

CAPÍTULO

2

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A importância de planejar na Administração Pública surge do dilema em eleger, dentre demandas numerosas e diversas, políticas públicas capazes de responder aos problemas enfrentados pelos cidadãos em um ambiente de recursos escassos.

Realizar essas escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade faz do planejamento um instrumento essencial da governança no setor público. Para o Tribunal de Contas da União (TCU), governança pública organizacional é conceituada como “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas a condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹.

A sociedade como um todo é a *principal* interessada na boa gestão dos recursos públicos e a delega aos *agentes* públicos para execução. Nessa relação principal-agente é possível ocorrer dissonância entre o que é importante para um e para o outro². Para combater conflitos de prioridades entre principal e agente, a governança – através de seus mecanismos de liderança, estratégia e controle – objetiva alinhar os interesses entre as partes.

É dessa relação de delegação de poder do cidadão para os agentes públicos que surge a obrigação destes em prestar contas sobre a administração de dinheiros, bens e valores públicos sob sua responsabilidade³. Para aumentar a confiança nas informações reportadas por aqueles que prestam contas, o Controle Externo opera como terceira parte independente para o fortalecimento da governança:

A atuação dos Tribunais de Contas é instrumento da governança pública cujo objetivo é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Poder Legislativo uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (NBASP 12, p. 5).

As ações de Controle Externo⁴ exercidas pelo Tribunal de Contas geram informações que são subsídio para o cidadão e o Legislativo conhecerem e avaliarem se a atuação dos agentes está alinhada à agenda política inicialmente expressa nos instrumentos de planejamento. Não obstante, as ações de Controle Externo apoiam os responsáveis no exercício de suas responsabilidades, monitorando medidas adotadas para sanar falhas, aperfeiçoar atividades e aproveitar oportunidades de melhoria, contribuindo para um *accountability* efetivo.

É nesse sentido que o presente capítulo, dedicado ao Planejamento e Orçamento Estadual, revela-se como peça fundamental na análise das contas do Governo de Santa Catarina, referente ao exercício de 2024. Por meio dele, é possível não apenas compreender a projeção de receitas e despesas dos instrumentos de planejamento, mas proporcionar um panorama das decisões estratégicas deliberadas pelo governo – em resposta às demandas dos catarinenses – sobre quais políticas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades, e o acompanhamento, por amostragem, da execução desse planejamento.

1 Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 3. ed., p. 36.

2 Conflito de Agência. Explicação pode ser consultada no Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, 3. ed., a partir da p. 26.

3 Constituição Federal artigo 70, parágrafo único c/c Constituição Estadual de Santa Catarina, artigo 58, parágrafo único.

4 Auditorias, determinações e recomendações entre outras, inclusive sanções (NBASP 12, item 8).

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Na Administração Pública brasileira o atual modelo orçamentário está baseado na concepção de orçamento-programa cujo objetivo é ser um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.

“O orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, é um moderno instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados, avaliando-os e divulgando seus resultados com a maior transparência possível [...]. O orçamento-programa é uma *concepção gerencial* de orçamento público” (Carvalho, 2010, p. 6).

Assim, as peças legais que compõem o sistema orçamentário brasileiro, a saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), são os instrumentos de planejamento que, articulados entre si e conectados às diretrizes da Gestão, dão continuidade às intenções iniciais expressas do Plano de Governo para que sejam executadas.

2.1.1 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027

O PPA, em paralelo com o modelo tradicional de administração, corresponde à dimensão estratégica do planejamento, para o horizonte de médio prazo (4 anos)⁵. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público preceitua que “toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização de objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual” (MCASP, p. 76).

Na previsão constitucional⁶, a lei que instituir o PPA disporá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. No âmbito catarinense, a Lei nº 18.835, de 12 de janeiro de 2024, instituiu o planejamento estadual para o quadriênio 2024-2027. No sítio Portal do PPA (www.ppa.sc.gov.br) estão reunidas as informações correlatas utilizadas como parâmetro para consulta e análise⁷.

Como já mencionado, o planejamento público é baseado em programas (orçamento-programa) direcionados ao atendimento de objetivos estratégicos. O processo percorrido para elaboração das diretrizes que balizaram os programas consta no documento “Contexto Socioeconômico”, anexo do projeto do PPA 2024-2027 e pode ser resumido nas seguintes etapas:

5 CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade pública**: teoria, prática e mais de 800 exercícios. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 32.

6 CF artigo 165, § 1º c/c CE artigo 120, § 1º.

7 As consultas e análises priorizaram os dados do portal PPA devido à sua amigabilidade ao usuário e o acesso aberto ao cidadão. Para as informações que não constaram no portal, recorreu-se ao SIGEF.

Etapas de elaboração do PPA

1



Bases e Diretrizes Estratégicas

- Plano de Governo 2023-2026
- Parcerias com municípios
- Compatibilidade fiscal (PPA x LDO)
- Agenda 2030

2

Revisão Metodológica

Guia de Elaboração do PPA 2024-2027
SEF/DIOR



3



Equipe Setoriais Multidisciplinares e Capacitação EAD

Especialistas Área Fim

+

Especialistas Planejamento e orçamento



Envolveu 290 servidores

4

Perfil Institucional

Diagnóstico Setorial

- Apresentação do órgão
- Competências
- Identidade Organizacional (missão, visão, valores)
- Pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças
- Partes interessadas
- Resultados passados

- Macroproblemas

Obstáculos
Necessidades



Prioridades de Intervenção

5

Oficinas com órgãos setoriais

Suporte da SEF/DIOR às equipes setoriais multidisciplinares.



6

Elaboração e Revisão dos Programas e Indicadores

89 programas

74 temáticos
+
15 de gestão

EDUCAÇÃO (Universidade gratuita)
SAÚDE (redução filas de cirurgias eletivas)
INFRAESTRUTURA (estrada boa)
ECONOMIA (Competitividade e Excelência Econômica)

7

Elaboração e Revisão das Subações e Objetos de Execução

Objetivo



Programa

Subações

Total 1479

Regionalizadas sempre que possível

Acompanhamento físico-financeiro



100%



20%

TOTAL DE 6501

Objetos de Execução

8 Consolidação do PPA

Bases e Diretrizes Estratégicas



Dimensões Estratégicas



Setores de Atividade



Programas

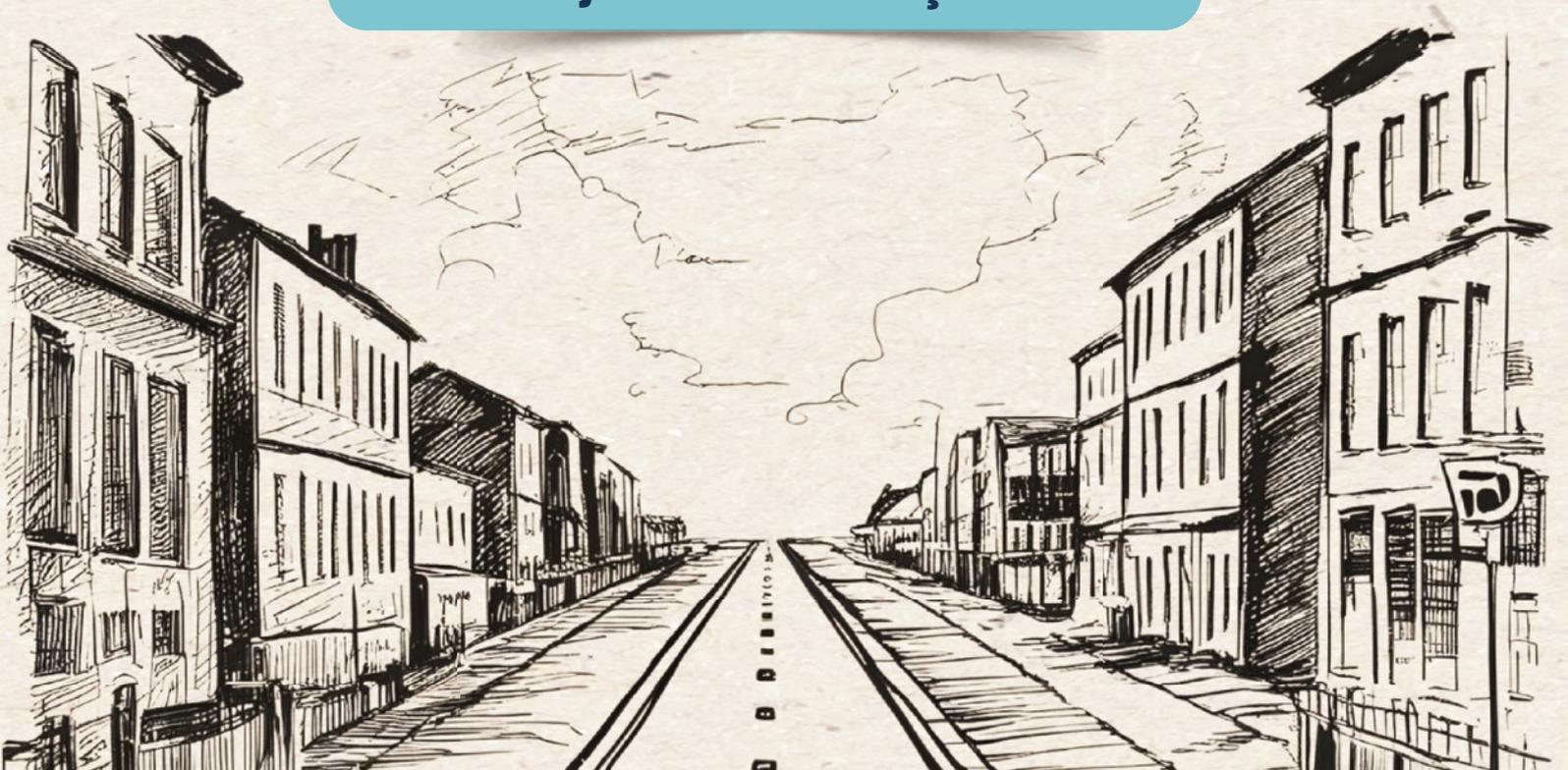
- Premissas
- Ações Estratégicas (artigo 3º PPA)



Subações



Objetos de Execução



Essas etapas construíram o PPA 2024-2027, composto por Dimensões, Setores de Atividade, macroproblemas, macroprocessos, vinculação estratégica, programas (com seus respectivos objetivos e indicadores), subações e objetos de execução⁸.

O ponto central do processo são os programas. Eles são a conexão das bases e diretrizes estratégicas aos meios finalísticos para seu alcance.

No PPA 2024-2027 os programas são relacionados aos setores de atividade, os quais estão agrupados em quatro *dimensões*⁹: Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Mobilidade e Gestão Pública.

