



PARECER AO OFÍCIO Nº OF/0199.5/2016

“Encaminha a Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2015.”

Autor: Tribunal de Contas do Estado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Com amparo regimental, fui designado relator, em 6 de abril do corrente ano, do Ofício em epígrafe, que encaminha a Prestação de Contas do Governo do Estado de Santa Catarina, referente ao exercício de 2015.

O presente Processo, composto de cinco volumes (fls. 02/1.362), encaminhado por intermédio do Ofício TC/GAP/Nº 6.757/2016, de 03 de junho de 2016, pelo Conselheiro Presidente, foi lido no Expediente da Sessão Plenária do dia 7 de junho de 2016 e, na sequência, remetido a esta Comissão de Finanças e Tributação.

Na análise da matéria deve-se observar o que preceitua o TÍTULO VII – DAS PROPOSIÇÕES ESPECIAIS, CAPÍTULO III – DA PRESTAÇÃO E TOMADA DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO, arts. 271 a 277 do Regimento Interno desta Casa.

Os autos, em conformidade com os dispositivos regimentais que regem a matéria, tiveram o Parecer Prévio exarado pelo Tribunal de Contas do Estado publicado no Diário da Assembleia de número 7.002, de 7/6/2016, p. 10/12.

Nesse contexto, cabe à Assembleia Legislativa o controle externo, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da Administração Pública, o qual é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), segundo dispõem os arts. 58 e 59 da Constituição Estadual.



Ao Tribunal de Contas do Estado compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador (inciso I do art. 59 da CE), cabendo à Assembleia Legislativa a competência exclusiva de julgá-las (inciso IX do art. 40 da CE).

A mencionada Prestação de Contas do Governador do Estado, referente ao exercício de 2015, foi submetida ao Tribunal Pleno do TCE, acompanhada do Relatório Técnico, do Relatório do Relator, do Projeto de Parecer Prévio, das Contrarrazões do Poder Executivo e do Parecer da Procuradoria-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em atendimento ao § 1º do art. 80 da Resolução nº TC-06/2001, que instituiu o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.

Segundo dispõe o art. 48 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC nº 202/2000), o Parecer Prévio consistirá na apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Estado representa, adequadamente, a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, cujo escopo é recomendar a aprovação ou a rejeição das Contas.

Quanto ao **Parecer Prévio**, julgo oportuno destacar que o seu Relator, na análise realizada pelo Tribunal de Contas, levou em consideração os dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria, quais sejam:

- arts. 59, I, e 71, IX, da Constituição do Estado;
- Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- PPA/2012-2015 (Lei nº 15.722, de 22 de dezembro de 2011),



LDO/2015 (Lei nº 16.445, de 05 de agosto de 2014) e LOA/2015 (Lei nº 16.530, de 23 de dezembro de 2014);

- arts. 69 a 78 do Regimento Interno do Tribunal de Contas;
- Parecer MPTC/Nº 41775/2016, Processo nº 16/00145148 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;
- art. 40, inciso IX, da Constituição do Estado, que estabelece a competência exclusiva da Assembleia Legislativa para julgar as contas prestadas anualmente pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado; e
- arts. 58, parágrafo único, e 59, inciso II, da Constituição do Estado (a análise técnica e o Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre as Contas Anuais do exercício de 2015, prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, não obstatem nem condicionam o posterior julgamento daquele Tribunal dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta, indireta ou fundacional, de quaisquer dos Poderes e órgãos do Estado, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário).

Registre-se que o Parecer Prévio apresentado pelo Conselheiro Relator e aprovado pelo Tribunal Pleno apontou o total de 9 (nove) ressalvas e 11 (onze) recomendações.

Nesse sentido, transcrevo o art. 76 da já referida Resolução nº TC-06/2001, constante no TÍTULO II – EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO, Capítulo VI – APRECIÇÃO DAS CONTAS, Seção I – CONTAS PRESTADAS ANUALMENTE PELO GOVERNADOR DO ESTADO, *in verbis*:

Art. 76. O Projeto de Parecer Prévio deve conter os elementos previstos no art. 71, as **ressalvas e recomendações** do Relator, se necessárias, e a conclusão fundamentada recomendando a aprovação ou a rejeição das contas.

§ 1º Constituem **ressalvas as observações de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame**



das contas, quer porque se discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

§ 2º Recomendações são medidas sugeridas para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame de contas. (grifei)

No que tange às recomendações ao Poder Executivo, após esta Casa ter apontado, reiteradamente, que deveriam remeter a uma reflexão sobre o resultado prático de sua apresentação àquele Poder, visto que a sua repetição sistemática denotava a necessidade de reavaliação e complementação regimental do assunto, pois o Poder Executivo, apesar das sugestões do TCE para correção de falhas e deficiências, simplesmente as ignorava, quer por delas discordar, quer por mera conveniência, propiciada pelo próprio TCE, quando, no exercício seguinte, ante a constatação do descumprimento de recomendação no exercício anterior, simplesmente a repetia, em vez de adotar medida repressiva mais eficaz.

A partir da análise das Contas do exercício de 2013, observou-se que além das Ressalvas e Recomendações ao Executivo, aquele Tribunal passou a determinar ações a serem cumpridas pelo próprio órgão, as quais subsidiam o acompanhamento dos resultados apresentados nas Contas do Governo nos exercícios subsequentes.

No mesmo sentido, por intermédio do Relatório do Relator, no Parecer Prévio de 2015, foram determinadas novas ações, nestes termos:

- 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;**
- 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**



apensados aos autos do Processo n. RLA- 16/00022577, que trata da matéria, de modo a oferecer subsídios para o julgamento do mesmo; e

3. 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.

Dadas as suas características, na apreciação da Prestação de Contas em foco, este Relator optou por **apresentar uma descrição apenas das ressalvas apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado**, tomando como base as considerações do Conselheiro Relator, aprovadas na Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do dia 2 de junho de 2016, fazendo uma síntese dos principais aspectos atinentes às ressalvas.

Dessa forma, passo a apresentar as **ressalvas** ao Poder Executivo, elaboradas pelo Tribunal de Contas:

RESSALVAS:

1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

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.

A despesa orçamentária fixada na Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015 estimava o montante de R\$ 24,81 bilhões, sendo ampliada, no decorrer do exercício, para R\$ 28,51 bilhões, resultando no acréscimo de R\$ 3,70 bilhões¹ nas despesas autorizadas no período, conforme evidenciou o Tribunal de Contas.

¹ Nota: Observa-se que, embora o Tribunal descreva o valor de R\$ 3,78 bilhões, a diferença entre o montante das despesas orçamentárias inicialmente previsto (R\$ 24.816.449.488,00) e o montante das despesas orçamentárias autorizado durante o exercício de 2015 (R\$ 28.514.890.746,00) resulta no acréscimo de R\$ 3.698.441.258, 00, ou seja, R\$ 3,70 bilhões.

