

Para onde vai o seu dinheiro 15



Versão simplificada do
Parecer Prévio sobre as contas
prestadas pelo Governador
do Estado ao Tribunal de
Contas de Santa Catarina

EXERCÍCIO 2016

Para onde
vai o seu
dinheiro 15



Para onde vai o seu dinheiro 15

Versão simplificada do Parecer Prévio sobre
as contas prestadas pelo Governador do Estado
ao Tribunal de Contas de Santa Catarina

(Conforme art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000)

Contas do Governo — Exercício 2016

Tribunal de Contas de Santa Catarina
Assessoria de Comunicação Social
Coordenação de Publicações

SUPERVISÃO Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior
COORDENAÇÃO EDITORIAL Assessoria de Comunicação Social
TEXTOS André Lückman (MTb./SC 01782 JP)
REVISÃO GRAMATICAL Josa Coelho Irigoite
COMITÊ EDITORIAL Gissele Souza de Franceschi Nunes
Guilherme Back Koerich
Jânio Quadros
Jonny Winston Drews
Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (MTb./SC 01080 JP)
Magda Audrey Pamplona (MTb. SC 02228 JP)
ILUSTRAÇÕES Felipe Parucci
PLANEJAMENTO GRÁFICO Ana Sofia Carreço de Oliveira (DRT/SC 4709)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S231	Santa Catarina. Tribunal de Contas Para onde vai o seu dinheiro 15: versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina: contas do governo - exercício 2016. – Florianópolis : Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2017.
	94 p.
	1. Administração pública - Contas. 2. Tribunal de Contas - Parecer. I. Título.
	CDU 341.3852

Ficha catalográfica: Sílvia M. B. Volpato - CRB 14/408

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

Sumário

	6	Apresentação
	8	Introdução: o TCE e suas atribuições
	16	Despesa Orçamentária
	28	Educação
	42	Saúde
	54	FIA – Fundo para Infância e Adolescência
	60	Equilíbrio das Contas
	70	Transparência e Governança
	82	Parecer Prévio

Apresentação

Esta é a 15ª edição do *Para onde vai o seu dinheiro*, publicação que visa ampliar a transparência sobre a administração do Governo do Estado de Santa Catarina e, conseqüentemente, fortalecer a democracia por meio do conhecimento sobre a gestão pública.

Trata-se de versão simplificada do parecer prévio do Tribunal de Contas de Santa Catarina, que todos os anos realiza a análise da execução orçamentária e financeira do Estado e encaminha suas conclusões para julgamento na Assembleia Legislativa. Faz parte do trabalho do Tribunal de Contas, portanto, monitorar, avaliar e orientar a atuação da gestão pública, visando ao interesse público.

O Estado de Santa Catarina tem 295 municípios, e se espera que as ações do Governo atendam aos interesses de seus quase 7 milhões de habitantes. Assim como 2015, o exercício de 2016 foi marcado por crise econômica, o que fez com que o Poder Executivo tivesse menos recursos do que era esperado para dividir entre suas funções principais: saúde, educação, segurança e demais responsabi-

lidades. Esse contexto influencia a análise dos atos da administração pública, mas não a exime das responsabilidades — pelo contrário, exige aperfeiçoamento, investimentos em gestão e eficiência, a fim de cumprir dignamente sua função perante a sociedade.

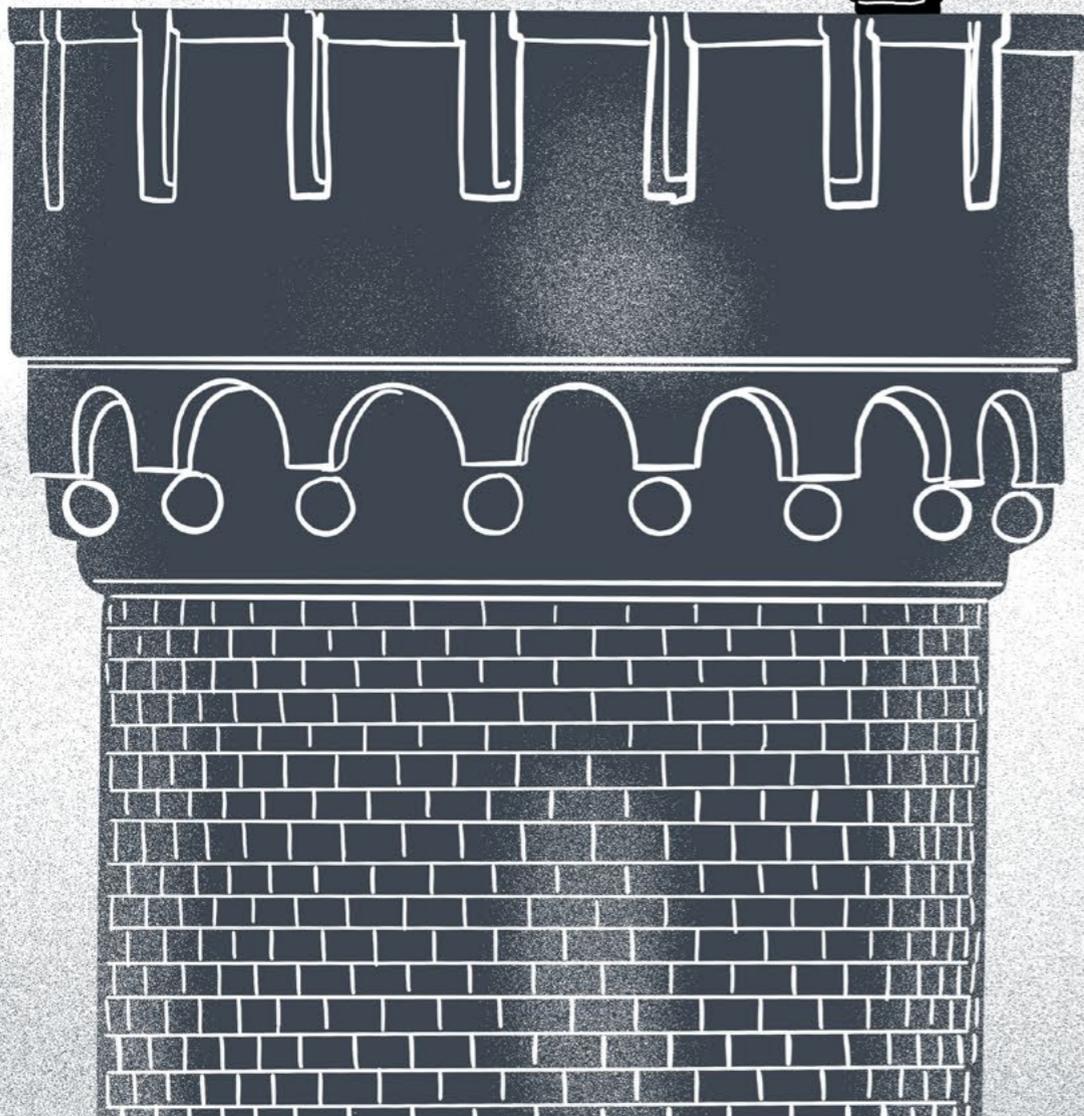
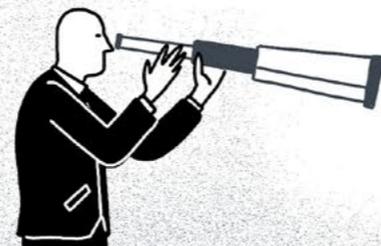
Dessa forma, nesta publicação, você poderá ter uma visão geral da aplicação de recursos públicos do último exercício, mas não limitada a 2016: algumas análises permitem visualizar também como vêm sendo conduzidas certas áreas da administração pública e projetos ao longo dos últimos anos.

Pretende-se, com o *Para onde vai o seu dinheiro*, estimular o sentimento de cidadania, da consciência e da responsabilidade social.

Tenha uma boa leitura!

CONSELHEIRO LUIZ EDUARDO CHEREM
Presidente do TCE/SC

Introdução: o TCE e suas atribuições



Antes de entrar nas despesas específicas do Governo de Santa Catarina durante o ano de 2016, convém contextualizar a importância da fiscalização e do controle dos gastos na administração pública.

Quando elegemos um cidadão para comandar a administração do Estado, estamos delegando a ele o poder e a responsabilidade de utilizar os recursos públicos, recolhidos principalmente por meio dos impostos.

No entanto, delegar essa responsabilidade ao governador não significa abrir mão da participação. Pelo contrário, a própria Constituição Brasileira prevê a **participação popular** nessa fiscalização e controle da administração, a fim de direcioná-la ao encontro do interesse público.

A Constituição traz vários exemplos, mas se pode destacar o art. 5º (dos direitos e garantias fundamentais) como um dos mais ricos neste sentido: ele assegura o acesso à informação dos órgãos públicos para todas as pessoas, garante o direito de petição, o processo contra ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública e o controle da conduta dos agentes públicos, entre outras garantias e provisões.

Além da participação popular, a Constituição prevê ainda a existência de controles internos (art. 74), exercidos de dentro do próprio órgão público, e de controles externos (art. 75), feitos de um órgão para outro. Esse tipo de controle externo pode ser desdobrado entre o político, realizado pelo Poder Legislativo; e o técnico, que abrange a fiscalização contábil,



financeira e orçamentária. Na fiscalização técnica, destacam-se as equipes dos tribunais de contas.

As principais atribuições dos tribunais de contas, como o TCE/SC, são:

- ❖ apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo governador do Estado e pelos prefeitos municipais;
- ❖ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos;
- ❖ apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal;
- ❖ fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a municípios, por meio de convênios, e de subvenções a entidades privadas;
- ❖ auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado e as câmaras municipais no exercício do controle externo;
- ❖ responder a consultas sobre questões relativas à matéria sujeita a sua fiscalização;
- ❖ apurar denúncias sobre supostas irregularidades cometidas em órgãos públicos estaduais e municipais;
- ❖ exercer o controle fiscal do Estado e municípios catarinenses, a partir da verificação do cumprimento das normas relativas à gestão fiscal previstas na Lei.

Convém ressaltar que o parecer prévio do Tribunal de Contas tem natureza administrativa, como órgão especializado e independente, sem estar subordinado aos Poderes que auxilia. Os órgãos que efetivamente julgam as contas do chefe do Executivo, com base no parecer do Tribunal, são a Assembleia Legislativa, no caso do governador, e as câmaras de vereadores, nos casos das contas encaminhadas pelos prefeitos.

Bases legais e resultados

Entre as principais fontes para o trabalho de fiscalização do TCE/SC estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei nº 4.320/1964 (estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), além dos três instrumentos de planejamento do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Isso significa bastante trabalho: o Relatório Técnico das contas de 2016, por exemplo, tem 252 páginas detalhando as ações do Governo.

A apreciação das contas do Governo normalmente motiva a elaboração de ressalvas, recomendações e determinações por parte do Tribunal, que, por vezes, resultam em processos de monitoramento a fim de acompanhar as providências de correção ou ajuste efetivamente adotadas pelo poder público. Entre 2010 e 2015, o Tribunal arquivou 39 processos de monitoramento (sendo que 34 deles foram encerrados pelo atendimento das observações feitas). Atualmente, estão em tramitação 40 processos de monitoramento.

Um bom exemplo de resultado alcançado pelo trabalho do TCE/SC foi o esclarecimento do chamado “cancelamento de despesas liquidadas”, ou seja, o cancelamento pelo Estado do registro da despesa e o consequente não pagamento do serviço ou produto já entregue pelo fornecedor ou prestador de serviço. Esse tipo de situação só deve acontecer pontualmente, em situações extraordinárias e com a devida justificativa, como, por exemplo, na devolução de um produto.

Essa prática (que contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal) foi motivo de sucessivas recomendações e ressalvas na apreciação das contas pelo TCE/SC, até que o Governo implementou

melhorias no registro de informações e na forma de extraí-las do Sistema Integrado de Planejamento (Sigef), a fim de permitir a distinção dos cancelamentos. Com isso, ficou claro que não se tratava somente de infração à legislação, mas correção de lançamentos indevidos após a despesa passar pelo estágio da liquidação. A diferença de valores apurados pelas equipes técnicas caiu de R\$ 1,51 bilhão para R\$ 993,88 milhões.

Depois disso, o TCE/SC implementou novo processo de monitoramento para que a Secretaria de Estado da Fazenda implante, “de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas”.



Parecer prévio de 2016

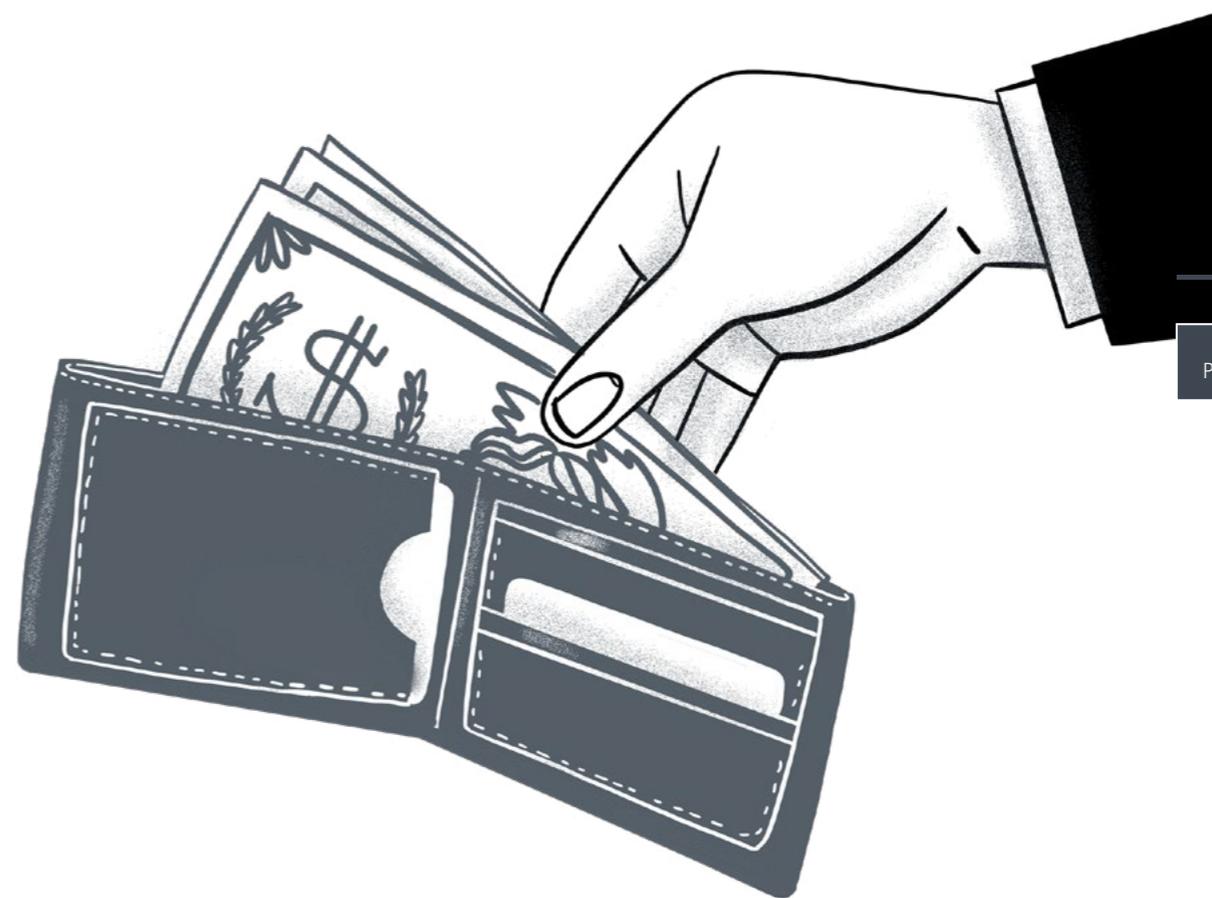
Na apreciação das contas do Poder Executivo de 2016, o Tribunal Pleno não acompanhou o **voto** do relator do processo, o conselheiro Luiz Roberto Herbst, que propôs parecer pela rejeição das contas apresentadas pelo Governo. Dos seis conselheiros presentes à sessão, três acataram o parecer prévio elaborado com base no voto divergente do conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall e no parecer do Ministério Público de Contas, que se manifestaram pela aprovação das contas. Dois votaram com Herbst – o presidente do TCE/SC vota apenas em caso de empate.