Os programas PPA estão distribuídos entre as dimensões da seguinte forma:

QUADRO 1 DISTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS PPA ENTRE AS DIMENSÕES

Desenvolvimento Social ¹⁰	Desenvolvimento Econômico ¹¹	Infraestrutura e Mobilidade ¹²	Gestão Pública ¹³
29 programas	22 programas	14 programas	24 programas
Setores de atividade com mais programas			
5 – 1.4 Educação de Qualidade – 9 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (31%)	15 – 2.4 Crescimento Econômico – 8 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (36%)	18 – 3.1 Infraestrutura de Transportes – 6 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (42%)	26 – 4.3 Gestão Administrativa – 6 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (25%)
6 – 1.5 Saúde e Bem-estar – 5 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (17%)	13 – 2.2 Meio Ambiente – 6 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (27%)		31 – 4.6 Legislativo – 5 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (20%)
7 – 1.6 Paz e Segurança – 5 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (17%)			32 – 4.7 Judiciário – 5 PROGRAMAS NA DIMENSÃO (20%)

Fonte: Portal PPA SC (https://ppa.sc.gov.br/informacoes-orcamentarias_download CSV).

Obs.: **Apêndice 1** – distribuição dos programas PPA entre as dimensões (detalhado).docx.

As dimensões do PPA administram a atuação do governo sobre os setores de atividades – áreas com impacto na realidade social – aos quais estão voltados os objetivos dos programas. Conforme levantamento da tabela, os setores de atividade com mais programas são “Educação de Qualidade” – 9 programas e “Crescimento Econômico” – 8 programas. Isso representa que essas áreas possuem mais objetivos estratégicos (vinculações estratégicas¹⁴) a serem executados e mensurados, indicativo de prioridade na direção das ações públicas.

8 Guia de elaboração do PPA 2024-2027, p. 5.

9 Segundo o documento PPA 2024-2027 Contexto Socioeconômico (p. 8), as “dimensões orientam a atuação em direção aos objetivos desejados. Elas representam as áreas de foco estratégicas que ajudarão a definir prioridades, alocar recursos e criar políticas de longo prazo”.

10 As ações do Governo do Estado devem ser capazes de garantir ou fomentar a melhoria da qualidade de vida da população, gerando: oportunidades de crescimento sustentável para as pessoas e famílias (SIGEF, Listar Dimensão, Detalhar Dimensão, Descrição).

11 O Governo do Estado deve ser capaz de criar condições adequadas para: o crescimento econômico, a atração de novas indústrias ou negócios, a preservação ambiental (SIGEF, Listar Dimensão, Detalhar Dimensão, Descrição).

12 Garantir, através de recursos públicos estaduais ou em parceria com a iniciativa privada e outros entes federados, as condições de infraestrutura que: permitam o desenvolvimento econômico do estado, permitam o deslocamento das pessoas e das cargas com fluidez e segurança (SIGEF, Listar Dimensão, Detalhar Dimensão, Descrição).

13 O Governo do Estado deve adotar práticas de gestão que: garantam a eficiência, eficácia e efetividade de seus serviços; evitem o desvio e a má aplicação dos recursos públicos; sejam íntegras e transparentes perante a sociedade; sejam inovadoras (SIGEF, Listar Dimensão, Detalhar Dimensão, Descrição).

14 Vinculações estratégicas garantem que os programas estejam alinhados com os objetivos estratégicos do Plano de Governo (Guia de Elaboração do PPA 2024-2027, p. 6).

Sob o critério de análise do alinhamento entre Plano de Governo e o PPA, o Governo do Estado estabelece a seguinte relação:

QUADRO 2

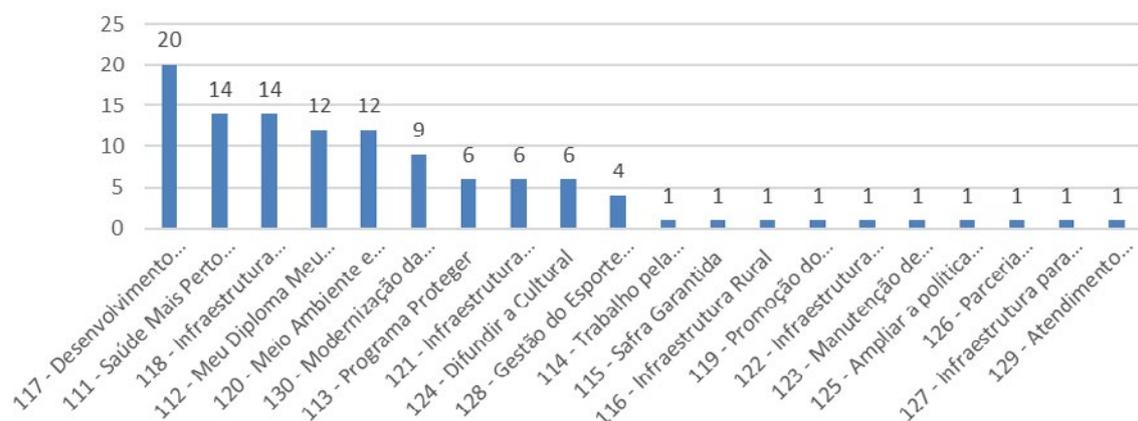
RELAÇÃO ENTRE OBJETIVOS DO PLANO DE GOVERNO E DIMENSÕES DO PPA

Plano de Governo 2023/2026: Caminhos de Santa Catarina			
Cód. Objetivo	Objetivo	Setor Atividade	Dimensão
111	Saúde Mais Perto de Você	1.5 Saúde e Bem-estar	Desenvolvimento Social
112	Meu Diploma Meu Futuro	1.4 Educação de Qualidade	Desenvolvimento Social
113	Programa Proteger	1.6 Paz e Segurança	Desenvolvimento Social
114	Trabalho pela Liberdade	1.6 Paz e Segurança	Desenvolvimento Social
115	Safrá Garantida	2.1 Agricultura e Pesca	Desenvolvimento Econômico
116	Infraestrutura Rural	2.1 Agricultura e Pesca	Desenvolvimento Econômico
117	Desenvolvimento Econômico	2.4 Crescimento Econômico	Desenvolvimento Econômico
118	Infraestrutura Produtiva	2.4 Crescimento Econômico	Desenvolvimento Econômico
119	Promoção do Turismo	2.5 Turismo	Desenvolvimento Econômico
120	Meio Ambiente e Sustentabilidade	2.2 Meio Ambiente	Desenvolvimento Econômico
121	Infraestrutura Portos e Aeroportos	3.1 Infraestrutura de Transportes	Infraestrutura e Mobilidade
122	Infraestrutura junto ao Governo Federal	3.1 Infraestrutura de Transportes	Infraestrutura e Mobilidade
123	Manutenção de Rodovias Estaduais	3.1 Infraestrutura de Transportes	Infraestrutura e Mobilidade
124	Difundir a Cultural	1.8 Cultura	Desenvolvimento Social
125	Ampliar a política habitacional	1.2 Direitos Humanos	Desenvolvimento Social
126	Parceria Estratégica (Estado – TJSC – Municípios)	1.2 Direitos Humanos	Desenvolvimento Social
127	Infraestrutura para o Esporte e Lazer	1.9 Esporte	Desenvolvimento Social
128	Gestão do Esporte e Lazer	1.9 Esporte	Desenvolvimento Social
129	Atendimento Especial para Idosos	1.2 Direitos Humanos	Desenvolvimento Social
130	Modernização da Estrutura de Governo	4.3 Gestão Administrativa	Gestão Pública

Fonte: SIGEF, Listar Plano de Governo, ano base 2024.

Esse relatório demonstra, por exemplo, o objetivo estratégico do Plano de Governo “Saúde Mais Perto de Você” que atua no âmbito do setor “Saúde e Bem-Estar”, se vincula à dimensão do PPA “Desenvolvimento Social”, na qual estão agrupados os programas PPA.

Embora não haja nas bases consultadas (portal PPA e SIGEF) vinculação direta entre os objetivos do Plano de Governo e os programas PPA, essa vinculação ocorre em nível de subação. Assim, a equipe técnica levantou os objetivos do Plano de Governo relacionados nas subações orçamentárias, compilando-as para se obter quais programas PPA estão relacionados com o atingimento de cada objetivo da agenda de governo. Assim:



Fonte: Portal PPA e SIGEF.

Obs.: [Apêndice 2](#) (Programas PPA por objetivo do Plano de Governo).

Novamente, a área “Desenvolvimento Econômico” está entre as que agrega quantidade superior de programas do PPA 2024-2027; na sequência a área da saúde e da infraestrutura (14 programas cada) e educação e meio ambiente (12 programas cada). Essa distribuição representa a escala de relevância dos objetivos políticos aos quais se direcionam maiores esforços através dos programas PPA.

Além dos Objetivos do Plano de Governo, traduzem as *diretrizes, objetivos e metas* para a elaboração e organização dos programas PPA:

- Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina (PAFISC), para que os programas PPA sejam condizentes com a realidade orçamentária, porém mantendo a qualidade dos serviços públicos prestados às pessoas;
- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) – Agenda 2030, assim como os Objetivos do Plano de Governo, também possuem vinculação direta com as subações orçamentárias;
- Plano SC Levada a sério, também com opção de vinculação às subações orçamentárias;
- Premissas e ações estratégicas previstas nos artigos 2º e 3º da Lei nº 18.835, de 12 de janeiro de 2024:

Artigo 2º. O PPA 2024-2027 é o instrumento de planejamento governamental, no âmbito da Administração Pública Estadual, que orienta a implementação de políticas públicas para o quadriênio 2024-2027, pautado pelas seguintes premissas:

- gestão pública eficiente, moderna e voltada para a população do Estado;
- transparência e ética na condução da gestão pública;
- descentralização e inovação;
- sustentabilidade social e ambiental;
- presença e responsabilidade governamental;
- estímulo ao desenvolvimento econômico competitivo; e
- responsabilidade fiscal e social.

Parágrafo único – Constituem ações estratégicas da Administração Pública Estadual do Poder Executivo para o quadriênio 2024-2027:

I – prioridade para a educação: valorização da educação básica e fomento à educação superior comunitária;

II – fortalecimento da saúde: restabelecimento da infraestrutura hospitalar e do atendimento de média e alta complexidade;

III – garantia da segurança: promoção da segurança para toda a população do Estado, em colaboração com os órgãos responsáveis;

IV – desenvolvimento econômico: implementação de projetos e políticas públicas que estimulem o desenvolvimento rural, industrial, do comércio e de serviços;

V – proximidade com o cidadão: desenvolvimento das diretrizes governamentais em coordenação com os Municípios do Estado; e

VI – sustentabilidade fiscal: crescimento das receitas e contenção das despesas.

