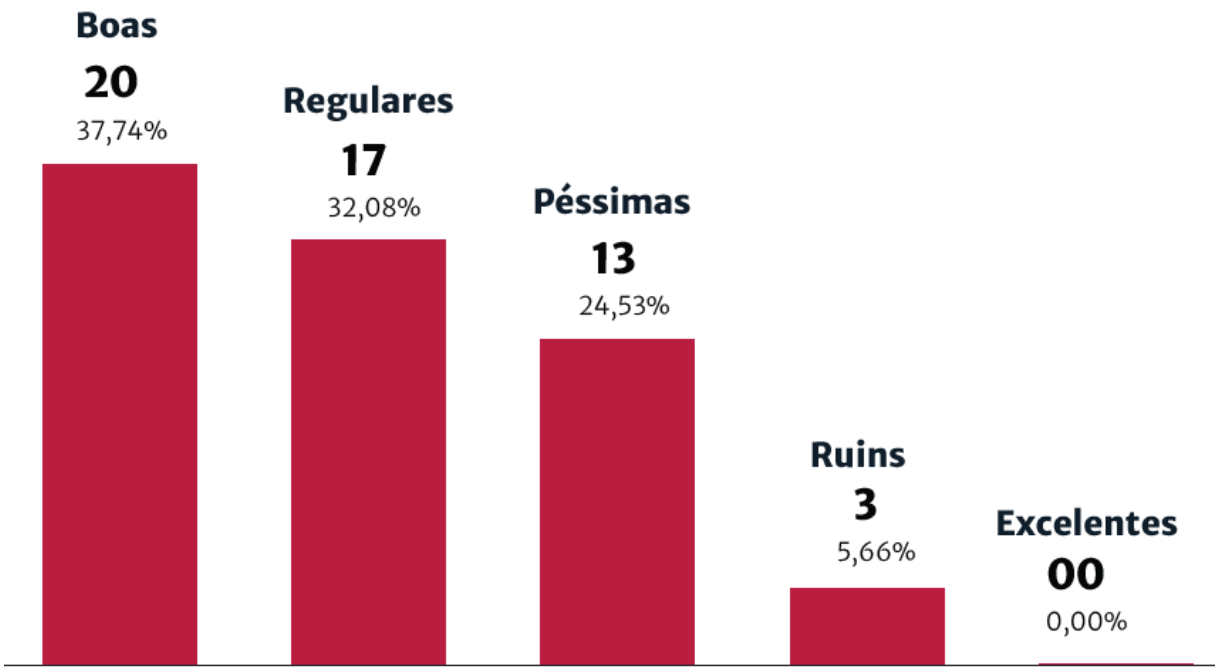
Fonte: Fonte: Site da Secretaria de Estado da Segurança Pública - https://www.ssp.sc.gov.br/files/dinidocs2021/CSSPPO_-_Resultados_2021_-_Revisado.pdf.

No tocante ao sistema prisional, o Estado mantém 53 estabelecimentos, sob a gestão da SAP. O número total de vagas para prisão, qualquer que seja o regime (fechado, aberto e semiaberto) ou internação (para condenados que recebem medida de segurança e cumprem esta medida no Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico) é de 19.281. Entretanto, o Relatório Técnico revela superlotação no sistema carcerário, com 24.289 presos, representando déficit de 5.008 vagas.

A análise por estabelecimento penal demonstra que somente nove deles custodiavam presos dentro do seu limite de vagas, quais sejam: Complexo Penitenciário do Estado (Cope), que fica em Florianópolis; Colônia Penal Agrícola de Palhoça; Casa do Albergado de Florianópolis; Presídios Regionais de Biguaçu e de Blumenau; Unidades Prisionais Avançadas de Porto União, de São José do Cedro e de Maravilha; e Presídio Feminino de Chapecó.

Ainda sobre as unidades prisionais, importa mencionar as informações colhidas pelo Corpo Técnico deste Tribunal no sistema Geopresídios, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, a respeito das condições desses estabelecimentos. Na avaliação, nenhuma das 53 unidades penais apresenta excelentes condições; 20 têm boas condições; 17 classificam-se como regulares; três, como ruins; e 13 são consideradas em péssimas condições.

Gráfico 14: Condições das unidades prisionais catarinenses



Fonte: Conselho Nacional de Justiça - Sistema Geopresídios - Dados das Inspeções nos estabelecimentos Penais. Dados extraídos em 08/03/2022. http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/gera_relatorio.php?tipo_escolha=comarca&opcao_escolhida=31&tipoVisao=estabelecimento.

Manifestação do Governo Estadual

Em resposta à divergência do valor empenhado no programa 0730 - Gestão de Riscos informado no Sigef (R$ 8,47 milhões) e no Portal de Transparência do Poder Executivo (R$ 7,88 milhões), o Governo Estadual acredita que houve equívoco na consulta realizada pelo Corpo Instrutivo desta Corte, pois o Sigef contém informação idêntica à publicada no Portal da Transparência, comprovando com relatório retirado daquele Sistema.

Considerações da Análise Técnica

A Diretoria Técnica competente esclarece que a diferença apontada na monta de R$ 594.358,26 refere-se ao Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar (R$ 239.888,71) e à Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa

Catarina (R$ 354.469,55), ambos na Unidade Orçamentária 41092 - Fundo Estadual de Defesa Civil.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A Procuradoria Especial não se manifestou acerca da divergência de informações do Sigef e do Portal da Transparência. Contudo, trouxe outros questionamentos que merecem considerações desse Relator.

A primeira delas trata do elevado número de feminicídios durante o ano de 2021 (55 casos), o qual representou mais de três vezes o número de latrocínios no mesmo período (17 casos).

Entende o *Parquet* de Contas que, ainda que haja estrutura no Governo Estadual, como a Gerência de Políticas das Mulheres e Direitos Humanos (GEMDH), órgão da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), e o endereço eletrônico “Santa Catarina por Elas”, criado para facilitar o acesso das mulheres ao sistema de proteção e combate à violência, o número ainda é alarmante, merecendo esforços conjuntos do Poder Público e sociedade civil organizada para o enfrentamento do problema.

Traz a luz, também, o processo de auditoria @RLA 19/00938461, para avaliação das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, em trâmite neste Tribunal, e que aguarda a remessa, pelo Gestor, de Plano de Ação com as medidas a serem adotadas e respectivos prazos para a solução ou mitigação da questão. Disso, sugere a expedição de recomendação ao Governo Estadual.

O segundo apontamento é relativo à superlotação das unidades prisionais, em que também sugere recomendação para que o Chefe do Executivo adote providências para evitar o déficit de vagas no sistema carcerário, dando prioridade aos estabelecimentos considerados “péssimos”.

Considerações do Relator

Ao analisar o Relatório do Sigef em confronto com os dados divulgados no Portal da Transparência, verifico que a Área Técnica desta Corte analisou a execução orçamentária do Programa 0730 - Gestão de Riscos - no nível de detalhamento "Unidade Orçamentária (UO)", enquanto o Portal da Transparência detalha tal execução somente até o nível "Unidade Gestora (UG)", ou seja, este Portal não alcança o nível de Unidade Orçamentária.

Com isso, assiste razão ao Governo quando pontua que as informações são idênticas em ambos os canais quando se avaliam os dados até o nível de Unidade Gestora, qual seja, 410092 - Fundo Estadual de Defesa Civil, com valor de R$ 7.877.419,01.

Deve-se atentar que a UO pode ser executada em mais de uma UG, todavia, friso, o Portal da Transparência disponibiliza informações apenas até o nível de UG.

Assim, o montante de R$ 594.358,26, supostamente divergente pelo Corpo Instrutivo, refere-se à soma das Unidades Orçamentárias 41092 - Fundo Estadual da Defesa Civil - dentro das Unidades Gestoras 160085 - Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiros Militar (R$ 239.888,71) e 270024 - Fundo de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (R$ 354.469,55), as quais, somadas à UG 410092 - Fundo Estadual de Defesa Civil, perfazem o montante de R$ 8.471.777,27, valor não visualizado no Portal da Transparência pelos motivos já expostos.

Dessa feita, constata-se que não há a divergência de dados preambularmente suscitada, restando sanado este apontamento.