Ao confrontar as despesas fixadas com as despesas executadas, demonstrou, ainda, o TCE, que a execução das despesas atingiu 92,60% do inicialmente previsto, o que denota uma realização de 7,4% abaixo do planejado e que o incremento de R\$ 3,70² bilhões não resultou em concretizações de políticas públicas, demonstrando que o planejamento orçamentário do Estado foi superestimado.

Todavia, entre as categorias econômicas, o Tribunal destacou as Despesas de Capital, uma vez que sua execução resultou em apenas 54,80% do inicialmente previsto. A diferença mais expressiva dessa categoria foi detectada no grupo de Investimentos, o qual concretizou apenas 42,62% do planejamento orçamentário preliminar (R\$ 1,82 bilhões), ficando, em 2015, aquém do orçamento inicial, em R\$ 2,45 bilhões e, em R\$ 370 milhões, se comparado aos Investimentos realizados em 2014 (R\$ 2,19 bilhões).

Segundo o Governo do Estado, a origem dessa discrepância advém de questões não orçamentárias, tais como aprovação de projetos com bancos, atrasos nos repasses financeiros pelos bancos, problemas ambientais, licitatórios, administrativos, jurídicos, técnicos, entraves nas desapropriações e outros, resultando, assim, em um baixo índice de execução dos investimentos.

Contudo, em face de a fixação de despesas não exequíveis tratar-se de um procedimento recorrente nos últimos cinco exercícios financeiros, entende, o Relator no TCE, ser pertinente a manutenção da ressalva.

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

Com amparo na Lei nº 4.320, de 1964³, é consentida ao Ente público a realização de alterações orçamentárias, por intermédio de créditos

² Idem a nota anterior.

³ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1.964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



adicionais, para incluir despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, contanto que haja recursos disponíveis para suprir a despesa e que esta seja precedida de exposição justificativa (art. 40 e 43).

Consideram-se recursos disponíveis de que trata a referida Lei: (i) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (ii) os provenientes de excesso de arrecadação; (iii) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e (iv) o produto de operações de crédito autorizadas⁴.

Nesse sentido, registrou aquele órgão fiscalizador que as alterações orçamentárias realizadas pelo Estado totalizaram, aproximadamente, R\$ 3,37 bilhões no decorrer de 2015.

Visando avaliar tais alterações, o Tribunal averiguou a abertura de crédito suplementar de algumas fontes de recursos provenientes do superávit financeiro do exercício de 2014 e do excesso de arrecadação auferido no deslinde de 2015. Com esse propósito, esclareceu que para a abertura de crédito suplementar é imprescindível haver saldo financeiro da respectiva fonte de recursos, em valores, no mínimo, iguais ao valor do crédito aberto por ocasião da alteração orçamentária.

Da análise dos créditos abertos, sob a ótica da suplementação de crédito por superávit financeiro do exercício de 2014, que retrata a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, infere-se que o Estado abriu créditos sem recursos financeiros suficientes para a devida cobertura, resultando em saldo negativo nas fontes 309 – Recursos convertidos, 625 – Convênio de Programa de Assistência Social e 388 – Remuneração de disponibilidade bancária - CIDE.

Além disso, ocorreu abertura de créditos suplementares para as fontes 308 – Recursos convertidos e 381 – Remuneração de disponibilidade bancária - Legislativo, todavia, no final do exercício anterior, não havia saldo financeiro nas mencionadas fontes, portanto, sem recursos para a respectiva

⁴ Art. 43, § 1º, incisos I ao IV, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964.



provisão.

De outro ângulo, sob a perspectiva da suplementação por excesso de arrecadação, que corresponde ao “saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”⁵, depreende-se que houve abertura de crédito suplementar na Fonte 101 – Fundo Financeiro do IPREV e na Fonte 119 – Fundo de Melhoria da Polícia Militar, por conta da tendência ao excesso de arrecadação, sem a devida observância das Normas Gerais de Direito Financeiro dispostas, na Lei federal nº 4.320, de 1964, dado que as referidas fontes resultaram déficit ao final do exercício de 2015, conforme aponta o Corpo Instrutivo do Relatório Técnico elaborado por aquele Tribunal.

Assinala-se, ainda, que os dados apresentados não foram contestados pelo Poder Executivo, razão pela qual se manteve a ressalva pelo Relator no TCE.

2. Achados de Auditoria - Processo RLA 16/00022577

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, causando reflexos no câmputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde.

O processo RLA 16/00022577 foi resultado da auditoria de regularidade realizada pelo Corpo Técnico do Tribunal de Contas, cujo objetivo foi verificar os recolhimentos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FUNDOSOCIAL) e a regularidade da repartição constitucional dos recursos do Fundo aos Municípios, Poderes e órgãos estaduais, tendo por período de abrangência o exercício de 2015.

Importante ressaltar que, os achados detectados por Auditoria do referido processo, o Secretário de Estado da Fazenda, no decorrer do exercício



de 2015, solicitou à CELESC, via ofícios, que contribuísse ao FUNDOSOCIAL, realizando recolhimentos nos códigos de receita de doações⁶. Em decorrência dessa solicitação, a CELESC realizou os referidos recolhimentos, entre abril e dezembro de 2015, no montante de R\$ 615 milhões, sendo constatado que esse valor foi compensado, integralmente, com abatimento do ICMS a pagar.

Além dessa constatação, identificou-se recolhimentos de Doação⁷, no valor de R\$ 98 milhões, referente ao pagamento integral de remissão de Débitos de ICMS, lançados ou não em Dívida Ativa, ou seja, foi autorizado ao contribuinte a não recolher a dívida de ICMS e obriga a depositar o respectivo valor no FUNDOSOCIAL.

Apurou-se, ainda, recolhimentos de Outras Doações⁸ (R\$ 11 milhões) alusivos às contribuições espontâneas que, por terem essa classificação, possuem sigilo fiscal, o que impossibilitou o exame rigoroso da listagem dos contribuintes e da natureza dessas receitas, e se, de fato, são espontâneas ou tributárias.

Imperioso faz-se sublinhar, que o tratamento das receitas ao FUNDOSOCIAL é diferenciado por sua natureza. No caso de doação, toda receita é destinada ao próprio Fundo e ao Poder Executivo, enquanto, no caso de ser natureza tributária, a receita é considerada na Conta Gráfica do ICMS (Código DARE 3700) e, conseqüentemente, para repasse dos percentuais aos Poderes e órgãos.

Desse modo, os recolhimentos apontados pela Auditoria tiveram tratamento contábil diferenciado, gerando, portanto, as seguintes consequências:

⁵ § 3º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1.964.

⁶ Códigos de Receitas de Doação ao Fundo Social: 3654 - FUNDOSOCIAL - Doações – Saúde e 3662 - FUNDOSOCIAL - Doações vinculadas a Tratamento Tributário Diferenciado (TTD).

⁷ Doação de Pagamento Integral de remissão de débitos ao FUNDOSOCIAL, referente ao Código DARE 3638.

⁸ Outras Doações ao FUNDOSOCIAL, referente ao Código DARE 3751.