Artigo 3º. Cabe ao PPA 2024-2027 organizar a atuação governamental em programas orientados para o alcance das premissas e ações estratégicas definidas para o quadriênio 2024-2027.

Observadas tais diretrizes, objetivos e metas, os programas do PPA 2024/2027, são categorizados em dois grupos, de acordo com os resultados que entregam:

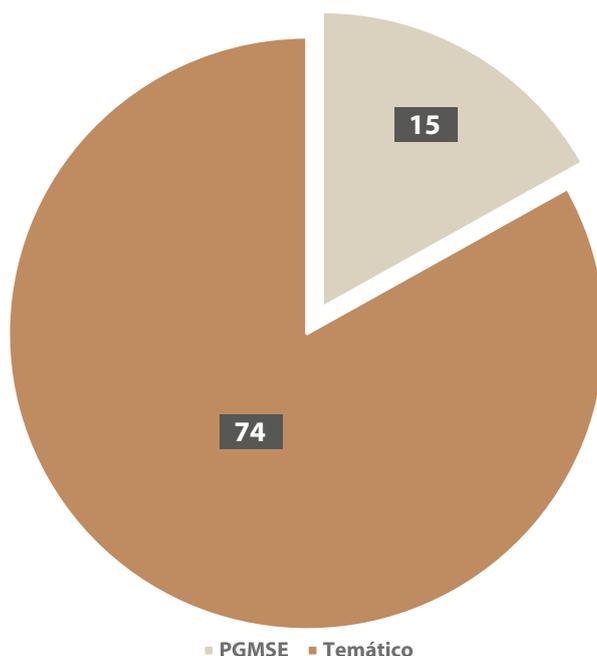
- a) Programas Temáticos: expressam a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens ou serviços à sociedade; e
- b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (PGMSE): conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental¹⁵.

A equipe técnica desta Corte de Contas procedeu à classificação dos programas com base no mencionado Plano Plurianual do quadriênio, através de consulta individualizada no sistema SIGEF¹⁶. Dessa maneira têm-se que, dos 89 programas, 74 são temáticos e 15 são PGMSE:

¹⁵ **Orçamento Público**, James Giacomoni, 2017, p. 104-105.

¹⁶ Consulta realizada no SIGEF, módulo Plano Plurianual, Listar Programa, consulta pelo código do programa PPA, aba Identificação.

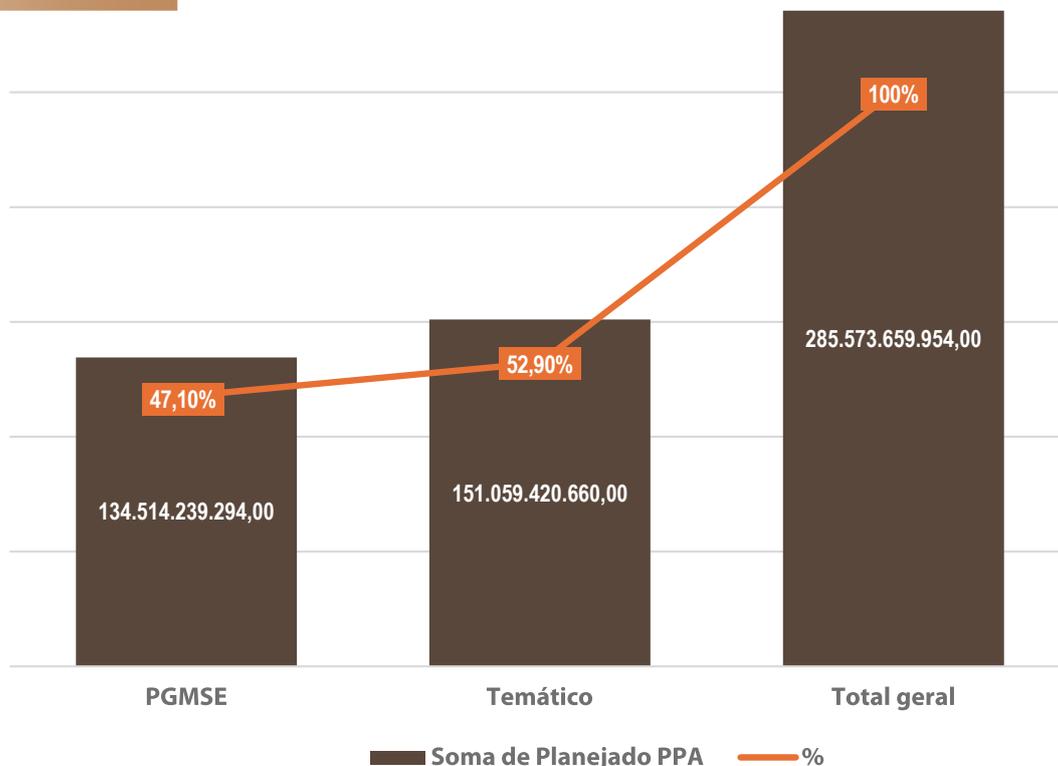
GRÁFICO 13 PROGRAMAS PPA POR TIPO



Fonte: Consulta do tipo de programa no SIGEF: Módulo Plano Plurianual> Listar Programa> Confirmar ou selecionar programa pelo código>clica no programa e consulta o tipo na aba Identificação.

Em termos de valores, do total do PPA 2024-2027 (R\$ 285.573.659.954,00)¹⁷:

GRÁFICO 14 VALOR DOS PROGRAMAS PPA POR TIPO



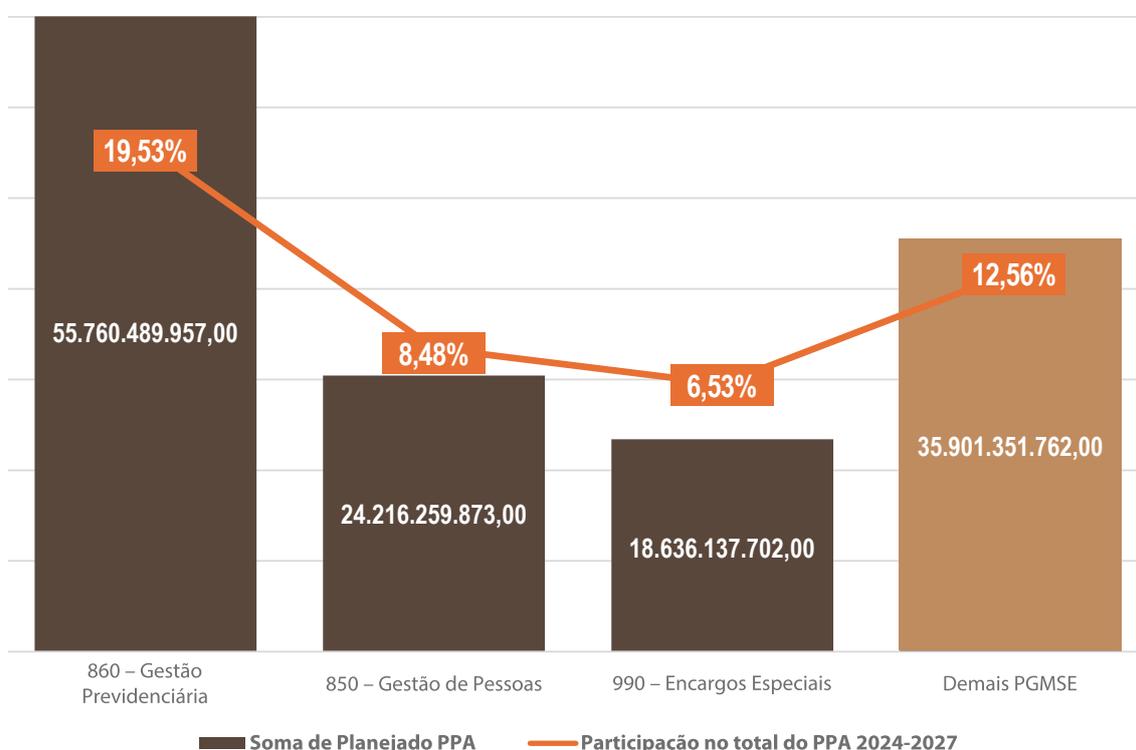
Fonte: Base de dados extraída em 17/02/25, 13h18min, do Portal PPA.

17 Valor conforme consulta ao Portal PPA. Disponível em: <https://ppa.sc.gov.br/indicadores>. Acessado em: 17/02/25, 13h18min.

Os dados apresentados demonstram que, apesar de o Governo do Estado planejar a maior parte em programas com objetivos estratégicos ligados à sua agenda política de entregas diretas para a sociedade (83% dos programas PPA são temáticos), a realidade orçamentária lhe permite destinar pouco mais da metade dos recursos financeiros previstos (52,90%).

Isso se deve ao comprometimento vinculado de recursos com despesas previdenciárias (programa PPA 860), gestão de pessoas (programa PPA 850) e pagamento de dívidas ou participações em empresas (programa 990), como pode se observar no gráfico seguinte:

GRÁFICO 15 VALORES PROGRAMAS PPA PGMSE



Fonte: Base de dados extraída em 17/02/25, 13h18min, do Portal PPA.

Sobressalta o valor do programa 860 – Gestão Previdenciária para o qual está previsto comprometer 19,53% dos recursos que se pretende arrecadar entre 2024 e 2027. Em comparação ao PPA 2020-2023, o valor do programa 860 aumentou 14,97%:

TABELA 1 PROGRAMA 860 COMPARAÇÃO ENTRE PLANOS PLURIANUAIS

Programa 860 – Gestão Previdenciária comparação com PPA anterior	Valor	Δ%
PPA 2020-2023	47.415.087.545,00 ¹⁸	
PPA 2024-2027	55.760.489.957,00	+14,97%

Fonte: Disponível em: <https://ppa.sc.gov.br/comparativo-ppa>. Acessado em: 06/03/2025, 10h34min.

18 Valor conforme consulta em: <https://ppa.sc.gov.br/comparativo-ppa>. Acessado em: 06/03/2025, 10h34min.

Não por menos, a questão já foi objeto de recomendação em prestações de contas anteriores¹⁹ e será analisada em capítulo próprio deste trabalho. Entretanto, corrobora-se a relevância desta rubrica nas finanças estaduais já na seara do planejamento.

Na sequência, às despesas com pessoal e com pagamento de dívidas (contratuais, judiciais e participação em empresas) se reservam 8% e 7% do orçamento quadrienal, respectivamente.