Sob os pontos destacados pelo Ministério Público de Contas, no que diz respeito à sugestão de recomendação ao Governo para que adote providências para combater a violência contra as mulheres, entendo a auditoria em tramitação neste Tribunal atende o pretendido, vez que possui caráter muito mais abrangente do que a análise empreendida nas contas do Governador do Estado.

No que concerne ao déficit de vagas no sistema prisional, destaco que esta Corte atuou profundamente na temática desde 2012 a partir da auditoria operacional que avaliou este sistema (processo @RLA 12/00527337), em que foi apresentado Plano de Ação pela então Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC, atual SAP), e realizados dois monitoramentos das ações adotadas e seus reflexos na política pública analisada (processos @PMO 17/00667383 e @PMO 19/005665177).

Em suma, os monitoramentos revelaram o incremento de 5.254 entre dezembro de 2012 e setembro de 2017 e outras 5.350 no período entre 2014 e 2019, sendo que o Estado tinha planejamento para construção de novas unidades prisionais entre 2019 e 2020, que resultariam no incremento de vagas e melhoria das condições de aprisionamento. A conclusão da Área Técnica foi que houve um esforço significativo pelo Poder Público Estadual ao efetuar acréscimo de 71,74% no número de vagas entre 2012 e 2019.

Disso, considerando que a temática foi objeto de auditoria operacional recente nesta Corte, em que ficou evidenciado que o Governo Estadual tem se empenhado em mitigar os problemas do sistema carcerário catarinense, não vejo razão para destacar nova recomendação ao Ente.

3.11. PUBLICIDADE

Em 2021, o total de despesa com publicidade e propaganda realizada pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público, incluindo-se as Empresas Não Dependentes, foi de R$ 188,70 milhões, representando 217,16% dos gastos realizados no exercício anterior, que foi de R$ 59,49 milhões.

Esse aumento foi quase que integralmente realizado pelo Poder Executivo, o qual gastou R$ 120,36 milhões a mais com publicidade em 2021 do que em 2020. Destaca-se que R$ 68,38 milhões se deu em campanhas elencadas na ação de

Enfrentamento à pandemia de covid-19 (ação 1113), através do Fundo Estadual de Saúde. Outros R$ 55,00 milhões foram destinados a campanhas de caráter social, informativo e institucional e R$ 8,75 milhões a campanhas de cunho promocional ao setor turístico, altamente impactado pela pandemia.

Os gastos com publicidade realizados pela Assembleia Legislativa, em 2021, somaram R$ 41,44 milhões, o que representa incremento de 4,41% em relação ao exercício de 2020 (R$ 39,69 milhões) e redução de 24,70% em comparação a 2019 (R$ 55,03 milhões).

Além dessas, importante registrar que as despesas com publicidade legal (aquelas que não possuem caráter de propaganda, campanha e afins) somaram R$ 46,80 milhões em 2021, representando aumento em relação a 2020 (R$ 37,70 milhões) no percentual de 24,14%.

Com isso, o total de despesas do Estado com publicidade no exercício de 2021 foi de R$ 235,50 milhões, montante R$ 144,95 milhões superior ao apurado em 2020.

3.12. FUNDO PARA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA (FIA)

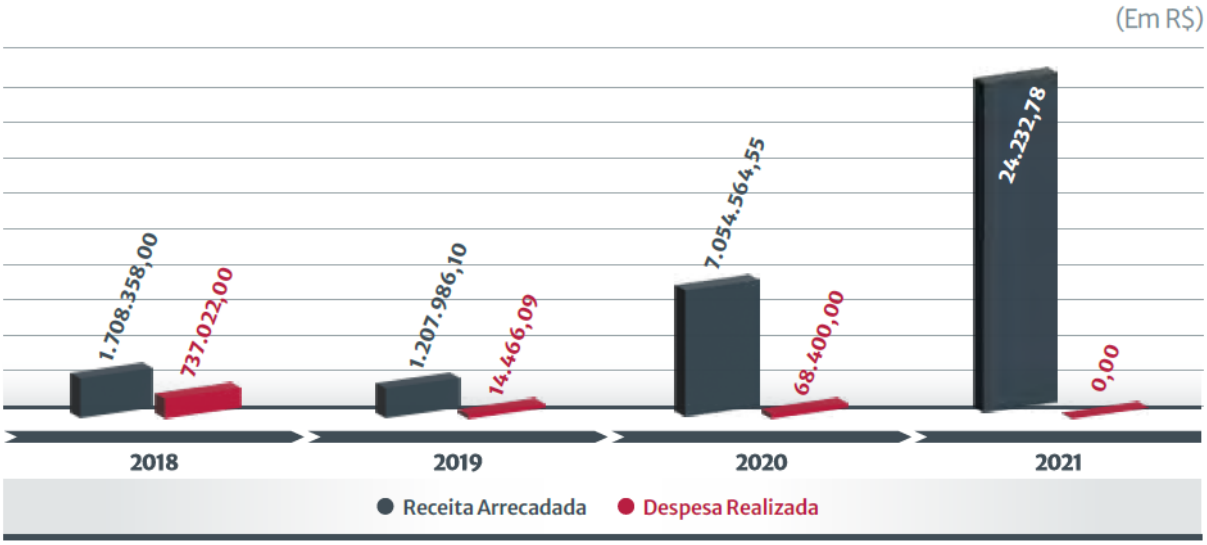
O Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA) é vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SDS).

Na LOA 2021, há previsão de aplicação de R$ 1,08 milhão de recursos deste Fundo, sendo que o valor atualizado alcançou R$ 13,04 milhões. Entretanto, a análise da execução das metas alocadas no orçamento revela que não houve execução no exercício de 2021, de modo que nenhuma meta física foi realizada no âmbito desse Fundo no período em análise.

A arrecadação do FIA no exercício em análise somou R$ 18,14 milhões, o que representa 2,57 vezes o valor arrecadado em 2020. Com isso, a disponibilidade financeira do Fundo, em 31/12/2021, alcançou a quantia de R$ 30,72 milhões.

A situação de baixa aplicação é recorrente no exame das contas prestadas pelo Governador do Estado, como se vê no gráfico a seguir.

Gráfico 15: Receita arrecadada versus despesa realizada no FIA entre 2018 e 2021



Fonte: Sigef- Balanço Orçamentário da Unidade Gestora 260099, Fundo para a Infância e Adolescência, exercícios de 2018 a 2021.

Na proposta de voto que resultou no Parecer Prévio 1/2021, foi realçada a determinação contida nas contas do exercício de 2019[35] para que este Tribunal procedesse à auditoria operacional na SDS, com vistas a identificar a razão da baixíssima aplicação dos recursos do FIA, razão pela qual o Relator das contas de 2020 decidiu aguardar a execução da auditoria.

Em atendimento àquela determinação, foi autuado o processo @RLA 21/00296412, o qual se encontra em análise pela Diretoria de Contas de Gestão (DGE).

[35] PCG 20/00143150.

Manifestação do Governo Estadual

O Governo alega que a aplicação dos recursos do FIA deve obedecer aos Planos de Ação e de Aplicação elaborados pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), em obediência à Resolução 137/2010, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). Porém, o CEDCA não elaborou os referidos planos em 2019 e em 2020 devido à reestruturação da entidade, regularizada em fevereiro de 2020, pouco antes do início da pandemia da covid-19.

Com isso, em 2021, foi lançado edital de chamamento público para assinatura de termo de fomento para seleção de dez projetos elaborados por Organizações da Sociedade Civil (OSC) que tivessem como objeto a execução de projeto no sistema socioeducativo em meio fechado e no valor máximo de R$ 50 mil reais. Entretanto, nenhum projeto recebeu aprovação do CEDCA.

Diante disso, lançou novo edital para seleção de projetos voltados à prevenção, promoção, proteção e defesa de direitos de crianças e adolescentes, cujas propostas encontram-se em análise pelo Conselho, com prazo final de avaliação em 31/05/2022 e para finalização do procedimento de seleção, em 11/07/2022.

Há também, em curso, elaboração de minuta de edital de chamamento público para Celebração de Termo de Fomento e Termo de Convênio para as Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, com publicação prevista para junho de 2022.

Menciona, por fim, que, em decorrência dos contínuos procedimentos de chamamento público, a SDS está iniciando processo de contratação de servidores para formação de quadro para realizar assessoramento técnico ao CEDCA.

