

Para onde
vai o seu
dinheiro 14



Para onde vai o seu dinheiro 14

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 2015

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 Valdelei Rouver
COMITÊ EDITORIAL Edésia Furlan
Elusa Cristina Costa Silveira
Jonny Winston Drews
Magda Audrey Pamplona (MTb./SC 02228 JP)
Maria Thereza Simões Cordeiro (MTb./SC 01022 JP)
Paulo César Salum
ILUSTRAÇÕES Fábio Nienow
PLANEJAMENTO GRÁFICO Ana Sofia Carreço de Oliveira (DRT/SC 4709)
IMPRESSÃO Diretoria da Imprensa Oficial e Editora de Santa Catarina (Dioesc)
TIRAGEM 3.400 exemplares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S231p	Santa Catarina. Tribunal de Contas Para onde vai o seu dinheiro 14: versão simplificada do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado ao Tribunal de Contas de Santa Catarina: exercício 2015. – Florianópolis : Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2016. 90 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
10	Despesa Orçamentária
18	Educação
28	Saúde
36	Previdência
46	Transparência
54	Segurança Pública, Publicidade e Ciência e Tecnologia
64	Equilíbrio das Contas
76	Parecer Prévio

Apresentação

Esta é a 14ª edição do *Para onde vai o seu dinheiro*, dedicada a aumentar a transparência do trabalho do Tribunal de Contas de Santa Catarina, responsável por emitir o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador. O parecer, documento que também aponta caminhos para correção de rumos da Administração Estadual, é a base deste material. A publicação pretende mostrar um resumo de como o dinheiro público foi aplicado pelo Poder Executivo em 2015, trazendo à luz tanto seus acertos quanto seus erros, e evidenciando a importância das leis sobre a administração pública.

Como órgão independente de fiscalização das contas dos gestores públicos, o TCE/SC acredita que publicações como esta são ferramentas para fortalecer a educação e a cidadania, fatores indispensáveis para o controle social sobre os governantes e para a construção de uma sociedade cada vez melhor para todos.

Este resumo também vem ao encontro do artigo 48 da Lei Complemen-

tar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Por fim, o parecer prévio das Contas do Governo tem consequências que vão além do julgamento das contas pelo Legislativo. O parecer dá início a ações para acompanhar o cumprimento das determinações e recomendações apontadas. Em maio de 2016, havia 21 processos de monitoramento em tramitação decorrentes de ressalvas e/ou recomendações feitas nas análises das contas públicas de 2010 a 2014.

Inspirado pelas edições anteriores do *Para onde vai o seu dinheiro* — lá se vão 13 anos! —, o TCE/SC pretende ampliar a consciência da sociedade na tarefa de fiscalizar o uso dos recursos públicos na gestão dos nossos governantes. É uma publicação que merece ser compartilhada.

Faça bom proveito e tenha uma boa leitura!

CONSELHEIRO LUIZ ROBERTO HERBST
Presidente do TCE/SC

Introdução

Em cumprimento à Constituição Estadual de Santa Catarina e dentro dos prazos legais, a Diretoria de Controle de Contas de Governo (DCG) do Tribunal de Contas realizou a análise das contas de 2015 prestadas pelo Governador do Estado. Agora, entregamos a versão simplificada desta análise, com o objetivo de dar publicidade à execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo, bem como suas providências decorrentes, como a fiscalização das receitas e combate à sonegação, por exemplo. Sem esquecer que o julgamento das contas compete à Assembleia Legislativa e não ao TCE/SC.

Porém, antes de adentrar propriamente no relatório, entendo prudente fazer uma retrospectiva do momento econômico que o Estado viveu no ano de 2015 e que permanece no presente.

Santa Catarina tem uma indústria de transformação de destaque no Brasil, ocupa a quarta posição em quantidade de empresas e a quinta em número de

trabalhadores. A economia se divide em vários polos que conferem desenvolvimento equilibrado entre as regiões. É, também, o terceiro Estado no ranking daqueles que oferecem melhores condições para fazer negócios, segundo estudos do Centro de Liderança Pública (CLP), pela solidez das finanças públicas, pela capacidade de investimento do governo, e por proporcionar boas condições de desenvolvimento social de seus habitantes.

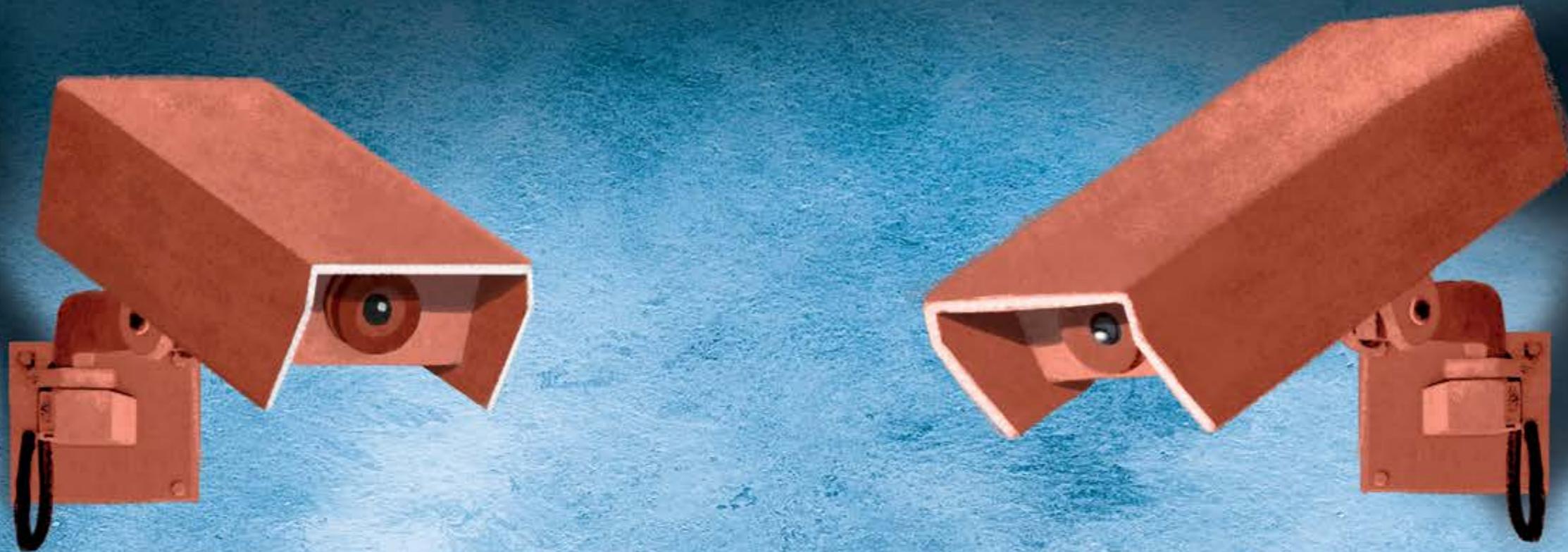
Embora o índice de atividade econômica catarinense crescesse nos últimos anos, o desempenho registrado em 2015 foi negativo em 2,62%, segundo o Banco Central. O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado caiu da sexta para a oitava posição, com conseqüente enxugamento de empresas e extinção de aproximadamente 58 mil empregos formais. A crise afetou todas as áreas: indústria, comércio, construção civil e agricultura.

Assim, é razoável compreender que as variáveis que afetaram negativamente os resultados econômicos do Estado, em 2015, reduziram também a receita estadual. Nesse ano, a administração teve queda de aproximadamente 8,36% em seu orçamento previsto.

Neste cenário de menos recursos para a administração pública, o TCE/SC realizou a apreciação das contas, e este material aborda, de forma resumida, as principais ocorrências apontadas na análise.

CONSELHEIRO WILSON ROGÉRIO WAN-DALL

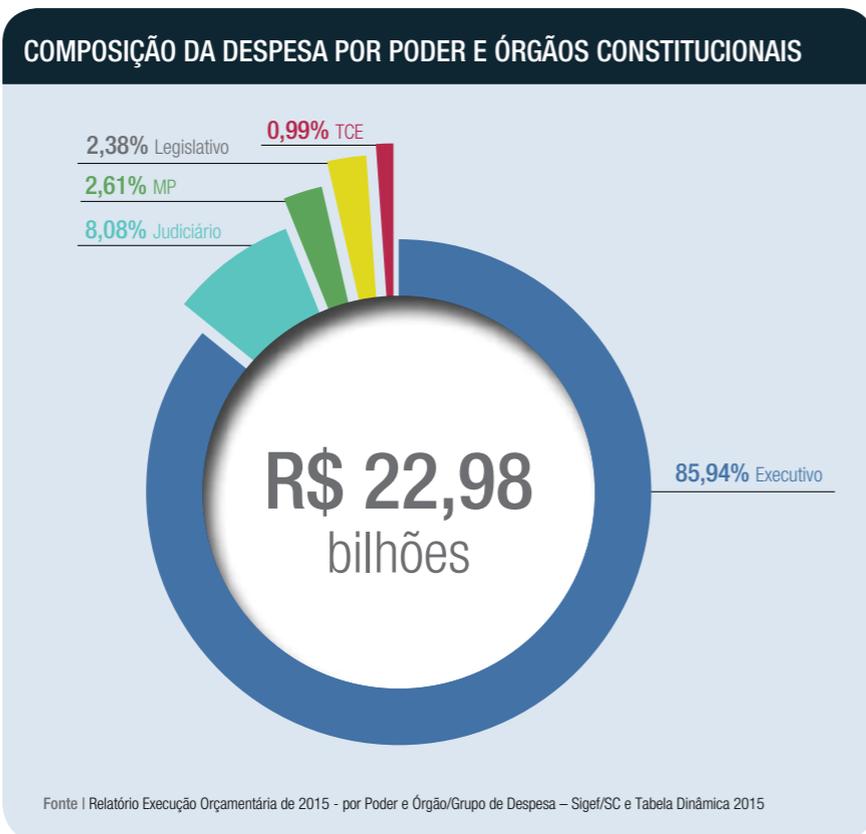
Relator das contas prestadas pelo Governador do Estado referentes ao exercício de 2015



Despesa Orçamentária

Durante o ano de 2015, o Estado de Santa Catarina executou despesas de R\$ 22,98 bilhões. Esta conta considera tudo o que foi gasto oficialmente pelo Estado que nos representa, considerando os Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e também os órgãos constitucionais (Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado).

A maior parte dos gastos se concentra no Poder Executivo, o que se justifica pela sua natureza de administrador (e prestador) das contas. Este Poder realizou, portanto, 85,94% dos gastos públicos neste ano, respondendo por um valor consolidado de R\$ 19,75 bilhões.