Juntos, os programas 860, 850 e 990, destinam 35% dos recursos do PPA 2024-2027, persistindo como os PGMSE que mais consomem orçamento no estado, repetindo o padrão analisado na Prestação de Contas do Governador referentes ao exercício de 2023²⁰.

Por se tratar de dispêndios vinculados – aqueles sobre os quais é reduzida ou inexistente a opção pela execução –, quando maior seus valores, menor a disponibilidade para destinar aos gastos discricionários, aqueles característicos dos programas temáticos. Por isso, faz-se necessária a análise e controle constantes sobre esses programas pelo Governo do Estado, a fim de evitar que comprometam parcelas cada vez maiores do orçamento.

Retomando o estudo dos programas temáticos catarinenses, estão vinculados às dimensões Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Mobilidade. Em cada um desses eixos, destacam-se – pelo volume de programas –, os setores de atividade “Educação de Qualidade”, “Crescimento Econômico” e “Infraestrutura de Transportes” (conforme **Apêndice 1** programas PPA por dimensão).

Sob a ótica do Plano de Governo, os objetivos com mais representatividade em termos de número de programas PPA foram “Desenvolvimento Econômico”, “Saúde Mais Perto de Você” e “Infraestrutura Produtiva” (conforme **Apêndice 2** dos programas PPA por objetivo do Plano de Governo).

Considerando que as temáticas Economia, Infraestrutura, Saúde e Educação são as que mais se repetem, independente do critério de observação (seja pelas dimensões do PPA ou pelos objetivos do Plano de Governo), foi selecionado um programa em cada tema para análise, através do levantamento dos programas comuns entre Setor de Atividade (Dimensões PPA) e objetivo do Plano de Governo, e então *utilizando-se do critério de maior valor financeiro*.

Na temática Economia, foi selecionado o programa 200 – Competitividade e Excelência Econômica. Com valor orçamento de R\$ 1,66 bilhão para o quadriênio, o objetivo deste programa é “fomentar a atividade produtiva no Estado, com vistas a melhorar a competitividade nacional e internacional das empresas catarinenses”²¹. Conforme Balanço Geral do Estado (v. 3, p. 1236) esse programa é operacionalizado através do BADESC (Agência de Fomento de Santa Catarina S.A.), por meio de financiamentos de médio e longo prazos para os setores público e privado. Dentre suas subações – diretamente relacionadas às linhas de crédito do BADESC –, constam ações de apoio creditício voltado para empresas (10281 e 10278) e para a promoção do desenvolvimento dos municípios catarinenses (10287), inclusive para aqueles com baixo IDH (14815). Em consulta ao Portal PPA 2024-2027 o programa possui um indicador associado o qual teve sua última

19 PCG 2023 Recomendação 2.9 e PCG 2022 Recomendação 2.5. Pareceres prévios disponíveis em: <https://www.tcsc.tc.br/content/contas-do-estado-0>. Acessado em: 24/03/2025.

20 Relatório técnico PCG 2023, p. 54. Disponível em <https://www.tcsc.tc.br/content/contas-do-estado-0>. Acessado em: 24/03/2025.

21 Consulta SIGEF, ano base 2024, módulo Plano Plurianual, Listar Programa.

apuração em 29/06/2023, portanto anterior à vigência do PPA em análise, representando defasagem no resultado e prejudicando apontamento a respeito:

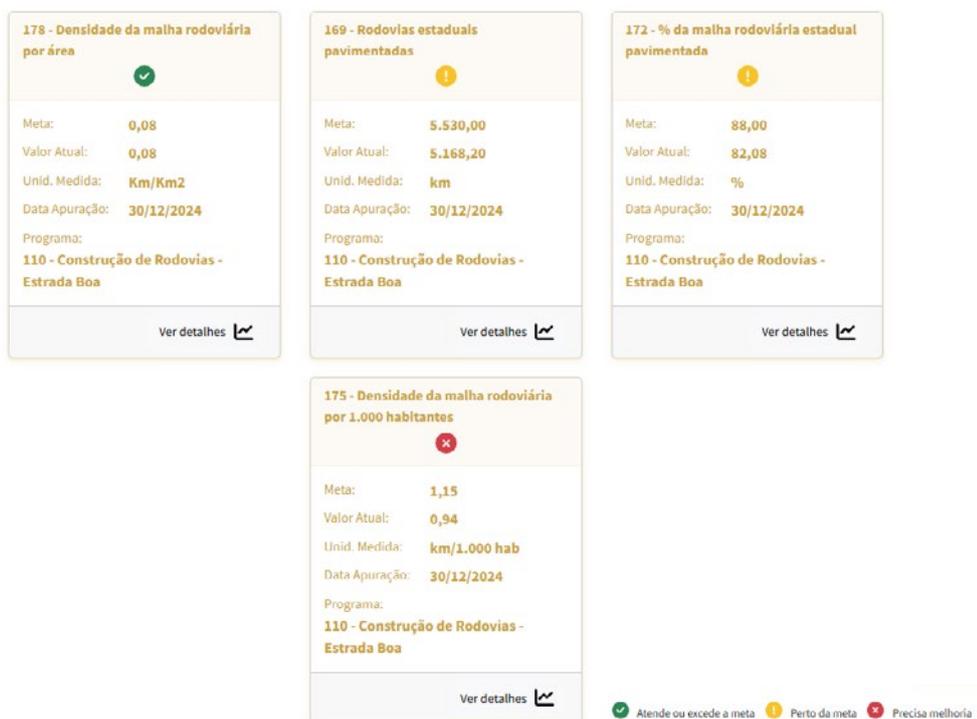
FIGURA 1 INDICADORES DO PROGRAMA PPA 200



Fonte: Portal PPA (ppa.sc.gov.br/indicadores). Acesso em: 18/02/2025, 10h35min.

Na temática Infraestrutura o programa 110 – Construção de Rodovias – Estrada Boa foi selecionado. Seu valor para o quadriênio é de R\$ 6,6 bilhões destinados ao objetivo de “Construir, implantar e pavimentar obras rodoviárias, ampliando a rede rodoviária pavimentada do Estado, de forma a propiciar melhores condições de conforto e trafegabilidade aos seus usuários”. No Portal PPA 2024-2027²² constam os seguintes indicadores para o Programa 110:

FIGURA 2 INDICADORES DO PROGRAMA PPA 110



Fonte: Portal PPA (ppa.sc.gov.br/indicadores). Acesso em: 18/02/2025, 10h35min.

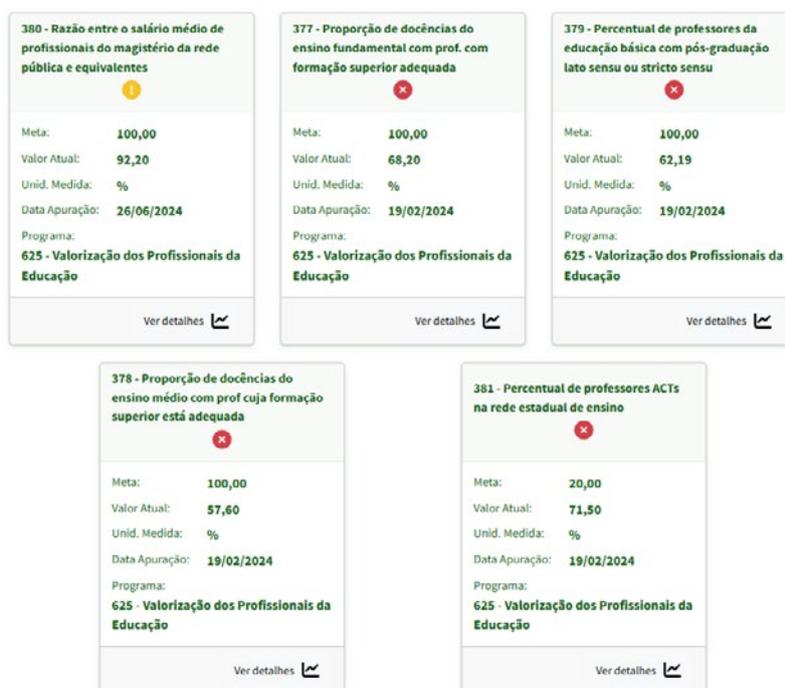
22 E também no BGE, v. 3, p. 551.

Atualizados em 30/12/2024 os indicadores do programa, com apuração anual, demonstram que em 2024 a densidade da malha rodoviária considerando a área de SC atingiu a meta, mas se considerada a proporção por habitantes é necessário avanços. Os indicadores de pavimentação em km e em % da malha rodoviária estadual tiveram resultados próximos ao atingimento da meta.

No âmbito da saúde o programa triado para análise foi o 430 – Atenção Especializada à Saúde. Neste programa estão previstos R\$ 19,51 bilhões no quadriênio, voltados para o objetivo de “Propiciar à população catarinense, acesso a ações e serviços de saúde, qualificados, no âmbito do SUS, que demande profissionais especializados e uso de recursos tecnológicos de apoio diagnóstico e terapêutico, e que envolvem alta tecnologia e alto custo”. Neste programa estão vinculadas as subações relacionadas, por exemplo, manutenção das unidades hospitalares sob administração da SES, realização de doação e transplante de órgãos e tecidos, cirurgias eletivas por meio de repasses financeiros aos prestadores de serviço e outros apoios financeiros a entidades por todo o Estado (por meio de contratualização, transferência fundo a fundo ou celebração de convênios)²³. No Portal PPA 2024-2027 não há indicadores relacionados ao programa 430.

Por fim, no assunto educação, o programa analisado é o 625 – Valorização dos Profissionais da Educação, com orçamento de R\$ 18,43 bilhões (quadriênio 2024-2027). Como o nome do programa já anuncia, seu objetivo é a valorização profissional através da “efetividade ao Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério de Santa Catarina no que se refere ao estímulo para o exercício da docência por meio de remuneração, formação continuada e condições de trabalho adequadas”. Em consulta ao Portal PPA 2024-2027²⁴, o programa 625 possui 5 indicadores vinculados:

FIGURA 3 INDICADORES DO PROGRAMA PPA 625



Fonte: Portal PPA (ppa.sc.gov.br/indicadores). Acesso em: 18/02/2025, 10h35min.

23 BGE, v. 3, p. 197.

24 E também no BGE, v. 3, p. 21.

Entretanto, a defasagem na atualização das apurações prejudica a análise de seus resultados.

Em síntese, dos programas PPA analisados, aponta-se a defasagem na atualização ou a ausência de indicadores, a exemplo do 430, que inviabilizam ao Controle Externo, mas principalmente ao cidadão, de exercer avaliação dos resultados da política pública contida no programa PPA.