Ao fundamentar o seu voto, o conselheiro Wan-Dall explicou que buscou ser coerente com o parecer prévio que tratou das contas de 2015, quando o Pleno acolheu por unanimidade a sua proposta de aprovação das contas. “O cenário verificado naquele momento não se alterou de modo significativo, e as dificuldades encontradas para administrar a máquina pública no exercício de 2016, do mesmo modo, permanecem”, enfatizou, acrescentando que as “as principais restrições apontadas naquele exercício se repetiram em relação a 2016”.

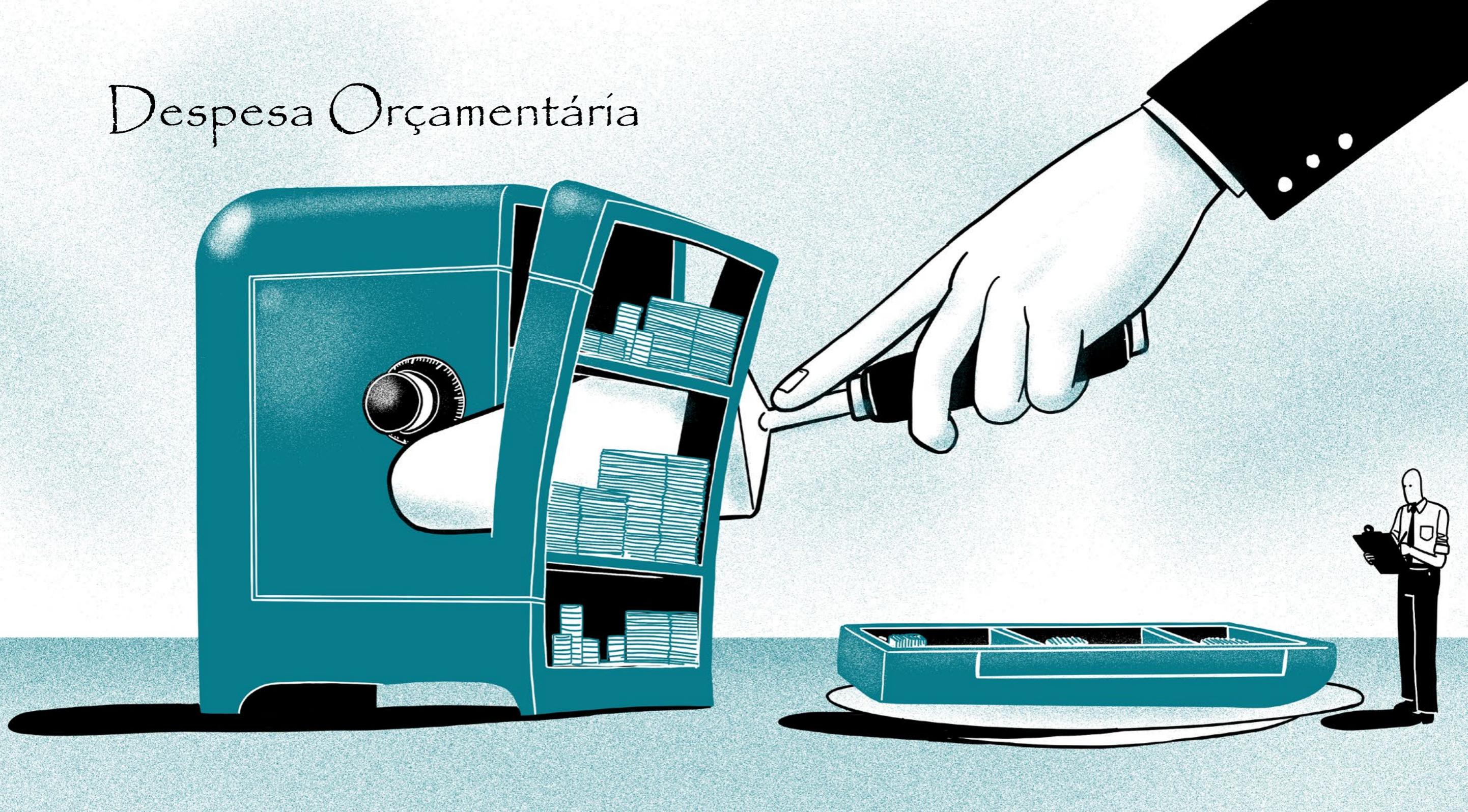
Dessa forma, foi encaminhado ao julgamento da Assembleia Legislativa de Santa Catarina o parecer prévio pela aprovação das contas do Governo do Estado em 2016, incluindo 18 ressalvas, 14 recomendações e 5 determinações.

Os principais pontos das contas do governo e do parecer prévio estão descritos com mais detalhes nos capítulos a seguir.

O TCE/SC tem sete conselheiros, que avaliam o parecer prévio elaborado pelo conselheiro relator responsável pelo processo de cada ano. O relator encaminha suas considerações e seu voto para o Tribunal Pleno, onde cada conselheiro faz uma análise para manifestar sua posição, podendo, inclusive, apresentar voto divergente.



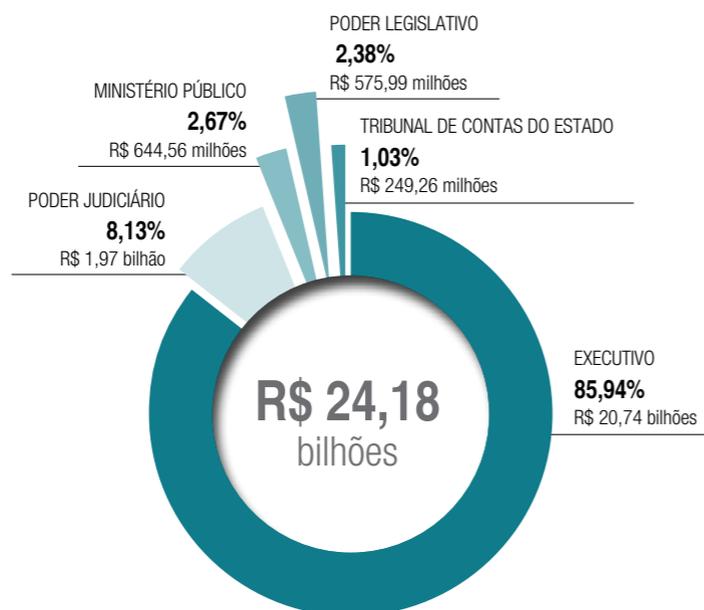
Despesa Orçamentária



A despesa efetivamente realizada pelo Governo de Santa Catarina durante o ano de 2016 foi de R\$ 24,18 bilhões. Essa conta traduz todos os gastos oficiais do Estado naquele ano, incluindo salários, previdência, manutenção da máquina pública, educação, saúde e segurança, entre outras obrigações.

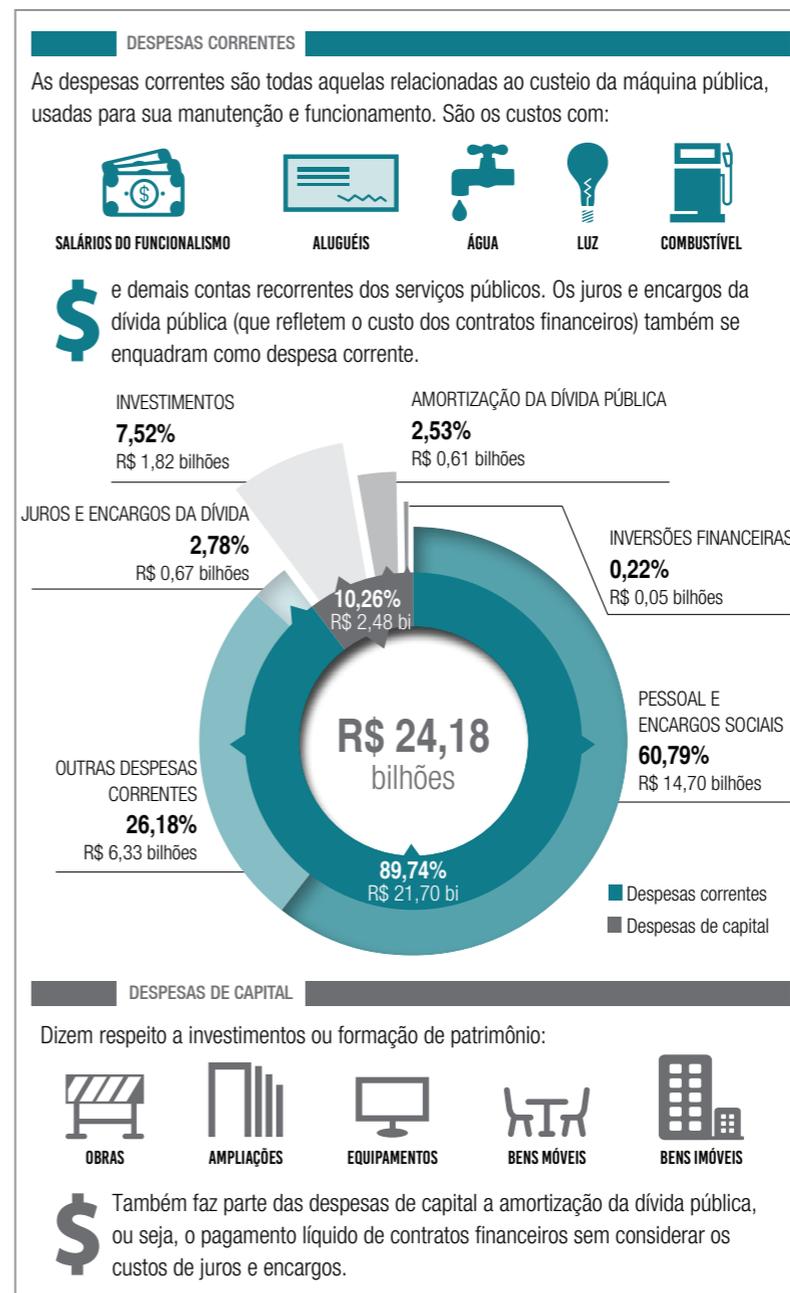
O maior volume das despesas, na ordem de R\$ 20,74 bilhões (85,79%), foi gerenciado pelo Poder Executivo, que concentra a maior parte da estrutura e dos serviços prestados à população. Completam essa despesa os gastos do Poder Judiciário (R\$ 1,97 bilhão ou 8,13%), do Poder Legislativo (R\$ 575,99 milhões ou 2,38%) e dos Órgãos Constitucionais – Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, R\$ 644,56 milhões (2,67%) e R\$ 249,26 milhões (1,03%), respectivamente.

COMPOSIÇÃO DA DESPESA POR PODER E ÓRGÃOS CONSTITUCIONAIS



Fonte | Relatório de Execução Orçamentária de 2016 – por Poder e Órgão/Grupo de Despesa – SIGEF/SC.

Para começar a analisar esses gastos, primeiramente, é preciso diferenciar as despesas de capital das despesas correntes:



Do total dos gastos realizados pelo Estado em 2016 (R\$ 24,18 bilhões), 89,74% se referem a despesas correntes (R\$ 21,70 bilhões), e 10,26%, a despesas de capital (R\$ 2,48 bilhões).

Com essa proporção, é possível dizer de maneira aproximada que, de cada **R\$ 100** gastos pelo governo, **R\$ 90** foram para manter a estrutura existente, e apenas **R\$ 10** viraram investimento.

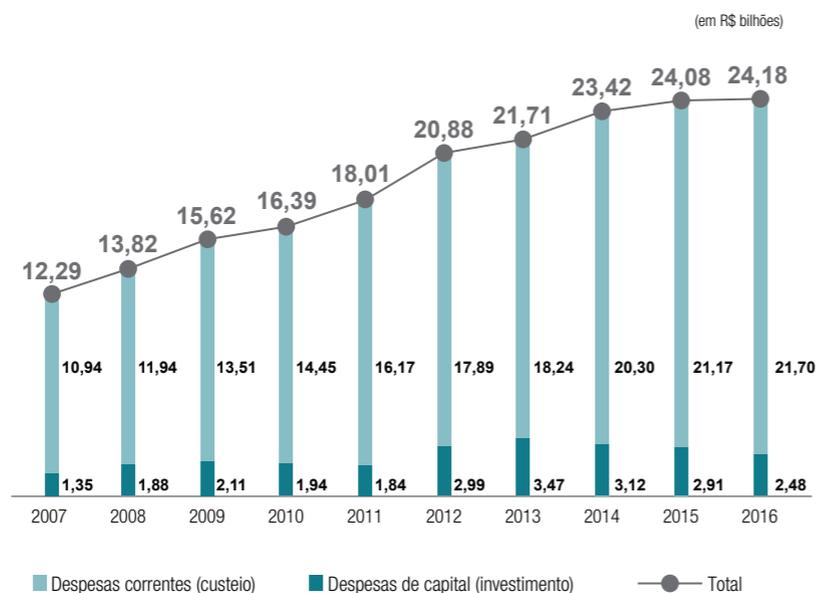
Entre as despesas correntes, o maior volume de recursos foi gasto com pessoal e encargos sociais (folha de pagamento), uma soma de R\$ 14,71 bilhões, representando 60,79% da despesa total de 2016. Ao grupo “outras despesas correntes”, foram destinados R\$ 6,33 bilhões, ou 26,18% do total. Com exceção da folha de pagamento, dos juros e encargos da dívida, são considerados todos os demais gastos correntes, como água, luz, telefone, terceirizações, materiais de consumo, diárias, subvenções sociais etc. Esse grupo cresceu ininterruptamente nos últimos cinco anos. Os juros e encargos da dívida pública, por sua vez, totalizaram R\$ 671,25 milhões, constituindo 2,78% da despesa orçamentária do Estado.