Para entender melhor como todo esse orçamento foi aplicado, é importante separar as despesas por natureza de aplicação, ou seja, por categoria econômica. O artigo 12 da Lei Federal nº 4.320/64 define que a despesa pública pode ser classificada nas categorias econômicas correntes e de capital.

DESPESAS CORRENTES

As chamadas despesas correntes são destinadas ao custeio da máquina pública, sua manutenção e funcionamento (salários, alugueis, água, luz e combustível, por exemplo). Também entra no grupo de despesas correntes o pagamento de juros e encargos incidentes sobre a dívida pública.

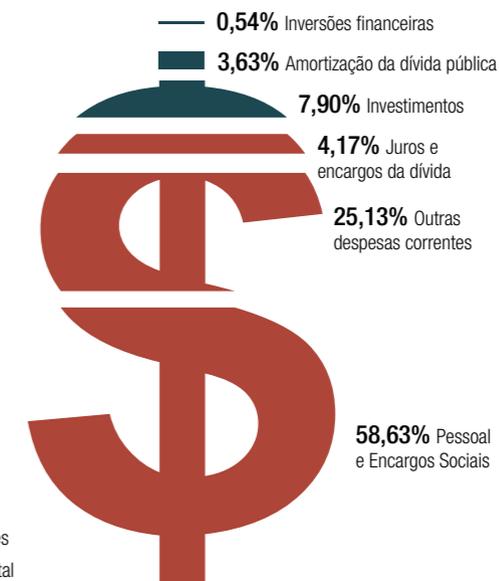
DESPESAS DE CAPITAL

Já as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação de patrimônio, ou seja, que representam investimento. É o caso de obras ou ampliações, aquisição de máquinas, equipamentos, bens móveis e imóveis etc. Também entra nesse grupo a amortização da dívida pública.

Dos quase R\$ 23 bilhões gastos pelo Estado em 2015, 87,93% foram em custeio da máquina pública (despesas correntes), totalizando R\$ 20,21 bilhões. As despesas de capital, portanto, somaram R\$ 2,77 bilhões, o que representa 12,07% do total.

Nos gráficos e nos textos a seguir é possível diferenciar as despesas por grupo.

DESPESA POR GRUPO DE NATUREZA



Fonte | Relatório Execução Orçamentária - Sigef/SC, Balanço Geral do Estado de 2015 e Tabela Dinâmica 2015

Despesas correntes

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Dos R\$ 22,98 bilhões gastos pelo Estado em 2015, R\$ 13,47 bilhões foram aplicados em despesas de pessoal e encargos sociais, isto é, em **folhas de pagamento**. Este valor foi 4,45% superior ao ano anterior, em números já corrigidos pela inflação. Por ordem, os gastos foram maiores com as folhas de pagamento da Previdência Social (36,23%), a Educação (16,85%), da Segurança Pública (13,24%), da Judiciária (7,69%), da Saúde (7,39%) e da Administração (5,16%), seguidos por outros percentuais menores.

OUTRAS DESPESAS CORRENTES

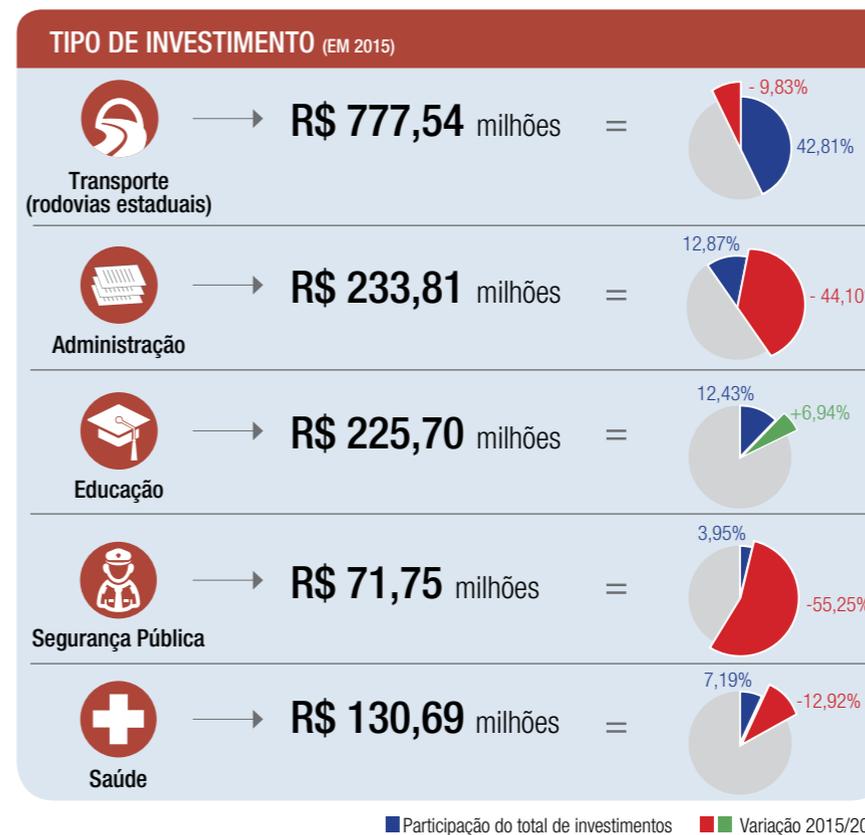
As outras despesas correntes compreendem os gastos com custeio que não dizem respeito à folha de pagamento e nem à dívida pública – **água, luz, telefone, aluguel, terceirizações, material de consumo, diárias, subvenções sociais etc.** Em 2015, representaram o segundo maior volume de recursos, com R\$ 5,77 bilhões (25,13% do total). Em relação ao exercício anterior (2014), esse custo apresentou crescimento de 2,73%.

Despesas de capital

INVESTIMENTOS

O grupo Investimentos corresponde à **formação de patrimônio público**: obras, ampliações, máquinas, equipamentos, bens móveis e imóveis, que interessam à sociedade como um todo. O grupo de investimentos totalizou R\$ 1,82 bilhão em 2015. Esse montante é 21,25% inferior ao de 2014, quando o Estado direcionou R\$ 2,31 bilhões. O fato gerou ressalva e recomendação do TCE/SC.

Os cinco setores que mais receberam despesas de capital no grupo de investimentos podem ser visualizados no gráfico a seguir.



INVERSÕES FINANCEIRAS

“Inversões financeiras” são despesas com aquisição de imóveis e bens de capital já em utilização e de ações ou cotas de capital social de empresas já constituídas. No total, gastou-se R\$ 123,03 milhões com inversões financeiras em 2015, elevação de 55,95% ante 2014.

A principal inversão financeira operada em 2015 foi de aquisição de bens imóveis em utilização, predominantemente pelo Poder Judiciário (R\$ 60,72 milhões) e pelo Poder Executivo (R\$ 830 mil). A segunda principal inversão financeira foi a integralização de capital em empresas que o Estado controla ou mantém participação acionária, ou seja, a injeção de recursos para ampliar a fatia do Estado nestas empresas. Foram alvos desse investimento o Centro de Informática e Automação de Santa Catarina (Ciasc), a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri), as Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina (Ceasa) e a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Codesc). Isso totalizou R\$ 50,61 milhões.

DESPESAS COM INVESTIMENTOS POR FONTE DE RECURSOS



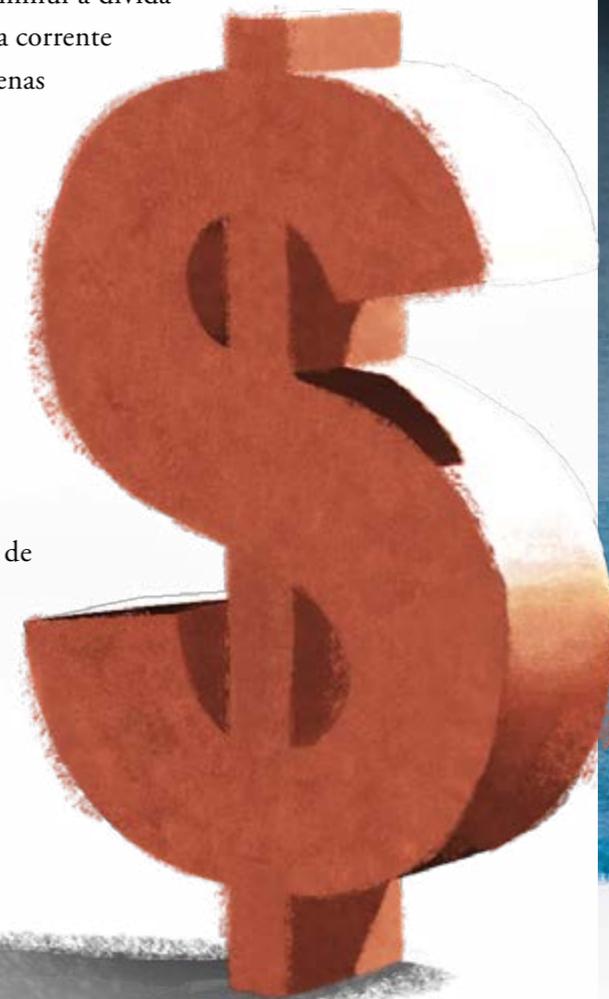
Fonte | Relatório Execução Orçamentária Grupo Investimentos por Fonte de Recursos 2015 – Sigef/SC e Tabela Dinâmica 2015

Serviço da dívida pública

O “serviço da dívida” é o conjunto de gastos com financiamentos bancários, divididos entre a amortização da dívida e os juros e encargos. Eles se diferenciam quanto à natureza: o primeiro é considerado despesa de capital (investimento), porque diminui a dívida pública; e o segundo é despesa corrente (gasto), porque espelha apenas custos de financiamento.

Os gastos gerais com o serviço da dívida, em 2015, totalizaram R\$ 1,79 bilhão, consumindo 7,8% da despesa total do Estado.

Analisando individualmente, investiu-se R\$ 834,92 milhões na amortização da dívida, crescimento de 41,13% ante 2014. Quanto aos juros e encargos, gastou-se R\$ 957,29 milhões, o que reflete aumento de 12,13% em relação ao ano anterior.



Educação



Entre todas as obrigações orçamentárias do Governo do Estado, a mais significativa em gastos é dedicada à educação.

Do total de impostos e transferências arrecadado pelo Estado, 25% devem ser direcionados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Isso significa que, de cada R\$ 100,00 do orçamento, R\$ 25,00 devem ser aplicados exclusivamente na educação pública. Esta fatia do orçamento é definida pela Constituição Federal de 1988, e deve ser respeitada por todos os Estados brasileiros.