Clique aqui para ver item 1.1 da análise complementar

2.1.1.1 Regionalização no PPA 2024-2027

Na forma da previsão constitucional²⁵, as diretrizes, objetivos e metas do planejamento quadrienal serão dispostos de forma regionalizada, ou seja, distribuídos pelo território catarinense.

O documento PPA 2024-2027 Contexto Socioeconômico (p. 10) define que a “regionalização do Plano Plurianual 2024-2027 segue os agrupamentos estabelecidos nas 21 associações de municípios do Estado de Santa Catarina”.

Na estrutura do PPA, sempre que adequado, a localização está vinculada às subações orçamentárias cujo acompanhamento físico e financeiro ocorre por meio de objetos de execução²⁶.

Ao consultar um objeto de execução (2024OE000171) no Portal PPA, escolhido aleatoriamente no programa PPA 110 – Construção de Rodovias – Estrada Boa e relacionado à subação 15106 – Pavimentação da SC-350, trecho Abelardo Luz – Passos Maia e acessos Ab. Luz e Passos Maia, a regionalização é indicada no campo “Execução por Região/Município”, relacionando-o à associação de municípios AMAI – Alto Irani.

FIGURA 4

EXTRATO OBJETO DE EXECUÇÃO 2024OE000171

Plano Plurianual 2024 - 2027

EXTRATO DOS OBJETOS DE EXECUÇÃO

2024OE000171 - Execução das obras na rodovia SC-350, trecho Abelardo Luz - Passos Maia Lote 02

INFORMAÇÕES GERAIS

Programa: 110 - Construção de Rodovias - Estrada Boa Subação: 15106 - Pavimentação da SC-350, trecho Abelardo Luz - Passos Maia e acessos a Ab.Luz e Passos Maia

Unidade Gestora: 530001 - Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SEI) Estípe: Fiscal

Descrição: PRESTAÇÃO DE SERV. ESP. DE TERRAP., PAU, DREN., OAC, OAE, SINAL., MEIO AMB., OBRAS COMP., SERV. DIVERSOS E ILLUM., DA ROD. SC 350, TRECHO: ABELARDO LUZ - PASSOS MAIA EXT. 22,36 KM LOTE 2. Continuação do objeto 2023OE000199

Tipo: Projeto Tipo Acumulação: Maior Valor Descentralizado Por: -

Local de Execução: - Responsável: GUILHERME ANDRÉ KALUCH

Situação: **Atualizado** Agrupamento OE: -

Data Início: 31/12/2023 Data Fim: 31/10/2024 Nova Data Fim: 24/11/2025

Última atualização: 02/2025

EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

EXECUÇÃO POR REGIÃO/MUNICÍPIO

Nome do Município	Região	Produto	Unidade	Quantidade Prevista
* Alto Irani - AMAI	Alto Irani	238 Rodovia pavimentada	km	22,35
Total:				25,95

MAPA MUNICÍPIOS SC

Não há município relacionado a este objeto de execução

OCCORRÊNCIAS RESTRITIVAS

Fonte: <https://ppa.sc.gov.br/extrato?unidadegestora=530001&objetoexecucao=2024OE000171>. Acesso em: 18/02/2025, 13h42min.

25 CF artigo 165, § 1º c/c CE artigo 120, § 1º.

26 O acompanhamento físico-financeiro dos objetos de execução será analisado por amostragem no tópico Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024.

Entretanto, no campo “Mapa Municípios SC” não estão indicados os municípios beneficiados pela ação pública. Quando este campo é alimentado, o portal PPA retorna com a imagem do mapa de Santa Catarina, destacando o município em que a ação está localizada. Por exemplo, o 2024OE000070:

FIGURA 5

EXTRATO OBJETO DE EXECUÇÃO 2024OE000070

Plano Plurianual 2024 - 2027

EXTRATO DOS OBJETOS DE EXECUÇÃO

2024OE000070 - Obra na via de acesso ao morro do Santuário de Nossa Senhora de Salete

INFORMAÇÕES GERAIS

Programa: 110 - Construção de Rodovias - Estrada Boa **Subação:** 15387 - Apoio financeiro à infraestrutura logística e de mobilidade urbana e rural - FUNDO SOCIAL

Unidade Gestora: 320001 - Secretaria de Estado do Turismo (SETUR) **Esfera:** Fiscal

Descrição: OBRA DE REPERFILAMENTO E RECOMPOSIÇÃO SUPERFICIAL E SINALIZAÇÃO VIÁRIA DA RUA DO SANTUÁRIO - TRECHO 01, COM EXTENSÃO DE 428,69M - ÁREA 3.556,51M, VIA DE ACESSO AO MORRO DO SANTUÁRIO DE NOSSA SENHORA DE SALETE.

Tipo: Projeto **Tipo Acumulação:** Maior Valor **Descentralizado Por:** -

Local de Execução: - **Responsável:** EVANDRO NEIVA OLIVEIRA

Situação: Concluído **Agrupamento OE:** -

Data Início: 27/06/2024 **Data Fim:** 30/12/2024 **Nova Data Fim:** -

Última atualização: 06/2024 **Emenda Parlamentar:** -

EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA

EXECUÇÃO POR REGIÃO/MUNICÍPIO

MAPA MUNICÍPIOS SC

Todos os Anos

0,8
0,4
0

Obra executada (unidade)

OCORRÊNCIAS RESTRITIVAS

Fonte: <https://ppa.sc.gov.br/extrato?unidadegestora=320001&objetoexecucao=2024OE000070>. Acesso em: 18/02/2025, 13h48min.

Portanto, sugere-se ao Governo do Estado a revisão dos objetos de execução para que estejam relacionados os campos referentes à localização do gasto público.

Pelo portal PPA, aba “Regiões e Municípios” é possível consultar por associação de municípios quais as subações e respectivos objetos de execução a beneficiam.

A regionalização do gasto público é útil principalmente ao considerar o ditame constitucional que confere ao orçamento público papel de intervenção nas desigualdades regionais²⁷ e as disparidades de desenvolvimento entre os municípios catarinenses apresentadas no documento PPA 2024-2027 Contexto Econômico (p. 32), demonstrando que “no âmbito da regionalização do Estado conforme as Regiões Imediatas do IBGE, destaca-se que as regiões de Joinville, Itajaí, Florianópolis, Blumenau e Chapecó concentraram 63,08% do PIB estadual”, indicativo da necessidade e oportunidade de atuação localizada do Poder Público, através da regionalização.

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024

Para o exercício financeiro de 2024 a Lei nº 18.674, de 2 de agosto de 2023, instituiu as Diretrizes Orçamentárias, compreendendo (artigo 1º):

- I – as disposições preliminares;
- II – as metas e as prioridades da Administração Pública Estadual;
- III – a organização e a estrutura dos orçamentos;
- IV – as diretrizes para a elaboração e a execução dos orçamentos e de suas alterações;
- V – as diretrizes para as alterações na legislação tributária do Estado;
- VI – a política de aplicação das instituições financeiras oficiais de fomento;
- VII – as políticas de gestão de pessoas da Administração Pública Estadual;
- VIII – a sustentabilidade da dívida pública;
- IX – as disposições gerais; e
- X – as disposições finais.

Esse dispositivo legal “é o instrumento propugnado pela Constituição para fazer a ligação (transição) entre o PPA (planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais” (Carvalho, 2010, p. 40) adequando a realização das diretrizes, objetivos e metas contemplados no planejamento plurianual com as possibilidades fiscais do ente governamental, ano a ano, articulação imprescindível para a estabilidade econômica e credibilidade do Estado.

2.1.2.1 Priorização

Através da priorização tratada na LDO 2024, as subações destacadas terão precedência na alocação de recursos na LOA, observados os critérios do artigo 4º, § 1º da Lei nº 18.674, de 2 de agosto de 2023.

Considerando os programas PPA selecionados para análise no tópico 2.1.1, as subações priorizadas em 2024 foram²⁸:

27 CF artigo 165, § 1º e § 7º c/c CE/SC artigo 120, § 1º e § 5º-A.

28 Conforme consulta ao SIGEF, módulo Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Relatórios.

Temática	Programa PPA ²⁹	Subações priorizadas na LDO 2024
Economia	200	Sem subações priorizadas em 2024
Infraestrutura	110	008575 Apoio ao sistema viário estadual – SIE
		008577 Apoio ao sistema viário rural – SC Levada a Sério
		014296 Pavimentação da SC-370, trecho Urubici – Serra do Corvo Branco – Grão Pará
		014445 Pavimentação da SC-290, trecho Praia Grande – Divisa SC/RS
		014749 Pavimentação de rodovias estaduais – obras e supervisão
		015046 Pavimentação da SC-452, trecho Vargem – Abdon Batista
		015065 Pavimentação da SC-108, trecho Major Gercino – Angelina
		015101 Pavimentação da SC-156, trecho São Domingos – Vila Milani – divisa SC/PR e acesso a São Domingos
		015103 Pavimentação da SC-350, trecho Abelardo Luz – Passos Maia e acessos a Abelardo Luz e Passos Maia
		015105 Pavimentação da SC-281, trecho São Pedro de Alcântara – Angelina
		015106 Pavimentação da SC-492, trecho São Miguel da Boa Vista – Romelândia
		015124 Pavimentação da SC-451, trecho Frei Rogério – entroncamento SC-452 (p/ Fraiburgo)
		015136 Pavimentação da SC-414, trecho Luiz Alves – entroncamento SC-108 (Vila Itoupava, p/Massaranduba)
		015142 Pavimentação da rodovia SC-108, trecho Jacinto Machado – Praia Grande
		015153 Pavim SC-436, trecho São Martinho (entrada de acesso Santa Albertina Berkenbrock) – entrada SC-437 (p/Imaruí)
		015164 Pavimentação da SC-437, trecho Imaruí – Pescaria Brava – BR-101
		015186 Pavimentação da SC-435, trecho São Bonifácio – São Martinho
		015187 Pavimentação da SC-108, trecho Anitápolis – Santa Rosa de Lima
		015194 Pavimentação da SC-370, trecho Urubici – Rio Rufino e contorno norte de Urubici
		015429 Pavimentação da rodovia SC-462, trecho Matos Costa – BR-153
015431 Pavimentação da rodovia SC-281, trecho Atalanta – Ituporanga		
015432 Pavimentação da rodovia SC-465, trecho Macieira – entrada SC-464 (p/Arroio Trinta)		
015434 Pavim SC-443 rodovia Mons Quinto D. Baldessar, trecho São Bonifácio (Nova Veneza) – Meleiro e acesso a Vila Maria		
015594 Pavimentação da SC-159, trecho Sul Brasil a Jardinópolis		
015597 Construção de elevador da BR-282 para BR-158, em Maravilha		