Nas despesas de capital, o grupo de investimentos (estradas, obras, reformas e outros gastos de capital para gerar patrimônio) somou R\$ 1,82 bilhão. Isso representou 7,52% da despesa estatal em 2016. Para a amortização da dívida pública, foram direcionados R\$ 610,79 milhões, o que representou 2,53% do total das despesas de capital. A categoria de inversões financeiras representa as despesas com aquisição de imóveis e outros bens de capital

já em utilização pelo Estado, ou as com participação acionária em empresas já constituídas. Em 2016, foram dispendidos R\$ 52,71 milhões para esse fim, representando 0,22% do total da despesa.



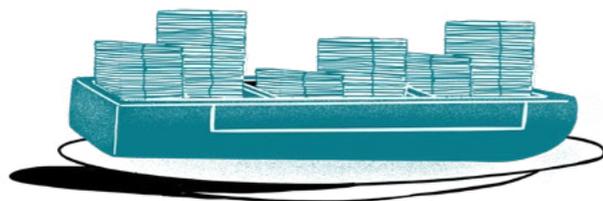
EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA ECONÔMICA



Fonte | Relatório de Execução Orçamentária de 2016 – SIGEF/SC – e Parecer Prévio sobre as Contas Anuais prestadas pelo Governador do Estado – Exercícios de 2007 a 2015.

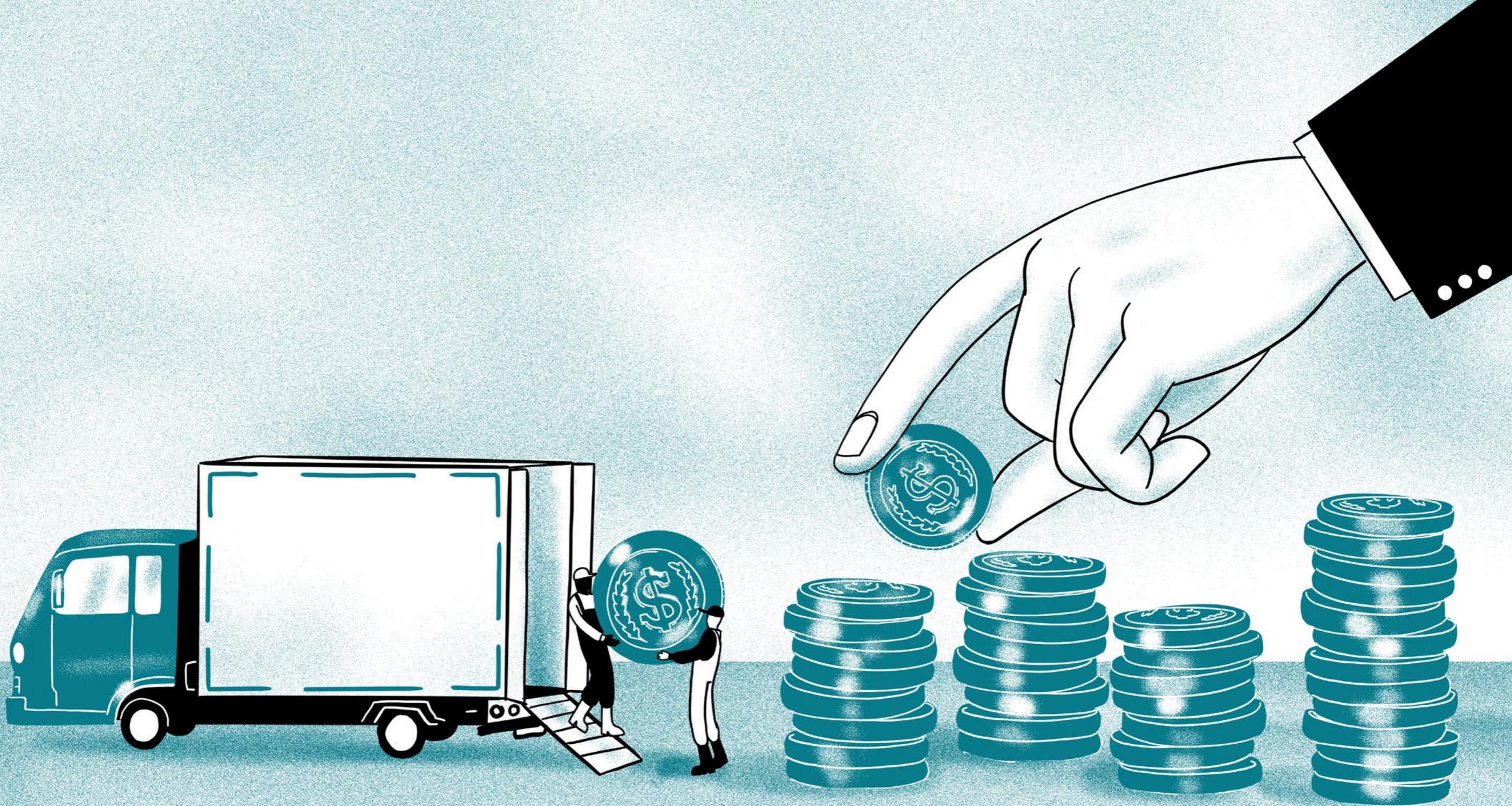
Analisando a despesa orçamentária anual dos últimos dez anos, percebe-se que as despesas correntes cresceram em maior escala do que as despesas de capital. Entre 2007 e 2016, houve **aumento** de 98,32% no custeio da máquina pública, enquanto as despesas de capital, que incluem os investimentos, cresceram 83,69%.

Todos os valores que comparam despesas em anos diferentes foram atualizados (ou corrigidos) pela inflação calculada pelo IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.



Na mesma tabela, é possível perceber que o volume das despesas de capital oscilou durante cada exercício, mas desde 2014 constata-se que vem diminuindo ano após ano, em números absolutos.





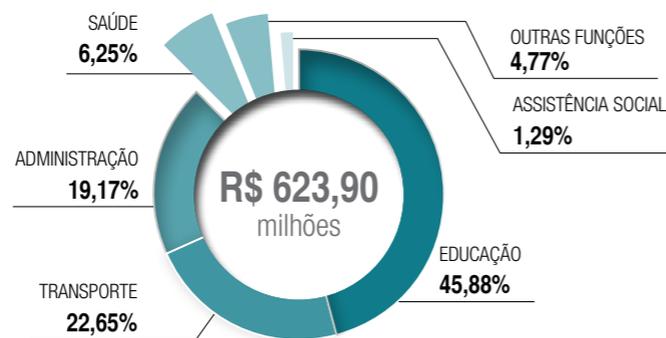
Despesas das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs)

O relatório técnico da Diretoria de Controle de Contas de Governo do TCE/SC destacou também as despesas das Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs).

As ADRs são uma nova nomenclatura dada às antigas Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional (SDR), implantadas pelo governo Luiz Henrique da Silveira (2003 a 2010). A transformação de SDR para ADR se deu pela Lei Estadual nº 16795, de 16 de dezembro de 2015.

As 35 ADRs espalhadas pelo Estado gastaram em 2016 R\$ 623,90 milhões, equivalente a 2,58% da despesa orçamentária total do governo naquele ano. Dessas, cinco concentraram quase um terço (R\$ 197,05 milhões ou 31,58%) do orçamento destinado às 35 ADRs. As que mais empenharam recursos foram as agências de Chapecó (6,78%), Criciúma (6,73%), Lages (6,35%), Joinville (6,15%) e Xanxerê (5,57%). As 30 demais agências tiveram gasto variável entre 4,46% (R\$ 27,85 milhões) e 1% (R\$ 6,25 milhões) do bolo orçamentário.

DESPESA DAS ADRS POR FUNÇÃO DE GOVERNO



A principal despesa das ADRs, quando analisadas por funções de governo, foi com a Educação (R\$ 286,26 milhões), seguida por Transporte (R\$ 141,29 milhões) e Administração (R\$ 119,59 milhões). A função “Administração” das ADRs traz, entre despesas correntes e despesas de capital, rubricas de pessoal e encargos sociais, transferências a municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos, aplicações diretas, como material de consumo, obras e instalações, serviços terceirizados e transferências.

Analisadas todas essas despesas, a equipe técnica do TCE/SC constatou que, em 2016, foram gastos R\$ 89,19 milhões exclusivamente para a manutenção (custeio) das ADRs. Esse volume de dinheiro representou 14,30% do total da despesa orçamentária das referidas agências, e 0,37% do custo geral do Estado naquele ano.



Educação



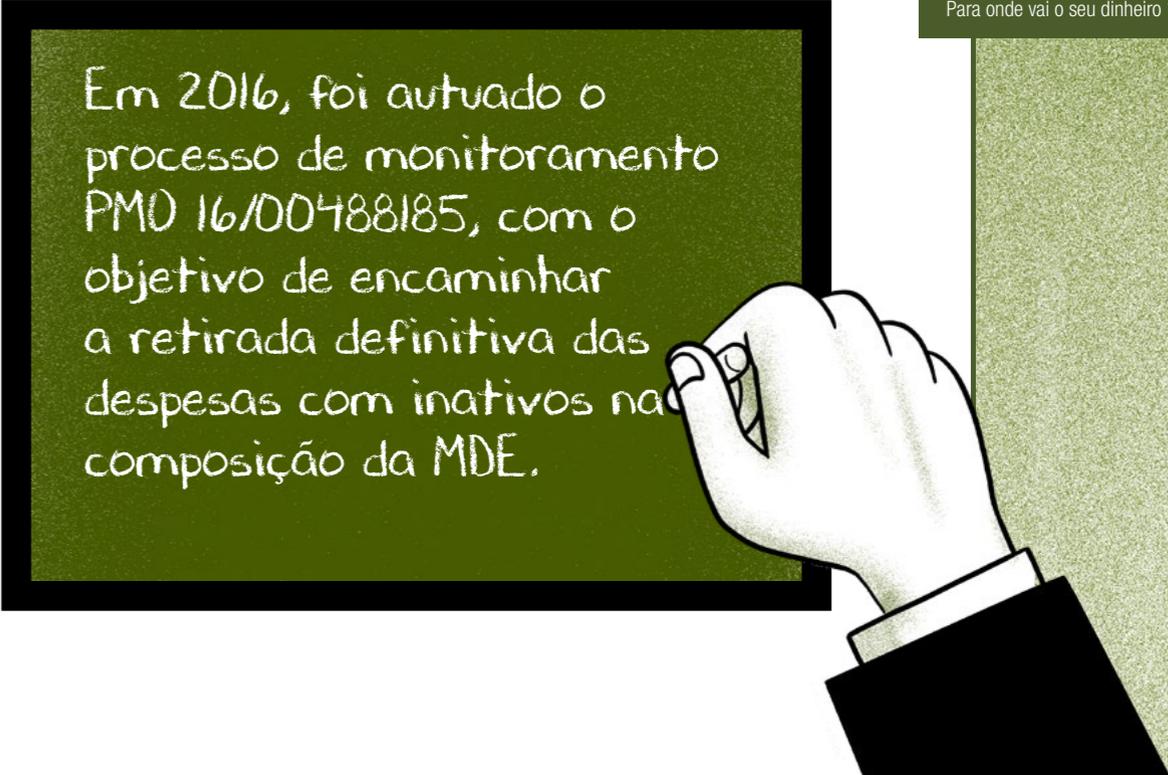
Por lei, os gastos com a educação devem receber prioridade na elaboração do orçamento público. Isso porque a Constituição Federal definiu, em 1988, que 25% do total de impostos e transferências arrecadado pelo Estado deve ser direcionado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). É a maior fatia do orçamento e, em termos abstratos, significa que cada Estado da Federação deve direcionar para a área R\$ 250 mil para cada R\$ 1 milhão do seu orçamento.

A receita líquida de impostos para o cálculo da aplicação mínima na MDE chegou a R\$ 17,04 bilhões em 2016. As contas do Poder Executivo para a educação nesse mesmo exercício registraram gastos de R\$ 4,60 bilhões, alcançando 26,99% da receita líquida e, portanto, ultrapassando o dispositivo constitucional para a MDE.

No entanto, para esse cálculo, a Secretaria de Estado da Fazenda incluiu também gastos com inativos da educação estadual. O montante de R\$ 698,34 milhões foi oriundo do Fundo Financeiro do Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev) e equivaleu a 50% do total das despesas com inativos, que nos últimos anos vem sendo incorporado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

A inclusão dos inativos nas contas da educação vem gerando ressalvas pelo TCE/SC nos últimos anos. De acordo com os cálculos da Diretoria Técnica, R\$ 4,70 bilhões deixaram de ser aplicados no sistema educacional catarinense entre 2009 a 2016 devido a essa prática.

Em seu voto, o conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall lembrou que a inclusão dos gastos com inativos nas despesas com MDE é frequentemente discutida em todos os Estados brasileiros, mas ainda não há consenso sobre o assunto. No caso de Santa Catarina, ele destacou que o Poder Executivo vem retirando gradativamente o percentual de despesas com inativos do orçamento da MDE. Em 2013, eram 65% que compunham o orçamento da educação; em 2014, foi a 60%; 2015 teve 55%; e, nas contas de 2016, chegou a 50% do R\$ 1,40 bilhão direcionado a pagar os inativos da educação naquele ano.



Em 2016, foi atuado o processo de monitoramento PMD 16/00488185, com o objetivo de encaminhar a retirada definitiva das despesas com inativos na composição da MDE.

Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi regulamentado em 2007 e é gerido pelo Ministério da Educação (MEC). Por meio do Fundeb, a União recolhe 20% dos respectivos **impostos estaduais** e municipais de toda a Federação, para depois redistribuir os valores em **partes proporcionais** ao número de alunos da educação básica presencial.

Os repasses para o Fundeb fazem parte do conjunto de recursos destinados à MDE. Portanto, os 20% que abastecem o Fundo já estão inseridos e não devem ser confundidos com os 25% constitucionais da Educação.

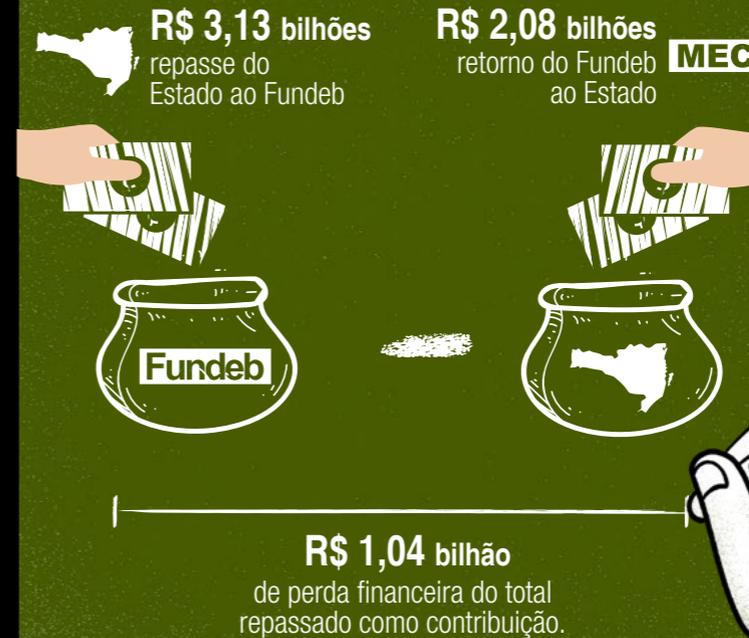
Para distribuir os recursos igualmente entre as diversas etapas e modalidades de alunos da educação básica, o MEC utiliza o Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), em parceria com os governos estaduais (Secretarias Estaduais de Educação) e prefeituras municipais.