O TCE/SC apurou que a receita líquida de impostos para a base de cálculo da MDE em 2015 alcançou R\$ 15,88 bilhões provindos de uma série de recursos: Tesouro, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (**Fundeb**), Fundo de Desenvolvimento Social (Fundosocial) e Sistema Estadual de Incentivo ao Turismo, Esporte e Cultura (Seitec). Com isso, o Governo alcançou e superou o percentual constitucional de gastos com educação, chegando a 27,54% da sua receita aplicada para este fim.

A Secretaria de Estado da Fazenda incluiu nesta conta R\$ 710,42 milhões em despesas com inativos da educação. Esta prática motivou uma recomendação pelo TCE/SC. O conselheiro-relator Wilson

Fundo regulamentado em 2007 que arrecada 20% dos respectivos impostos do Estado e dos municípios para redistribuí-los em partes proporcionais ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino.

Rogério Wan-Dall reconheceu que o Governo do Estado vem diminuindo anualmente esta participação dos inativos no percentual constitucional, a saber: em 2013, 65% do pagamento dos inativos foi para a conta da MDE; em 2014, o volume caiu para 60%; e, em 2015, 55%. Segundo o Relator, esse avanço “demonstra de maneira inequívoca o esforço do Governo do Estado e uma melhora em relação ao exercício anterior”.

Com isso, o Pleno também encaminhou recomendação para que se constitua uma comissão entre o Tribunal de Contas do Estado e as Secretarias de Estado da Educação e da Fazenda, a fim de formalizar nova proposta de retirada gradual das despesas previdenciárias na contabilidade da educação.

Prestação de contas

O Tribunal identificou, no entanto, uma “**classificação contábil inapropriada**” de receitas tributárias que deveriam compor o Fundosocial e que, com isso, gerou uma série de ressalvas, recomendações e determinações a serem acompanhadas pelos auditores.

No que diz respeito à educação, essa classificação inapropriada de receitas resultou no não repasse de R\$ 183,53 milhões ao Fundeb. Em outras palavras, uma interpretação equivocada sobre a arrecadação de determinados impostos fez com que esse valor expressivo deixasse de ser aplicado na educação estadual durante 2015.

Na fatia da MDE dedicada para o ensino superior (5% da MDE, segundo o art. 170 da Constituição Estadual), o Estado não conseguiu cumprir integralmente a previsão de investimento: empenhou apenas R\$ 55,61 milhões dos R\$ 205,97 milhões previstos. Segundo a apuração do TCE/SC, esse valor mínimo não vem sendo aplicado pela administração nos últimos cinco anos: desde 2011, o Estado já deixou de destinar R\$ 563,74 milhões ao ensino superior.

Outra pendência relacionada ao ensino superior foi a falta de repasse integral dos valores arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao De-

Este assunto extrapola os gastos exclusivos com educação e foi aprofundado na seção “Equilíbrio das Contas” (página 64).

O Fumdes foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 407/2008 para efetivar o 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 a dois anos no Estado de Santa Catarina.

envolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (**Fumdes**), que totalizou R\$ 52,54 milhões. Além disso, apurou-

-se que o Estado destinou sem autorização legal R\$ 6,60 milhões do Fumdes ao ensino fundamental, o que caracteriza desvio de objeto na aplicação do fundo.

As inconsistências relacionadas ao ensino superior tornaram-se recomendações no Relatório das Contas de 2015 e serão acompanhadas pelo TCE/SC.



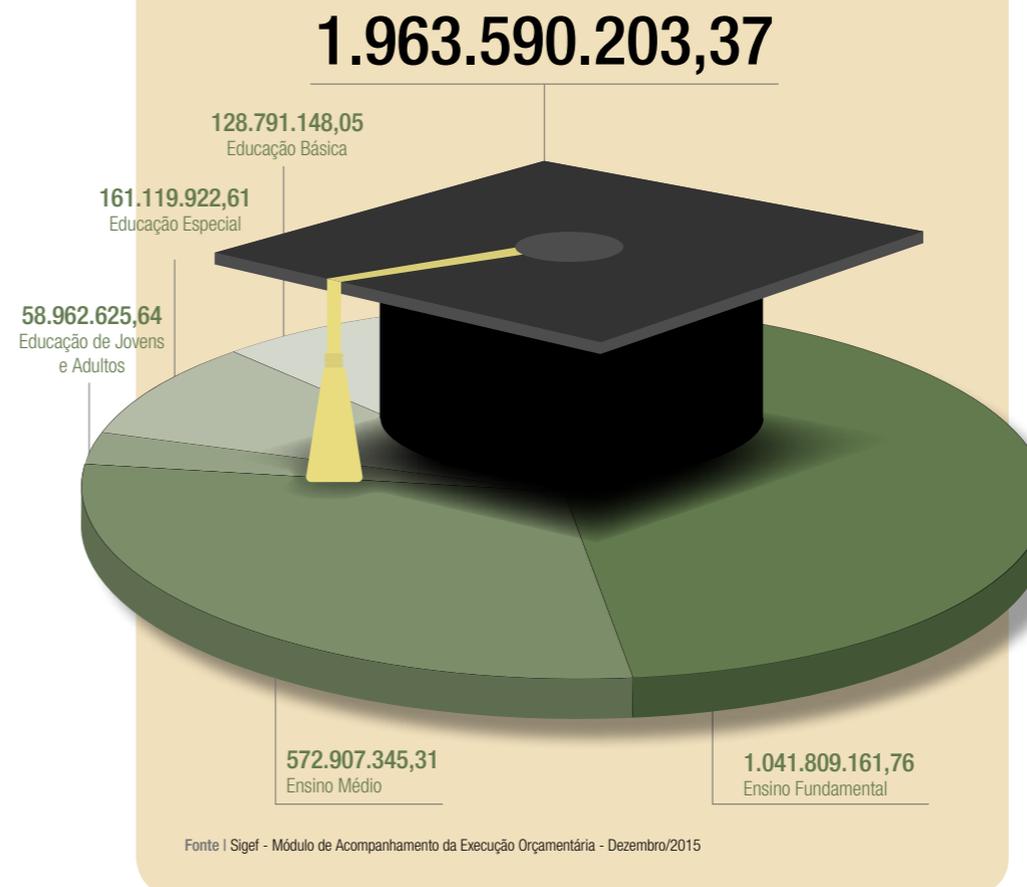
Abrangência

No segmento de educação, o Estado responde pela quase totalidade do ensino médio e em parte pelo ensino fundamental oferecidos na rede pública. Nestes gastos devem estar inclusos não apenas o pagamento de professores, funcionários e material didático, mas também investimento e manutenção de escolas, entre outras despesas.

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), no ano de 2015, a administração de Santa Catarina contabilizou 954 estabelecimentos de ensino fundamental e 731 de ensino médio sob sua responsabilidade, atendendo 537.551 alunos matriculados. Soma-se a este atendimento a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc), que em 2015 registrou 12.932 matrículas de ensino superior.

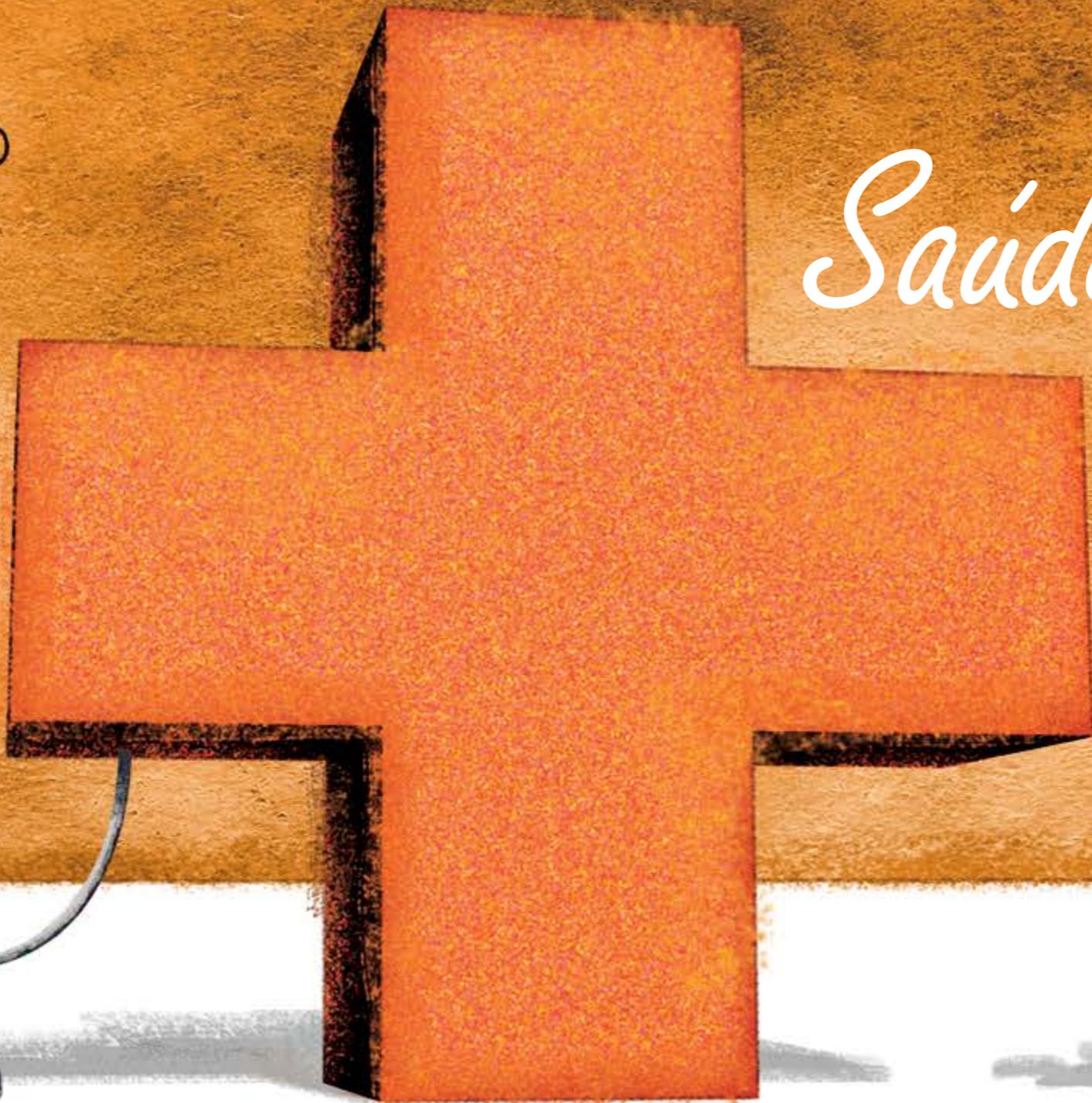
Na folha de pagamento, o Estado prestou contas dos salários de 79.952 professores da educação básica e de outros 1.189 professores da educação superior, segundo números do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que anualmente elabora sinopses estatísticas da educação em todo o Brasil.