29 Apesar da diferença de nomenclatura dos programas na lei do PPA e da LDO, identifica-se através do código.

Temática	Programa PPA ²⁹	Subações priorizadas na LDO 2024
Saúde	430	005429 Manutenção das unidades hospitalares sob administração direta da SES
		009375 Financiamento das unidades aeromédicas próprias do Governo do Estado
		011200 Fornecimento de medicamentos do componente especializado e insumos
		011201 Distribuição de medicamentos do componente estratégico
		011293 Manutenção do serviço Inter-Hospitalar
		011300 Realização dos serviços da Central Estadual de Telemedicina
		011308 Atendimento de solicitações ao programa de Tratamento Fora de Domicílio (TFD)
		011320 Custeio de procedimentos hospitalares e ambulatoriais de média e alta complexidade
		011324 Realização de cirurgias eletivas
		011325 Manutenção da Política Hospitalar Catarinense
		011441 Manutenção das unidades assistenciais administradas por organizações sociais
		011493 Cofinanciamento dos centros de especialidade odontológicas
		011495 Cofinanciamento de prótese dentária produzida em laboratório regional
		013253 Aquisição de equipamento, material permanente e mobiliário para as unidades administrativas da SES e estabelecimento de saúde
		013262 Ações de análise patológica e serviços de verificação de óbitos (SVO)
		013266 Realização dos serviços assistenciais e de manutenção do Centro Catarinense de Reabilitação (CCR)
		013268 Ampliação, reforma e readequação das unidades ADM da SES e estabelecimentos assistenciais de saúde
		013270 Contratação de leitos, internações e serviços em caráter de urgência
		014019 Repasse financeiro aos hospitais filantrópicos e municipais conforme Lei Estadual nº 16.968
		014090 Cofinanciamento estadual aos centros de atenção psicossocial (CAPS)
014251 Repasse financeiro para centro de hemoterapia e centro de pesquisas oncológicas		
014754 Locação de aeronaves para demandas da saúde		
014755 Concessão administrativa para o Complexo Hospitalar de Santa Catarina		
014772 Rede de combate ao câncer de colo de útero e mama, com ampliação do acesso à reconstrução mamária		
015511 Aquisição de equipamentos e mobiliário para realização de cirurgias eletivas e urgentes		
015548 Aquisição de aparelho de ressonância magnética para o Hospital Regional do Oeste		
015553 Implantação de sistemas de geração de energia solar nas Unidades Hospitalares de Santa Catarina		
015556 Repasse financeiro dos recursos conveniados às Redes Femininas de Combate ao Câncer		
015558 Aquisição de veículo passeio/transporte Hospital Regional Terezinha Gaio Basso de São Miguel do Oeste		
015931 Implementação da Carreta da Saúde		
015932 Financiamento para ampliação de leitos de UTI em SC		
Educação	625	Sem subações priorizadas em 2024

Fonte: SIGEF, base 2024, Relatórios LDO.

Constatou-se que os programas 200 – Competitividade e Excelência econômica e 625 – Valorização dos Profissionais da Educação, pré-selecionados e analisados anteriormente, não possuem subações priorizadas para o exercício de 2024 na LDO. Contudo, observando os programas das temáticas³⁰, foram destacados com precedência (e serão analisados em substituição aos programas PPA 200 e 625):

30 Reunindo os critérios Setores de Atividade e Objetivos do Plano de Governo.

SUBAÇÕES PRIORIZADAS NAS TEMÁTICAS ECONOMIA E EDUCAÇÃO

Temática	Programa PPA	Subações priorizadas na LDO 2024
Economia	0342 Revitalização da Economia Catarinense – PREC	011751 Apoio, qualificação e capacitação da MPE e MEI – SDE
	0343 Fomento à Economia Solidária	015081 Fomento aos empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação 015523 Edital de fomento ao desenvolvimento e comercialização da economia solidária ³¹
	0353 Incentivo à Competitividade da Indústria, do Comércio e do Serviço	013000 Apoio a projetos de desenvolvimento econômico – SC Levada a Sério
Educação	0610 Educação Básica com Qualidade e Equidade	011490 Construção, ampliação ou reforma de unidades escolares – rede física – Educação Básica
		012482 Manutenção e reforma das escolas de educação básica
		015095 Implantação de sistemas de geração de energia solar nas unidades escolares
	0627 Acesso à Educação Superior	015133 Apoio aos Municípios para Melhoria da Educação Básica – SC Levada a Sério 006302 Bolsas para estudante de ensino superior – Universidade Gratuita
0630 Gestão do Ensino Superior	015543 Aquisição de Equipamentos para o laboratório de análise do leite – UDESC Pinhalzinho 015507 Construção do laboratório de análise do leite – UDESC Pinhalzinho	

Fonte: SIGEF, base 2024, Relatórios LDO.

Pode-se observar agendas transversais, aquelas que afetam a mais de um setor social, como por exemplo, o investimento em geração de energia solar (subações 15095 e 15553) que ao mesmo tempo em que é uma iniciativa voltada ao meio ambiente também beneficia a prestação de serviços da educação e da saúde. Do mesmo modo, subações relacionadas à Educação (15543 e 15507 – laboratório de análise do leite) fortalecem a cadeia produtiva relacionada a temáticas como infraestrutura rural e economia.

Retomando o setor de Infraestrutura, as subações estão na maioria direcionadas à pavimentação de rodovias de responsabilidade estadual. Há também uma iniciativa de apoio viário para incrementar desenvolvimento econômico, uma para apoio viário rural e uma para construção de elevador para ligação entre rodovias federais (BR-282 e BR-158).

Na área da Saúde as subações possuem assuntos pulverizados, no entanto as cirurgias eletivas possuem duas subações priorizadas (11324 e 15511), bem como serviços em caráter de urgência (13270 e 15511).

A temática Economia tem como frente de atuação o apoio, qualificação e capacitação da MPE e MEI; a implementação da Política Estadual de Economia Solidária prevista na Lei catarinense 17.702, de 22 de janeiro de 2019 e apoio a projetos de desenvolvimento econômico.

As subações voltadas à Educação contemplam três direções: rede física (construção e manutenção) da educação básica; concessão de bolsas de ensino superior e ações na unidade Pinhalzinho da Universidade do Estado de Santa Catarina relacionadas à produção leiteira no oeste do estado³².

31 Na LDO 2024 essa subação está com o nome de “Radiopatrulha para os municípios com abrigo”; contudo utilizou-se o nome da subação conforme o que consta no SIGEF.

32 Disponível em: https://www.udesc.br/cav/noticia/udesc_inaugura_o_nucleo_que_fortalecera_a_cadeia_produtiva_do_leite_em_santa_catarina. Acesso em: 06/03/2025, 11h01min.

A análise qualitativa da aplicação de recursos públicos pode trazer resultados diferentes dos tradicionalmente obtidos com a análise que escalona somente valores financeiros. Voltar o olhar para o que está sendo realizado e os efeitos na realidade causados por essas ações pode revelar oportunidades, contribuindo para impulsionar a implementação correta e sustentável das iniciativas do Poder Executivo.

2.1.2.2 Alterações na legislação tributária

Outra matéria essencial tratada na Lei de Diretrizes Orçamentárias são as alterações na legislação tributária, visto que podem afetar diretamente as projeções de arrecadação, ponto de partida para estabelecer as metas fiscais. Nessa ocasião, procura-se tratar do recorte referente à Reforma Tributária.

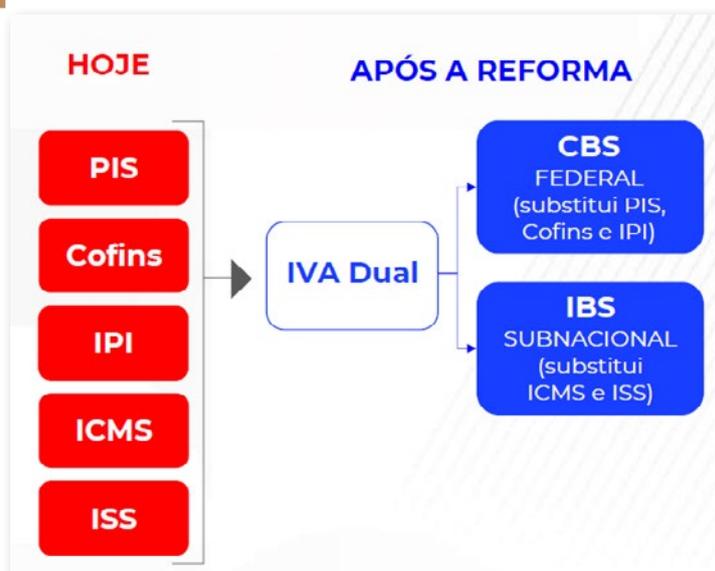
Em 2023, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 132 que altera o Sistema Tributário Nacional, incluindo os artigos 156-A e 156-B na carta Magna. Numa primeira fase, ocorrerá a substituição do atual sistema de tributação do consumo, com diversos impostos e contribuições, pelo modelo de imposto sobre o valor agregado (IVA).

Após a promulgação da EC 132/2023, os órgãos de representação do sistema de Tribunais de Contas brasileiro emitiram a Nota Recomendatória Conjunta nº 03/2024³³ preconizando a “necessidade de atuação sistêmica e uniforme a partir das mudanças e inovações trazidas pela Reforma Tributária, a fim de aprimorar o controle externo exercido”. Por isso a importância deste tema na Prestação de Contas do Governo do Estado desde então.

A mencionada reforma recai sobre impostos federais (IPI, PIS e Cofins), estaduais (ICMS) e municipais (ISS), substituindo-os pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS)³⁴ e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS):

FIGURA 6

ANTES E DEPOIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA



Fonte: Cartilha – Reforma Tributária (14/11/2023). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>. Acesso em: 24/02/2025, 9 horas.

33 Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-ANTC nº 03/2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria-conjuntas/>. Acesso em: 21/02/2025, às 12h56min.

34 O IPI será substituído pelo Imposto Seletivo (IS) de competência federal.

A conversão terá dois ciclos de transição³⁵: um de implementação para toda a sociedade e outro de adaptação para os entes subnacionais. A implementação da Reforma iniciou em 2023 com a promulgação da EC 132/2023 e vai até 2033 com a vigência integral do novo modelo.