Dessa forma, alguns estados destinam ao MEC um volume de recursos maior do que recebem de volta – o que se convencionou chamar de "Perda do Fundeb". É o caso de Santa Catarina.

Para saber mais sobre o Fundeb, acesse <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>

REPASSE FUNDEB - 2016

Em 2016, o Estado contribuiu com R\$ 3,13 bilhões para a formação do Fundeb e recebeu R\$ 2,08 bilhões na redistribuição. Portanto, a sistemática de funcionamento do fundo gerou uma perda financeira de R\$ 1,04 bilhão (ou 33,38%) do total repassado como contribuição.





Ensino superior, ensino especial e pesquisa

Em 2016 o Poder Executivo não direcionou o valor mínimo de 5% da receita líquida que deveria ser investido em ensino superior, conforme o que prevê a Constituição Estadual (art. 170).

Dos R\$ 213,03 milhões previstos em lei, foram aplicados R\$ 54,72 milhões, equivalente a 25,69% do valor para o exercício. Logo, o Estado deixou de aplicar na assistência financeira aos alunos matriculados em instituições de ensino superior o montante de R\$ 158,31 milhões.

O Estado não vem aplicando anualmente esse percentual mínimo exigido ao ensino superior: nos exercícios de 2012 a 2016, aplicou R\$ 649,84 milhões a menos do que o previsto. Esse assunto é motivo de processo de monitoramento (@PMO 16/00510881) pelo TCE/SC.

Também ganhou atenção dos auditores do TCE/SC o repasse do Estado à educação especial, executada pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), que também tem financiamento público garantido por lei estadual (13.334/2005).

De acordo com a legislação, os valores empenhados na educação especial do Estado em 2016 deveriam alcançar R\$ 26,31 milhões, mas chegaram efetivamente a R\$ 23,94 milhões – equivalente a 90,9% do previsto.

Por estar vinculado ao **Fundosocial**, também nesse caso há divergência de entendimento entre o TCE/SC e a Secretaria de Estado da Fazenda quanto à base de cálculo para os repasses às Apaes. Em virtude disso, foi sancionada a Lei 17.172/2017, que garante às Apaes um repasse mínimo de recursos do Fundosocial.

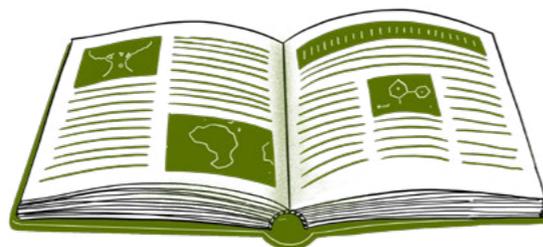
Com isso, o repasse anual não poderá ser inferior à média dos anos de 2014, 2015 e 2016, o que equivale a, aproximadamente, R\$ 27 milhões, em valores anuais.

- 2005** Fundo de natureza financeira criado para financiar programas de ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social no Estado de Santa Catarina.
- 2013** A Secretaria de Estado da Fazenda passou a considerar as receitas do Fundosocial como de origem tributária para a partilha obrigatória de valores. Esse fato alterou a base de cálculo da partilha e gerou interpretações divergentes entre o Executivo e o TCE/SC.
- 2016** O TCE/SC autuou um processo específico (@PMO 16/00509794) para monitorar a adoção de providências que corrijam as classificações contábeis incorretas nas fontes que compõem o Fundosocial e geraram inconsistências em diferentes valores da prestação de contas do Executivo.

Plano Nacional da Educação

Também de acordo com a Constituição do Estado de Santa Catarina, no art. 193, cabe ao Estado destinar pelo menos 2% de suas receitas correntes à pesquisa científica e tecnológica. As entidades que gerenciam esses recursos são a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado (Fapesc) e a Empresa Agropecuária e Extensão Rural (Epagri), e, segundo a legislação estadual, pelo menos metade das receitas devem ser direcionadas à pesquisa agropecuária.

Os cálculos da Diretoria Técnica apontam que deveriam ter sido aplicados em pesquisa científica e tecnológica no mínimo R\$ 458,14 milhões para o setor durante o exercício de 2016. A Epagri gastou nesse período um total de R\$ 331,40 milhões, enquanto a Fapesc, R\$ 35,05 milhões. Os dois valores somados (R\$ 366,45 milhões) alcançaram 1,60% da receita líquida do Estado, faltando a aplicação de R\$ 91,69 milhões em pesquisa científica e tecnológica no Estado para atingir o previsto em lei.



O Governo Federal aprovou em 2014 o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei nº 13.005. Obedecendo a essa legislação, em 2015 o Governo de Santa Catarina elaborou o seu correspondente Plano Estadual de Educação, que deu origem a 12 diretrizes e 19 metas para serem alcançadas gradualmente até 2024.

Dentre as metas estabelecidas, a Diretoria Técnica do TCE/SC destacou duas, cuja execução deveria ter sido parcialmente concluída no exercício de 2016. A meta 1, que trata de universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, foi cumprida em 89,90%. Quanto à meta 3, que estabelece a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos, verificou-se cumprimento de 82,70% no exercício.

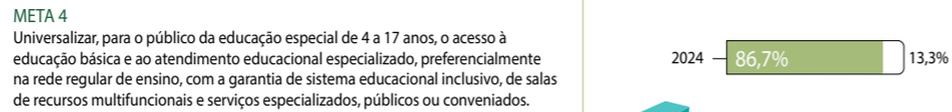
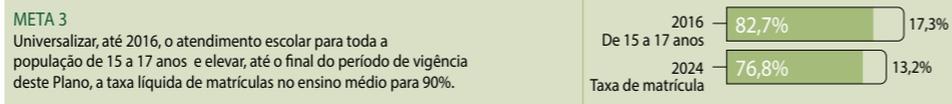
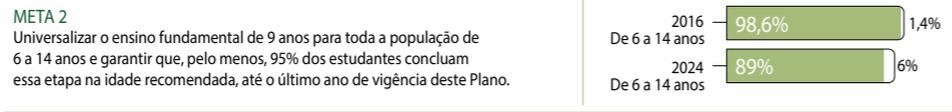
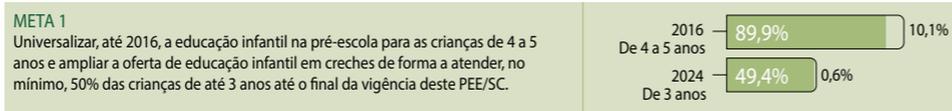
Confira o andamento das 19 metas no infográfico a seguir.

Plano Nacional de Educação

Avaliação da execução das metas do Plano Estadual de Educação (2015/2024) - Lei nº 16.794/2015

Percentual cumprido Percentual a cumprir

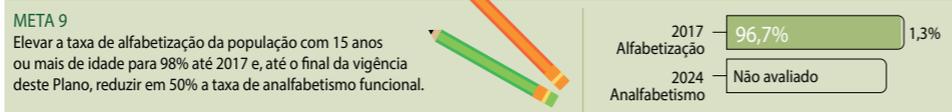
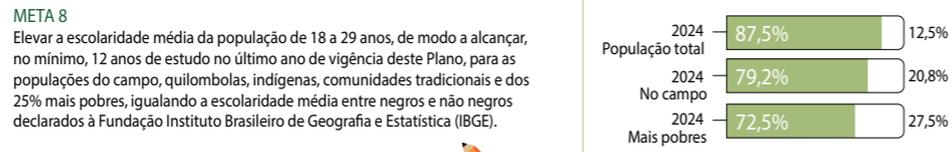
Prazo de conclusão



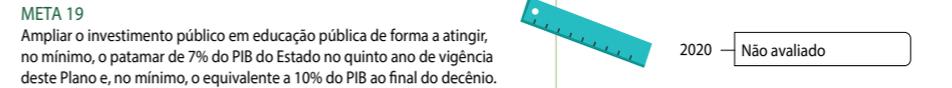
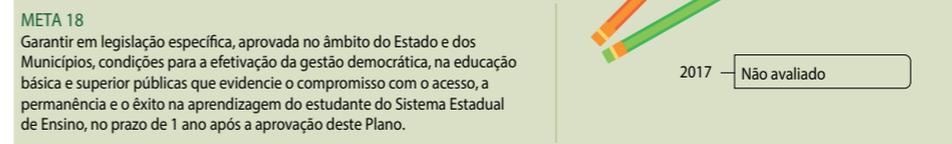
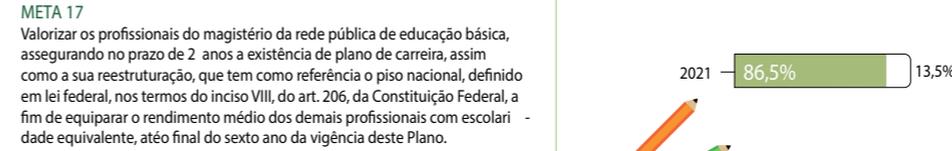
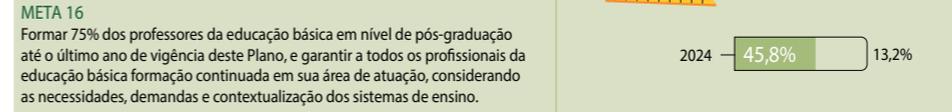
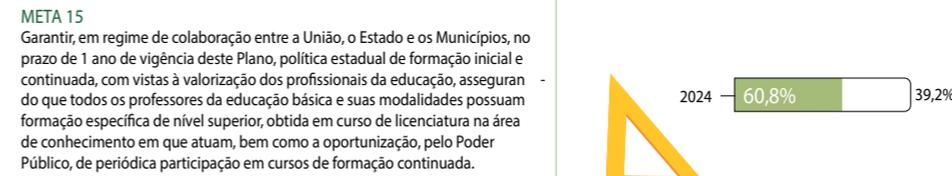
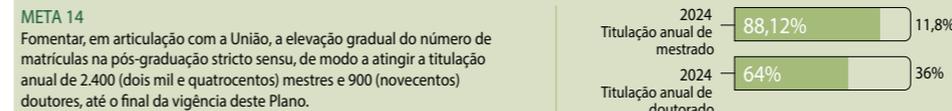
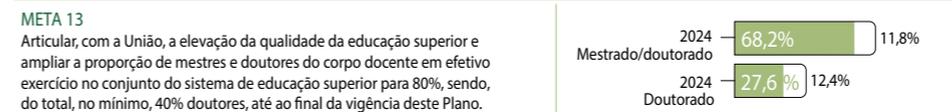
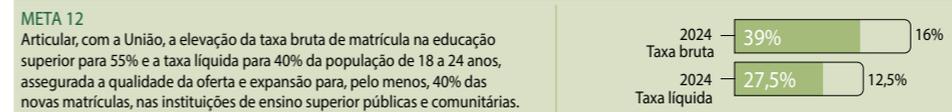
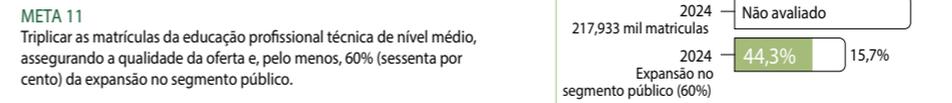
META 7
Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais no IDEB:

	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7	6,0	6,2
Ensino médio	4,7	5,2	5,4	5,6

2015 Anos iniciais do ensino fundamental: **CUMPRIU**
2015 Anos finais do ensino fundamental: **NÃO CUMPRIU**
2015 Ensino médio: **NÃO CUMPRIU**

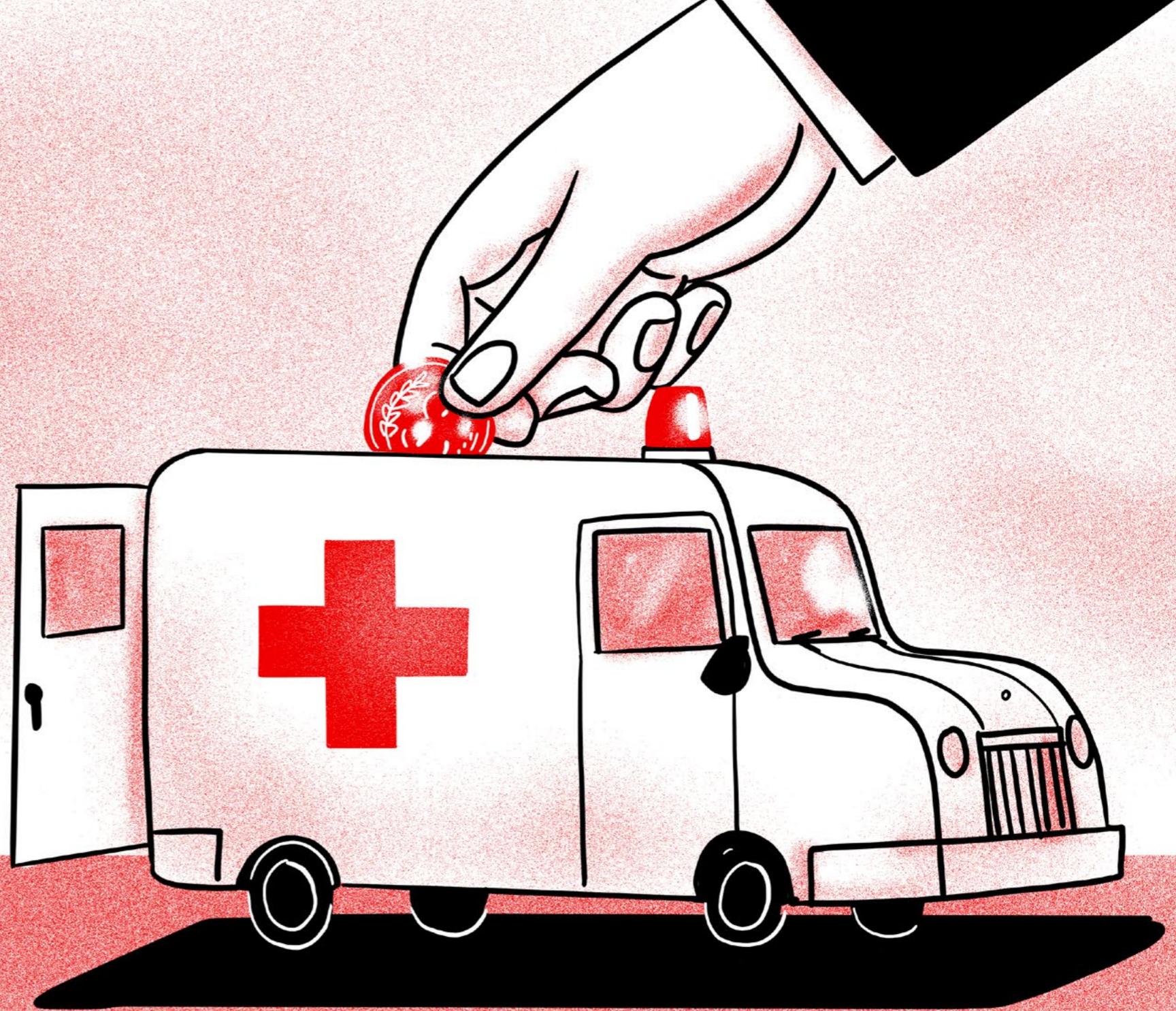


Prazo de conclusão



Fonte | Censo da Educação Básica/INEP, de 2014; Censo da Educação Superior/INEP, de 2014; Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)/INEP, de 2013; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)/INEP, de 2013; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE, de 2013; e Censo Demográfico/IBGE, de 2010.