GASTOS COM REMUNERAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2015 (EM R\$)



Na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, o Governo cumpriu com a legislação vigente que obriga a destinação de 95% dos recursos do Fundeb para este fim. Foram utilizados para pagamento dos profissionais do magistério da educação 97,93% do Fundeb, totalizando R\$ 1,96 bilhão.

Saúde



Assim como ocorre com a educação, os Estados também têm limite mínimo da sua arrecadação de impostos para gastar em ações e serviços públicos de saúde. Para esta finalidade, o **percentual é de 12%**, somados os recursos provindos da União e retirados os valores transferidos aos municípios. No exercício de 2015, o Governo do Estado aplicou R\$ 2,04 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, cumprindo a lei com 12,76% da sua receita.

Esta regra vem da Constituição Federal (art. 198) e legislação complementar: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 77 (acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000); Lei Complementar nº 141, de 2012 e Decreto Federal nº 7.827, de 16 de outubro de 2012.

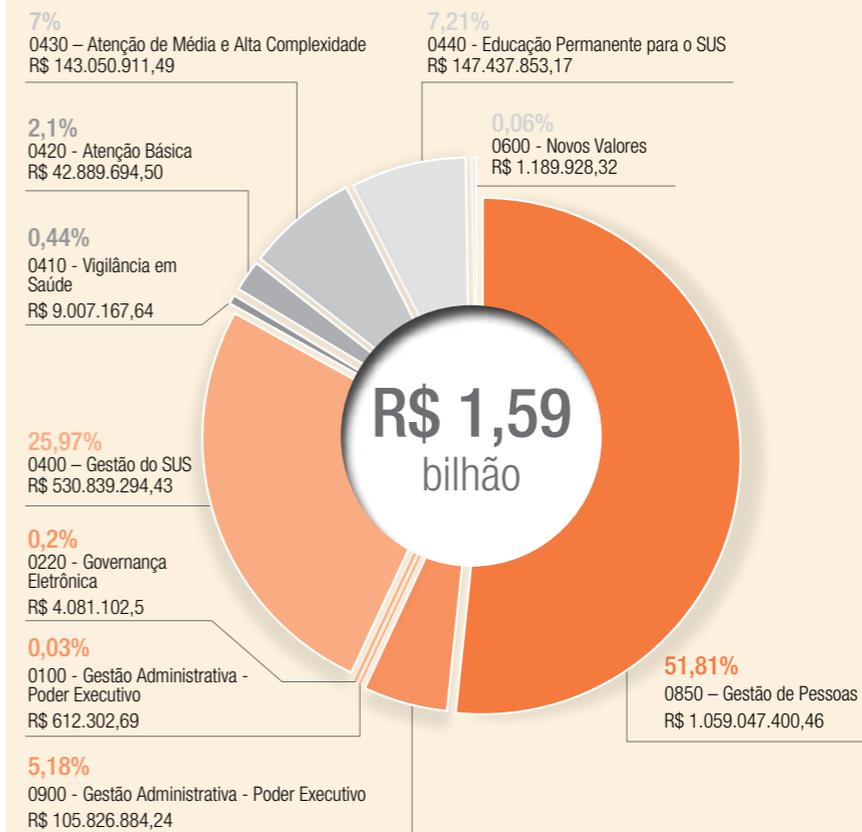
A base de cálculo dos gastos com a saúde foi a mesma considerada para a verificação das aplicações mínimas na educação (MDE), já abordada nesta publicação.

De acordo com o **Balanco Geral de 2015**, publicação oficial do Governo do Estado, entre os meses de janeiro e novembro, os 13 hospitais públicos da Secretaria de Estado da Saúde realizaram 1.034.132 atendimentos (entre internação, ambulatório e emergência), 50.607 cirurgias e 2.596.752 exames.

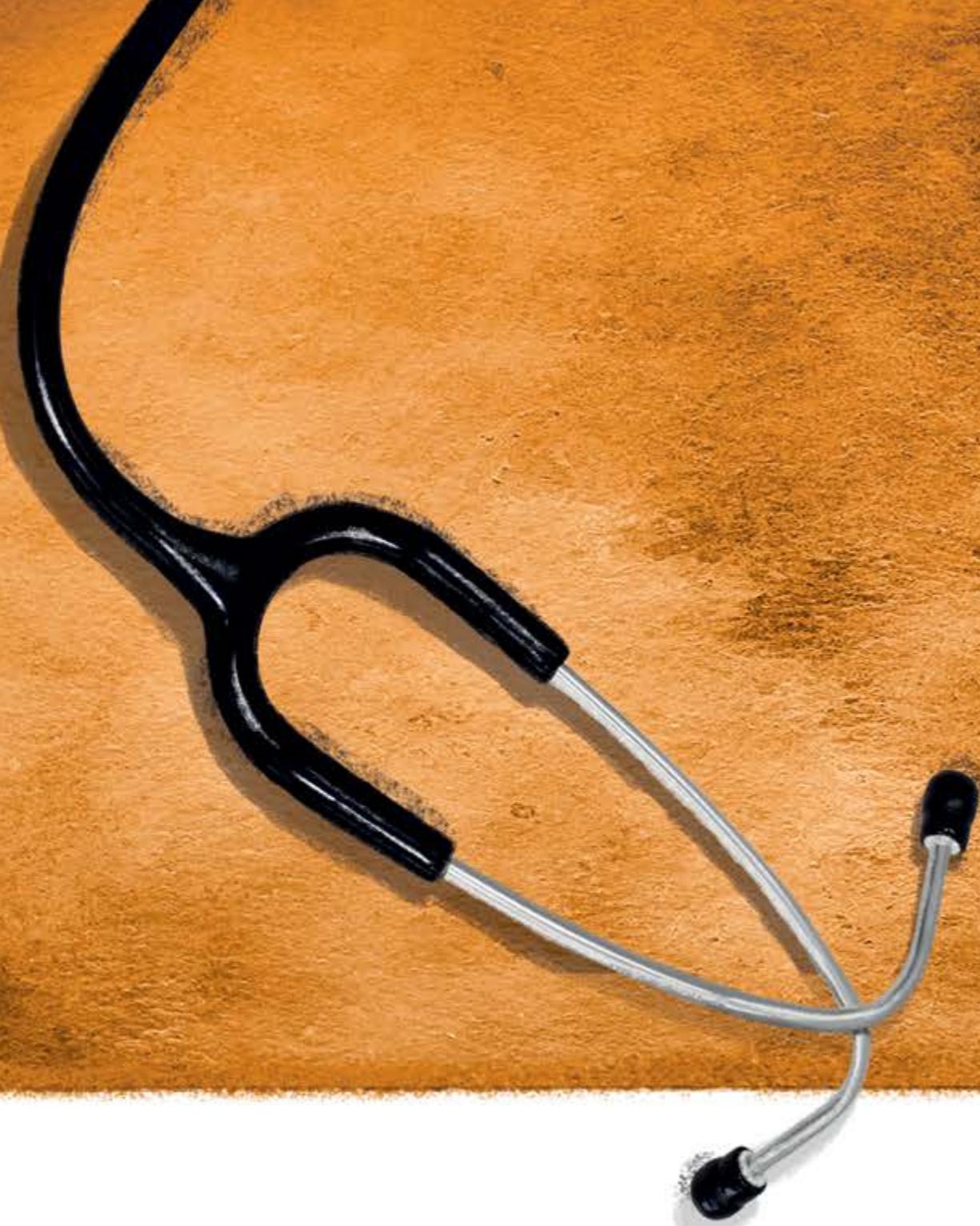
Esta edição do Balanço Geral, bem como as de anos anteriores, pode ser consultada no endereço <http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dcog/balan%C3%A7o-geral-do-estado>

Dos R\$ 2,04 bilhões aplicados na saúde em 2015, 78% deste valor (ou R\$ 1,59 bilhão) ficaram concentrados nos programas relacionados à Gestão de Pessoas e à Gestão do SUS, como se pode constatar no gráfico a seguir.

DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NOS PROGRAMAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE



Fonte | Relatório da Execução Orçamentária por Programa na Função Saúde Despesa Empenhada na fonte 0100 – Administração Direta, Fundos Especiais, Fundação Udesc, Fapescc, Encargos Gerais do Estado e Secretaria de Estado da Administração – fonte 0261 – Receitas Diversas – Fundosocial e fonte 0262 – Receitas Diversas – SEITEC – Sigef – Dezembro de 2015.



Abrangência

Para auditar os gastos do Estado, o TCE/SC considera como de saúde pública apenas as despesas relacionadas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde de forma universal, incluindo ações específicas com povos indígenas, população penitenciária e portadores de deficiência. Não são considerados os gastos relacionados com profissionais da saúde inativos, merendas escolares, saneamento básico não associado a controle de doenças e outros serviços correlatos não promovidos pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) ou pelos órgãos de saúde do SUS. O quadro a seguir traça um resumo que diferencia as ações de saúde das demais.

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 a 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.

Prestação de contas

Este assunto será aprofundado na seção "Equilíbrio das Contas Públicas" (página 64). Convém ressaltar que esta prática contábil não comprometeu a execução do percentual mínimo de aplicações em saúde.

Ainda que o Executivo tenha cumprido com o mandamento legal de direcionar pelo menos 12% de suas receitas para a saúde, o corpo técnico do TCE/SC constatou uma prática contábil recorrente que distorce os resultados contábeis da Secretaria de Estado da Saúde. Essa prática de reconhecer "*despesas liquidadas e canceladas*" motivou duas recomendações no Parecer Prévio, que serão acompanhadas pelo Tribunal de Contas.

De forma resumida, em 2014, a administração estadual gerou uma despesa que só foi efetivamente paga (reconhecida) em 2015, porém não refletiu em ações de saúde neste ano, impactando mais ainda a situação da saúde pública no Estado.

Segundo a apuração do TCE/SC, o montante liquidado e cancelado de um ano para outro foi de R\$ 200 milhões, equivalente a 9,82% do total aplicado em 2015. O corpo técnico constatou ainda que, no exercício seguinte (2016), até o mês de abril, o Estado já havia empenhado nos mesmos moldes um montante de R\$ 185 milhões em ações de saúde provindo de despesas de exercícios anteriores. Efetuados os ajustes de despesas de exercícios anteriores, o Estado permaneceu cumprindo com o percentual mínimo de aplicações na área.