Considerações da Análise Técnica

A Diretoria Técnica considera insuficientes os argumentos trazidos pelo Governo Estadual, sobretudo diante da recorrência dos fatos, razão que a leva a manter o apontamento.

Manifestação do Ministério Público de Contas

A manifestação ministerial traz à luz o mandamento constitucional insculpido no art. 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelece prioridade absoluta na efetivação das garantias e direitos de crianças e adolescentes, sendo que os Conselhos de Direitos e os Fundos da Infância e Adolescência devem ser instituídos pelos Entes federados para dar concretude ao que foi preconizado na Carta Magna, em atendimento ao art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Soma, ainda, os Prejulgados 1832 e 1681 do TCE/SC acerca do FIA, sendo que este último esclarece que a execução orçamentária e contábil dos recursos do Fundo deve ser realizada por Órgão designado pelo Poder Executivo, entretanto, devem ser aplicados conforme plano de aplicação aprovado pelo Conselho de Direitos.

Destaca que a baixa execução dos montantes arrecadados pelo FIA foi objeto de ressalva nos pareceres prévios relativos aos exercícios de 2016, 2017, 2018; determinação de realização de auditoria operacional no exercício de 2019; e recomendação nas contas de 2020. Em cumprimento à determinação supramencionada, foi autuado o processo @RLA 21/00296412.

Conclui, a Procuradora de Contas, que a situação enseja ressalva neste parecer prévio e sugere recomendação para que se proceda à utilização integral dos recursos do FIA.

Considerações do Relator

O Governo reconhece o problema de baixa execução de programas custeados com recursos do FIA e, em conjunto com o Conselho de Direitos, vem adotando medidas para sanear este problema, como a abertura de editais de chamamento público e estruturação da SDS para dar o devido apoio técnico ao CEDCA.

Desse modo, entendo que a Administração Estadual deve continuar envidando esforços para dar a correta destinação dos recursos do FIA, de modo que cabe a este

Tribunal de Contas, no parecer prévio do próximo exercício, observar a continuidade das ações adotadas pelos órgãos diretamente relacionados ao Fundo e seus reflexos, bem como o resultado do processo de auditoria @RLA 21/00296412, autuado neste Tribunal em cumprimento à determinação contida no Parecer Prévio 01/2020.

E, com relação ao descumprimento do preceito constitucional do art. 227 e art. 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), ainda que possa ensejar ressalva, entendo não se aplicar para as presentes contas, uma vez que o Governador apresentou as ações desempenhadas no exercício, as quais não geraram destinação dos recursos do FIA por falta de inscrição de projetos que atendessem às normas de aplicação. Desse modo, entendo que não se deve responsabilizá-lo por atos de terceiros, que, no caso em tela, são as entidades desenvolvedoras de tais projetos sociais.

3.13. TRANSPARÊNCIA DAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À COVID-19

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige a transparência dos atos públicos como princípio fundamental da Administração Pública na gestão fiscal.

Esse princípio está diretamente correlacionado ao direito constitucional à informação, insculpido no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal. Para dar maior concretude a este direito, foi sancionada a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Destaca-se que a inobservância dos preceitos da LAI sujeita o gestor público a sanções que podem ir de advertência à ação de improbidade administrativa.

No cenário pandêmico que se iniciou em 2020, ficou ainda mais latente a necessidade de disponibilização de informações à sociedade, sobretudo no tocante à evolução dos casos de covid-19 e às ações para o enfrentamento da doença.

No Portal da Transparência do Estado de Santa Catarina, além do acompanhamento das receitas e despesas voltadas ao enfrentamento da covid-19, é possível acompanhar um conjunto de outras informações relacionadas ao tema, dos quais se destacam os boletins informativos diários, o número das doses de vacinas recebidas e aplicadas e o monitoramento dos casos.

Em âmbito estadual, foi editada a Lei 17.990/2020, a qual dispõe sobre a divulgação de boletins epidemiológicos diários e de relatórios de gastos relacionados à pandemia.

Considerando as exigências previstas no art. 2º da Lei (estadual) 17.990/2020[36], constata-se que o Estado de Santa Catarina não tem divulgado as informações acerca dos números de pessoas com internações hospitalares e que receberam alta médica, inclusive em Centros ou Unidades de Terapia Intensiva (CTI/UTI). Já com relação às demais exigências do referido artigo, observa-se que estão sendo cumpridas.

A *Open Knowledge Brasil (OKBR),* uma Organização da Sociedade Civil, lançou o Índice de Transparência da covid-19, cujo objetivo foi avaliar a qualidade dos dados e das informações atinentes à pandemia do novo coronavírus publicados pela União e pelos estados brasileiros em seus portais oficiais. No último índice divulgado, em 19/08/2021, Santa Catarina aparece na 16ª posição do ranking entre os Estados da Federação.

[36] Art. 2º O Poder Executivo, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde, divulgará, diariamente, boletim epidemiológico relacionado à pandemia da COVID-19, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
I – número de casos notificados;
II – número de pessoas com internações hospitalares;
III – número de pessoas internadas em CTI/UTI;
IV – número de pessoas que receberam alta médica;
V – número de pessoas que receberam alta médica de CTI/UTI;
VI – número de óbitos confirmados;
VII – número de curados; e
VIII – número de testes realizados.

Manifestação do Governo Estadual

O Governador apresentou, em sua manifestação, o painel de informações, denominado “Monitoramento de Leitos de UTI SUS”, disponibilizado no *hotsite* http://transparenciacovid19.sc.gov.br, onde constam diversos dados sobre leitos ativos, ocupados, disponíveis e taxa de ocupação - com destaque para os ocupados por pacientes acometidos pela covid-19. Somente as informações relativas a altas médicas não são publicadas no referido portal, todavia o Governador as considera complementares, não tendo o condão de influir na transparência da gestão pública.

Considerações da Análise Técnica

A análise técnica considera que o painel de informações do Governo Estadual comprova a divulgação dos dados relativos ao número de pessoas com internações hospitalares e internadas em CTI/UTI. Entretanto, ainda que a Administração julgue como complementar a publicação dos dados de pessoas com alta médica, a Lei 17.990/2020 exige sua divulgação, motivo que leva à manutenção deste apontamento pelo Corpo Instrutivo.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Para o MPC, o escopo de avaliação da transparência, via Portal, foi bastante restrito ao focar somente os aspectos relacionados à covid-19, de modo que qualquer descumprimento do regramento, se torna relevante.

Disso, sugere a expedição de recomendação para que sejam cumpridas todas as exigências normativas relacionadas à matéria.

Considerações do Relator

Ao avaliar o apontamento e manifestações posteriores, percebo que não se trata de ato discricionário, como pretende fazer entender o Governador do Estado, pois a Lei de referência é bastante clara ao apontar quais dados devem ser publicizados.

Assim, independentemente da dimensão da análise técnica, é primordial que o Gestor Público cumpra todas as regras de transparência definidas em leis e demais normas relativas à matéria.

3.14. SISTEMA DE CUSTOS

O art. 50, § 3º da LRF determina que a Administração Pública deverá manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Buscando avançar nas normas sobre consolidação das contas públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria STN 634/2013[37], reforçou a obrigatoriedade de os entes da Federação implementarem sistema de informações de custos com vistas a cumprir a legislação correlata.

Sobre o assunto, a Área Técnica deste Tribunal relatou que a Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, desde 2014, vem desenvolvendo ações com fins de promover a implementação de sistema para apuração e controle de custos. Além disso, anotou que tramita nesta Corte de Contas o PMO 16/00509441, que tem por objetivo, em âmbito estadual, manter e implementar a apuração de custos dos

[37] Portaria STN n. 634/2013
[...]
Art. 8º A informação de custos deve permitir a comparabilidade e ser estruturada em sistema que tenha por objetivo o acompanhamento e a avaliação dos custos dos programas e das unidades da Administração Pública, bem como o apoio aos gestores públicos no processo decisório.
1º Os entes da Federação devem implementar sistema de informações de custos com vistas ao atendimento dos arts. 85 e 99 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e do § 3º do art. 50 da Lei Complementar 101/2000.
§ 2º O sistema de informações de custos a ser adotado deve observar o disposto na Resolução 1.366, de 25 de novembro de 2011, do Conselho Federal de Contabilidade, que aprova a NBC T 16.11, e suas alterações posteriores.

serviços públicos, inclusive com a ampliação para outras áreas como saúde, justiça e cidadania e outros.