- a) repasses inferiores aos devidos aos municípios catarinenses sobre a participação nas receitas do ICMS, de forma incompatível com a legislação e decisões judiciais em vigor, em afronta ao princípio federativo;
- b) redução da base de cálculo de contribuição ao FUNDEB;
- c) redução da base de cálculo dos mínimos constitucionais em Saúde e Educação; e
- d) alteração do valor do repasse aos Poderes e Órgãos do Estado, que deixaram de receber recursos na proporção que lhes é aquinhoadada.

Anota, o aludido Corpo Instrutivo, que o Estado está aplicando os percentuais previstos na LDO/2015, porém restringe-se à receita originária da Conta Gráfica do ICMS. Por conseguinte, a adoção da prática evidenciada pela Auditoria, os repasses aos Poderes e Órgãos representam 7,45% da receita líquida total do Fundo, divergindo do percentual disposto na legislação⁹ (21,88%).

Assim, por conta da classificação contábil inapropriada das doações efetivadas pela CELESC em favor do FUNDOSOCIAL, deixou de ser repassado pelo Poder Executivo Estadual aos municípios catarinenses o valor de R\$ 198.952.185,50 e ao FUNDEB, a contribuição sobre receita de impostos equivalente a R\$ 119.371.311,30, bem como a participação dos Poderes e Órgãos, no montante de R\$ 104.473.771,65, o que repercutiu, ainda, na apuração da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLI) para efeito de aplicação mínima em Saúde e Educação.

Depois de a Fazenda Estadual manifestar-se pela legalidade das doações realizadas, o Relator no TCE determinou a autuação de processo de monitoramento, por aquele Tribunal, para acompanhar os Achados da Auditoria, vez que o processo encontrava-se em fase de análise e elaboração de Relatório, não tendo sido objeto de contraditório e ampla defesa, constitucionalmente previstos, e tão pouco de análise e julgamento pelo Plenário da Corte de Contas, ou seja, ainda, está pendente de decisão definitiva.

⁹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 16.445/14, prevê no art. 26 a repartição de 21,88% da Receita Líquida do Fundo entre os Poderes e Órgãos na seguinte proporção: Alesc, 4,51%; MPSC, 3,91%; TCEC, 1,66%; TJSC, 9,31%; e UDESC, 2,49%.



Em razão da determinação da autuação de processo de monitoramento para acompanhar a situação em tela, a Ressalva permaneceu.

3. APAES

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) n. 16.297/13

Registra o Tribunal de Contas que, considerando as receitas auferidas, em 2014, pelo FUNDOSOCIAL, derivadas do ICMS Conta Gráfica, e deduzidos os repasses para os municípios e demais deduções, o Fundo deveria destinar às APAES recursos da ordem de R\$ 53,72 milhões.

No entanto, constatou-se que foi descentralizado, por intermédio da subação 11097 – Apoio Financeiro às APAES, o montante de R\$ 29,27 milhões, de forma que não foi cumprido o que dispõe o art. 8º, §1º, da Lei estadual nº 13.334 de 2005¹⁰, deixando de repassar o montante de R\$ 24,23 milhões.

Destaca, também, o Tribunal que, em desacordo com a legislação vigente à época, o Poder Executivo não repassou às APAEs, em 2011, o montante de R\$ 19,26 milhões; em 2012, R\$ 18,43 milhões; em 2013, R\$ 23,78 milhões, em 2014, R\$ 11,81 milhões¹¹, e, em 2015, R\$ 24,23 milhões, totalizando, nos últimos 5 (cinco) anos, o valor atualizado de R\$ 97,64 milhões¹² não repassados as APAES, evidenciando, dessa forma, a recorrência dessa prática.

¹⁰ Legislação alterada pela Lei nº 13.633/2005.

¹¹ Nota: Registra-se que, embora o Tribunal tenha relatado o valor de R\$ 24,36 milhões, no exercício de 2014, o valor apurado naquele exercício foi R\$11,81 milhões, conforme análise das Contas realizada no ano anterior. Assim sendo, nota-se que houve um lapso manifesto, visto que não se trata de correção monetária no período, do contrário, acarretaria na correção de todos exercícios anteriores.

¹² Nota: Em decorrência no lapso manifesto referente ao exercício de 2014, retificou-se o montante correspondente ao somatório dos exercícios, que é inferior ao relatado por aquele órgão fiscalizador, ou seja, o valor foi alterado de R\$ 110,06 milhões para R\$ 97,64 milhões.



Em contraponto a tal ressalva, o Poder Executivo contesta a metodologia de cálculo utilizada pelo Corpo Técnico do TCE para a apuração dos valores a serem repassados à Entidade em questão, pelo fato de este não excluir o valor que excede a 6%, conforme prevê a Lei Estadual nº 13.334, de 2005.

Em vista dessa discordância, aquele Poder encaminhou a esta Casa, em 24 de setembro de 2015, o Projeto de Lei nº 531/2015, visando alterar o art. 8º da citada Lei Estadual nº 13.334, de 2005, passando a prever, expressamente, a dedução, da base de cálculo para repasses às APAES, da participação dos Poderes e Órgãos sobre as referidas receitas.

Contudo, em que pese a demonstração de que as providências para sanear o devido repasse de recursos estejam sendo tomadas, apontou o Relator que, mesmo deduzindo da base de cálculo o repasse aos Poderes e Órgãos (21,88%), como proposto pelo Governo Estadual, ainda se estaria incorrendo no descumprimento da determinação legal, na ordem de R\$ 2,25 milhões.

4. Gestão Orçamentária

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.

A partir da demonstração do Balanço Orçamentário do Estado, o Tribunal de Contas confrontou o total de receitas realizadas e o total das despesas empenhadas no exercício de 2015, apurando um déficit orçamentário na ordem de R\$ 237,86 milhões, o que retrata um contraste com o resultado orçamentário do exercício anterior, haja vista o superávit orçamentário no montante de R\$ 422,84 milhões¹³.

¹³ Valor atualizado pelo IGP-DI.



Ainda sobre o tema em tela, o Relator apontou a prática reiterada do Poder Executivo de não reconhecer as despesas orçamentárias no exercício em que deveriam ser efetivamente registradas, distorcendo, desse modo, a execução orçamentária. Isso porque tais despesas constituem compromissos que o Estado deixou de reconhecer na execução orçamentária do próprio exercício em que foram contraídos, passando a onerar a execução orçamentária de exercícios posteriores, sobretudo do exercício imediatamente subsequente.

Nesse sentido, evidenciou-se que essa prática é uma constante em linha crescente, quando demonstrado, graficamente, que a cada ano, a partir de 2012, as despesas de exercícios anteriores registradas no exercício financeiro subsequente são excedidas.

Divergindo da lógica daquele órgão fiscalizador, o Governo entende que, sem a análise qualitativa, criteriosa e individualizada da execução das despesas, por processo ou unidade gestora, não se pode afirmar que as Despesas de Exercícios Anteriores acarretam distorções expressivas nos resultados orçamentários.