Citando trecho do relatório da Diretoria de Controle de Contas de Governo, o conselheiro-relator Wilson Wan-Dall destacou que esta postergação das despesas de um exercício para o ano subsequente vem "distorcendo significativamente o resultado orçamentário e a apuração do cumprimento das aplicações mínimas em saúde", cabendo assim as duas recomendações: para evitar a ocorrência de Déficit Orçamentário, evitando distorcer e onerar a execução orçamentária dos exercícios seguintes; e para implantar, de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas.

Previdência



No Brasil, a Previdência Social obedece ao chamado regime de repartição simples, de natureza contributiva e solidária, no qual os trabalhadores ativos financiam a aposentadoria dos inativos em um "pacto intergeracional".

Para entendê-lo de forma simplificada, é preciso pensar em uma linha do tempo em que uma geração remunera a outra: o trabalhador ativo hoje desconta todos os meses um percentual do seu salário para abastecer um fundo financeiro que funciona como uma "poupança pública". Este fundo tem como receita a contribuição dos trabalhadores ativos e como despesa as pensões dos inativos (aposentados). Com o passar do tempo, e quando for a sua vez de se aposentar, este trabalhador para de contribuir, e terá seus proventos mensais garantidos pelo mesmo fundo. Neste pacto, o fundo continua sendo abastecido pelas gerações futuras de contribuintes que entrarem no mercado de trabalho.

O principal dilema dos regimes previdenciários da atualidade é o aumento constante da expectativa de vida da população em geral: nas últimas quatro décadas, essa expectativa saltou de 53,4 para 73,4 anos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa forma, todos os anos aumenta a quantidade de pessoas inativas recebendo proventos do fundo, enquanto o número de trabalhadores ativos não aumenta na mesma proporção. Esta defasagem na relação entre receita (contribuintes) e despesa (aposentados) tem gerado déficit nas contas e, conseqüentemente, uma grande dor de cabeça para economistas e gestores de fundos previdenciários.



Previdência estadual

Em 2015, o RPPS/SC funcionava com dois fundos distintos para o pagamento dos seus servidores, porém em dezembro uma lei estadual reunificou as fontes financeiras da Previdência. Leia sobre as conseqüências disso no texto da página 41.

Ao Estado compete o pagamento dos benefícios previdenciários, tais como aposentadorias e pensões, dos seus servidores públicos e pensionistas.

Para gerir este montante, Santa Catarina tem o **Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC)**, administrado pelo Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina (Iprev).

Em 2015, o Fundo Financeiro pagou R\$ 4,5 bilhões em benefícios previdenciários. O valor extrapolou em R\$ 1,14 bilhão o gasto total previsto na Lei Orçamentária Anual, que foi R\$ 3,36 bilhões.

Além de o Estado ter gastado mais do que previu, a arrecadação do fundo que paga os benefícios previdenciários alcançou apenas R\$ 1,58 bilhão, ou seja, a previdência estadual acompanhou o dilema das demais previdências públicas, fechando o ano com déficit (excesso de despesas sobre as receitas).

Para calcular o total deste déficit, analisam-se também os demais benefícios previdenciários das outras esferas do Estado que executam total ou parcialmente suas despesas de inativos e pensionistas com o mesmo fundo, a saber: Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas. Neste cálculo, o déficit previdenciário consolidado de 2015 alcançou R\$ 3,315 bilhões. Este valor vem crescendo nos últimos cinco anos, conforme demonstra o gráfico da página 40.



DÉFICIT CONSOLIDADO DO REGIME FINANCEIRO (VALORES EM MILHÕES – QUINQUÊNIO 2011 – 2015)



Fonte | Sigef – Balanço Financeiro – Fundo Financeiro – Exercícios 2011 a 2015; SIGEF – Módulo de Execução Orçamentária – Subações 9342, 9343, 9345, 9346, 9347, 9348, 9349, 9350, 9354, 9355, 9356, 9358, 9359, 9360, 9380, 9659, 9660, 9661, 9662, 9663 – Exercícios 2011 a 2015.
Inflator utilizado | IGP-DI (médio)

Outro cálculo importante para os modelos de Previdência é o passivo atuarial, que prevê, por meio de estimativas matemáticas, o total de compromissos previdenciários a pagar a todos os servidores e beneficiários até o final de suas vidas. Em outras palavras, o passivo atuarial projeta a saúde das contas previdenciárias em longo prazo.

Em 2015, o cálculo do passivo atuarial ficou em R\$ 118,29 bilhões. Este montante foi 23,18% menor que o valor apurado em 2014 (R\$ 153,98 bilhões), diferença que se justifica por alterações no cálculo das estimativas.

A evolução desse passivo chegou ao seu ápice em 2013, e vem caindo desde então. Porém, o TCE/SC entende necessário que o Estado adote providências urgentes para manter este declínio no passivo atuarial, não apenas para evitar problemas com o pagamento de pensões e aposentadorias de

seus servidores, mas também para que não interfira no equilíbrio futuro das finanças públicas estaduais. Por isso, o Tribunal encaminhou recomendação neste sentido.

Unificação dos Fundos do Regime Próprio de Previdência

A fim de investigar possíveis prejuízos aos cofres do Estado, o TCE/SC determinou a realização de auditoria para verificar o pagamento de R\$ 515,21 milhões em benefícios previdenciários, entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2016.

Esta atenção se deve a uma mudança na legislação que reunificou as fontes financeiras da Previdência dos servidores. Desde 2008, conforme regulamentado na Lei Complementar nº 412, o RPPS/SC trabalhava dividido em dois fundos distintos para pagamento dos benefícios aos seus servidores: o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário. O primeiro atendia aos segurados de vínculo anterior à publicação da lei (27 de junho de 2008), enquanto o segundo fundo reunia os servidores que ingressassem no serviço público a partir desta data.

Ao final do exercício de 2015, a Lei Complementar nº 662/2015 mudou essas regras, extinguindo o Fundo Previdenciário e incorporando-o ao Fundo Financeiro. Essa alteração implicou na reunião das massas de segurados, fato que contraria as normas da Previdência Social: pela lei federal, é proibida a utilização dos recursos de um fundo para o pagamento de benefícios de outro grupo de segurados.

O TCE/SC constatou que, nos meses de dezembro de 2015 e janeiro e fevereiro de 2016, foram utilizados recursos do extinto Fundo Previden-



ciário para o pagamento de benefícios de segurados vinculados ao Fundo Financeiro. De acordo com informações prestadas pelo Iprev, foram utilizados R\$ 515,21 milhões de recursos anteriormente vinculados ao Fundo Previdenciário para pagamento de inativos e pensionistas vinculados, quase que na totalidade, ao Fundo Financeiro.

O Tribunal reconheceu o *amparo legal* para as providências tomadas pelo Governo do Estado, no entanto, determinou a realização de auditoria a fim de verificar possíveis prejuízos causados ao Estado com a mistura de aplicações e pagamentos entre beneficiários dos fundos Previdenciário e Financeiro.

O extinto Fundo Previdenciário compreendia 16,9% dos servidores ativos do Estado de Santa Catarina e era superavitário em R\$ 235,26 milhões, de acordo com o cálculo atuarial. Conforme o art. 9º da Lei Complementar 412/2008, foi estruturado em regime de capitalização, diferente do regime de repartição previdenciário citado no começo deste capítulo.

O regime de capitalização tem como característica principal a individualidade, em que cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, estabelecendo correspondência entre o custeio e o benefício de cada um. Todavia, a mesma lei definiu ainda que o Tesouro Estadual garantirá os desembolsos do fundo com recursos próprios, para que os benefícios do servidor público não fiquem vulneráveis a decisões políticas, sobressaltos da Administração Pública e instabilidades do mercado financeiro.

Como o Fundo Previdenciário tinha saldo positivo, a unificação dos dois fundos amenizou o déficit do Fundo Financeiro. Sem essas providências, o déficit previdenciário consolidado de 2015 seria maior do que os R\$ 3,315 bilhões já relatados no gráfico deste capítulo.

A constitucionalidade da Lei Complementar nº 662/2015 (de âmbito estadual) foi questionada por entidades representantes dos servidores públicos, e até a emissão do parecer prévio a Justiça não havia julgado seu mérito.



Transparência



Ainda que os primeiros conceitos de transparência na gestão pública já tenham sido esboçados na Constituição Federal de 1988, foi apenas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que a elevou como princípio fundamental para o agente público.

A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal se reflete pelo incentivo à participação popular no processo de gestão pública. Um exemplo é o orçamento participativo, que estabelece a cooperação de associações e entidades representativas no planejamento municipal.

De lá para cá, impulsionada também pela popularização da internet, a legislação foi evoluindo até culminar na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso a Informações (LAI). Ela dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir a interação popular com a prestação de contas dos órgãos públicos. O descumprimento da LAI acarreta punições que vão de advertência e multa



Ainda que a transparência da administração pública tenha se aprimorado apenas nas últimas décadas, a importância deste conceito já aparecia como resultado da Revolução Francesa, no século 18: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, definiu que "a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

até ação de improbidade administrativa.

Além de respeitar os princípios básicos da administração pública, a LAI estabelece que o acesso à informação tem que obedecer às seguintes diretrizes:

Art. 3º [...]

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V. desenvolvimento do controle social da administração pública.

A LAI também estabelece o mínimo de informações que devem estar disponibilizadas na internet, como: competências e estrutura organizacional, despesas, transferências de recursos financeiros, dados sobre programas, objetos, ações e respostas às perguntas mais frequentes. A linguagem sempre deve aparecer de forma objetiva e de fácil compreensão, afinal, não basta apenas divulgar as informações. Elas precisam ser compreensíveis à sociedade, sendo este, talvez, um dos grandes desafios da gestão pública.





Prestação de contas

Ao TCE/SC, como órgão fiscalizador, compete avaliar o desempenho das informações divulgadas pelos entes públicos do Estado de Santa Catarina.

Com base na Lei de Acesso a Informações, a avaliação dos portais revelou características recorrentes nos sites analisados, entre as quais se destacam ausência ou impossibilidade de localizar cinco itens em especial:



O TCE/SC também apurou que muitas das informações prestadas pelos agentes públicos estavam descentralizadas, ou seja, dispersas pelos sites, e acompanhadas por links que, quando acessados, não apresentavam qualquer informação. Nesse sentido, encontrou-se impossibilidade de acesso a informações, dificultando o controle popular.