3.14.1. Avanços Obtidos na Implementação do Sistema de Custos em 2021

Com relação aos avanços obtidos na implementação do sistema de custos do Estado no exercício de 2021, em conformidade com as informações constantes no PMO 16/00509441, o Relatório Técnico destaca alguns avanços obtidos, como o início das tratativas para implementação do sistema no Detran/SC, início das atividades relativas a banco de dados na Secretaria de Estado da Saúde e a busca da intensificação da participação da Secretaria de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) na etapa de validação de apuração de seus custos.

Ainda que tenha sido observado avanços na implementação do sistema de custos do Estado no exercício de 2021, a Área Técnica, diante dos benefícios e da obrigatoriedade legal, recomenda ao Estado de Santa Catarina que permaneça com a implantação de apuração dos custos dos serviços públicos e que a sua conclusão seja o mais breve possível, para o cumprimento do artigo 50, § 3° da Lei Complementar 101/2000.

Manifestação do Governo Estadual

Não houve manifestação do Governo Estadual sobre o tema.

Manifestação do Ministério Público de Contas

Sobre a implantação do Sistema de Custos no Estado, especificamente sobre o processo citado pela Área Técnica, o @PMO 16/00509441, que tem por objetivo, em âmbito estadual, manter e implementar a apuração de custos dos serviços públicos, o Ministério Público de Contas registrou que a instrução processual desenvolveu-se inicialmente com certa celeridade, tendo a Secretaria de Estado da Fazenda encaminhado Plano de Ação para o deslinde da matéria, com o envio de relatórios de acompanhamento com base no plano apresentado.

O Órgão Ministerial também citou que em nenhum momento o Plano de Ação concebido pela Unidade Gestora fora deliberado pelo Tribunal Pleno, o que já havia sido alertado pela área técnica no Relatório DCG-6/2017. De lá para cá, houve a redistribuição dos autos por diversas vezes, com o deferimento da juntada da documentação periodicamente apresentada pela Unidade Gestora.

Após exposição dos fatos, entendeu possível o aproveitamento de tal feito para o desenvolvimento do assunto, sendo premente, todavia, o saneamento processual com vistas à deliberação sobre o Plano de Ação apresentado pela Secretaria de Estado da Fazenda há mais de cinco anos.

Por fim, o Ministério Público de Contas entende que, apesar de aparente lentidão na efetiva implantação do sistema de custos no Estado, a questão possa permanecer como recomendação no parecer prévio do presente exercício, no sentido de que se conclua o sistema o mais rapidamente possível, sem prejuízo da determinação à área técnica para que se proceda ao saneamento do processo @PMO 16/00509441.

Considerações do Relator

Conforme registrado pela Área Técnica, o sistema de custos ainda não foi integralmente implantado pelo Governo do Estado. Para acompanhar a situação, este Tribunal de Contas autuou o processo PMO 16/00509441, ainda em andamento, que tem por objetivo monitorar a implementação da apuração de custos no Estado. Apesar de haver um processo de monitoramento iniciado em 2016, até o momento o Governo do Estado ainda não possui um sistema de apuração de custos integralmente em funcionamento. Diante disso, entendo que a morosidade observada justifica a recomendação para que o Estado adote ações urgentes para implementação do sistema de custos.

Quanto à necessidade de saneamento do processo @PMO 16/00509441, mencionada pela Procuradora de Contas, entendo não ser pertinente ser tratado no presente processo de prestação de contas do Governador.

3.15. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

A Controladoria-Geral do Estado - CGE - criada em 2019, é o órgão central do Sistema Administrativo de Controle Interno e Ouvidoria do Poder Executivo Estadual. Diferentemente da situação relatada em apontamentos anteriores deste Tribunal (anteriores a 2019), que questionavam a autonomia hierárquica do controle interno estadual quando era subordinado à Secretaria de Estado da Fazenda, atualmente a CGE, órgão com *status* de Secretaria, é subordinada diretamente ao Governo do Estado. Atua sobre os pilares da Auditoria-Geral, da Ouvidora-geral e da Corregedoria-Geral.

Em atenção à legislação deste Tribunal de Contas (art. 70 da Resolução TC 06/2001 e Instrução Normativa TC-020/2015), foi encaminhado o Volume 4 – Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo na Prestação de Contas do Governador. De acordo com a Área Técnica deste Tribunal, o referido relatório atende ao estabelecido no inciso II do Anexo I da Instrução Normativa TC-0020/2015. Por sua vez, as demonstrações e as análises compreendidas nos Volumes 1, 2 e 3 da Prestação de Contas do Governador, consolidados pela Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central dos sistemas administrativos de Administração Financeira e Contabilidade e de Planejamento Orçamentário, atendem ao Inciso I do Anexo I da citada Instrução Normativa.

3.15.1. Relatório de Atividades da Controladoria Geral do Estado (CGE)

O Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo apresentou relatório de suas atividades no exercício de 2021 (Volume 4 do BGE). Das atividades informadas, o Corpo Técnico deste Tribunal destacou a concentração de esforços na análise dos processos de aquisições e contratações para enfrentamento da covid-19. Isso ocorreu no âmbito do Programa de Auditoria 006/2020, o qual tem como objetivo verificar a conformidade das contratações por dispensa de licitação nos

processos de compras destinados ao enfrentamento da emergência em saúde decorrente da covid-19.

Com relação às auditorias realizadas pela Autoria-Geral do Estado, o Relatório Técnico destacou as seguintes:

- Auditoria de conformidade que teve o propósito de avaliar a execução do Contrato de Gestão 004/SES/SC/2018 e aferir a regularidade nas contratações realizadas pela Organização Social – IMAS;
- Auditoria Especial realizada na SCPar Porto de São Francisco do Sul S.A., visando avaliar a legalidade e a legitimidade na utilização do Terminal Graneleiro do Porto de São Francisco do Sul – TGSFS;
- Auditoria realizada no SC Saúde, buscando verificar-se a regularidade dos pregões presenciais 28/2011 e 57/2016 e dos Contratos 24/2011 e 118/2016, inerentes à gestão do plano SC Saúde; e
- Auditoria de Avaliação do processo de concessão e pagamento da Gratificação por Participação em Reuniões (JETON) que tem por objetivo avaliar a regularidade do pagamento do jeton no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina (DETRAN).

Foi enfatizado também que o monitoramento permanente da folha, realizado pela Controladoria, só nos primeiros nove meses do ano de 2021, evitou o desembolso desnecessário na ordem de R$ 54,5 milhões. Referido trabalho é feito em parceria com a Secretaria de Estado da Administração (SEA).

Em relação à Ouvidora-geral do Estado (OGE), o relatório de atividades da CGE, cita que o sistema Ouv (0800-644-8500 e ouvidoria.sc.gov.br) recebeu 24.527 manifestações. O índice de manifestações abertas e respondidas em até 20 dias foi de 81,4%. A OGE também monitora a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Em 2021, o órgão recebeu 3.753 pedidos, dos quais 93,6% foram respondidos no prazo de até 30 dias.

Informações sobre a transparência, dados abertos em função da pandemia de covid-19, e Plano de Ação do Programa SC Governo Aberto também constam no relatório de atividades da CGE.

Por fim, sobre as atividades da Corregedoria Geral, o Relatório Técnico deste Tribunal mencionou que, em 2021, o órgão efetuou negociação de Acordo de Leniência (Processo sigiloso) e atuou com uma força-tarefa para emissão de 19 análises de admissibilidades de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) decorrentes da Operação Alcatraz (Processos Sigilosos).

4. ANÁLISES COMPLEMENTARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC) trouxe algumas manifestações e apontamentos no Parecer MPC/879/2022 que não foram abordados no Relatório Técnico ou para os quais não houve manifestação do Governador do Estado, porém merecem a devida análise deste Relator e do Tribunal Pleno desta Corte.

A fim de facilitar a compreensão e a leitura do presente Relatório, optou-se por tratar, destacadamente, neste item, dos pontos trazidos suplementarmente pelo Órgão Ministerial.