Ademais, assinalou o Secretário de Estado da Fazenda que, diante do cenário econômico e o declínio da arrecadação, ficou estabelecida a redução global das despesas com custeio em 20%, tomando por base o ano de 2014, e que, no decorrer do ano de 2015, as unidades gestoras foram alertadas acerca da necessidade de observância das regras do direito financeiro e dos limites previstos na programação financeira.

Entretanto, em face de fatores políticos, do declínio da arrecadação decorrente da redução da atividade econômica e da alta inflação que refletiu nos custos e contratos administrativos, houve um abalo nas contas públicas. De toda forma, o Estado não deixou de assegurar os serviços públicos, a exemplo da Saúde, a que foram destinados 12,30% da receita líquida de impostos.

Contudo, considerando que (i) o déficit apurado pelo Corpo Técnico do TCE representa 1,04% da receita arrecadada no exercício financeiro



sob análise; (ii) a queda da receita foi inferior a prevista, no valor de R\$ 2.074 bilhões (8,36% à estimada); e (iii) o superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 2,88 bilhões) absorveu quase na totalidade o déficit orçamentário apresentado, de modo a não comprometer a execução orçamentária subsequente, o Relator conclui que há condições de o déficit ser relevado, porém mantém a ressalva, por entender que o Governo deve promover esforços no sentido de evitar essa ocorrência.

5. Dívida Ativa

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.

Prefacialmente, aquele tribunal elucidou, a partir da interpretação do art. 39 da Lei federal nº 4.320/64, que a Dívida Ativa é constituída por valores referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda, lançados, mas não cobrados, ou não recolhidos no exercício de origem.

A partir dessa interpretação, apontou que o Estado apresentou o montante de R\$ 11.933.320.073,01 em Dívida Ativa, sendo 98% desse valor inscritos em Dívida Ativa Tributária, e 2% em Dívida Ativa Não Tributária.

Além disso, o Relator expôs, graficamente, a discrepância entre a evolução crescente do estoque de dívida ativa do Estado e a arrecadação, que está em patamares ínfimos em relação a estes créditos, segundo sua pré-avaliação, e atribui o volume de provisões com perdas e o volume de cobranças a baixíssima eficiência do Estado na cobrança dos referidos créditos.

Em sua manifestação, o Poder Executivo arguiu que, apesar do vultoso montante da Dívida Ativa, a análise de desempenho deve ser realizada com algum referencial de comparação.

Nesse sentido, o Secretário de Estado da Fazenda delineou um comparativo entre a Dívida Ativa catarinense, da União, a do Estado de São Paulo e a do Rio Grande do Sul, e argumentou que a realidade de Santa Catarina é



mais positiva em relação aos demais Entes, quando se analisa o percentual da Dívida Ativa versus Arrecadação Tributária. Isso porque o índice dos demais Entes é superior a 100% contra os 61,7% do Estado.

Nada obstante, o Secretário expôs o perfil da Dívida Ativa não tributária catarinense, sendo que, dos R\$ 11,5 bilhões, apenas R\$ 4,7 bilhões são passíveis de cobrança, enquanto a maior parte refere-se a débitos de difícil cobrança, seja os de contribuintes localizados em outros Estados (R\$ 903 milhões) ou de empresas que já encerraram suas atividades (R\$ 5,88 bilhões).

Ademais, discorreu sobre as diversas ações implementadas pelo Governo com o fito de gerenciar tais débitos, razão pela qual não acredita que o problema da dívida ativa possa ser atribuído à baixíssima eficiência do Estado na cobrança.

Por derradeiro, o Secretário corrige o montante cobrado da dívida ativa no exercício de 2015, afirmando que foi de R\$143,36 milhões, conforme consta na página 179 do Balanço Geral do Estado, diferentemente do que foi apontado nos Relatórios do TCE (R\$ 30,86 milhões).

Em face das referidas alegações, aquele Relator reconheceu, parcialmente, as considerações do Poder Executivo, ao retificar a discrepância na apuração do montante arrecadado em Dívida Ativa, no exercício de 2015, retratado no Gráfico 41¹⁴, passando a anuir o valor de R\$ 144,04 milhões em vez de R\$ 30,86 milhões, conforme computado inicialmente pelo Corpo Técnico do TCE. Entretanto, mantém a ressalva, tendo em vista a evolução constante do estoque da Dívida Ativa e os patamares ínfimos de arrecadação, que, no seu julgamento, denotam pouca eficiência por parte do Estado.

6. Metas Fiscais

6.1. Descumprimento das metas de Receita Total, Despesa Total e Resultado Primário, demonstrando um

¹⁴ O Gráfico 41, acostado a folha 706 (verso) do Processo, faz um paralelo entre a evolução crescente do estoque de Dívida Ativa e a arrecadação nos últimos 5 exercícios (2011 a 2015).



planejamento orçamentário não condizente com uma política de gestão fiscal responsável.

Conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Anexo de Metas Fiscais, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estabelece as metas anuais relativas à receita total, despesa total, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública para os exercícios a que se referirem e para os dois subsequentes, em valores correntes e constantes. A partir da análise do referido Anexo, o Tribunal de Contas identificou incongruências entre o resultado do planejamento orçamentário e as metas previstas, tal como se descreve a seguir.

A receita orçamentária total, que compreende todos os ingressos oriundos das receitas que possam ser previstas e realizadas no orçamento, foi estabelecida, para 2015, em R\$ 22,92 bilhões, no entanto, tais ingressos totalizaram o montante de R\$ 22,74 bilhões, ficando R\$ 173 milhões aquém do estabelecido na LDO.

De igual modo, a despesa orçamentária total, a qual abrange todos os dispêndios ocorridos por meio do orçamento fiscal e da seguridade social, correspondeu a R\$ 22,98 bilhões, superando a meta estabelecida na LDO (R\$ 21,71 bilhões), e, conseqüentemente, ocasionou déficit orçamentário na ordem de R\$ 237,86 milhões, uma vez que as receitas orçamentárias totais foram, ao final do exercício, inferiores às despesas orçamentárias totais.

Já no que tange ao Resultado Primário, que é a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida, sendo computadas todas as receitas e despesas, incluídas as intra orçamentárias para apuração do resultado, relatou, o TCE, um resultado negativo de R\$ 330,03 milhões, sendo esse valor inferior à meta estabelecida na LDO, que era de R\$ 826,15 milhões positivo, desviando-se da meta em R\$ 1.156,18 milhão¹⁵ (R\$ 826,15 milhões + R\$ 330,03 milhões).

¹⁵ Nota: Registra-se aqui um lapso manifesto do Corpo Técnico, que apontou o valor de R\$ 1.156,18 milhões em vez de R\$ 1.156,18 milhão.



Segundo informado pelo Poder Executivo, o resultado primário do ano de 2015 foi afetado, principalmente, pelas despesas custeadas com sobras de caixa do ano anterior e pelos investimentos realizados com recursos provenientes de operações de crédito.

Justifica, ainda, que, ao contratar operação de crédito, os recursos não são registrados como receitas primárias, em contrapartida, os investimentos realizados com esses recursos são registrados em despesas primárias, afetando, dessa forma, o resultado.