“A transparência é vislumbrada, porém, ainda não em sua plenitude”, afirmou o conselheiro Wilson Wan-Dall em seu relatório. O TCE/SC aprovou uma recomendação para que o Estado adote mecanismos para corrigir os problemas nos sites de divulgação das informações dos órgãos e entidades examinados.

No exercício de 2015, um novo Portal da Transparência começou a ser desenhado com a intenção de tornar as informações disponíveis mais claras e objetivas para o cidadão. Como não estava concluído até o encerramento

do relatório sobre as contas de 2015 prestadas pelo Governador, elaborado pela Diretoria de Controle de Contas do Governo do TCE/SC, o novo portal ainda não foi objeto de análise.

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 democratizando informações até então restritas aos órgãos públicos e aos órgãos de controle externo.
- 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: “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.
- 2011** ● **LEI DE ACESSO A INFORMAÇÕES (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.

*Segurança Pública,
Publicidade e
Ciência e
Tecnologia*



Este capítulo destaca os gastos públicos em três áreas da administração estadual: segurança pública, publicidade e ciência e tecnologia (ou pesquisa científica e tecnológica). A primeira é tema de relevância no contexto atual, além de ser “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, segundo o artigo 144 da Constituição Federal. As outras duas representam, juntas, cerca de 2% do orçamento do Estado, mas merecem aprofundamento por motivos distintos: a queda nas verbas direcionadas para a publicidade ganhou uma menção positiva do Relator, enquanto as para pesquisa científica e tecnológica não alcançaram o percentual constitucional e foram assim motivo de ressalva e recomendação por parte do TCE/SC.

Segurança Pública



A Segurança Pública do Estado de Santa Catarina recebeu

R\$ 2,37 bilhões

em 2015, valor que representa 10,31% do total gasto pelo Governo.

↓ Esta verba foi ligeiramente menor (0,59%) em relação a 2014.



Já a fatia do orçamento para investimentos de segurança pública caiu pela metade quando comparada ao exercício anterior. Assim, a verba total de investimentos foi R\$ 71,75 milhões, valor 55,25% inferior aos investimentos de 2014 (R\$ 160,35 milhões).

Entre os investimentos de 2015 estão as despesas de equipamentos e material permanente da Segurança Pública, como a aquisição de sistema de videomonitoramento e sistema guardião (para monitoramento de interceptações legais de voz e dados), equipamentos de segurança e veículos, além de turbina para a aeronave Arcanjo. Nas despesas relacionadas a instalações físicas, destacam-se a aquisição de imóvel para a sede da Secretaria de Estado da Segurança Pública, bem como as reformas das sedes do Departamento Estadual de Trânsito (Detran) e da Delegacia de Investigações Criminais (Deic).

No orçamento geral da segurança, quando se analisa o histórico dos últimos cinco anos, percebe-se que houve redução significativa, principalmente em 2012, voltando a crescer em 2013 e 2014, e apresentando pequena queda no último ano.



Publicidade e propaganda

Em seu orçamento, o Governo do Estado também prevê gastos com serviços de publicidade e propaganda, que incluem a geração e a divulgação por veículos de comunicação de campanhas institucionais e outras de caráter promocional, social e informativo, além de divulgação de estudos e pesquisas.

A análise consolidada dessas despesas demonstra que, em 2015, o Estado aplicou em publicidade e propaganda menos que em 2014. O relatório do TCE/SC ressaltou este fato como positivo para o Estado de Santa Catarina, uma vez que tais recursos podem ser alocados em outras áreas de Governo que são mais prioritárias para o atendimento das necessidades da população catarinense.

Entre administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, ganha destaque os gastos da administração direta, dos quais R\$ 39,74 milhões foram realizados pela Secretaria de Estado da Comunicação. Tal concentração se explica por conta da competência legal do órgão. Entre as autarquias, o valor mais representativo foi executado pela Administração do Porto de São Francisco do Sul (APFS), correspondente a R\$ 597,82 mil.

Em relação às fundações, a despesa mais representativa foi executada



pela Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, no montante de R\$ 1,06 milhão; e, entre as empresas estatais dependentes, o destaque foi a Santa Catarina Turismo S/A (Santur), com a quase totalidade do montante de R\$ 5,31 milhões.

Nas empresas não dependentes registrou-se como montantes mais significativos o conglomerado Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), com R\$ 6,54 milhões, seguido pela holding Centrais Elétricas de Santa Catarina (Celesc), incluindo as empresas de geração e de distribuição, com um total de R\$ 4,59 milhões; e pela Agência de Fomento de Santa Catarina S/A (Badesc) com despesas no total de R\$ 2,91 milhões.



Além das campanhas publicitárias, o Estado também tem gastos com a chamada **publicidade legal**, que é a veiculação em órgãos da imprensa, ou pelos correios, de comunicados oficiais da administração pública que não tenham caráter de propaganda. Os avisos, convocações, balanços, relatórios, nomeações, editais de concursos e de licitações, entre outros relacionados à publicidade legal, somaram R\$ 41,83 milhões.



Pesquisa científica e tecnológica

Segundo o art. 193 da Constituição do Estado, pelo menos 2% de suas receitas correntes (excluindo as parcelas dos municípios) devem ser dedicados à pesquisa científica e tecnológica. A legislação complementar define que tais recursos devem ser aplicados, de forma conjunta, pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e a Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (Fapesc), sendo que a metade destes recursos devem ser destinados à pesquisa agropecuária.



R\$ 387,04 milhões

foram destinados à aplicação em pesquisa científica e tecnológica em 2015, correspondendo a 1,8% das Receitas Correntes apuradas no período.

Pelos cálculos do TCE/SC, o mínimo deveria corresponder a R\$ 429,12 milhões, portanto, o Estado aplicou nesta área R\$ 42,09 milhões a menos do que devia. Devido a este descumprimento na aplicação dos recursos, foi elaborada uma ressalva no Parecer Prévio do TCE/SC.

Convém ressaltar que as políticas de ciência, tecnologia e inovação consistem no direcionamento estratégico de governo para o avanço do conhecimento e do desenvolvimento de novas tecnologias, que contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O incentivo a estas estratégias é realizado por meio das instituições de ensino, pesquisa e extensão, como a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) ou a Epagri, que é o órgão oficial de extensão rural e pesquisa agropecuária do Estado, entre outras.





Equilíbrio das Contas

Guardadas as devidas proporções, podemos dizer que a regra geral do orçamento do Estado obedece ao mesmo princípio básico das finanças domésticas: o equilíbrio das contas depende de gastar menos do que se recebe. Dessa forma, todo ano o governo precisa planejar as suas despesas baseadas na previsão de receita, e ao fim do ano prestar contas da sua gestão orçamentária – do orçamento inicialmente planejado aos gastos efetivamente executados.

As contas de 2015 do Governo do Estado receberam parecer pela aprovação, porém o corpo técnico do Tribunal identificou algumas práticas contábeis que não estão de acordo com as determinações legais. Estas práticas, se instituídas, desequilibrarão a balança orçamentária em curto e/ou médio prazos. O Tribunal destacou então ressalvas, recomendações e determinações para que tais práticas sejam abandonadas e corrigidas o mais rápido possível.

Déficit orçamentário e o cancelamento de despesas liquidadas

Como já foi destacado nos capítulos iniciais desta publicação, em 2015, a receita arrecadada de Santa Catarina ficou em R\$ 22,74 bilhões. Este valor foi 8,36% abaixo do que se previu no planejamento, e entre as justificativas está a crise econômica, que resultou em queda geral na arrecadação dos Estados brasileiros. O valor levantado com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), por exemplo, que é o principal tributo das contas do Estado, caiu 3,54% em relação ao ano anterior.

O Estado também gastou mais do que arrecadou: o total de despesas



somou R\$ 22,98 bilhões, fazendo com que as contas deste ano fechassem com um negativo de R\$ 237,86 milhões, configurando assim um déficit orçamentário.

Este resultado isoladamente já seria motivo de atenção, pois na prática significa que o Estado não se planejou adequadamente e terminou o ano com as contas no vermelho. A notícia boa é que, em 2013 e 2014, houve superávit (de R\$ 404,63 milhões e de R\$ 381,99 milhões, respectivamente). Graças a estas sobras, o governo pôde custear o déficit de 2015.

DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A “poupança” acumulada de anos anteriores ajudou as contas de 2015, mas o déficit não pode ser analisado separadamente de uma prática que o governo vem adotando: atrasar pagamentos do ano corrente para liquidá-los apenas no ano seguinte. Ao deixar de reconhecer reiteradamente os compromissos no próprio ano em que foram contraídos, o Estado sobrecarrega o orçamento do ano seguinte com despesas de exercícios anteriores que não têm saldo correspondente em caixa.

Como mostra o gráfico a seguir, esta prática vem aumentando ano a ano, criando distorções significativas tanto no orçamento quanto na prestação de contas do Estado, pois parte das despesas de exercícios anteriores decorre de cancelamento de despesas liquidadas.



CANCELAMENTO DE DESPESAS LIQUIDADAS

O cancelamento de **despesas liquidadas** já foi alvo de recomendações e ressalvas nas apreciações das contas de 2011, 2012, 2013 e 2014. Em 2015, o total de cancelamentos de despesas liquidadas chegou a R\$ 1,43 bilhão.

A Secretaria de Estado da Fazenda informou ao Tribunal que já tomou providências para melhorar a qualidade destas informações e que vai criar um relatório específico para o tema a partir do exercício de 2016. Para acompanhar e cobrar tais providências, o Pleno aprovou recomendação para que a implantação de mecanismos de transparência no cancelamento das despesas liquidadas seja plenamente concretizada.

De acordo com o artigo 63 da Lei federal nº 4.320/64, “liquidação da despesa” é a verificação por meio de comprovantes de que determinado bem ou serviço foi corretamente comercializado, confirmando o direito do credor a tomar seu respectivo pagamento. Assim, uma despesa liquidada configura uma efetiva prestação do serviço ou entrega da mercadoria certificada pelo Estado.





Repasses impróprios ao Fundosocial

Os auditores do TCE/SC identificaram uma segunda prática contábil imprópria que também gerou distorções na prestação de contas do Estado e é analisada no processo RLA 16/0002257. Nela, parte da receita de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) foi caracterizada como doação em uma classificação contábil diferente da prevista em lei. Isso diminuiu a base de cálculo para os gastos obrigatórios com a saúde e a educação, além de baixar o repasse de verbas para os municípios, poderes e órgãos do governo.

Estas distorções foram criadas em doações das Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. (Celesc) em favor do Fundo de Desenvolvimento Social (Fundosocial). O Pleno determinou também a instauração de Processo de Monitoramento da Ressalva relativa a esta classificação contábil inapropriada das doações efetivadas pela Celesc.