4.1. ANÁLISE DAS SUGESTÕES COLHIDAS PELA ALESC EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Parecer Ministerial pontua que, em exercícios anteriores, a Diretoria de Contas de Governo analisava as ações oriundas das reivindicações colhidas pela

Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) nas audiências públicas relativas ao orçamento. Naquelas ocasiões, constaram-se irregularidades que, inclusive, levaram a ressalvas e recomendações nos processos de prestação de contas dos exercícios de 2016 e 2017[38]. Contudo, tal análise deixou de constar do Relatório Técnico a partir das contas do exercício de 2019.

Em face disso, sugere a inclusão de determinação, no parecer prévio das presentes contas, para que a Diretoria Técnica avalie a possibilidade de retomada da referida análise a partir do exercício seguinte.

Apesar de considerar bastante pertinente a sugestão do MPC, não há como se dar efetividade a ela, vez que o orçamento participativo estadual não ocorre na prática, em face da inexistência de tais audiências públicas.

4.2. RENÚNCIA DE RECEITAS

O Relatório Técnico pontua que houve avanços no controle das renúncias de receitas pela Administração Fazendária do Estado. Contudo, os valores estimados nas leis orçamentárias reiteradamente demonstram estarem subestimados frente aos concretamente realizados. Em face disso, sugere que o Governo adote medidas de aprimoramento de estimativa de renúncia de receita, a fim de apresentar este valor no planejamento orçamentário com a maior precisão possível.

Já a Procuradora de Contas relembra que o descontrole das renúncias já foi motivo de Proposta de Parecer Prévio pela rejeição das contas do Governador do exercício de 2016[39], ainda que o Tribunal Pleno tenha seguido voto divergente e deliberado pela aprovação das referidas contas, com inclusão de determinação para

[38] Processos @PCG 17/00171094 e 18/00200720.
[39] Processo @PCG 17/00171094.

a realização de auditoria específica no tema, culminando no processo @RLA 17/00478904, ainda em trâmite nesta Corte.

Ademais, aduz que, mesmo diante do aprimoramento dos controles, o ponto central não é a renúncia em si, mas a falta de avaliação de sua pertinência, sobretudo porque ela implica diretamente nos recursos destinados a setores indispensáveis como a educação e a saúde, razão pela qual a renúncia deve ser avaliada em profundidade para identificar se trará impactos positivos à sociedade.

Nesse sentido, tramita neste Tribunal de Contas o processo @RLA 19/00352343 referente à auditoria operacional realizada para analisar a concessão de benefícios fiscais pelo Estado sob a ótica da gestão e controle, transparência e retorno social.

Por todo o exposto, sugere recomendar o desenvolvimento de mecanismos ainda mais avançados de controle, divulgação para a sociedade e avaliação da totalidade dos benefícios fiscais sob a forma de renúncia.

Vejo que ambas as sugestões são adequadas, oportunas e, sobretudo, complementares. Entretanto, a fim de racionalizar a atuação deste Tribunal de Contas, em especial diante da elevada demanda de atuação do controle externo e da existência de auditoria operacional em andamento nesta Corte, deixo de acolher as sugestões de recomendação por entender que elas já se encontram contempladas no escopo da referida auditoria.

4.3. DÍVIDA PÚBLICA

A Procuradoria de Contas entende que, não obstante a redução da dívida pública exercício em tela, desde as contas prestadas pelo Governador referentes ao

exercício de 2019, não tem havido menção ao assunto nos pareceres prévios emitidos por esta Corte.

Em face disso, entende que se deva formular recomendação ao Governo Estadual, nos moldes da realizada nas contas do exercício de 2018, para que adote providências para contornar o quadro que vem se agravando ao longo dos anos no tocante ao crescimento do passivo (dívida pública), com grave risco de comprometimento do equilíbrio das finanças estaduais.

Soma-se a isso, o quociente da situação patrimonial do Estado, de apenas 0,51, o que indica que há apenas R$ 0,51 para quitar cada R$ 1,00 de dívida total. Tal situação também se encontra refletida no patrimônio líquido negativo do Estado.

Entendo plausível a preocupação da Procuradora de Contas com a evolução da dívida pública.

O Relatório Técnico aponta que a dívida de curto prazo (dívida flutuante) evoluiu 26,50% em relação ao ano anterior, o qual já havia revelado avanço na ordem de 14,33%.

Caminho inverso seguiu a dívida de longo prazo (dívida fundada), com redução de 59,37% em relação ao exercício de 2020, principalmente em virtude da redução das Provisões Matemáticas Previdenciárias. Entretanto, ao se observar a composição da dívida fundada, impressiona o incremento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais na ordem de 244,10% em relação a 2020, superando a monta de R$ 1,32 bilhão.

Diante do grave risco para o equilíbrio das finanças públicas, acompanho a manifestação exarada pelo *Parquet* de Contas.

4.4. PRECATÓRIOS

Diante do aumento do saldo de precatórios do Estado, o MPC entende que a matéria é sensível e merece o controle atento dessa Corte de Contas, motivo pelo qual sugere a expedição de recomendação, nos moldes do procedido no exercício de 2018, tendo em vista não ter sido realizada nos exercícios de 2019 e 2020.

Ao avaliar os valores de precatórios a pagar nos exercícios anteriores, constatei que o incremento do exercício em análise foi de 12,34%, passando de R$ 2,35 bilhões em 2020 para R$ 2,64 bilhões em 2021, o que considero bastante expressivo.

No exercício de 2020, também houve aumento do montante de precatórios em relação ao saldo de 2019 (R$ 2,25 bilhões), porém muito inferior ao atual, alcançando 4,44%. A comparação do saldo de 2019 com o do exercício anterior (R$ 2,61 bilhões) foi bastante satisfatória, pois representou redução de 13,79%.

Já no exercício de 2018, em que foi realizada recomendação acerca da questão, o saldo de precatórios havia sido acrescido em 12,99% em relação a 2017 (R$ 2,31 bilhões).

Lembrando que o assunto também foi objeto de análise na auditoria financeira realizada nas demonstrações contábeis do Estado e, diante da retomada do crescimento do saldo de precatórios, entendo que o Governo deve acompanhar esse crescimento e adotar as medidas necessárias para evitar sua majoração.

4.5. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUMDES

O Relatório Técnico avaliou que o Governo Estadual arrecadou R$ 157,91 milhões, em 2021, por meio do Fumdes. Entretanto, as despesas realizadas no contexto do art. 171 da Constituição Estadual, que se referem à concessão de bolsas

de estudo, pesquisa e extensão a alunos do ensino superior, importaram em somente R$ 31,29 milhões, equivalente a 17,78% do total.

Como já anotado no item 3.6.7 deste Relatório, é bastante estranho o baixíssimo percentual aplicado no exercício em exame, sobretudo quando se compara com os exercícios de 2020 (72,07%) e 2019 (80,71%).

O Governador não se manifestou a respeito desses valores. Entretanto o MPC pontua que a questão foi objeto de ressalva no exercício de 2016, 2017 e 2018 e recomendação em 2017. Traz ainda informações relativas aos processos de monitoramento decorrentes das análises das referidas contas. Por conta disso, sugere a inclusão de ressalva sobre o ponto e recomendação para que se dê a devida destinação da totalidade das receitas do Fumdes.

Entendo que a ausência de lei que obrigue o Estado a destinar integralmente os recursos do Fumdes no exercício de arrecadação afasta a possibilidade de formulação de ressalva.

Sobre a aplicação integral do recurso arrecadado na concessão de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária, importa rememorar o que dispõe o parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar (estadual) 407/2008:

> 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.
> Parágrafo único. **Os recursos** previstos no *caput* deste artigo **poderão, ainda, ser destinados a ações que promovam e ampliem o atendimento no Ensino Médio**, inclusive na educação profissional da rede pública, com vistas a garantir o acesso ao Ensino Superior, quando:
> I – não forem utilizados na forma do caput deste artigo até 31 de julho, se disponibilizados na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso para serem utilizados no primeiro semestre de cada exercício;
> II – não forem utilizados na forma do caput deste artigo até 30 de novembro, se disponibilizados na programação financeira e no cronograma de execução mensal de desembolso para serem utilizados até novembro de cada exercício.