Acrescenta, aquele Poder, que a metodologia aplicada, segundo a norma vigente, desconsidera, no âmbito da receita, os valores provenientes do superávit financeiro de exercícios anteriores, porém as despesas desses recursos são consideradas na apuração das despesas primárias, implicando na obtenção do resultado primário de R\$ 541 milhões.

Apesar de concordar com a arguição do Governo, o Relator no TCE defende que não devem ser consideradas as razões expendidas, pois o critério apresentado, além de divergir da metodologia imposta pela norma vigente, não propicia o cumprimento da meta prevista na LDO (R\$ 826,15 milhões). Ademais, as receitas provenientes de operações de crédito estavam previstas na LDO, de forma que o não atingimento do resultado fixado, também, não se justifica.

7. Educação

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

O Tribunal de Contas do Estado apurou um valor para a Base de Cálculo da Receita para aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no exercício de 2015, no montante de R\$ 15,88 bilhões, extraíndo o valor mínimo a ser aplicado com despesas relacionadas à MDE corresponde à quantia de R\$ 3,97 bilhões (25% de R\$ 15,88 bilhões).



Segundo o entendimento do Corpo Técnico, porém, o Governo do Estado de Santa Catarina aplicou em MDE, no exercício de 2015, a importância de R\$ 3,66 bilhões, equivalente ao percentual de 23,07% da receita líquida de impostos e transferências, e R\$ 307,13 milhões abaixo do mínimo exigido constitucionalmente.

Destacou, porém, que o valor apurado diverge do cálculo da SEF, tendo em vista que a Secretaria considerou o montante de R\$ 710,42 milhões, equivalentes a 55% de um total de R\$ 1,29 bilhão de despesas com inativos da Educação, realizadas por meio do Fundo Financeiro do IPREV, custeadas com recursos oriundos da Fonte 0100, sob a justificativa de que o referido valor foi incluído no cálculo em razão de proposta apresentada ao TCE pelo Governo, no ano de 2007, por conta do Parecer Prévio referente às contas de 2006.

Tal critério, portanto, eleva o percentual de aplicação em MDE em 4,47% e, conseqüentemente, importa em um percentual total de 27,54% em investimentos no ensino, superando, dessa forma, o mínimo constitucional previsto.

Para o Corpo Técnico do TCE, no entanto, é inaceitável o cômputo dos gastos com inativos para fins de cumprimento da aplicação mínima em MDE, pois não representa contribuição para a manutenção ou para o desenvolvimento do sistema educacional, em obediência à legislação vigente, e estima que, no período de 2009 a 2015, deixou de ser aplicado R\$1,92 bilhão no sistema educacional catarinense.

Entretanto, percebe-se que o entendimento acerca do cômputo dos gastos com inativos não é unânime naquele Tribunal, vez que o Corpo Técnico do TCE afirma que a proposta de redução gradativa dessas despesas com inativos (atualmente de 5% do total dos gastos ano a ano), apresentada pela SEF, é inconcebível por ferir, frontalmente, o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), enquanto que o Relator do Parecer Prévio demonstra que a questão é polêmica dentro do próprio Tribunal, pois em determinados exercícios admitiu-se esses gastos para o cumprimento do índice legal, e em outros não.



Aponta, ainda, o Relator, que os Pareceres Prévios dos exercícios anteriores mantêm a ressalva relativa à inclusão de gastos com inativos da educação no cálculo do percentual mínimo constitucional de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, e propõe a aceitação do percentual de 55% do total de gastos com inativos da educação para considerar-se cumprido o dispositivo constitucional em 27,54% relativamente à RLD.

Apesar disso, por constatar que não foi possível para este exercício o atendimento da recomendação, que sugere o aumento do percentual a ser reduzido, ano a ano (atualmente de 5% do total de gastos com inativos da educação), o Relator renovou a Ressalva.

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

O Tribunal de Contas foi noticiado pelo Ministério da Educação, por intermédio da sua Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário Educação, integrante da Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios, órgão vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sobre as diferenças apuradas nos valores repassados pelo Estado ao referido Fundo, nos exercícios de 2013 e 2014, correspondentes aos valores de R\$ 35.383.384,71 e R\$ 56.062.304,14, respectivamente.

A Secretaria de Estado da Fazenda esclareceu, por intermédio do Ofício SEF/GABS nº 781/2015, que as diferenças protestadas pelo Ministério da Educação “consubstanciam-se, precipuamente, do percentual não repassado ao FUNDEB em razão da arrecadação do ICMS vertida ao FUNDOSOCIAL, nos termos da Lei estadual nº 13.334/05”.

Embora o FNDE, após a análise das justificativas apresentadas pela SEF/SC, reitere o seu entendimento acerca da diferença a ser repassada pelo Estado de Santa Catarina ao FUNDEB, relativa ao exercício de 2014, no montante de R\$ 56.062.304,15, assevera a SEF que, em virtude do Acórdão nº



892/2010, proferido pelo TCE, a partir do exercício de 2013, passou a considerar as receitas do FUNDOSOCIAL como de origem tributária na base de cálculo para aplicação do mínimo constitucional em educação básica, redundando na aplicação de R\$ 85,17 milhões na fonte 0261 na função educação, em 2013 (25,68%), e R\$ 85,77 milhões (27,04%), em 2014.

Por outro lado, a Secretaria reconheceu devida a cota municipal sobre as referidas contribuições, propondo a devolução, mediante depósito nas contas específicas dos municípios, a partir de 2016, pelo prazo máximo de 36 meses, sendo que, ao juízo do Corpo Técnico do TCE tal proposta depende de anuência do Ministério da Educação e do Conselho Estadual do FUNDEB.

Em que pese o reconhecimento da SEF sobre a existência de pendências junto ao FUNDEB, entende o Corpo Técnico que, no decorrer do exercício de 2015, as contribuições sobre as receitas do FUNDOSOCIAL deveriam ter sido regularizadas, de forma a evitar o aumento dos passivos do Estado. No entanto, a SEF não incluiu, na base de cálculo das contribuições ao FUNDEB, relativas ao exercício de 2015, as receitas de origem tributária arrecadadas pelo FUNDOSOCIAL.

Assim, além dos valores já recolhidos pelo Estado ao FUNDEB, no exercício de 2015, deveriam ser recolhidos ao referido Fundo a contribuição adicional de R\$ 64.158.794,66, relativas às receitas de código 3700 – ICMS Conta Gráfica do FUNDOSOCIAL.

Dos argumentos apresentados pelo Executivo, entende, aquele Relator, como insuficientes para esclarecer a ausência do recolhimento, justificando, assim, a manutenção da Ressalva.

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%.



Indica o TCE que, por força do art. 170 da Constituição Estadual, o Estado deve prestar, anualmente, assistência financeira aos alunos matriculados nas Instituições de Educação Superior legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, em montante não inferior a 5% do mínimo constitucional que tem o dever de aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (MDE).