FIGURA 7

CRONOLOGIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

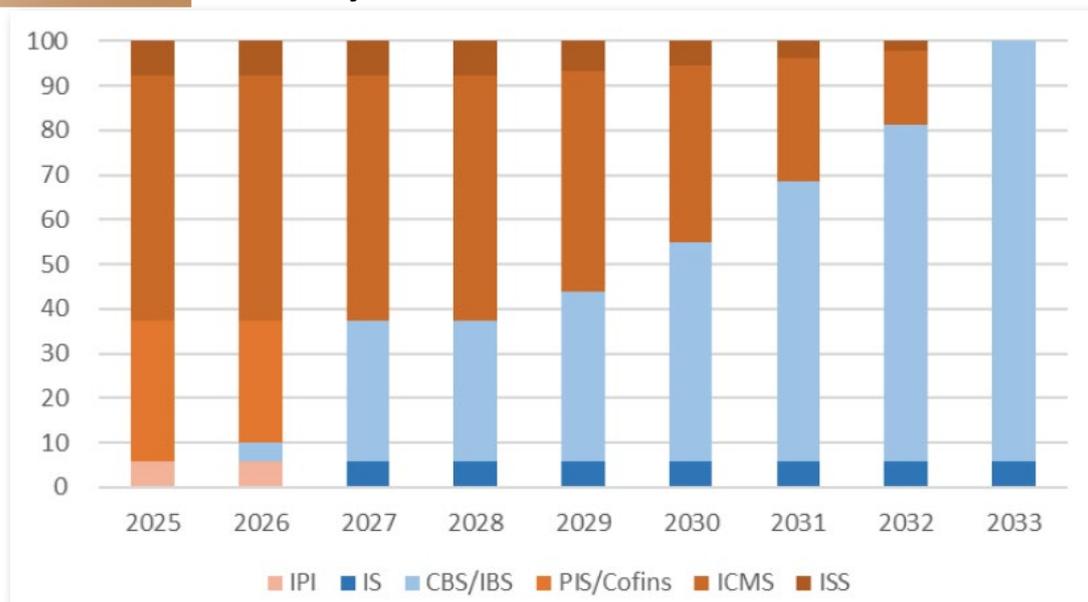


Fonte: Cartilha – Reforma Tributária (14/11/2023). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/apresentacoes>. Acesso em: 24/02/2025, 9 horas.

Para ilustrar, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou, em relatório de Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária (p. 47), o movimento dos tributos nesse período:

GRÁFICO 16

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUTOS SOBRE O CONSUMO DURANTE A TRANSIÇÃO (2025-2033)



Fonte: Relatório TCU – Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/resultados-do-grupo-de-trabalho-sobre-a-reforma-tributaria-relatorio-completo>. Acesso em: 18/04/2025, 13h14min.

35 ADCT, artigos 125 a 133.

Na adaptação, para dar tratamento aos impactos da Reforma Tributária na repartição da receita aos entes subnacionais está previsto um prazo de transição de 50 anos (de 2029 a 2078)³⁶ e um seguro-receita³⁷ contra perdas de arrecadação (até 2098).

Entre as mudanças e inovações que vão impactar na realidade dos entes subnacionais pode-se citar:

- a) Princípio da neutralidade³⁸, quando a tributação sobre consumo deixa de ser na origem (local onde a empresa está) e passa a ser no destino (local onde o consumidor está), o que mitiga o risco de concessão de benefícios fiscais como instrumento de guerra fiscal, porém, ao mesmo tempo traz consequências relativas à atratividade do estado para estabelecimento de empresas;
- b) Outra característica da neutralidade tributária é a não cumulatividade, que passa a ser regra plena no sistema, gerando créditos imediatos ao longo da cadeia de produção e tributando apenas o consumo final do bem ou serviço.
- c) Estabelecimento de alíquota padrão pelo estado³⁹, mas as reduções dessa alíquota são previstas em norma geral, alterando a forma do estado em exercer a competência legislativa sobre renúncia de receitas;
- d) Cobrança “por fora”, ou seja, os impostos não comporão a base de cálculo deles mesmos nem de outros, diferente do que ocorre atualmente com, por exemplo, o ICMS que está embutido no valor do bem ou serviço;
- e) Fim da inscrição estadual por unidade federativa e adoção de cadastro único (hoje CNPJ ou CPF)⁴⁰, fato que enseja por parte do estado preparação em infraestrutura de dados para manter-se pronto frente às necessidades de tecnologia da informação sobre compartilhamento e integração das informações em ambiente nacional, evitando perda de dados e históricos dos contribuintes.

Neste momento, a Reforma Tributária está em fase de regulamentação prevista no texto da EC 132/2023, sendo que a Lei Geral do IBS, CBS e IS foi recentemente aprovada (**Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025**) e a norma a respeito da gestão e administração do IBS está aguardando apreciação pelo Senado Federal (**PLP nº 108/2024**).

Logo, considerando o cronograma da implementação da Reforma, o exercício de 2024 – analisado no presente relatório –, ficou reservado à normatização. Apesar disso, já é oportuno e necessário iniciar a avaliação dos impactos das mudanças na realidade estadual. Com isso em vista, o TCE/SC, no processo PCG 24/00590502, Relatório DGO nº 811/2024 (fls. 328/331) solicitou:

2.4 Impactos da Reforma Tributária

Em vista da aprovação da Emenda Constitucional 132, solicita-se a Secretaria de Estado da Fazenda que sejam encaminhadas as informações abaixo enumeradas:

36 ADCT, artigo 131.

37 ADCT, artigo 132.

38 CF, artigo 156-A, § 1º c/c LC 214/2025, artigo 2º.

39 LC 214/2025, artigo 16.

40 LC 214/2025, artigo 59.

7. Estudo (s) elaborado (s) pela SEF até o momento acerca da projeção das receitas a serem arrecadadas pelo Estado de Santa Catarina nos exercícios futuros devido ao impacto da aprovação da reforma tributária aprovada pela Emenda Constitucional 132.
8. Remeter em anexo as correspondentes memórias de cálculos da questão anterior.
9. Caso ainda não tenham sido feitos tais estudos, solicita-se a informação se há previsão de realização e qual a data de conclusão prevista.

A Secretaria de Estado da Fazenda, através da Diretoria de Administração Tributária (DIAT/SEF), encaminhou resposta juntada ao processo @PCG 24/00590502 às fls. 353/358 (Informação DIAT nº 101/2024) e 366/369 (Ofício SEF/GABS nº 113/2025). Ao que se aduz, em resumo, o estado não realizou por si estudos acerca das projeções das receitas a serem arrecadadas nos exercícios futuros devido ao impacto da reforma tributária (EC 132/2023) e prevê que estimativas mais seguras só poderão ser realizadas em 2027 após o início da cobrança do IBS (fl. 369), sem indicar previsão de data para conclusão.

A DIAT/SEF argumenta que:

Apenas em 2029 terá início a gradual redução da alíquota do ICMS e consequentemente a diminuição de sua arrecadação. [...] até 2033 a maior parte da arrecadação do IBS será retida para distribuição proporcional à receita média de cada ente federativo de acordo com critérios aprovados em futura legislação complementar (fls. 354).

Entre 2029 e 2032 haverá retenção de 80% da arrecadação do IBS e em 2033 ela será de 90%. Essa retenção será distribuída entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios proporcionalmente à receita média de cada ente federativo conforme diretrizes previstas em Lei Complementar (fls. 354).

De fato, o início da transição dos impostos estaduais para o IBS ocorrerá em 2029 (conforme figura 7 acima apresentada) e a repartição em cota-parte dessa receita passará por um período de adaptação, utilizando como critério geral a arrecadação média dos entes federados (artigo 131 do ADCT), mas as diretrizes específicas estão pendentes de aprovação legislativa (PLP 108/2024⁴¹).

Ainda, a DIAT/SEF apresentou suas iniciativas, a exemplo da participação em Grupos de Trabalho e em consórcios, acordos de cooperação técnica firmados, palestras, visitas técnicas e eventos sobre o tema (fls. 355/356), relevantes para o estabelecimento de referenciais que colaborem no processo de tomada de decisões e tratamento de mudanças.

Indicou, também, o estudo do IPEA⁴², de 28/08/2023, cuja conclusão é a de que nenhuma unidade da federação teria queda na arrecadação (fls. 356). Esse mesmo estudo foi referenciado no relatório emitido pelo TCU – Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária (2023) que conclui por:

41 No que dispôr sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS.

42 Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/08/impactos-redistributivos-da-reforma-tributaria-estimativas-atualizadas/>. Acesso em: 02/04/2025, 11h27min.

Em resumo, as simulações indicam que a longa regra de transição, combinada com o seguro receita e o possível maior crescimento da economia proporcionado pela reforma tributária, pode propiciar ganhos para a maioria dos entes federados ao mesmo tempo que evita ou atenua as perdas de uma minoria, sobretudo nas duas primeiras décadas posteriores às mudanças (TCU, 2023, p. 27).

Consultado o estudo indicado pela DIAT/SEF, Santa Catarina não está entre os estados com projeção de perdas de arrecadação significativa⁴³. Entretanto, a atenção deve ser lançada não somente sobre esse risco, mas também sobre o conhecimento a respeito de como a arrecadação irá se comportar com as alterações no modelo de tributação, considerando, pois, que na LDO do exercício de 2027 – a ser elaborada em 2026 –, as metas fiscais já abrangerão estimativas do ano de 2029 em que terá início a transição⁴⁴, um horizonte temporal próximo.

A instrução técnica aquiesce às alegações da DIAT/SEF no que tange que estimativas mais viáveis não são possíveis no presente momento, dado que os anos de 2024 e 2025 estão no cronograma da reforma destinados à regulamentação da EC 132, dependendo desta fase definições importantes, como a forma que ocorrerá a distribuição do IBS – fator diretamente relacionado à projeção de receitas por parte do estado.

Entretanto, o corpo técnico reforça a necessidade de o estado não se apoiar somente em estudos que consideram o cenário nacional, sob pena de não avaliar peculiaridades estaduais em resposta às alterações estruturais promovidas pela Reforma Tributária, como por exemplo, as possíveis reações econômicas, setoriais e sociais oriundas da mudança da tributação da origem para o destino e das alterações na forma de concessão de incentivos fiscais – consequências que, apesar de abstratas neste momento, vão além da consideração isolada de efeitos financeiros.

Os demais incisos do artigo 1º da LDO 2024 serão analisados em capítulo(s) próprio(s) ao longo deste Relatório.

Clique aqui para ver item 1.4 da análise complementar

2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024

Orientada pelas disposições da LDO, a LOA é a peça que traduz o orçamento para executar o planejado ao longo do processo. Consoante ao artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/1964, “a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo”. Para Carvalho (2010, p. 46) a LOA “traduz em termos financeiros para determinado período – um ano – os planos e programas de trabalho do governo. É o cumprimento ano a ano das etapas do PPA em consonância com a LDO e LRF”.

Na seara estadual, a LOA 2024 obteve aprovação legislativa na **Lei nº 18.836, de 12 de janeiro de 2024**.