Saúde



Além da educação, os serviços públicos de saúde devem receber atenção especial, segundo prevê a Constituição Brasileira. Ela regulamenta que todos os Estados devem direcionar à saúde o valor mínimo correspondente a 12% das suas receitas líquidas.

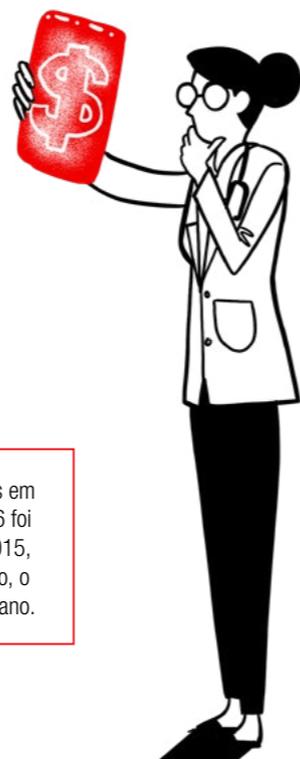
Da **receita total** de R\$ 17,04 bilhões, em 2016 foram aplicados em ações e serviços públicos de saúde R\$ 2,18 bilhões, equivalentes a 12,82% da receita líquida total. Portanto, o Estado cumpriu o mandamento constitucional.

A aplicação desse orçamento se deu principalmente em **Gestão de Pessoas**, que somou R\$ 1,19 bilhão (54,28%) do total dos recursos. Em seguida, vieram Gestão do SUS, com R\$ 562,01 milhões (25,72%), e Assistência Farmacêutica, com R\$ 153,42 milhões (7,02%).

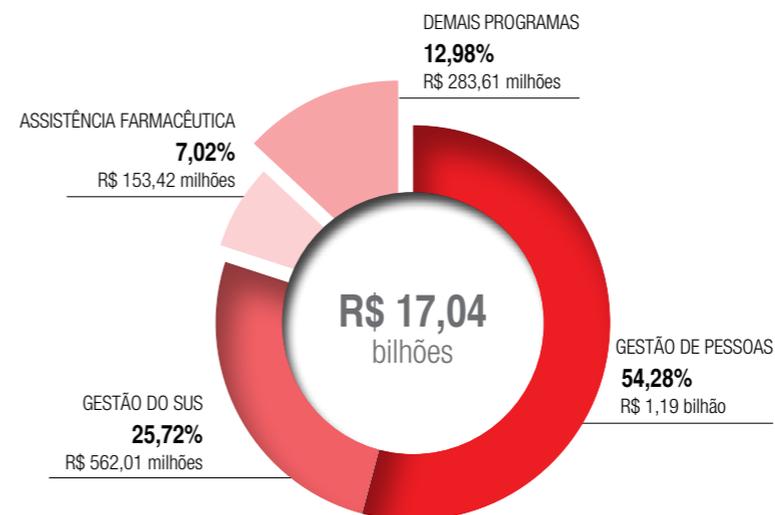
Entre os demais programas estão Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, com R\$ 102,73 milhões (4,7%), e Atenção Básica, com R\$ 60,53 milhões (2,77%).

Obedece a mesma base de cálculo utilizada para verificar as aplicações mínimas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

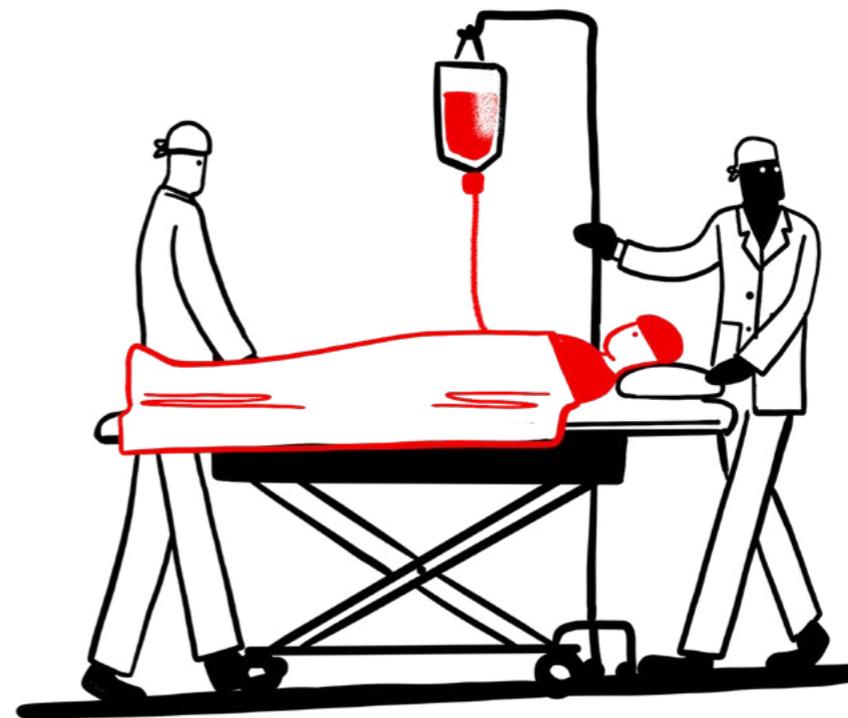
O valor gasto no programa Gestão de Pessoas em Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2016 foi 11,97% superior ao exercício anterior: em 2015, foram destinados ao programa R\$ 1,06 bilhão, o equivalente a 51,81% do orçamento daquele ano.



APLICAÇÃO EM AÇÕES DE SAÚDE POR PROGRAMA



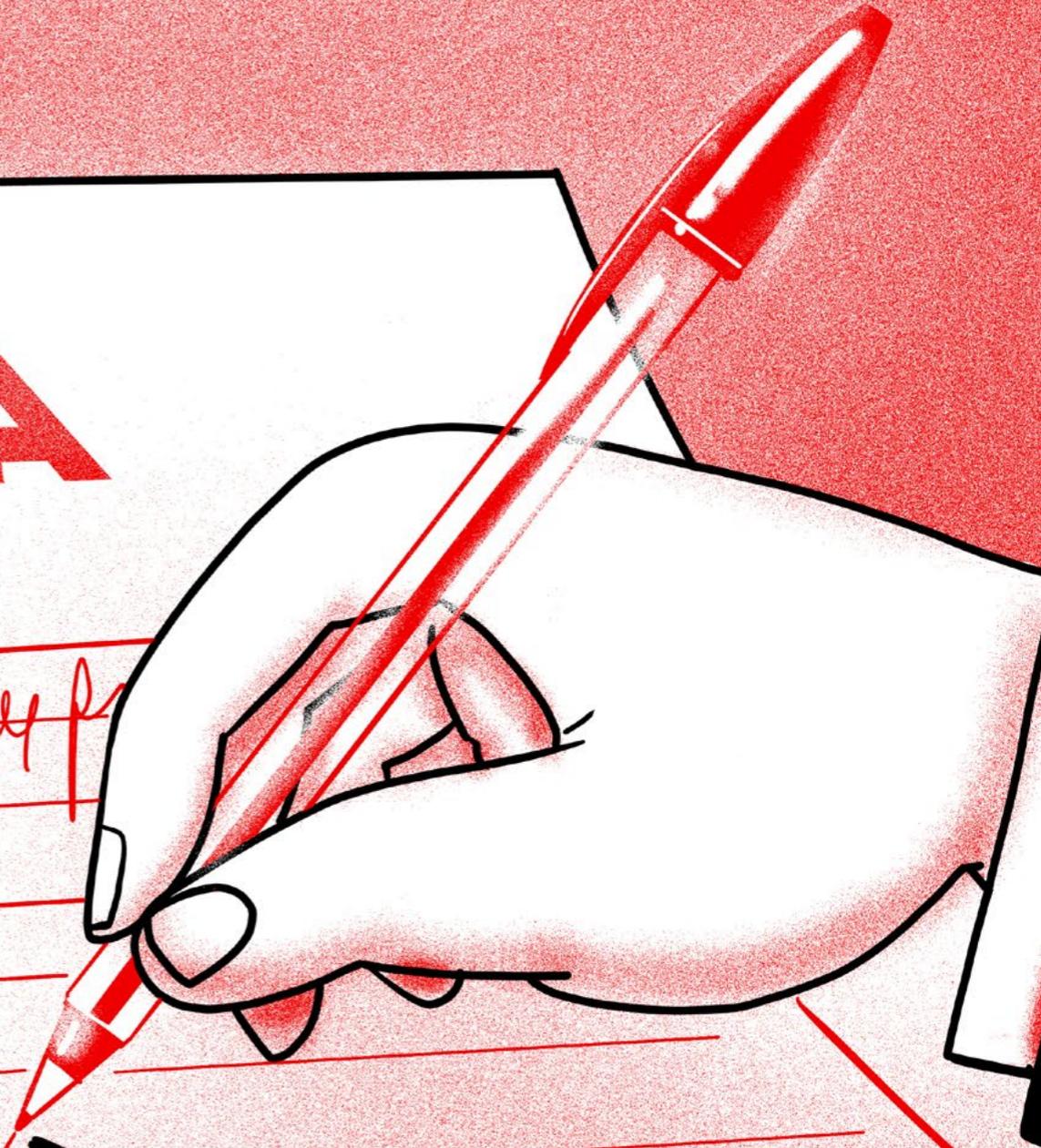
Fonte | Relatório da Execução Orçamentária na Função Saúde e Relatório de Descentralização de Créditos Orçamentários.

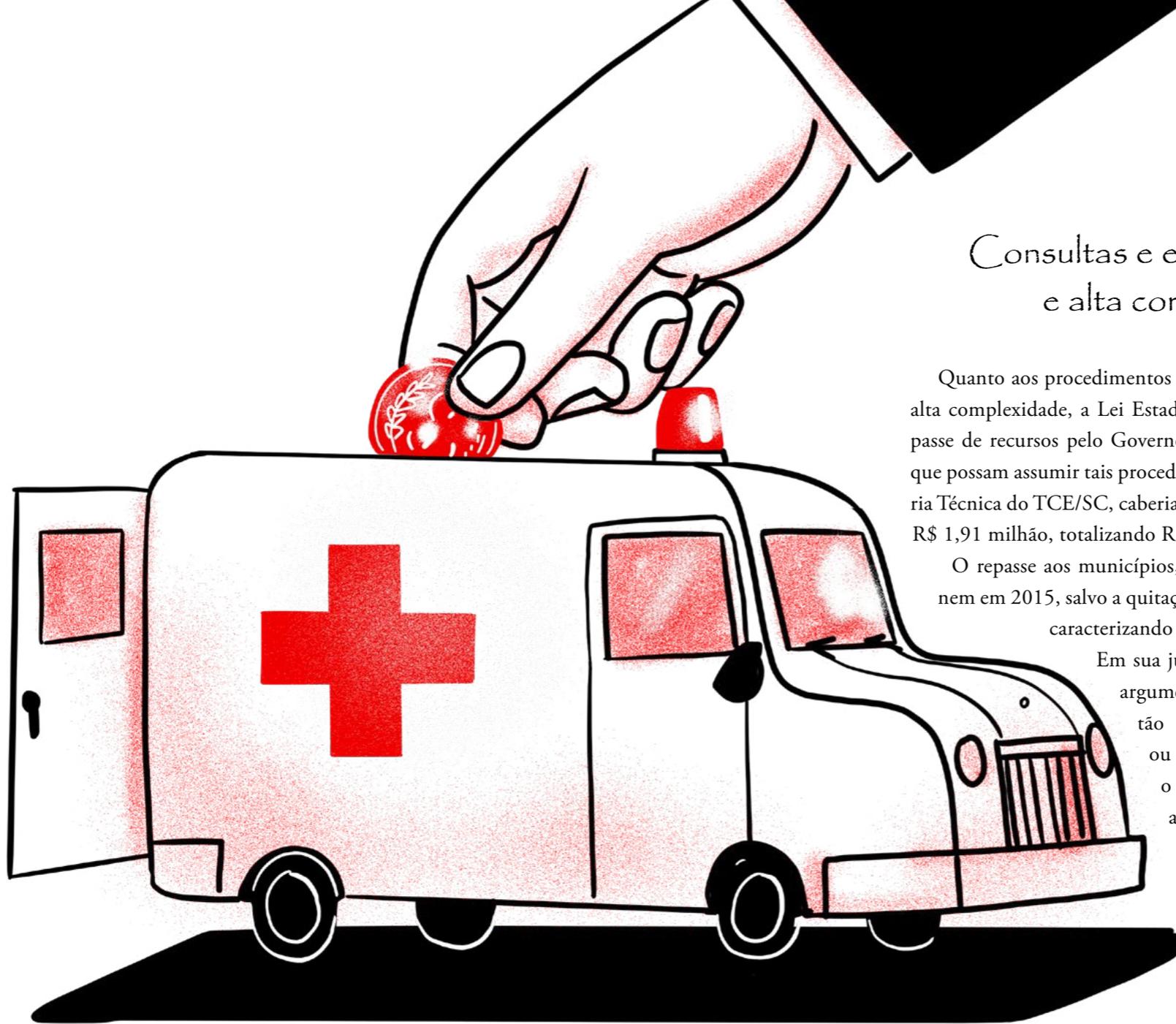




RECEITA

[Handwritten red scribbles on lined paper]





Consultas e exames de média e alta complexidade

Quanto aos procedimentos de consultas e exames de média e alta complexidade, a Lei Estadual nº 16.159/2013 previu o repasse de recursos pelo Governo do Estado aos municípios para que possam assumir tais procedimentos. Pelos cálculos da Diretoria Técnica do TCE/SC, caberia ao Estado a destinação mensal de R\$ 1,91 milhão, totalizando R\$ 22,98 milhões ao ano.

O repasse aos municípios, portanto, não ocorreu em 2016 nem em 2015, salvo a quitação de pendências relativas a 2014, caracterizando descumprimento da lei estadual.

Em sua justificativa, o Governo do Estado argumentou que a legislação em questão lhe conferiu discricionariedade, ou seja, liberdade para implementar o programa a partir da sua própria avaliação de conveniência e oportunidade.

Assim, configurou-se uma dissonância na interpretação da legislação, e o TCE/SC fez ressalva sobre a ausência de repasses legais do Estado aos municípios destinados a consultas e exames de média e alta complexidade.

Atendimento via sentenças judiciais

Outro dado apontado pela Diretoria Técnica do TCE/SC chama a atenção: mais de R\$ 118 milhões dos recursos de ações e serviços públicos de saúde durante o ano de 2016 foram utilizados para atender demandas judiciais.