COMO FUNCIONA

O **Fundosocial** é um fundo de natureza financeira criado em 2005, destinado a financiar programas e ações de desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão e promoção social no Estado de Santa Catarina.



A legislação vigente que regula o Fundosocial (Lei nº 13.334, de 28 de fevereiro de 2005) pode ser consultada em http://legislacao.sef.sc.gov.br/html/leis/2005/lei_05_13334.htm.

Estas ações contemplam as áreas da cultura, esporte e turismo, educação especial e educação superior.

A maioria das doações que abastece este fundo é, na verdade, um tipo de **renúncia fiscal** em que o Estado abre mão de parte dos impostos devidos. Nesse mecanismo, o contribuinte separa até 6% do seu ICMS devido e o direciona como doação para o Fundosocial. Em

O mecanismo de arrecadação do Fundosocial pode ser comparado com a Lei Rouanet, de âmbito federal, cujas doações vêm de renúncia fiscal do imposto de renda. Na Lei Rouanet, o objetivo é fomentar projetos culturais aprovados pelo Ministério da Cultura (Minc) por meio do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

contrapartida, pode compensar o valor doado com crédito de ICMS acrescido de 10% a título de estímulo às doações.

Dessa forma, se o imposto a recolher no período for de R\$ 100, a doação pode ser de até R\$ 6 e o crédito presumido poderá ser de até R\$ 6,60 (R\$ 6 + 10%).

No entendimento do TCE/SC, o problema ocorrido não foi a doação em si, mas a classificação contábil incorreta dessa doação. Esta diferença fez com que um valor expressivo do orçamento do Estado ficasse livre da repartição constitucional. A descaracterização de receita tributária e suas consequentes distorções na base de cálculo para o cumprimento das obrigações orçamentárias gerou recomendação pelo Tribunal e será monitorada.



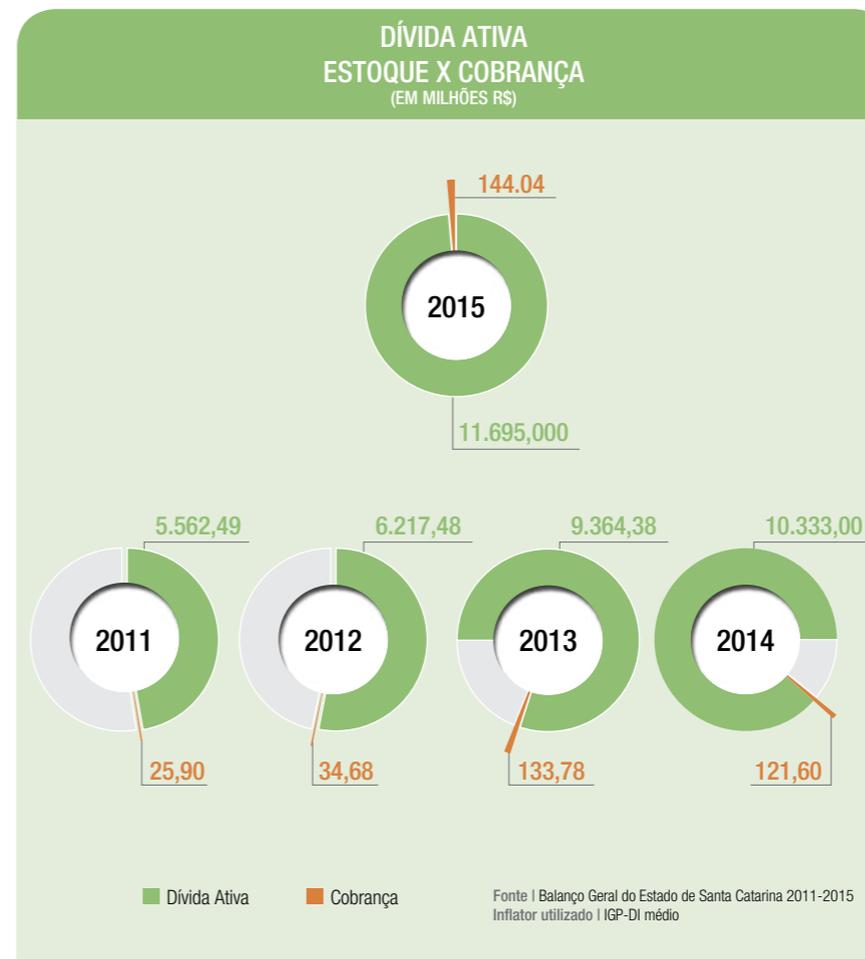
Dívida ativa

Diferente da dívida pública, que tem a ver com empréstimos do governo, a dívida ativa do Estado representa os valores que o governo deveria receber, mas não foram pagos.

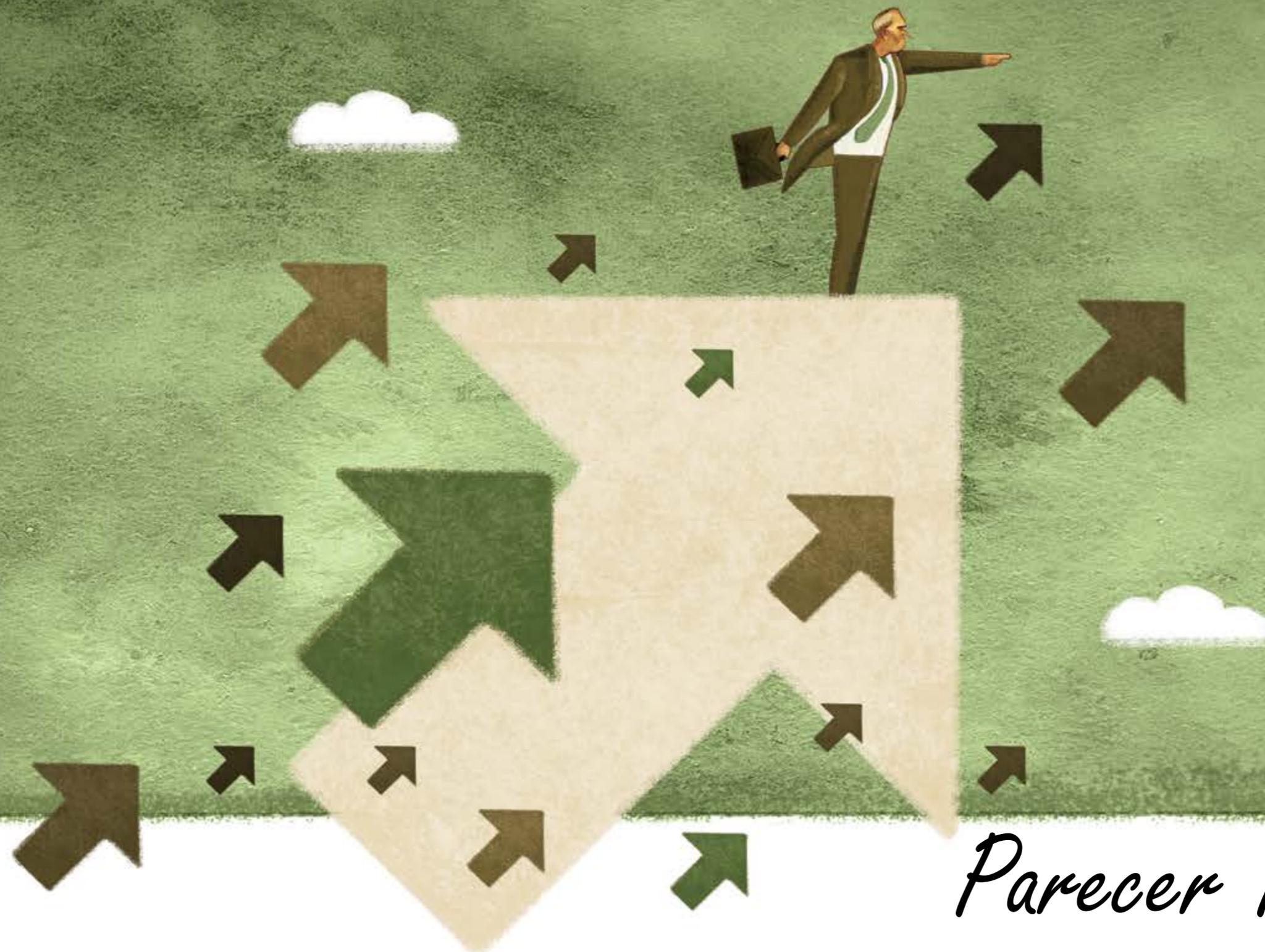
A dívida ativa é definida pelo artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64: são os valores de tributos, multas e créditos da Fazenda Pública que foram lançados, mas não foram efetivamente cobrados.

Entram nesta contabilidade todos os mecanismos de arrecadação do Estado: das grandes empresas às pessoas físicas. Ou seja, o estoque da dívida ativa pode ser formado pelo não pagamento de ICMS de uma empresa e também pela inadimplência de um contribuinte que não quitou sua multa de trânsito ou não regularizou o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

O Balanço Geral do Estado de Santa Catarina mostra que o estoque da dívida ativa dobrou nos últimos cinco anos e já acumula R\$ 11,70 bilhões, conforme mostra o gráfico a seguir.



Além do aumento da inadimplência sofrido pelo Estado, o gráfico ilustra a baixa capacidade do governo em reverter os débitos já inscritos na dívida ativa, representados nas fatias de cobrança. O TCE/SC enxerga neste cenário oportunidade para melhorar a arrecadação em tempos de crise econômica, portanto, aprovou ressalva e recomendação para que o Estado melhore sua eficiência na cobrança dos referidos créditos.