Tal assistência, nos termos da Lei Complementar nº 281¹⁶, de 20 de janeiro de 2005, e suas alterações, deve ser destinada da seguinte forma:

1. 90% (noventa por cento) dos recursos financeiros às Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, para a concessão de bolsas de estudo, sendo: a) 60% (sessenta por cento) para alunos economicamente carentes; b) 10% (dez por cento) para bolsas de pesquisa; e c) 20% (vinte por cento) para alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas; e
2. 10% (dez por cento) dos recursos financeiros para as demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, não mantidas com recursos públicos, reservando 9% (nove por cento) à concessão de bolsas de estudo e 1% (um por cento) a bolsas de pesquisa, na forma de pagamento de mensalidades dos alunos economicamente carentes.

Segundo o Tribunal, observada a legislação de regência, no exercício de 2015, o Estado deveria aplicar R\$ 205,97 milhões, todavia, empregou apenas o valor de R\$ 52,47 milhões¹⁷, correspondentes a 1,27% do mínimo constitucional a ser investido na MDE, dos quais:

¹⁶ Lei Complementar nº 281, de 20 de janeiro de 2005, que “regulamenta o art. 170, os art. 46 a 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Estadual e estabelece outras providências”.

¹⁷ Nota: Constata-se, a partir do cálculo apresentado na Tabela 111, que o valor aplicado foi de R\$ 52,47 milhões em vez de R\$ 55,61 milhões, conforme relatado pelo órgão.



a) R\$ 47,22 milhões foram aplicados nas fundações educacionais de Ensino Superior instituídas por lei municipal, equivalentes a 1,15%¹⁸ dos 4,5% que as referidas fundações têm direito, ou seja, R\$ 185,37 milhões; e

b) R\$ 5,25 milhões¹⁹ nas demais Instituições de Ensino Superior, correspondentes a 0,13% dos 0,50% a que as referidas instituições têm direito, ou seja, R\$ 20,60 milhões.

Insta salientar que para a formação da base de cálculo legal para fins de concessão de assistência financeira aos estudantes matriculados em Instituições de Ensino Superior, aquele órgão fiscalizador considerou as doações efetuadas ao FUNDOSOCIAL, no valor de R\$ 596.856.556,50.

Nas contrarrazões apresentadas, o Governo Estadual admite que a aplicação realizada, no decorrer de 2015, não alcançou o percentual estabelecido no art. 170 da Constituição Estadual, e propõe elaboração de estudo para revisar o referido percentual.

Diante do reconhecimento do não cumprimento do percentual previsto na Constituição Estadual, o Relator no TCE manteve a ressalva.

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.

A Carta Estadual estabelece, no art. 171, que lei disciplinará as formas de apoio à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior a serem prestadas pelas empresas privadas, sempre que se beneficiarem de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais, bem como de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual.

¹⁸ Nota: Registra-se um equívoco no Relatório do TCE ao apresentar o percentual de 1,14% em vez de 1,15%.

¹⁹ Nota: Constata-se, a partir do cálculo apresentado na Tabela 111, que o valor aplicado foi de R\$ 5,25 milhões, em vez de R\$ 7,39 milhões, conforme apontado no Relatório do TCE.

Para cumprimento do mandamento constitucional, foi instituído o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior no Estado de Santa Catarina (FUMDES)²⁰, o qual é constituído de contribuições realizadas por empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais.

De seu turno, a Lei Complementar Estadual nº 407/2008 estabelece, que os recursos arrecadados pelo Fundo deverão ser destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada com bolsa integral e que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina.

Conforme restou apurado pela equipe Técnica do TCE, o FUMDES arrecadou, no decorrer do exercício de 2015, R\$ 52,54 milhões, porém aplicou a importância de R\$ 49,86 milhões, equivalendo a 95,02%²¹ da base supracitada, deixando, portanto, de aplicar 4,98%²² do valor recolhido ao Fundo.

Lembra o TCE que é facultado ao Estado aplicar os recursos do FUMDES, não utilizados até o final do primeiro semestre do exercício financeiro de cada ano em ações relacionadas ao atendimento ao Ensino Médio²³, entretanto, constatou-se a utilização de R\$ 1.601.459,22 em despesas com Ensino Médio e de R\$ 6.598.470,78 com o Ensino Fundamental, sem autorização legal para o referido dispêndio, caracterizando, dessa forma, o desvio de objeto do FUMDES.

²⁰ Lei Complementar Estadual n.º 407/2008.

²¹ Nota: Observa-se, a partir da memória de cálculo apresentada na Tabela 113, fl. 957v, que o percentual relatado (94,90%) está equivocado, razão pela qual o valor foi retificado neste relatório.

²² Nota: Constata-se, a partir da memória de cálculo apresentada na Tabela 113, fl. 957v, que o percentual relatado (5,10%) está equivocado, razão pela qual o valor foi retificado neste relatório.

²³ Parágrafo único do Art. 5º da Lei Complementar nº 583, que alterou a Lei Complementar 407/2008.



Contrapondo a Ressalva em comento, o Executivo argumentou que a possibilidade de utilização dos recursos do FUMDES no Ensino Médio está prevista na Lei complementar nº 407, de 2008. Alegou, ainda, que a destinação de recursos ao Ensino Fundamental decorreu de um erro técnico e assevera que o equívoco não acarretou prejuízo à execução dos programas de acesso ao Ensino Superior.

No juízo daquele Relator, os argumentos de defesa trazidos pelo Governo do Estado não são capazes de descaracterizar os apontamentos efetivados, de modo que propõe a permanência da Ressalva.

8. Pesquisa Científica e Tecnológica

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.

Em cumprimento ao art. 193 da Constituição Estadual, Santa Catarina deve destinar "à pesquisa científica e tecnológica pelo menos 2% de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se metade à pesquisa agropecuária, liberadas em duodécimos".

Conforme Legislação Complementar²⁴, tais recursos devem ser aplicados, de forma conjunta pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), cabendo a cada uma metade dos referidos recursos.

Segundo o Tribunal de Contas, o Estado destinou, no exercício de 2015, à pesquisa científica e tecnológica o montante de R\$ 387,04 milhões, que corresponde a 1,80% das receitas correntes apuradas no período, ficando R\$ 42,09 milhões aquém do mínimo a ser aplicado, restando, portanto, descumprido

²⁴ Lei Complementar nº 282/2005, Art. 1º, parágrafo único; Lei Complementar nº 381/2007, alterada pela 534/2011, Arts. 100, I e 112, I, §§ 1º e 2º; Lei nº 14.328/2008, Art. 26.



De acordo com o TCE, da análise efetuada, foi constatado que a EPAGRI e a FAPESC empenharam, no decorrer do exercício 2015, o valor de R\$ 387,03 milhões, dos quais a EPAGRI aplicou, na função 20 – Agricultura, o montante de R\$ 344,72 milhões, o que representou 89,07% do total empenhado em pesquisa científica e tecnológica, e a FAPESC, por sua vez, foi responsável pela aplicação, na função 19 – Ciência e Tecnologia, do montante de R\$ 42,31 milhões, correspondendo a 10,93% do valor total empenhado no ano.