O Relatório Técnico destaca que apenas 17,78% da arrecadação total foi destinada a estudantes do ensino superior, sem qualquer destinação aos alunos do ensino médio, conforme permissivo do art. 5º da Lei Complementar (estadual) 407/2008.

Ademais, depreende-se da Decisão 886/2015, proferida no Processo PMO 12/00062601, citada pelo MPC, que há alunos que requerem as bolsas do art. 171 e não recebem o benefício por falta de recursos. Considerando que os valores arrecadados pelo Fumdes devem ser prioritariamente destinados a estudantes do ensino superior, entendo que o Governo deve envidar esforços para dar a máxima destinação da quantia arrecadada a esses alunos e, na hipótese de restar saldo pela ausência de pretendentes hábeis à concessão da bolsa requisitada, direcioná-lo a ações do ensino médio.

4.6. APLICAÇÃO EM PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

O Relatório Técnico pontua que o Governo Estadual cumpriu com o mínimo constitucional estipulado pelo art. 193 da Constituição Estadual ao destinar mais de 2% de suas receitas correntes à pesquisa científica e tecnológica.

A Procuradora de Contas salienta que esse limite era reiteradamente desrespeitado pela gestão anterior, bem como ocorreu na gestão atual, no exercício de 2020, gerando ressalva, além de determinação, à DGCE, para que promovesse estudo específico a fim de definir quais despesas realizadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc) e pela Empresa de Pesquisa e Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) podem ser admissíveis para os fins do art. 193 supracitado, em face da divergência de posicionamento entre a SEF e o Corpo Técnico desta Corte de Contas.

Nesse contexto, foram autuados os processos @PMO16/00510962 e @PMO 16/00512230, em que a Área Técnica se manifestou no sentido de que todas as despesas da Fapesc podem ser computadas e, quanto à Epagri, as despesas executadas nas Funções 19 (Ciência e Tecnologia) e 20 (Agricultura) e outras despesas executadas em outras funções, mediante comprovação, pela Empresa, de que foram destinadas para tais fins.

Os referidos processos de monitoramento encontram-se em tramitação neste Tribunal, pendente de julgamento pelo Tribunal Pleno. Entretanto, consta do Relatório Técnico que o entendimento explicitado já foi aplicado na avaliação do mínimo constitucional em análise.

Ocorre que a manifestação ministerial naqueles processos demonstra outras nuances que podem denotar impropriedades, tanto no posicionamento da SEF quanto da Diretoria Técnica, em especial no tocante à destinação de metade dos recursos para pesquisa não-agropecuária.

Diante disso, sugere que se determine, à Diretoria Técnica competente, que acompanhe a tramitação do processo @PMO 16/00510962.

Sobre o assunto, importa trazer à baila o disposto no art. 26 da Lei (estadual) 14.328/2008, com a redação alterada pela Lei (estadual) 16.382/2014:

> Art. 26. O Estado de Santa Catarina destinará à pesquisa científica e tecnológica no mínimo 2% (dois por cento) de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se pelo menos metade para pesquisa agropecuária, liberados em duodécimos.

O antigo teor do art. 26 da Lei (estadual) 14.328/2008 destinava exatamente metade dos valores à Epagri e a outra metade, à Fapesc. Todavia, a partir da alteração promovida pela Lei (estadual) 16.382/2014, a repartição não precisa ser mais igualitária, vez que pelo menos metade deve ser destinada à pesquisa agropecuária.

Disso, entendo que não há óbice para o Estado destinar menos de 50% dos recursos para pesquisa não-agropecuária.

Sobre a proposta de determinação para a DGO efetuar o acompanhamento dos processos de monitoramento que tramitam acerca da matéria, considerando que a análise já está sob a responsabilidade desta Diretoria, entendo que se trata de procedimento normal de organização interna do Órgão, não sendo necessária tal recomendação.

4.7. PREJUÍZO HISTÓRICO DA INVESC

Ao realizar análise consolidada dos Balanços Patrimoniais das sociedades de economia mista e empresas estatais, o Corpo Técnico demonstrou o grave problema de liquidez corrente do Estado (capacidade de pagamento das dívidas de curto prazo). Nesse sentido, a Procuradoria de Contas pontua que o problema levou esta Corte de Contas a emitir recomendações ao Estado nos exercícios de 2016 e 2018.

O exame dos demonstrativos revelou, ainda, que a Invesc representa, sozinha, 63,18% de todo o passivo circulante das empresas, bem como vem apresentando resultados negativos (prejuízo) ano após ano, o que impacta negativamente no resultado consolidado das estatais.

O MPC ainda destaca o elevado tempo para a extinção de estatais que se encontram há muito tempo em liquidação, como a Bescor.

Disso, o *Parquet* especial sugere determinação de auditoria para apurar a estrutura da Invesc, diante dos prejuízos que a empresa vem apresentando, e de recomendação ao Estado relativa à baixa liquidez e à extinção das empresas em liquidação.

Na análise das contas do Governador referente ao exercício de 2020 já houve determinação, à DGCE, de realização auditoria na Invesc. Em consulta ao sistema de processo eletrônico deste Tribunal de Contas, verifico que o procedimento

fiscalizatório ainda não foi instaurado, devendo ser observado na análise das próximas contas.

Quanto à recomendação ao Estado, diante da gravidade do problema de baixa liquidez, consultei as prestações de contas do Governador dos dois últimos exercícios, todos da gestão atual. Disso verifiquei que o índice do exercício de 2021 (0,45) se encontra melhor do que nos anos anteriores - 0,38 em 2019 e 0,38 em 2020, todavia muito distante de um patamar razoável.

Dessa feita, acompanho o posicionamento da Procuradoria quanto à necessidade de o Governo Estadual envidar esforços no sentido de aprimorar o índice de liquidez corrente do Estado e de efetuar a efetiva extinção das estatais em processo de liquidação.

4.8. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI ESTADUAL 16.968/2016

Em relação à distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina, instituído pela Lei (estadual) 16.698/2016[40], disciplinada pelo art. 2° da referida norma, a Procuradora de Contas questiona se a forma de utilização do percentual estabelecido pela Lei teria como base o valor empenhado ou o montante total do Fundo.

O Parecer do Órgão Ministerial argumenta que o dispositivo em questão é expresso ao tratar de 90% dos recursos financeiros do Fundo, e não das despesas que foram empenhadas com recursos do Fundo. Que a diferença é decisiva para a conclusão do ponto no presente exercício, assim como no exercício anterior, porquanto não se chegou a empenhar 90% dos recursos do fundo.

[40] Institui Fundo de apoio aos Hospitais Filantrópicos de Santa Catarina, ao Centro de Hematologia e Hemoterapia de Santa Catarina (Hemosc), ao Centro de Pesquisas Oncológicas Dr. Alfredo Daura Jorge (Cepon) e aos Hospitais Municipais.

O assunto foi tratado no item 3.7.2 deste relatório. No entanto, considerando que tal dúvida não foi levantada nos exercícios anteriores, e que, no presente exercício, o órgão ministerial se manifestou após o exercício do contraditório por parte do Governo, a Procuradora de Contas entende que o ponto possa ser objeto de estudo específico na Diretoria de Contas de Governo a fim de sanar a dúvida levantada e analisar a matéria da forma mais adequada aos ditames legais em comento.

Considerando que a questão levantada merece ser avaliada a fim de que não cause insegurança jurídica na aplicação dos recursos do referido fundo nos próximos exercícios, entendo que cabe determinação à Diretoria-Geral de Controle Externo (DGCE) para que promova estudo específico para responder ao presente questionamento efetuado pela Representante do Ministério Público de Contas.

4.9. AVALIAÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE SAÚDE

Ao analisar os indicadores do Plano Estadual de Saúde 2020-2023 no exercício de 2021, a Procuradora de Contas anotou que, dos 20 indicadores analisados, houve o atingimento integral da meta em apenas 9 deles e cumprimento integral de mais de 75% da meta em outros 6 indicadores.

Diante do resultado considerado insuficiente, o Ministério Público de Contas registrou que, na análise do exercício de 2018, foi expedida recomendação no parecer prévio exarado no processo @PCG 19/00311744 no sentido de que se desse o cumprimento das metas previstas no Plano Estadual de Saúde, o que não foi procedido nos exercícios seguintes, apesar da sugestão do órgão ministerial no bojo dos processos @PCG 20/00143150 e @PCG 21/00057779, diante de novos descumprimentos de metas.