Esse valor contempla 3,79% de um orçamento total de R\$ 3,11 bilhões, que reflete todas as fontes de recursos utilizadas para a saúde, e não somente as utilizadas para o cálculo de aplicação constitucional (R\$ 2,05 bilhões).

Apesar de o acesso à saúde de forma universal ser uma garantia constitucional, nos últimos anos parte da busca por esse direito tem ocorrido por meio do Poder Judiciário, quando o Estado não consegue oferecer todos os medicamentos e procedimentos médicos necessários ao contribuinte, seja por falta de previsão na Relação Nacional de Medicamentos (Rename), seja por questões orçamentárias dos entes públicos.

De acordo com o infográfico a seguir, despesas de saúde da ordem de mais de R\$ 600 milhões foram pagas por meio de sentenças judiciais entre os exercícios de 2012 e 2016.

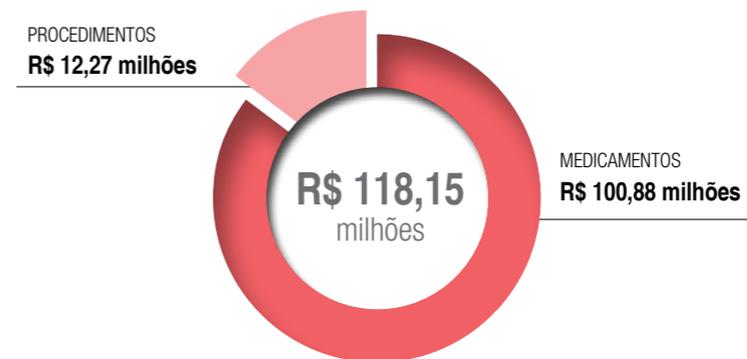
SENTENÇAS JUDICIAIS X ORÇAMENTO DA SAÚDE

Despesas realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde com o atendimento de decisões judiciais, que obrigaram o Estado de Santa Catarina ao pagamento de medicamentos e procedimentos a pacientes que impetraram ações contra o Governo do Estado.

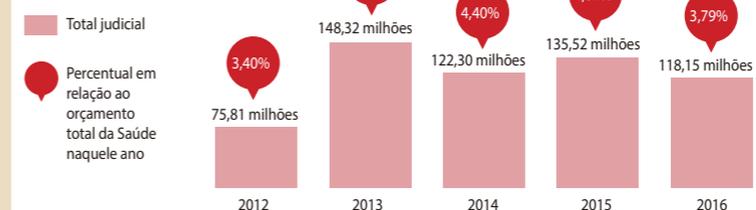
Orçamento da saúde
R\$ 3,11 bilhões

3,79% foram pagos em sentenças judiciais

Valor total pago em sentenças judiciais



DESPESAS JUDICIAIS NOS ÚLTIMOS ANOS (EM R\$)



O QUE SÃO SERVIÇOS DE SAÚDE

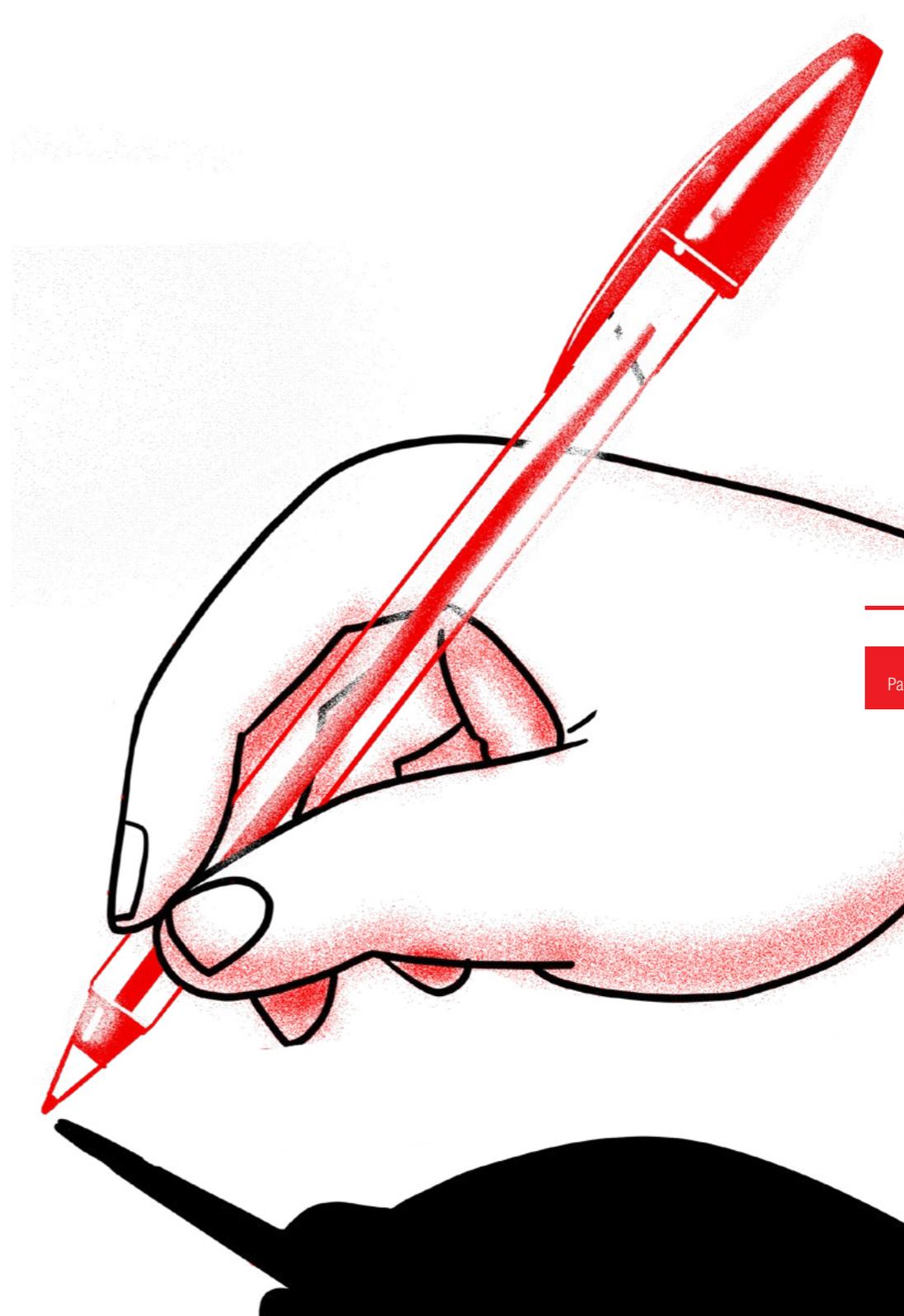
- ❖ Para cumprir os 12% constitucionais, o Estado deve comprovar que aplicou corretamente verbas na prestação de ações e serviços de saúde.

SÃO CONSIDERADAS DESPESAS DE SAÚDE

- ❖ assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;
- ❖ vigilância epidemiológica e controle de doenças;
- ❖ vigilância sanitária;
- ❖ vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;
- ❖ educação e capacitação para a saúde;
- ❖ saúde do trabalhador;
- ❖ assistência farmacêutica.

NÃO SÃO CONSIDERADAS DESPESAS DE SAÚDE

- ❖ pagamento de aposentadorias e pensões;
- ❖ assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada ou particular);
- ❖ merenda escolar;
- ❖ saneamento básico não associado a controle de doenças;
- ❖ limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);
- ❖ preservação e correção do meio ambiente.



FIA - Fundo para
Infância e Adolescência



 Fundo para Infância e Adolescência (FIA) é dedicado, por lei, a ações de atendimento à criança e ao adolescente: elaboração de estudos e pesquisas, capacitação de pessoas, campanhas educativas e apoio financeiro a entidades de atendimento a crianças e adolescentes.

Legalmente, o FIA foi previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e, em Santa Catarina, é controlado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA/SC). O fundo está sujeito à supervisão da Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST).

Em 2016, a previsão inicial de gastos com o FIA foi orçada em **R\$ 896,22 mil**, mas as ações alcançaram somente **R\$ 133,93 mil** (ou 14,94%) dos valores inicialmente planejados. No entanto, ao fim do ano, constatou-se que a receita da unidade gestora do FIA ultrapassou bastante o previsto, atingindo o valor de **R\$ 1,59 milhão**. Assim, pode-se concluir que apenas 8,44% do valor total arrecadado no exercício de 2016 foram aplicados nas ações do Estado dedicadas à criança e ao adolescente.

Esses números, tanto de arrecadação quanto de despesa, contrastam com o verificado no exercício imediatamente anterior, de

2015, quando as receitas arrecadadas foram menores que as despesas realizadas. Naquele ano, tal diferença foi complementada com saldo financeiro de exercícios anteriores.

Mesmo com crescimento considerável das receitas em relação a 2015, a aplicação dos recursos em 2016 foi significativamente inferior, conforme mostra o gráfico a seguir.

FUNDO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA RECEITA ARRECADADA X DESPESA REALIZADA



Fonte | SIGEF – Balanço Orçamentário da Unidade Gestora 260099, Fundo para a Infância e Adolescência, exercícios de 2015/2016.

Dessa forma, durante o ano de 2016 não foi realizada a maior parte das ações previstas pelo CEDCA/SC na defesa e atendimento às crianças e adolescentes catarinenses.

Estavam previstos, segundo a LOA:

- ❖ realização de dez estudos sobre a política da criança e adolescente;
- ❖ capacitação de 600 pessoas envolvidas com política de criança e adolescente;
- ❖ divulgação de quatro campanhas educativas;
- ❖ e apoio financeiro a dez entidades de apoio à criança e ao adolescente.

Das quatro ações previstas para realização com recursos do FIA, duas (campanhas educativas e apoio a entidades) tiveram execução parcial, enquanto as outras duas (treinamento e pesquisa destinados à criança e ao adolescente) não foram executadas.



Equilíbrio das contas



A Diretoria Técnica do TCE/SC identificou uma série de práticas contábeis em desacordo com a legislação, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas práticas, além de desequilibrarem a balança orçamentária, também dificultam uma análise objetiva das contas do Governo, fato que gerou ressalvas, recomendações e determinações por parte do Tribunal.

Como foi destacado na introdução desta publicação, a Constituição Brasileira prevê que os governos gerenciem seus orçamentos com base em três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As regras desses instrumentos, inclusive, ajudam na fiscalização do orçamento, seja pelo TCE/SC ou por qualquer outro interessado.

Os **planejamentos orçamentários** são apresentados pelo Poder Executivo ao Legislativo. O de 2016 foi definido ao final de 2015, com a edição da LOA nº 16.860, que estimou uma receita orçamentária de R\$ 25,75 bilhões.

Ao fim de 2016, constatou-se que a receita efetivamente arrecadada pelo Estado totalizou R\$ 24,28 bilhões, valor 5,7% inferior ao inicialmente estimado pela LOA.

No processo de planejamento da atividade pública, a adequada previsão da receita é um aspecto fundamental para o gerenciamento das despesas que vão possibilitar a prestação dos serviços públicos e a realização dos investimentos desejados pela sociedade. Essa previsão é tão importante que a Lei de Responsabilidade Fiscal dedica uma seção exclusivamente ao tema (Lei Complementar Federal nº 101/2000, Seção I, do Capítulo III, Arts. 11 a 13.)



Com a despesa orçamentária total efetivamente realizada na ordem de R\$ 24,17 bilhões, o resultado orçamentário oficial do Governo do Estado para 2016 apontou um superávit (sobra ou resultado positivo) de R\$ 104,69 milhões.

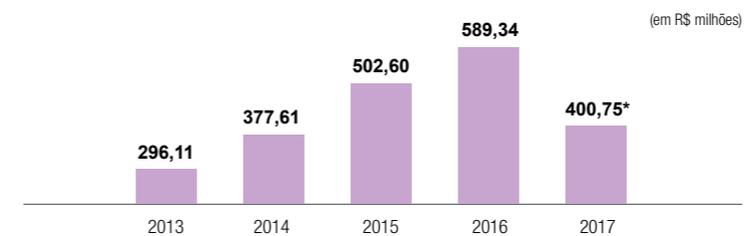
No entanto, as práticas contábeis identificadas pelo TCE/SC dificultam a análise objetiva desses dados, exigindo esclarecimento, monitoramento e determinações de correção, conforme detalhado nos tópicos a seguir.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

O corpo técnico do TCE/SC constatou que os números da execução orçamentária do Poder Executivo apurados nos últimos exercícios não representaram adequadamente o resultado orçamentário e financeiro, uma vez que não foi computada uma série de despesas de exercícios anteriores. Elas constituem-se em compromissos que o Estado deixou de reconhecer no seu orçamento do ano e postergou o reconhecimento dessa dívida para os anos seguintes.

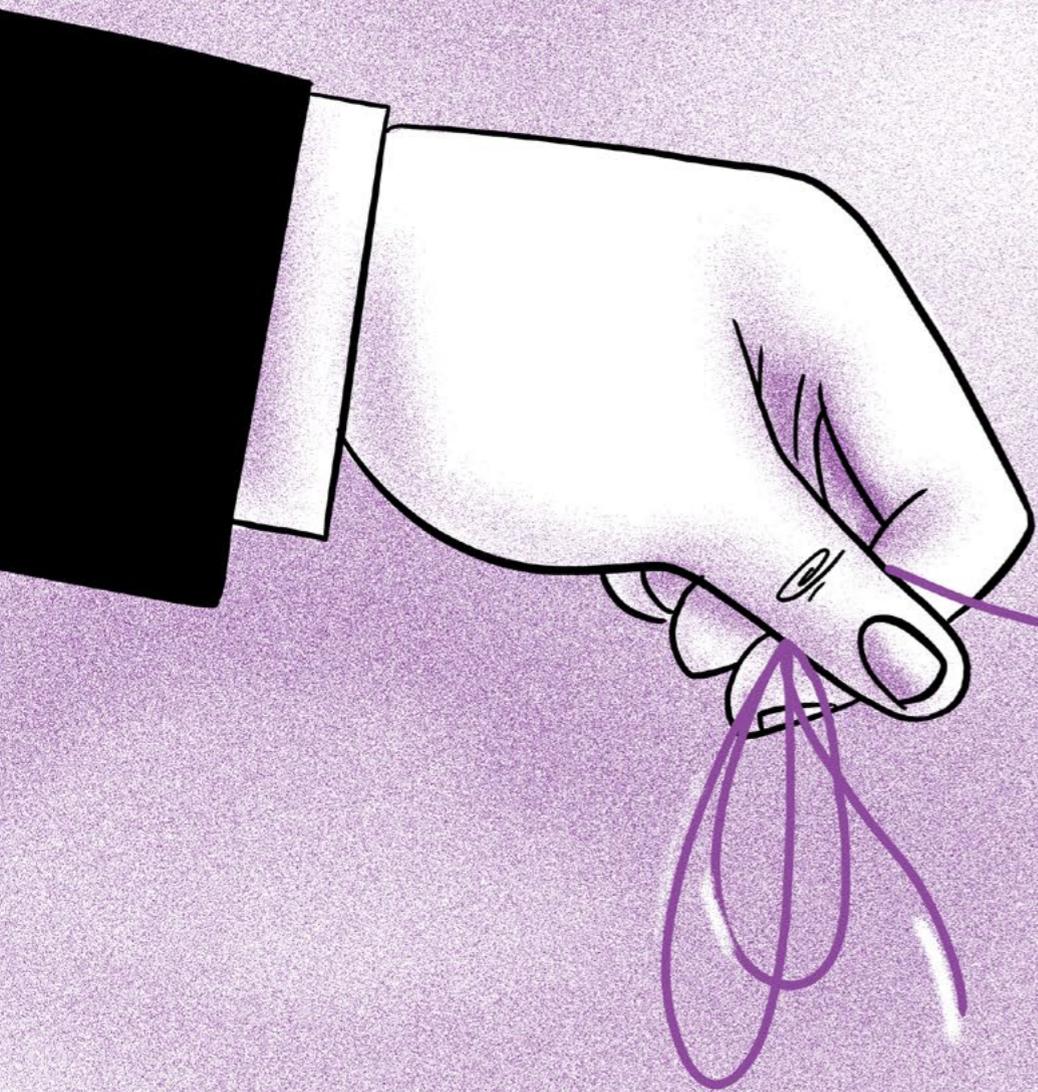
O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas de exercícios anteriores registradas na execução orçamentária do Poder Executivo, já incluindo uma parcial referente ao orçamento de 2017 (contabilizada até o início de abril deste ano).