Muito embora o Governo do Estado argumente a existência de divergências quanto à metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas para a apuração do montante aplicado em pesquisa científica e tecnológica, por entender que os recursos destinados à Universidade do Estado de Santa Catarina também deveriam ser considerados no cálculo, para o Relator no TCE tal consideração não desconstitui o apontamento realizado na Ressalva em questão.

9. Auditoria no Fundo Estadual de Apoio aos Municípios - FUNDAM

9.1 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.

O Fundo Estadual de Apoio aos Municípios (FUNDAM) foi criado²⁵ com o objetivo de promover o desenvolvimento dos municípios catarinenses, mediante apoio financeiro a planos de trabalho municipais de investimentos, como infraestrutura de transporte, construção e ampliação de prédios, saneamento básico e aquisição de equipamentos rodoviários e veículos, cujos recursos são captados por financiamento realizado, exclusivamente, pelo Estado, após a análise e aprovação dos projetos pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Da análise e fiscalização dos referidos projetos, o Corpo Técnico do TCE esclareceu que a Lei Estadual nº 16.037/2013 nomeou o BRDE como

²⁵ Lei Estadual nº 16.037, de 24 de junho de 2013; e regulamentado pelo Decreto nº 1.621, de 03 de julho de 2013.



mandatário do Estado, nos termos do Contrato de Prestação de Serviços nº 018/2013, realizado entre o Estado e o Banco, atribuindo a este o poder de análise, fiscalização e acompanhamento dos convênios até a prestação de contas final.

Por outro lado, o Estado dispõe de uma Autarquia incumbida de formular e executar a política de infraestrutura do Estado, que é o Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA), o qual, segundo depreende o Tribunal, entre várias atribuições esculpidas pela Lei nº 382/2007, detém a competência precípua da execução de obras sejam as realizadas pelo próprio Estado ou as executadas por meio de convênios com os Municípios, uma vez que possui corpo técnico qualificado para auxiliar na análise dos projetos e na fiscalização das obras realizadas.

Do mesmo modo, a partir da interpretação da Lei 381/2007, entende que as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR) possuem capacidade técnica e pessoal suficiente para realizar o trâmite de avaliação, descentralização de recursos e fiscalização de obras, caso fosse atribuída à administração dos recursos do FUNDAM a essas Secretarias.

Entretanto, a pesquisa realizada pela Diretoria de Contas de Governo (DCG), com o fito de avaliar a transferência de recursos, por meio do FUNDAM, pela ótica dos Municípios, revela que 82,12% dos municípios que responderam ao questionário afirmaram que a SDR, a que está vinculado o Município, não participou da escolha tampouco do acompanhamento dos projetos selecionados.

Com o intuito de melhor avaliar a qualidade dos investimentos realizados no âmbito dos municípios catarinenses, a citada Diretoria procedeu, no mês de novembro/2015, à auditoria em 11 municípios²⁶, cuja avaliação considerou apenas o estado aparente das obras realizadas ou dos bens adquiridos.

²⁶ Municípios auditados: Timbé do Sul, Ermo, Jacinto Machado, Lauro Müller, Jaguaruna, Apiúna, Imbuia, Guabiruba, Navegantes e Botuverá.

Das obras auditadas nos mencionados municípios, constatou-se que (i) muitas delas não primam pela melhor qualidade técnica, haja vista pavimentações asfálticas inacabadas ou já apresentam remendos e a sinalização das faixas praticamente apagada com menos de um ano de uso; (ii) algumas, já em fase de finalização, tinham danos e não contavam com trabalhadores ou vigilantes, na ocasião da auditoria, o que contribuí para atos de vandalismo; (iii) outras tinham atrasos que ensejaram termos aditivos aos contratos realizados com as construtoras; (iv) em caso específico, adquiriu-se equipamento hospitalar sem que houvesse a instalação, por mais de um ano, devido à falta de sala apropriada e de capacidade da rede elétrica, refletindo a ausência de planejamento combinada com a carência de recursos para finalizar o projeto; e, ainda, (v) aquelas em fase de finalização sem qualquer fiscalização do BRDE.

Por sua vez, o Governo explanou a responsabilidade de cada órgão e ente na fiscalização das obras, em consonância com os Decretos nºs 127, de 2011, e 1.621, de 2013, e o Contrato de Prestação de Serviços 018, de 2013, firmado entre o BRDE e o Estado, ressaltando que cabe ao município a fiscalização das obras realizadas e, ao BRDE, a supervisão delas.

O Poder Executivo demonstrou, ainda, mediante a exposição de dados, que o BRDE procedeu à supervisão das obras e demais objetos dos convênios do FUNDAM e assegurou que as obras que apresentaram algum tipo de restrição já estão sendo tratadas tecnicamente pelo Banco.

Em que pese as razões expendidas, o juízo do Relator no TCE é no sentido de que os argumentos do Governo são incapazes de descaracterizar a constatação das auditorias realizadas, no que tange à carência de fiscalização nas obras vinculadas ao FUNDAM por parte do BRDE e do Estado de Santa Catarina, fato que, segundo seu Parecer, contribuiu para a má qualidade aparente de algumas obras auditadas.

9.2 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.

Como fora mencionado na Ressalva antecedente, a Diretoria de Contas do Governo realizou auditoria das obras realizadas nos Municípios catarinenses que recebem recursos do FUNDAM, visando avaliar a qualidade dos investimentos.

Entre os municípios auditados, destacou-se Botuverá, por encontrar-se em andamento a pavimentação asfáltica do trecho de 11,25 quilômetros entre os municípios de Botuverá e Vidal Ramos, sendo esta considerada uma das obras mais caras realizadas com recursos do FUNDAM, orçada em torno de R\$ 12 milhões.

Embora a mencionada pavimentação tenha atingido mais de 70% do inicialmente planejado, diversos trechos apresentaram problemas, o que pode evidenciar falhas no projeto e/ou má qualidade na realização da obra. Ademais, observou-se que (i) não havia qualquer proteção à beira da estrada; (ii) a pavimentação apresentava diversos remendos; (iii) o asfalto colocado não suportou o tráfego atual no trecho, como o de caminhões que transportam minério diariamente; e (iv) diversos pontos de desmoronamento ao longo da Rodovia.

Pelo exposto, o Corpo Técnico do TCE atesta que o Município de Botuverá não tinha condições de administrar o projeto e que, devido à sua amplitude e complexidade, a obra deveria ser administrada pelo DEINFRA.

Registra, ainda, que, embora o BRDE tenha realizado a fiscalização do projeto, não se constatou qualquer providência, por parte da instituição financeira, que objetivasse o saneamento ou a mitigação das irregularidades encontradas.

Por fim, apontou, o TCE, que, sendo os recursos do FUNDAM oriundos do Estado, deve o Poder Executivo tomar medidas com intuito de avocar a realização e fiscalização do presente projeto, sobretudo pelo vultoso investimento numa obra que enfrenta diversos problemas de qualidade aparente.