Parecer Prévio

1. Processo nº: PCG-16/00145148

2. Assunto: Prestação de contas do Governador – Exercício de 2015

3. Responsável: João Raimundo Colombo - Governador do Estado

4. Unidade Gestora: Governo do Estado

5. Parecer Prévio nº 0001/2016: 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 às 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 2015 foram prestadas pelo Governador do Estado de Santa Catarina dentro do prazo constitucional (art. 71, IX, da Constituição Estadual);

Considerando a análise realizada pela Diretoria de Controle de Contas de Governo – DCG, através do Relatório Técnico DCG nº 00014/2016 (fs. 636/780), acerca da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, na qual ficou evidenciado que as peças e demonstrações

contábeis integrantes das Contas Anuais do exercício de 2015, quanto à forma, no aspecto genérico, estão de acordo com os princípios e normas gerais de Direito Financeiro e de Contabilidade Pública, estabelecidos na Lei (federal) nº 4.320/64 e na legislação federal e estadual vigentes, e, quanto ao conteúdo, de modo geral, e até onde o exame pôde ser realizado e os fatos apontados serem considerados na análise e para emissão deste Parecer Prévio, representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro de 2015, com as ressalvas, recomendações e determinações contidas neste Parecer Prévio;

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 a ampla defesa;

Considerando a significativa queda na arrecadação orçamentária do Estado de Santa Catarina, no exercício de 2015, fato imprevisível, mormente pelo constante crescimento da arrecadação nos exercícios anteriores, que refletiu negativamente no resultado das Contas do Governo;

Considerando as contrarrazões oferecidas pelo Governador do Estado no exercício do contraditório (Ofício GABS/SEF nº 0357/2016 - fs. 1123/1199), previsto no art. 78 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

Considerando que as Contas apresentadas, referentes ao exercício de 2015, 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 Relatório do Relator denotam a ocorrência de observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas 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 sane-

adoras 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 2015, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, não obstatam nem condicionam o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes e Órgãos do Estado, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, em consonância com os arts. 58, parágrafo único, e 59, II, da Constituição Estadual;

Considerando que o Ministério Público de Contas, através do Parecer nº MPTC/41775/2016 (fs. 794/849), 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 2015;

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) nº 202/00, emite o seguinte

Parecer Prévio

6. Pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a APROVAÇÃO das contas anuais do Governo do Estado de Santa Catarina relativas ao exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor João Raimundo Colombo, com as seguintes ressalvas, recomendações e determinações:

6.1. RESSALVAS:

6.1.1. Planejamento Orçamentário

6.1.1.1. Fixação de despesas em valores não exequíveis, especialmente no que tange a investimentos, que não refletem a realidade orçamentária e financeira do Estado;

6.1.1.2. Realização de alterações orçamentárias, por excesso de arrecadação, com inobservância dos requisitos de aumento da receita e desempenho do exercício financeiro anual do Estado.

6.1.2. Achados de Auditoria – Processo RLA 16/00022577

6.1.2.1. Classificação contábil inapropriada das doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, gerando distorções na base de cálculo utilizada para fins do cálculo dos repasses do Poder Executivo Estadual aos municípios catarinenses, FUNDEB, Poderes e Órgãos e, causando reflexos no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde.

6.1.3. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs

6.1.3.1. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs – no valor de R\$ 24,23 milhões, em desacordo com o art. 8º, §1º, da Lei (estadual) nº 16.297/13.

6.1.4. Gestão Orçamentária

6.1.4.1. Existência de Déficit Orçamentário no valor de R\$ 237.857.307,42 (duzentos e trinta e sete milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, trezentos e sete reais e quarenta e dois centavos), que foi impactado por despesas de exercícios anteriores. A execução de despesas em exercícios posteriores aos de suas competências provoca distorções expressivas nos resultados orçamentários do Estado.

6.1.5. Dívida Ativa

6.1.5.1. 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.

6.1.6. Metas Fiscais

6.1.6.1. Descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário, demonstrando um planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.

6.1.7. Educação

6.1.7.1. Inclusão dos gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

6.1.7.2. Ausência de recolhimento ao FUNDEB do percentual incidente sobre a receita do FUNDOSOCIAL recolhida sob o código 3700 – ICMS Conta Gráfica;

6.1.7.3. Descumprimento do art. 170, parágrafo único da Constituição Estadual, com aplicação de 1,40% da base legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em instituições de ensino superior, legalmente habilitadas a funcionar no Estado, quando o correto seria 5%;

6.1.7.4. 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.

6.1.8. Pesquisa Científica e Tecnológica

6.1.8.1. Descumprimento na aplicação dos recursos destinados à pesquisa científica e tecnológica, que no exercício de 2015 somaram R\$ 387,04 milhões, correspondendo a 1,80% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 42,09 milhões abaixo do mínimo a ser aplicado, descumprindo o art. 193 da Constituição Estadual.

6.1.9. Auditoria no Fundo Estadual de Apoio aos Municípios – FUNDAM

6.1.9.1. Existência de irregularidades graves relativas à qualidade na execução da pavimentação asfáltica do trecho de 11,25 km entre os municípios de Botuverá e Vidal Ramos em face da fiscalização deficiente;

6.1.9.2. Carência de fiscalização nas obras do FUNDAM por parte do BRDE e do Estado de Santa Catarina, contribuindo para má qualidade aparente de algumas obras auditadas.

6.2. RECOMENDAÇÕES

6.2.1. Planejamento Orçamentário

6.2.1.1. Realizar um planejamento orçamentário condizente com a realidade do Estado, mediante a elaboração do orçamento fiscal, de seguridade social e de investimentos abrangendo metas exequíveis e estimativas de receita e despesa em valores compatíveis com as necessidades para que sejam executados os projetos e atividades planejados;

6.2.1.2. Verificar a existência dos requisitos de aumento de receita e o desempenho do exercício financeiro anual do Estado, quando da realização de alterações orçamentárias, evitando a indicação de abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, em algumas fontes de recursos, sem a comprovação do excesso apontado;

6.2.1.3. Realizar esforços para priorizar as ações propostas por meio do orçamento participativo regional e as ações consideradas como prioritárias na LDO, bem como a regulamentação do art. 120-B da Constituição do Estado de Santa Catarina.

6.2.2. SIGEF

6.2.2.1. 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.

6.2.3. Controle da Renúncia Fiscal

6.2.3.1. Desenvolver ferramentas de controle precisas e atualizadas sobre os mecanismos de atualização dos valores relatados no Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, para que a Secretaria de Estado da Fazenda tenha controle absoluto sobre os valores da renúncia de receita e para que essas informações sejam transparentes à sociedade catarinense.

6.2.4. Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs

6.2.4.1. Atender ao disposto no art. 8º, §1º, da Lei (estadual) nº 16.297/13 no que tange ao repasse dos recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAEs.

6.2.5. Gestão Orçamentária

6.2.5.1. 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;

6.2.5.2. Implantar, de modo efetivo e definitivo, os mecanismos de controle e transparência no cancelamento das despesas liquidadas.

6.2.6. Dívida Ativa

6.2.6.1. 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.

6.2.7. Custos dos Serviços Públicos

6.2.7.1. 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.

6.2.8. Transparência da Gestão Fiscal

6.2.8.1. Adotar mecanismos para corrigir as deficiências dos sites de divulgação das informações dos Órgãos e Entidades examinadas por este Tribunal de Contas descritas no Relatório Técnico.

6.2.9. IPREV e RPPS – Regime Próprio de Previdência do Estado de Santa Catarina

6.2.9.1. Adotar 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 seus servidores, bem como em relação ao equilíbrio das finanças públicas estaduais.

6.2.10. Educação

6.2.10.1. Constituir comissão mista composta, entre outros, por representantes deste Tribunal e das Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação, para formalização de nova proposta de aumento do percentual das despesas com inativos da Educação a ser retirado do cômputo das apli-

cações em manutenção e desenvolvimento do ensino;

6.2.10.2. 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 2014 (R\$ 35.383.384,71 e R\$ 56.062.304,14);

6.2.10.3. Aplicar no ensino superior o percentual determinado na Constituição Estadual (art. 170) e na Lei Complementar (estadual) nº 281/2005, art. 1º, incisos I e II;

6.2.10.4. 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) nº 407/2008 alterada pela Lei Complementar (estadual) nº 583/2012;

6.2.10.5. Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE – atualizado e com dados corretos.

6.2.11. Saúde

6.2.11.1. Manter as informações relativas ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS atualizado e com dados corretos.

6.2.12. Alteração das Legislações dos Fundos Especiais do Estado por meio da Medida Provisória nº 205/2015

6.2.12.1. 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 nº 205/2015.

6.3. DETERMINAÇÕES:

6.3.1. Determinar à Diretoria de Controle de Contas de Governo – DCG:

6.3.1.1. a autuação de processos de monitoramento das matérias objeto de ressalvas e recomendações relativas à análise das Contas do exercício de 2015, para os quais deverão ser propostos os respectivos planos de ação por parte do Poder Executivo, excetuando-se aquelas relativas a exercícios anteriores que já estão sendo monitoradas.

6.3.1.2. que instaure processo de monitoramento da ressalva relativa à classificação contábil inapropriada das doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, gerando distorções na base de cálculo utilizada para fins do cálculo dos repasses do Poder Executivo Estadual aos Municípios Catarinenses, FUNDEB, Poderes e Órgãos, e causando reflexos no câmputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde, devendo os relatórios de monitoramento ser pensados aos autos do Processo nº RLA-16/00022577, que trata da matéria, de modo a oferecer subsídios para o julgamento do mesmo.

6.3.2. Determinar à Diretoria competente deste Tribunal de Contas

que promova a realização de auditoria no Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Estaduais – RPPS –, o IPREV, com o objetivo de verificar possíveis prejuízos causados ao Estado com o resgate de aplicações do extinto Fundo Previdenciário, nos exercícios de 2015 e 2016, para pagamento de inativos e pensionistas vinculados, quase que na totalidade, ao Fundo Financeiro.

Plenário do TCE/SC, em 02 de junho de 2016.

Conselheiro Luiz Roberto Herbst
Presidente

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall
Relator

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Conselheiro César Filomeno Fontes

Conselheiro Julio Garcia

Conselheiro Luiz Eduardo Cherem

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 2015

RELATOR

Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall

EQUIPE TÉCNICA DA DIRETORIA DE CONTROLE DE CONTAS DE GOVERNO

Alessandro de Oliveira, Daniel Cardoso Gonçalves, Edésia Furlan, Gissele Souza de Franceschi Nunes, Jânio Quadros, Moisés Hoegenn, Paulo César Salum.

COLABORARAM COM A EQUIPE TÉCNICA DA DCG

Célio Maciel Machado, Daniele Boeing, Hélio Silveira Antunes, Jéssica Mara Souza Rodrigues, Marcelo da Silva Mafra, Márcia Alves Sueiro, Márcia Roberta Graciosa, Mauri Pereira Junior, Michelle Fernanda de Conto El Achkar, Nelson Costa Junior, Névelis Scheffer Simão, Odir Gomes da Rocha Neto, Roberto Silveira Fleischmann.

EQUIPE DO GABINETE DO RELATOR

Edson Biazussi, Elusa Cristina Costa Silveira, Guilherme Back Koerich, Jonny Winston Drews, José Arcino Silva, Karina Monteiro de Andrade, Otto Ferreira Simões.

COLABORARAM COM O GABINETE DO RELATOR

Mariléa Pereira, Mauri Pereira Junior.