Diante dos fatos, a Procuradoria de Contas entende pertinente a expedição de nova recomendação sobre o ponto.

Considerando que neste processo de prestação de contas não foi expedida análise aprofundada sobre o cumprimento das metas do Plano Estadual de Saúde; que o Relatório Técnico não fez apontamentos sobre o tema; e que o Governo do Estado não foi provocado a explicar os motivos do não cumprimento das metas estabelecidas, entendo que a recomendação sugerida não seja oportuna.

Contudo, devido à relevância do tema, entendo que cabe determinação à Diretoria-Geral de Controle Externo (DGCE) para que inclua a avalição do cumprimento das metas do Plano Estadual de Saúde do Governo na Programação de Fiscalização deste Tribunal de Contas.

4.10. GASTOS COM PUBLICIDADE

A Procuradoria de Contas realça os elevados valores dos gastos com publicidade pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Considera justificáveis as despesas executadas pelo Poder Executivo no exercício de 2021, período em que foram realizadas inúmeras campanhas relacionadas à pandemia de covid-19 e outras de caráter social, informativo, institucional e turístico.

Por outro lado, não vislumbra razão para as quantias dispendidas pela Alesc, trazendo os valores de 2017 (R$ 43 milhões), 2018 (R$ 22 milhões), 2019 (R$ 55 milhões), 2020 (40 milhões) e 2021 (41 milhões). Em face disso, sugere determinação para realização de auditoria para averiguar os elevados gastos.

Em consulta ao sistema de processos eletrônicos deste Tribunal, constatei que tramita, nesta Corte, o processo @TCE 16/00560471, relativo à auditoria nas despesas decorrentes da prestação de serviços de propaganda e publicidade do Poder Legislativo nos exercícios de 2014 a 2016, posteriormente convertida em tomada de contas especial (TCE).

Vale lembrar que o valor de 2021 se manteve estável em relação a 2020, ou até menor se fosse considerada a inflação do período, e quase 25% inferior ao de 2019, conforme apontado no item 3.11 deste Relatório.

Diante disso e considerando que o assunto já está sendo tratado no âmbito desta Corte, entendo que se deva aguardar o julgamento final daquele processo, razão pela qual deixo de acatar a sugestão emanada pela Procuradora de Contas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feitas as análises e as discussões necessárias, passa-se ao resgate dos pontos mais relevantes observados na prestação de contas do Estado de Santa Catarina, referentes ao exercício de 2021.

A receita líquida realizada pelo Estado foi de R$ 34,16 bilhões, superando a estimativa para o exercício. A renúncia de receitas alcançou o patamar de R$ 9,59 bilhões (25,14% da receita arrecadada) e houve superávit orçamentário de R$ 413,67 milhões. A maior despesa executada foi no Programa de Gestão Previdenciária, atingindo R$ 7,27 bilhões. Dentre os programas temáticos, observou-se destaque ao programa de valorização dos profissionais da educação, no qual foram gastos R$ 3,09 bilhões.

Das demonstrações contábeis, verificou-se melhora da situação patrimonial do Estado, impactada principalmente pela alteração de procedimento de cálculo das Provisões Matemáticas Previdenciárias, relacionadas ao RPPS. O Quociente do Saldo Patrimonial (Ativo total/Passivo total) resultou em 0,51, apresentando melhora substancial em relação ao exercício anterior, que foi de 0,23. O resultado patrimonial foi positivo no valor de R$ 134,61 bilhões, revertendo a situação do exercício anterior, que teve variação patrimonial negativa de R$ 215,20 bilhões.

No tocante ao registro e à evidenciação dos elementos patrimoniais, constatou-se que o Estado não fez o tratamento correto dos riscos fiscais (passivos contingentes

e demais riscos fiscais), fato que gera perda na qualidade das informações do Balanço Patrimonial.

Ainda sobre a análise das demonstrações financeiras, durante o exercício de 2021, a DGO executou auditoria financeira no Estado, que resultou na identificação de quatro distorções e/ou deficiências de controles internos. Apesar das não conformidades, a Equipe Técnica fez constar que não teve conhecimento de nenhum fato extra que levasse a crer que o Balanço Geral do Estado de Santa Catarina, do exercício em análise, contenha distorções relevantes que possam alterar a informação divulgada sobre a situação patrimonial, financeira e orçamentária em 31/12/2021.

Em relação às Estatais, em 2021, a Administração Indireta do Governo do Estado foi composta de 21 empresas, sendo 17 em atividade e quatro em fase de liquidação. A análise consolidada das Demonstrações de Resultado do Exercício demonstrou que o lucro líquido das empresas estatais, durante o exercício de 2021, atingiu o montante de R$ 1,50 bilhão, ainda que algumas tenham obtido prejuízo no ano. Os pontos desfavoráveis destacados continuam sendo os resultados negativos da Invesc e o elevado tempo para a extinção de estatais que se encontram há muito tempo em liquidação, como a Bescor.

Passando ao resultado da gestão fiscal, todos os Poderes e Órgãos do Governo do Estado cumpriram o limite da despesa com pessoal. O Estado também cumpriu as metas fiscais do exercício de 2021, com exceção da meta de despesa total. Contudo, as receitas acompanharam o crescimento das despesas e houve superávit orçamentário. Ademais, em decorrência da situação de calamidade pública presente no exercício de 2021, as metas fiscais foram dispensadas de cumprimento, conforme consubstanciado no art. 65 da LRF.

Ainda sobre as metas fiscais, o resultado primário representou destaque positivo na prestação de contas, pois superou 169,49% da meta estabelecida na LDO (R$ 1,35 bilhão), chegando a um resultado de R$ 3,65 bilhões, ultrapassando a meta em R$ 2,29 bilhões.

Com relação à previdência, em 2021, o Estado registrou déficit atuarial na ordem de R$ 87,33 bilhões, menor do que o apurado em 2020, que foi de R$ 217,83 bilhões. Tal redução se deve à reversão das provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo. Sobre as medidas para redução do déficit atuarial, foi relatado que a reforma da previdência promovida pela Lei Complementar (estadual) 773/2021 não é suficiente para seu equacionamento, de tal forma que persiste a necessidade de adoção de novas medidas por parte do Estado para corrigir o desequilíbrio.

Quanto à aplicação do mínimo constitucional na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o Estado aplicou 27,40% da base de cálculo (receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências), enquanto o mínimo exigido é 25%. Vale mencionar que, historicamente, o Estado descumpria este preceito constitucional, sendo motivo de ressalvas nas contas prestadas anualmente pelo Governador nos exercícios anteriores.

Continuando no assunto educação, a exigência prevista na Constituição Estadual para destinação mínima para assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no território catarinense (5% do valor aplicado na MDE) foi cumprida em 2021. O Estado destinou 5,26% da base de cálculo, fato inédito, visto que foi a primeira vez que se verificou o atingimento do mínimo a ser destinado para tal finalidade.

Outro ponto destacado foi a necessidade de atenção quanto à baixa aplicação dos seguintes recursos: do salário-educação - foi executado apenas 56,42% das receitas da contribuição do salário-educação; do Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA) – não houve qualquer destinação dos recursos do FIA no exercício em análise, sendo que a disponibilidade financeira do fundo em 31/12/2021 alcançou R$ 30,72 milhões; e do Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (Fumdes) - foi executado apenas 17,78% da arrecadação do fundo no exercício. Apesar de não haver descumprimento legal nas situações relatadas, ficou registrada a necessidade de esforços do Governo Estadual para a promover a aplicação responsável dos recursos.

Por fim, cabe relembrar que o Estado aplicou em ações e serviços públicos de saúde o correspondente a 14,45% da base de cálculo (receitas oriundas dos impostos por ele instituídos e dos recursos decorrentes de transferências da União, deduzidos os valores dos Municípios), enquanto o mínimo constitucional exigido é 12%. O percentual aplicado em 2021 foi o maior do último quinquênio. Destaca-se, ainda, que, no exercício de 2021, não houve auxílio financeiro ligado à Lei Complementar 173/2020 para o enfrentamento da covid-19. Entretanto, o Estado de Santa Catarina recebeu, no referido exercício, R$ 226,82 milhões para mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública e enfrentamento da pandemia.