Contrapondo os fatos evidenciados, o Governo alega que o respectivo Projeto Básico de engenharia de Botuverá foi desenvolvido por empresa contratada pelo Município, cujo projeto, aprovado no BRDE, continha estudos topográficos, projeto geométrico, de pavimentação, de terraplanagem, de drenagem, de sinalização e de serviços complementares, memorial descritivo, orçamentos, estudo de tráfego e dimensionamento do pavimento, e que, portanto, entende de que o dimensionamento do Projeto da Rodovia foi realizado de forma adequada.

Observa, o Executivo, que, no presente caso, os problemas foram pontuais, devido à contenção de encostas e barreiras, tendo em vista que a Rodovia está localizada em área montanhosa e o relevo dificulta a sua implementação. Além disso, assevera que o BRDE realizou três visitas ao local, quando detectou tais obstáculos, os quais já foram corrigidos, não restando à Supervisão daquela instituição financeira outros apontamentos a fazer.

Complementa, por derradeiro, que a obra foi inaugurada no dia 4 de maio de 2016, com o comparecimento de diversas autoridades, que atestaram sua qualidade, já que a empresa executora corrigiu os pontos que estavam impactando na qualidade do asfalto.

Apesar de o Poder Executivo alegar que a obra foi inaugurada com as devidas correções no asfalto da Rodovia, sem, no entanto, instruir suas contrarrazões com fotos comprobatórias, manteve-se a Ressalva.

Finalmente, assinalo que, em que pesem as nove Ressalvas feitas ao Poder Executivo, no Parecer Prévio, o Conselheiro Relator propôs ao Pleno do Tribunal de Contas a **aprovação** das contas do Governo do Estado de Santa Catarina, integradas pelas contas do Poder Executivo, da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público Estadual, referentes ao exercício de 2015, o que este Relator entende deva ser acatado no julgamento desta Assembleia Legislativa.



II – VOTO

Em face da análise das Contas do Governo do Estado, realizada pelo Tribunal de Contas, este Relator entende oportuno proferir as considerações que seguem.

1. Considerando o Parecer exarado pelo Relator no TCE, que propôs a aprovação das Contas de 2015, com a admissão do repasse de 27,54% relativo à Receita Líquida Disponível para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, o Estado deve persistir na exclusão gradativa das despesas com inativos do cômputo do percentual constitucional destinado à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), conforme acordo firmado entre o Tribunal de Contas e o Poder Executivo.

É oportuno fazer um adendo para cientificá-los de que, ao verificar os gastos com inativos computados pra fins de cumprimento do investimento em MDE, nos exercícios de 2007 a 2015 (últimos nove exercícios), constatei a redução gradativa de 5% ao ano, sendo que, no exercício em análise, o percentual atingiu 55%, demonstrando, desse modo, o comprometimento do Estado com o acordo firmado com o Tribunal de Contas.

2. Em que pese o Estado não ter atingido o percentual de investimento na assistência financeira aos estudantes matriculados em Instituições de Ensino Superior, conforme o artigo 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, proponho a readequação do texto da ressalva, vez que se detectou um lapso manifesto por parte daquele Tribunal na especificação do percentual. Assim, indico à ressalva o seguinte teor:

Descumprimento do art. 170, parágrafo único, da Constituição Estadual, com aplicação de 1,30% 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 seriam 5%.

É importante enfatizar que apenas proponho a retificação da redação do percentual, sem impactar, dessa forma, na análise da ressalva, isso porque a memória de cálculo apresentada pelo TCE na Tabela 110 diverge do



entendimento do Relator, que em suas ponderações não considerou os reflexos da Auditoria RLA 16/00022577, uma vez que os fatos apurados não foram submetidos à análise e julgamento do Pleno, estando pendente de decisão definitiva por aquele órgão.

3. Apesar de o Estado não ter repassado integralmente o montante devido às APAES, constata-se, a partir do ajuste na memória de cálculo realizado pelo Relator no TCE, que o descumprimento da determinação legal resultou na retenção de R\$ 2,25 milhões em vez de R\$ 29,27, como apontado pelo Corpo Técnico.

Por essa razão, proponho a readequação do texto da ressalva, sem interferir na análise da mesma, com o fito de, apenas, retificar a redação do montante retido, nos seguintes termos:

Retenção de Recursos destinados às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAES - no valor de R\$ 2,25 milhões, em desacordo com o art. 8º, §1º, da Lei (estadual) n. 16.297/13.

4. Em razão do apontamento do Tribunal acerca da evolução do estoque da Dívida Ativa *versus* a baixa arrecadação, considero pertinente o registro sobre o tema em face do vultoso montante de débitos, que ao final do exercício de 2015 atingiu R\$ 11,93 bilhões.

Entretanto, a partir das contrarrazões apresentadas pelo Estado, evidenciou-se a carência de elementos que sustentassem a falta de eficiência do Poder Executivo na cobrança desses valores, pondo em xeque o argumento arguido pelo TCE.

Isso porque, comparativamente, o Secretário de Estado da Fazenda comprovou que a realidade de Santa Catarina é mais positiva em relação a outros Estados, inclusive, à União. Ademais, demonstrou que dos R\$ 11,5 bilhões, apenas R\$ 4,7 bilhões são passíveis de cobrança e, ainda, discorreu sobre as diversas ações implementadas pelo Governo com o fito de gerenciar tais débitos.



Porquanto, com o condão de propiciar mecanismos para avaliação da arrecadação desses valores na análise das Contas dos exercícios subsequentes, sugiro ao Corpo Técnico do TCE a elaboração de indicadores, para que, subsidiada de elementos qualitativos e quantitativos, esta Casa possa julgar as Contas vindouras do Governador com precisão.

5. Por derradeiro, destaco a postura inovadora do Tribunal de Contas, a partir da análise das Contas do exercício de 2013, ao determinar ações a serem desencadeadas por aquele órgão fiscalizador em relação às recomendações feitas na análise das Contas do Governo, as quais, sistematicamente, eram ignoradas. No entanto, apesar de as determinações servirem de subsídio para o acompanhamento dos resultados apresentados nas Contas do Governo, não foi identificado, de forma clara, no Relatório das Contas de 2015, o efetivo resultado das ações executadas por aquele órgão fiscalizador relacionadas às determinações expressas nas contas do exercício de anterior.

Diante do exposto e acatando a recomendação do Tribunal de Contas do Estado, **VOTO pela APROVAÇÃO do Ofício Nº OF/0199.5/2016 e do competente Projeto de Decreto Legislativo que apresento em anexo, recomendando o encaminhamento de cópia deste Parecer ao Tribunal de Contas do Estado.**

Sala da Comissão,

Deputado José Milton Scheffer
Relator



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova as Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referentes ao exercício financeiro de 2015.

Art. 1º Ficam aprovadas as Contas do Governo do Estado de Santa Catarina referentes ao exercício financeiro de 2015, integradas pelas Contas do Poder Executivo, da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

Deputado José Milton Scheffer
Relator