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES DO PODER EXECUTIVO



Fonte | SIGEF 2013-2017.

(*) Execução parcial, valores apurados em 6 de abril de 2017.



Consideradas essas despesas de exercícios anteriores no valor de R\$ 400,75 milhões, já registradas durante 2017, o resultado orçamentário de 2016 deixaria de ser superavitário para registrar um déficit de R\$ 296,06 milhões.

DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO

A Lei nº 4.320/64, que define regras gerais do orçamento público, regulamenta que o empenho é o primeiro estágio de uma despesa orçamentária. Ou seja, qualquer gasto público deve prever uma reserva (dotação orçamentária) antes de ser efetivamente aplicado em um fim específico.

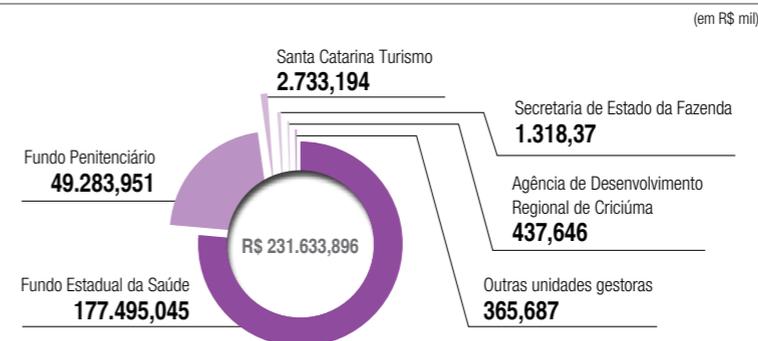
No entanto, o Balanço Patrimonial do Estado de Santa Catarina registrou R\$ 231,63 milhões na conta “créditos sem execução orçamentária”, que, portanto, não passaram pelo **estágio do empenho**.

O empenho é o primeiro estágio da despesa orçamentária. Ele reserva a dotação orçamentária para um fim específico. De acordo com a Lei nº 4.320/64, uma despesa sem prévio empenho só deve ocorrer em casos especiais previstos em legislação específica.

Esses valores não empenhados foram utilizados pelos fundos da Saúde e Penitenciário, pela Santa Catarina Turismo (Santur) e pela própria Secretaria de Estado da Fazenda, entre outras unidades gestoras do Governo.



CRÉDITOS SEM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR UNIDADE GESTORA



Como esses valores registrados na conta Créditos Sem Execução Orçamentária não entraram no registro de despesas empenhadas e liquidadas, ficaram de fora do orçamento de 2016. Caso fossem considerados, o resultado orçamentário de 2016 deixaria de ser superavitário para registrar um déficit de R\$ 126,95 milhões.

Essa prática contábil interferiu diretamente no resultado orçamentário, portanto, o TCE/SC emitiu ressalva sobre o fato.

EVOLUÇÃO CONSTANTE DA DÍVIDA ATIVA

Existe ainda outra questão que não está diretamente ligada ao superávit, porém, é de grande importância à saúde das contas públicas. Trata-se da evolução constante do estoque da dívida ativa, ou seja, dos recursos financeiros que o Estado tem junto aos seus credores (entre tributos, multas e créditos) e não recebeu.

Em 2016, o Estado declarou uma Dívida Ativa Inscrita de R\$ 13,99 bilhões, sendo que 99% — R\$ 13,95 bilhões — foram compreendidos como “provisões para perdas”. Essa “provisão para perdas” é calculada com base na média percentual de recebimentos passados e o saldo da dívida ativa atual. Em outras palavras,

são créditos que o Estado tem com seus **contribuintes** e historicamente não consegue cobrar.

Portanto, apesar do estoque de R\$ 13,99 bilhões em inadimplência, o Estado considera que, desse total, pode ser recuperada apenas uma Dívida Ativa Líquida no valor de R\$ 29,04 milhões.

A contabilidade da dívida ativa considera todos os mecanismos de arrecadação do Estado: das grandes empresas às pessoas físicas. Portanto, nessa conta são considerados desde débitos de ICMS quanto multas de trânsito não quitadas.

DÍVIDA ATIVA – ESTOQUE X COBRANÇA REALIZADA

	Estoque da dívida	Cobrança da dívida
2011	5,80 bi	27,02 mi
2012	5,75 bi	35,50 mi
2013	9,57 bi	136,75 mi
2014	10,88 bi	128,02 mi
2015	12,25 bi	150,94 mi
2016	13,99 bi	114,91 mi

(em R\$)

Fonte | Balanço Geral do Estado de Santa Catarina 2012-2016.

Muito embora o estoque da dívida cresça, a cobrança efetiva diminuiu em 2016, alcançando R\$ 114,91 milhões ante os R\$ 150,94 milhões recuperados em 2015. Na leitura da Diretoria Técnica do TCE/SC, esses dados demonstram a baixa eficiência do Estado na cobrança dos créditos junto às pessoas e empresas que estão inadimplentes.

O total da dívida ativa inscrita em 2016 equivaleu a 57,84% da despesa orçamentária total do Estado. Em outras palavras, se houvesse mais eficiência na cobrança desses créditos, o orçamento público ficaria muito menos apertado.



Transparência e Governança



Nos últimos anos, o termo “governança” tem ganhado destaque quando o assunto é gestão, seja ela pública ou privada. Na iniciativa privada, a “governança corporativa” cria regras de transparência e de controle interno para regulamentar os interesses comuns das empresas e de seus acionistas. Na gestão pública, a governança pode ser traduzida por uma **série de leis** que exigem do poder público não apenas que obedeça à legislação, mas que também **preste contas** do seu trabalho com linguagem acessível, de forma transparente e democrática.

LEIS DE TRANSPARÊNCIA

Evolução da legislação brasileira sobre a prestação de contas dos serviços públicos:

- 1988** **CONSTITUIÇÃO DE 1988**
art. 5º, inciso XXXIII
“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.
- 2000** **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**
Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000
Estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, e preceitua que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.
- 2009** **LEI DA TRANSPARÊNCIA**
Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009
Aprimora a transparência, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
- 2010** **DECRETO FEDERAL Nº 7.185,**
de 27 de maio de 2010
Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.

2011 **LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)**

Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011

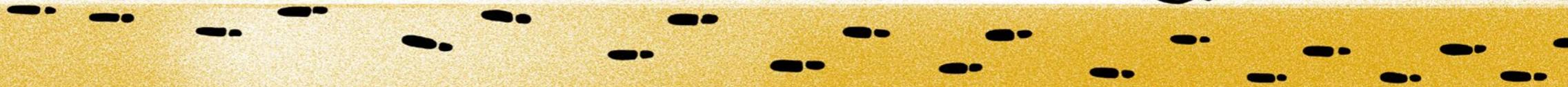
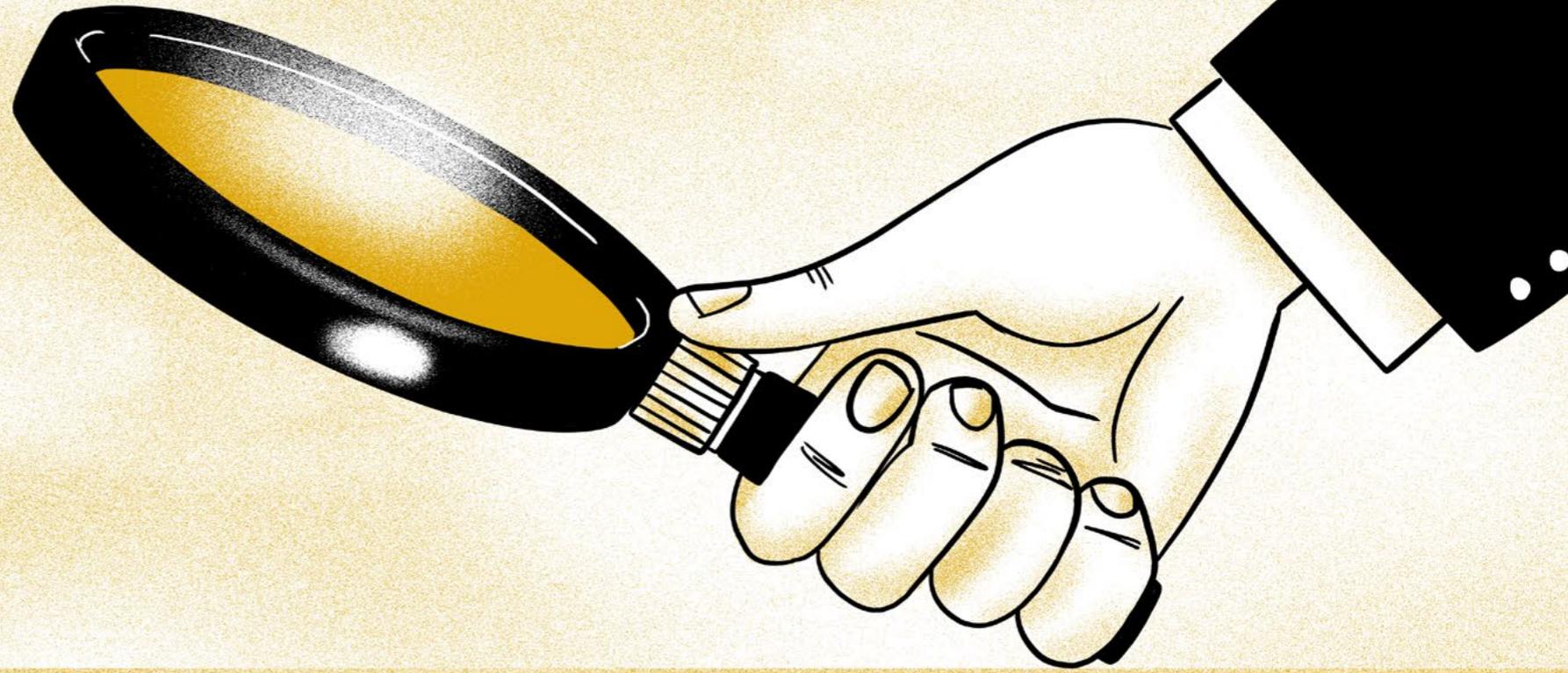
Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir acesso a informações.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), governança e gestão são funções complementares. Enquanto a gestão maneja os recursos públicos e busca o alcance dos seus objetivos estabelecidos, a governança provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Assim, a Diretoria de Controle de Contas de Governo do TCE/SC identificou problemas relacionados à transparência e governança nas contas do Governo de Santa Catarina, que serão listados neste capítulo.



Conforme o decreto, “integrarão o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes”. Também define que a liberação em tempo real das informações será “até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema”, e não poderá ocorrer a exigência de cadastro para acesso.



RENÚNCIA DE RECEITA

A renúncia de receita é o ato em que o gestor público concede incentivos ou benefícios fiscais para os contribuintes. Esses benefícios podem ser tributários, financeiros ou crediários, envolvendo algum tipo de concessão de tratamento diferenciado.

No exercício de 2016, o Poder Executivo inseriu, entre as diretrizes orçamentárias, uma estimativa de renúncia de receita no valor de R\$ 5,45 bilhões. Esse valor equivaleu a 22,53% das despesas realizadas durante todo o ano (R\$ 24,18 bilhões).

Isoladamente, essa renúncia representou um valor muito superior ao que foi empenhado na Educação (R\$ 3,32 bilhões) e na Saúde (R\$ 3,01 bilhões), e foi compatível ao total gasto com a Previdência Social (R\$ 5,67 bilhões) naquele ano.

Segundo a Diretoria de Controle de Contas de Governo do TCE/SC, os valores de renúncia de receita mais expressivos foram:

- ❖ benefícios concedidos ao setor de carnes e aves (R\$ 651,17 milhões);
- ❖ isenção e manutenção de crédito sobre produtos e insumos agropecuários (R\$ 327,23 milhões);
- ❖ e “outros benefícios fiscais”, que previram um valor de renúncia de R\$ 1,63 bilhão.

Chama a atenção que a Secretaria de Estado da Fazenda listou o setor econômico favorecido, mas especificou os benefícios estimados apenas de R\$ 169,06 milhões, relacionados à renúncia fiscal de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e de Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

Assim, ainda que a renúncia de receitas projetada tenha atingido mais de R\$ 5,45 bilhões em 2016, a Fazenda prestou contas de apenas R\$ 169,06 milhões, conforme ilustra o gráfico a seguir.



Fonte | Lei nº 16.672/2015- LDO 2016 e Ofício nº206/2017 da Diretoria de Administração Tributária.

Existem vários motivos para ações de renúncia fiscal do governo, como incentivos para inovação tecnológica, para exportação ou criação de novos empregos. Tanto que esse tipo de renúncia é previsto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a mesma lei prevê mecanismos que obrigam o controle dessa renúncia de receita.

Quando o Estado abre mão de receita, sobretudo de impostos, diminuem também a repartição de recursos para os municípios, a divisão das parcelas aos poderes, as aplicações em educação e saúde, além do apoio às Apaes ou ao pagamento da dívida pública.

Diante dessa situação, o Tribunal determinou auditoria para investigar e corrigir a falta de controle e, por consequência, a falta dos registros contábeis pertinentes aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado de Santa Catarina.



No exercício de 2016, tendo como base a Lei de Acesso à Informação, o TCE/SC identificou ações para a melhoria da transparência da arrecadação e dos gastos públicos, especialmente a disponibilização de novo Portal na Internet. No entanto, o Governo do Estado ainda não está atendendo totalmente às obrigações legais relacionadas à prestação de informações à população.

Ainda estão ausentes ou não foram localizadas as seguintes informações:

- ❖ totalidade dos convênios celebrados pelo Estado;
- ❖ lançamento da receita com identificação dos contribuintes;
- ❖ cargos criados, providos e vagos;
- ❖ impossibilidade de emissão de relatórios em diversos formatos eletrônicos;
- ❖ limitação de acesso quanto às consultas relativas aos desembolsos de operações independentes de execução orçamentária, pois há necessidade de informar previamente o CNPJ;
- ❖ e limitação quanto à consulta de pagamentos por credores, pois há necessidade de informar previamente o CNPJ, CPF ou nome do credor.