Ante o exposto, nota-se que as contas do Estado de Santa Catarina estão balizadas pela responsabilidade na gestão fiscal, em conformidade com os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal. É perceptível a evolução das contas do Estado, principalmente pela verificação do cumprimento de algumas exigências observada de forma inédita nas contas do último quinquênio. Também se constatam os esforços do Governo do Estado para atender aos apontamentos desta Corte de Contas efetuados nas prestações de contas dos exercícios anteriores.

Para terminar, reforça-se que ao longo do relatório foram feitas observações e sugestões de melhoria que consolidam as discussões apresentadas. Algumas demandam esforços do Governo e outras deste próprio Tribunal de Contas. No entanto, considerando o rito previsto no Regimento Interno desta Casa, os direcionamentos e os encaminhamentos serão consignados na Proposta de Conclusão de Parecer Prévio, que, em momento oportuno, irá compor o presente processo de prestação de contas.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA GERAL

CONCLUSÃO DA APRECIAÇÃO, REALIZADA NA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE 1º/06/2022, DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2021 PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Processo n.: @PCG 22/00044040
Assunto: Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina relativa ao exercício de 2021
Responsável: Carlos Moisés da Silva
Unidade Gestora: Governo do Estado
Unidade Técnica: DGO
Parecer Prévio - Prestação de Contas Governador - n.: 1/2022

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO**, observando o que dispõe a Constituição Estadual e a Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); e

CONSIDERANDO que o art. 59, inciso I, da Constituição do Estado, estabelece que compete ao Tribunal de Contas "apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, as quais serão anexadas às dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública 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 2021 foram prestadas pelo Governador do Estado dentro do prazo constitucional, com as peças consignadas no art. 69 da Resolução n. TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RITCE/SC);

CONSIDERANDO a análise técnica realizada pelos Auditores Fiscais de Controle Externo deste Tribunal de Contas, em conformidade com os arts. 72, 73 e 73-A do RITCE/SC;

CONSIDERANDO as contrarrazões apresentadas pelo Poder Executivo, no exercício do contraditório previsto no art. 73, § 4º, do RITCE/SC;

CONSIDERANDO o Parecer exarado pelo Ministério Público de Contas/SC, em atenção aos arts. 108 da Lei Complementar (estadual) 202/2000 e 74 do RITCE/SC;

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

CONSIDERANDO que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal, sobre as Contas Anuais do exercício de 2021 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 e indireta de qualquer dos Poderes e Órgãos do Estado, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, em consonância com os arts. 58, parágrafo único, e 59, inciso II, da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que o exame das Contas do Governo do Estado, relativas ao Exercício de 2021, indicam que o Balanço Geral do Estado representa adequadamente a posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2021;

Documento assinado por com certificacao digital padrao ICP-Brasil (Medida Provisoria n2.200-2, de 24/08/2001)
Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi e outros.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2200044040 e o codigo: A762F

1. EMITE PARECER pela ***APROVAÇÃO*** das Contas de Governo, relativas ao exercício de 2021, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor CARLOS MOISÉS DA SILVA, com vistas ao julgamento pela Assembleia Legislativa, com as seguintes recomendações:

1. Recomendações:

1.1. Adotar medidas para que o Módulo Acompanhamento Meta Física do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef) seja preenchido de forma adequada e tempestiva, em consonância com os planos orçamentários, ao longo de toda a execução orçamentária (item 3.1.3 do Relatório do Relator);

1.2. Promover ampliação das medidas e contínuos avanços no planejamento, nas orientações e nos controles internos dos órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo para eliminação de ocorrências de despesas sem prévio empenho e sem registro contábil, redução de despesas de exercícios anteriores e cancelamento de despesas liquidadas sem justificativas plausíveis e respectivos registros (itens 3.2.3.1, 3.2.3.2 e 3.3.1.1 do Relatório do Relator);

1.3. Adotar procedimentos visando à recuperação dos valores inscritos em Dívida Ativa, diante do volume de provisões com perdas e o volume de cobranças, demonstrando baixíssima eficiência, por parte do Estado, na cobrança dos referidos créditos (item 3.3.3.1 do Relatório do Relator);

1.4. Empregar ações para corrigir as inconsistências assinaladas em auditoria financeira realizada por este Tribunal de Contas nas Demonstrações Financeiras do Estado (itens 3.3.3.2.2, 3.3.6, 3.1.3, 3.3.1, 3.4.6 e 4.4 do Relatório do Relator);

1.5. Adotar medidas que busquem o reequilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (item 3.5 do Relatório do Relator);

1.6. Implementar ações para que o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) seja alimentado com dados corretos e atuais, bem como para retificar os dados relativos ao exercício de 2021 (item 3.6.8 do Relatório do Relator);

1.7. Manter o desenvolvimento de ações para o alcance das metas definidas no Plano Estadual de Educação 2015-2024 (item 3.6.9 do Relatório do Relator);

1.8. Desenvolver ações para o aprimoramento do índice de liquidez corrente do Estado, sobretudo na Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (Invesc), inclusive com a promoção da efetiva extinção das estatais em processo de liquidação (itens 3.9 e 4.7 do Relatório do Relator);

1.9. Adotar providências para cumprir integralmente as exigências normativas relacionadas à transparência dos atos públicos, com enfoque nos itens destacados neste processo, relativos às emendas impositivas e à retificação do valor total da despesa líquida com pessoal no Relatório de Gestão Fiscal consolidado (RGF), referente ao 3º quadrimestre de 2021 (itens 3.2.4 e 3.4.2 do Relatório do Relator);

1.10. Promover a implementação efetiva do sistema de custos o mais breve possível (item 3.14.1 do Relatório do Relator);

1.11. Adotar providências para impedir o avanço do passivo do Estado (dívida pública), a fim de garantir o equilíbrio das finanças públicas (itens 3.3.3.2 e 4.3 do Relatório do Relator);

Documento assinado por com certificacao digital padrao ICP-Brasil (Medida Provisoria n2.200-2, de 24/08/2001)
Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi e outros.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2200044040 e o codigo: A762F

1.12. Promover a máxima destinação dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (Fumdes), pelo Fundo Estadual para Infância e Adolescência (FIA) e na rubrica do salário-educação (itens 3.6.6, 3.6.7, 3.12 e 4.5 do Relatório do Relator).

2. Determinar à Diretoria-Geral de Controle Externo que:

2.1. inclua, na Programação de Fiscalização deste Tribunal de Contas, procedimentos de fiscalização acerca dos seguintes temas:

2.1.1. Tratamento contábil dos Riscos Fiscais e Passivos Contingentes do Estado (item 3.4.6 do Relatório do Relator);

2.1.2. Registros contábeis do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev) e todas as alterações de procedimentos contábeis observadas nos últimos exercícios (item 3.5 do Relatório do Relator);

2.1.3. Cumprimento das metas do Plano Estadual de Saúde 2020-2023 (item 4.9 do Relatório do Relator);

2.2. realize estudo específico quanto à interpretação mais adequada para a análise do art. 2º da Lei (estadual) n. 16.968/2016 (item 4.8 do Relatório do Relator).

Plenário do TCE/SC, em 1º de junho de 2022.

.....
Conselheiro ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR
Presidente

.....
Conselheiro CESAR FILOMENO FONTES
Relator

.....
Conselheiro HERNEUS JOÃO DE NADAL

.....
Conselheiro JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI

.....
Conselheiro LUIZ EDUARDO CHEREM
Presidente

Documento assinado por com certificacao digital padrao ICP-Brasil (Medida Provisoria n2.200-2, de 24/08/2001)
Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi e outros.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2200044040 e o codigo: A762F

.....
Conselheiro GERSON DOS SANTOS SICCA
(art. 86, *caput*, da LC n. 202/2000)

.....
Conselheiro CLEBER MUNIZ GAVI
(art. 86, *caput*, da LC n. 202/2000)

.....
Fui presente: CIBELLY FARIAS
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas/SC

Documento assinado por com certificacao digital padrao ICP-Brasil (Medida Provisoria n2.200-2, de 24/08/2001)
Esse documento foi assinado digitalmente por Cleber Muniz Gavi e outros.
Para verificar a autenticidade acesse http://salavirtual.tce.sc.gov.br e informe o numero do processo: 2200044040 e o codigo: A762F