Entre os pilares da transparência e da governança está a ideia de o poder público ser capaz de prestar contas sobre o seu trabalho de uma maneira acessível e democrática. Portanto, o TCE/SC emitiu recomendação para que o Portal da Transparência do Governo do Estado contemple todas as exigências previstas na Lei de Acesso à Informação.

Na análise das contas do Governo de 2016, também foram

notadas divergências de informação fornecida pelos Sistemas de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) e em Educação (Siope). Os sistemas têm como principal objetivo a coleta e sistematização de informações sobre as receitas e despesas com ações e serviços públicos, portanto, de essencial importância para a fiscalização dos valores aplicados em saúde e em educação.

Tais divergências de valores não chegam a alterar o cumprimento do percentual constitucional aplicado em ações e serviços de saúde e educação, no entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal e legislações correlatas dispõem que a correta prestação de contas atende aos princípios constitucionais da publicidade e da moralidade, atuando, inclusive, como forma de controle social. Sobre esse assunto, o TCE/SC emitiu ressalva e recomendação para correção das informações prestadas pelo Siops e Siope.



AUTONOMIA DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Ainda sobre governança e transparência, o TCE/SC fez uma ressalva e determinou abertura de processo de monitoramento a respeito da ausência de pareceres e manifestações de mérito no Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.

Esse relatório do Controle Interno, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda, é o principal documento que formaliza a prestação de contas avaliada pelo Controle Externo, o Tribunal de Contas do Estado. Os critérios para a prestação de contas anual são estabelecidos pelo art. 70 da Resolução nº TC-6/2001 e pela Instrução Normativa nº TC-20/2015.

Esse fato vem ao encontro de outra ressalva: a falta de plena **autonomia** do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo. Para cumprirem efetivamente a sua missão, os órgãos de controle precisam de autonomia.

Em nível federal, o sistema de controle interno no âmbito da União compreende a Controladoria Geral da União (CGU), que é interligada diretamente ao Poder Executivo Federal. Ela é vinculada ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, mas como um braço independente do ministério, e não subordinada a ele.

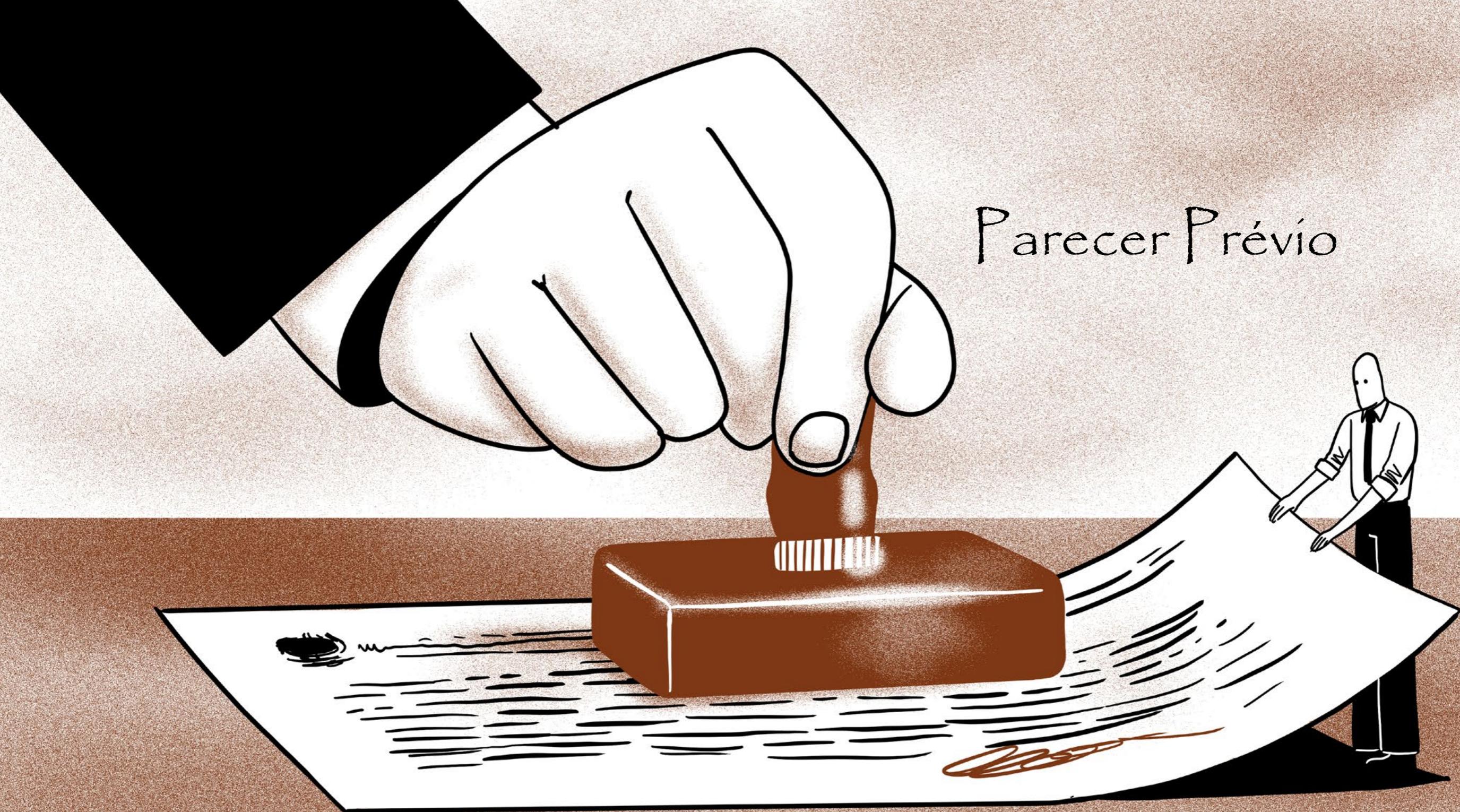
No caso de Santa Catarina, o órgão de controle interno está subordinado à Secretaria de Estado da Fazenda, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União.

A estrutura do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual é regulamentada pelo Decreto nº 2.056/2009, e, desde 2011, a análise das contas do Governo tem apontado para essa forma de funcionamento de controle interno, pelos seguintes motivos:

- ❖ o controle interno do Poder Executivo Estadual não está ligado diretamente ao Governador, Chefe do Executivo;
- ❖ a Secretaria de Estado da Fazenda se auto fiscaliza, fato que fere diretamente os princípios da autonomia do Controle Interno;
- ❖ a Secretaria de Estado da Fazenda se diferencia das demais unidades passíveis de fiscalização, visto que constitui o próprio órgão central do Sistema de Controle Interno.



Parecer Prévio



1. Processo nº: PCG-17/00171094

2. Assunto: Prestação de contas do Governador – Exercício de 2016

3. Responsável: João Raimundo Colombo - Governador do Estado

4. Unidade Gestora: Governo do Estado

5. Parecer Prévio nº 0001/2017: Conclusão

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

Considerando que as Contas referentes ao exercício de 2016 foram prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina dentro do prazo constitucional (art. 71, IX, da Constituição Estadual);

Considerando a existência de questões relevantes, apontadas pelo Corpo Técnico, que estão sendo analisadas por esta Corte de Contas em processos específicos, que ainda não transitaram em julgado no âmbito deste Tribunal, ou nos quais ainda não foi

exercido o contraditório e ampla defesa;

Considerando as contrarrazões oferecidas pelo Governador do Estado no exercício do contraditório, previsto no art. 78 do Regimento Interno do Tribunal de Contas;

Considerando que as Contas apresentadas, referentes ao exercício de 2016, de modo geral, atenderam aos princípios norteadores da Administração Pública condizentes à legalidade e à legitimidade, excetuadas as falhas e deficiências anotadas;

Considerando que as razões expostas no presente relatório denotam a ocorrência de observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, o Parecer Prévio não pode deixar de consignar a formulação de Ressalvas, Recomendações e Determinações, que, embora não impeçam a aprovação das Contas do Governo, requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes;

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

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

Considerando que o Ministério Público de Contas sugeriu que o Tribunal de Contas recomende à Assembleia Legislativa a aprovação das contas do Governo do Estado de Santa Catarina,

relativas ao exercício de 2016;

Considerando todo o exposto e tudo mais o que consta dos presentes autos do Processo n. PCG 17/00171094, com destaque para o Parecer do Ministério Público de Contas que recomendou a aprovação das contas,

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, de acordo com o disposto nos arts. 12, inciso I, 47 e 49 da Lei Complementar (estadual) n. 202/00, por maioria de Votos,

5.1. EMITE PARECER PRÉVIO pela APROVAÇÃO das contas anuais do Governo do Estado de Santa Catarina, relativas ao exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Governador João Raimundo Colombo, com as seguintes ressalvas, recomendações e determinações:

5.1.1. RESSALVAS:

5.1.1.1. Realização de alterações orçamentárias mediante abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais), em virtude de superávit financeiro e excesso de arrecadação, sem saldo suficiente para sua cobertura;

5.1.1.2. Execução de programas temáticos abaixo da previsão orçamentária (19,81% inferior ao planejado), com exceção do programa De Olho no Crime, que apresentou uma execução de 109,88% do valor fixado;

5.1.1.3. Baixa execução das ações selecionadas pela sociedade nas audiências públicas organizadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC – e das ações consideradas como prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;

5.1.1.4. Evolução constante do estoque da Dívida Ativa e arrecadação em patamares que denotam baixa eficiência na cobrança dos referidos créditos;

5.1.1.5. Descumprimento das metas de Receita Total e Resultado Primário, demonstrando planejamento orçamentário não condizente com a gestão fiscal responsável;

5.1.1.6. Despesas liquidadas sem prévio empenho no montante de R\$ 231.633.896,91, em contrariedade ao disposto no art. 60 da Lei n. 4320/64, repercutindo no resultado orçamentário, ocasionando déficit de R\$ 126.947.125,00, havendo ainda indícios de outras despesas liquidadas na mesma situação, conforme informações coletadas junto à Secretaria de Estado da Saúde;

5.1.1.7. Ausência do pagamento de precatórios ao longo do exercício, contrariando o disposto no art. 1º, §2º, do Decreto (estadual) n. 3061/2010, com redação dada pelo Decreto (estadual) n. 2057/2014;

5.1.1.8. Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional, previsto no art. 212 da Constituição;

5.1.1.9. Ausência de aplicação dos recursos do FUNDEB remanescentes do exercício de 2015, da ordem de R\$ 2,95 milhões (0,15% da receita do FUNDEB);

5.1.1.10. Aplicação de 1,28% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%, em descumprimento

ao art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual;

5.1.1.11. Retenção de recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs –, no valor de R\$ 2,36 milhões, em desacordo com o disposto no art. 8º, §1º, da Lei (estadual) n. 16.297/2013;

5.1.1.12. Aplicação a menor de 1,01% dos recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior – FUMDES –, em descumprimento ao art. 171 da Constituição Estadual;

5.1.1.13. Ausência de repasses aos municípios de valores destinados a consultas e exames de média e alta complexidades, em descumprimento à Lei (estadual) n. 16.159/2013;

5.1.1.14. Aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, no patamar de R\$ 366,45 milhões, correspondendo a 1,60% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 91,69 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual;

5.1.1.15. Ausência no Relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno, que acompanha as contas anuais do Governador, de todos os elementos exigidos no art. 70 da Resolução n. TC- 6/2001, bem como descumprindo a Instrução Normativa n. TC- 20/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico;

5.1.1.16. Ausência de plena autonomia do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, uma vez que o órgão central

do sistema (Secretária da Fazenda) não se encontra diretamente ligado ao Chefe do Poder Executivo Estadual, diferentemente do modelo adotado no âmbito da União por meio do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (antiga Controladoria Geral da União), vinculado à Presidência da República, com status próprio de ministério;

5.1.1.17. Descumprimento das metas planejadas quanto à aplicação de recursos do Fundo para Infância e Adolescência – FIA;

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

5.1.2. RECOMENDAÇÕES:

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

5.1.2.2. Adote providências para que a Secretaria de Estado da Fazenda atualize, tempestivamente, o Módulo de acompanhamento das Metas Físicas e Financeiras, ao longo da execução orçamentária, contemplando a execução das metas de todas as subações previstas nos moldes do orçamento estadual;

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

5.1.2.4. Adote 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, bem como a ocorrência de distorções;

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

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

5.1.2.7. Adote providências para regularizar junto ao Ministério da Educação valores relativos ao percentual não repassado ao FUNDEB em razão da arrecadação do ICMS vertida ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei (estadual) n. 13.334/2005;

5.1.2.8. Adote providências para aplicar no ensino superior o percentual determinado nos arts. 170 da Constituição Estadual e 1º, I e II, da Lei Complementar (estadual) n. 281/2005;

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

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

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

5.1.2.12. Adote providências para que a Diretoria de Contabilidade Geral da Secretaria do Estado da Fazenda conclua a implantação do sistema para apuração de custos dos serviços públicos, visando ao cumprimento do art. 50, §3º, da Lei Complementar n. 101/2000;

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

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

5.1.3. DETERMINAÇÕES:

5.1.3.1. Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo deste Tribunal, por meio da Diretoria de Controle a ela vinculada, que:

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

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

5.1.3.1.3. promova auditoria visando apurar a regularidade das renúncias de receitas, estimadas em 2016 em R\$ 5,45 bilhões, com enfoque nos registros contábeis correspondentes e sobre os valores devidos pelos contribuintes que obtiveram benefícios fiscais, de forma a verificar o cumprimento ao disposto nos arts. 85 da Lei n. 4.320/64 e 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

Plenário do TCE/SC, em 31 de maio de 2017.

Conselheiro Luiz Eduardo Cherem
Presidente

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall
Relator (art. 226, caput, do RITCE)

Conselheiro Cesar Filomeno Fontes

Conselheiro Luiz Roberto Herbst (Voto vencido)

Conselheiro Herneus De Nadal (Voto vencido)

Conselheiro Julio Garcia

Fui presente: Aderson Flores
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/SC



Análise das contas prestadas pelo Governador do Estado referentes ao exercício de 2016

RELATOR

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall (art. 226, caput,
do Regimento Interno do TCE/SC).

EQUIPE DA DIRETORIA DE CONTROLE DE CONTAS DE GOVERNO (DCG)

Edésia Furlan, Gissele Souza de Franceschi Nunes, Jânio
Quadros, Márcia Alves Sueiro, Patrícia Bozzano Derner, João
Augusto de Almeida Silva (estagiário), Luiz Antônio Rufino
Junior (funcionário terceirizado).

COLABORARAM COM A EQUIPE DA DCG

Mauri Pereira Junior e Rafael Galvão de Souza.

SERVIDORES DO GABINETE DO RELATOR QUE ATUARAM NO RELATÓRIO DAS CONTAS DO GOVERNO/2016

Guilherme Back Koerich e Jonny Winston Drews.



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