43 Estudo IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/08/impactos-redistributivos-da-reforma-tributaria-estimativas-atualizadas/>, p. 7, cita que as UF's com trajetória abaixo da média nacional são Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Na p. 9, tabela 6, o estudo traz um cenário (pessimista) no qual SC poderia ter decréscimo na arrecadação de 3% no ano 50 da transição.

44 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), artigo 4º, § 1º.

Conforme previsto na LRF, o orçamento anual conterà demonstrativo de compatibilidade com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO⁴⁵. A LOA 2024 apresenta esse documento às fls. 1549-1552 da Lei nº 18.836/2024, conforme previsto no artigo 2º, III. Todavia, esse demonstrativo possui viés exclusivamente monetário:

TABELA 2 COMPATIBILIDADE ENTRE LDO E LOA

	LDO 2024	LOA 2024	Variação
Receita Total	R\$ 48.866.917.371	R\$ 48.032.157.568	-1,71%
Despesa Total	R\$ 48.866.917.371	R\$ 48.032.157.568	-1,71%
Resultado Primário	R\$ 1.078.061	R\$ 519.425	-51,82%
Resultado Nominal	R\$ 686.257	R\$ 447.001	-34,86%

Fonte: Anexo III da Lei Estadual nº 18.836/2024 (LOA), p. 1550-1552.

Em síntese, a LOA 2024 foi elaborada dentro dos parâmetros da LDO 2024, com ajustes mais representativos nos Resultados Primário e Nominal. A análise mais detida dos aspectos financeiros será tratada em capítulo próprio.

Nesta seção a análise está voltada ao eixo planejamento, visando acompanhar a compatibilidade das peças do orçamento sob o prisma dos objetivos estratégicos que balizaram os programas PPA, dentre esses, os priorizados na LDO, e, no escopo da LOA, como as subações foram executadas para o alcance do resultado inicialmente desejado.

Considerando a análise das contas do exercício de 2024, já findo, é oportuno analisar os resultados colhidos durante este recorte do planejamento quadrienal, o que será feito através do exame, por amostragem, da execução das metas físicas e financeiras de subações previstas na LOA 2024 dos programas PPA selecionados neste trabalho.

2.1.3.1 Execução das metas físicas e financeiras de subações previstas na LOA/2024

O procedimento de monitoramento físico e financeiro visa aprimorar a gestão pública, promover a responsabilização, aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos programas governamentais, assim como fortalecer o controle social. Seu propósito é divulgar informações de interesse público sobre os resultados alcançados pelas ações governamentais, monitorar e avaliar os produtos e metas das subações dos programas governamentais, e aprimorar os processos de elaboração e revisão do PPA.

É relevante ressaltar que o Processo de Acompanhamento Físico, Financeiro e de Avaliação do Plano Plurianual, estabelecido no Estado de Santa Catarina pelo Decreto Estadual nº 1534, de 22 de outubro de 2021, encontra respaldo no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, o qual determina:

Artigo 71. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com o objetivo de:

⁴⁵ LRF, artigo 5º, I c/c artigo 4º, § 1º.

I – avaliar o cumprimento das metas estipuladas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

No contexto estadual, o artigo 62 da Constituição Estadual de 1989 estabelece:

Artigo 62. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com o objetivo de:

I – avaliar o cumprimento das metas estipuladas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II – verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, abrangidos pelos orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, responsáveis pelos programas e subações, devem manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, as informações referentes à execução física e financeira das subações sob sua responsabilidade no módulo de acompanhamento físico e financeiro do SIGEF. É por meio da monitoração da execução física e financeira dos objetos de execução que é possível identificar desvios, inconsistências ou incoerências na execução das subações, diagnosticando suas causas e propondo ajustes operacionais para a adequação entre metas estabelecidas e valores executados. O objeto de execução acompanha o alcance do objetivo da subação, sendo acompanhadas as subações finalísticas que geram bens e serviços para a sociedade ou para o próprio Estado, podendo se tratar tanto de um projeto quanto de uma atividade.

A presente análise foi concentrada nos objetos de execução ligados aos programas temáticos do PPA selecionados para exame no tópico 2.1.1, levando em consideração a análise dos programas/subações priorizados para o exercício de 2024 pela LDO (tratados no tópico 2.1.2.1 – tabelas 4 e 5).

Levando em conta o grande volume de objetos de execução vinculados às subações, para este trabalho foi selecionada uma amostra para análise, acrescentando o critério de maior valor empenhado no objeto de execução, dentro de cada temática.

Na tabela a seguir, considerando a seleção realizada, são demonstradas as informações das subações, as quais apresentaram execução orçamentária no exercício de 2024.

TABELA 3

ACOMPANHAMENTO FÍSICO-FINANCEIRO SUBAÇÕES

(Em R\$)

Temática	Subação	Objeto Execução	Produto	Unid. de medida	Planejado Físico	Realizado Físico	IE Físico	Empenhado	Liquidado	Liquidado Restos a Pagar	IE Financeiro	Status	Atualizado
INFRAESTRUTURA	015432	20240E000102 Supervisão + Obras de Implant. e Pavim. da Rod. SC-465, trecho Macieira – Arroio Trinta	Rodovia pavimentada	km	6,01	1,16	19,30%	20.016.070,00	13.172.827,76	707.943,07	69,35%	Em andamento	fev./25
	015046	20240E000116 Supervisão + Obras na Rodovia SC-456, trecho Abdon Batista – Vargem	Rodovia pavimentada	km	20,36	7,13	35,00%	25.977.489,72	24.818.492,36	838.723,75	98,77%	Atrasado	fev./25
	015431	20240E000122 Supervisão + obras de pavimentação da rodovia SC-281, trecho Ituporanga – Atalanta	Rodovia pavimentada	km	18,34	6,79	37,03%	21.674.211,60	18.691.880,60	2.488.987,51	97,72%	Atrasado	fev./25
SAÚDE	5429	20240E000008 Atender pacientes nos hospitais administrados pela secretaria de estado da saúde.	Paciente atendido	unidade	1.000.000,00	1.158.372,00	115,84%	491.319.823,40	416.074.921,58	53.251.696,46	95,52%	Em andamento	fev./25
	011320	20240E000044 Realizar procedimentos de média e alta complexidade contempladas na programação de saúde	Entidade beneficiada	unidade	100,00	97,00	97,00%	781.545.284,04	734.152.765,41	40.989.569,78	99,18%	Em andamento	jan./25
	011324	20240E000074 Realizar cirurgias eletivas ambulatoriais e hospitalares	Cirurgia realizada	unidade	570.000,00	562.078,00	98,61%	507.813.114,87	506.900.422,99	729.169,74	99,96%	Em andamento	dez./24
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	13000	20240E000025 Construção de Barracão a área industrial – São Miguel da Boa Vista	Município atendido	unidade	1,00	1,00	100%	689.518,85	689.518,85	0,00	100%	Concluído	fev./24
	13000	20240E000043 Construção da Arena Multiuso em Içara	Município atendido	unidade	1,00	1,00	100%	833.333,33	833.333,33	0,00	100%	Concluído	jun./24
	13000	20240E000057 Implantação do Parque Industrial – Etapa 1	Município atendido	unidade	1,00	1,00	100%	608.310,36	608.310,36	0,00	100%	Concluído	jul./24
EDUCAÇÃO	012482	20240E000140 Manutenção e reforma das escolas de educação Básica.	Escola atendida	unidade	1.046,00	1.046,00	100%	172.976.317,09	159.223.109,76	4.702.962,19	94,77%	Em andamento	mar./25
	006302	20240E000188 Concessão de Assistência Financeira Estudantil – Universidade Gratuita – FUNOESC Joaçaba	Bolsa concedida	unidade	6.227,00	6.227,00	100%	85.903.883,52	77.211.765,71	8.665.096,32	99,97%	Em andamento	fev./25
	006302	20240E000189 Concessão de Assistência Financeira Estudantil – Universidade Gratuita – UNIVALI – Itajaí	Bolsa concedida	unidade	4.341,00	4.341,00	100%	91.809.193,13	82.938.037,99	8.861.659,42	99,99%	Em andamento	fev./25

Fonte: SIGEF 2024. Imprimir acompanhamento UG. Filtro por subação.

Dos dados levantados, é possível constatar que, na maioria, os OEs estão em estágio de normalidade (concluídos ou em andamento) a exceção de 2024OE000116 e 2024OE000122 que constam como atrasados. Em consulta ao Portal PPA, esses dois OEs possuem ocorrências restritivas relacionadas à vigência contratual.

Em relação às obras selecionadas na temática Infraestrutura se observa distorção entre baixo índice de execução física frente alto índice de execução financeira, gerando indícios de que apesar de consumidos os recursos monetários para a realização da obra, ela não evoluiu em mesmo ritmo. Ressalvada a hipótese de deficiência no preenchimento da execução física e financeira no sistema, este fato deflagra possível falha na projeção inicial do valor das obras ou intercorrências negativas que afetaram a execução. Utilizando da proporção de forma genérica, se, em média, para executar 40% da obra já se utilizou de 100% do valor disponível, para executar 100% seria necessário 250% do valor inicialmente reservado ao objeto⁴⁶.

Nas subações da Saúde, o 2024OE000008 – Atender pacientes nos hospitais administrados pela Secretaria de Estado da Saúde – atendeu mais pacientes que o planejado (115,84%) com menos recursos que reservou para este fim (95,52%). Isso significa o atendimento de 158.372 pessoas a mais que o previsto para o orçamento inicial.

No que tange o Desenvolvimento Econômico, as iniciativas analisadas foram concluídas no exercício de 2024. Sobre o 2024OE000025, executado em parceria com o município de São Miguel da Boa Vista, consta no edital do processo licitatório⁴⁷ como justificativa para a realização do investimento o estímulo à instalação de empresas, geração de emprego e renda, incentivo ao comércio local, pautas diretamente relacionadas ao Desenvolvimento Econômico:

O Município de São Miguel da Boa Vista, é de pequeno porte, onde a realidade de grande parte dos municípios, é a busca por empregos em cidades próximas, já que nosso município não dispõe de empresas em números suficientes e que gerem a quantidade de empregos esperados.

A obra objeto desta requisição é de extrema importância para o município, pois, a construção do barracão na área industrial, deverá proporcionar o crescimento local, tendo em vista a possibilidade de instalação de empresas, geração de empregos e renda, incentivo ao comércio local, dentre outros.

Também em cooperação com o Município de Içara, o 2024OE000043 colaborou para a construção de arena multiuso que, além de ser uma estrutura voltada para o esporte, lazer e cultura, também “poderá abrigar projetos sociais desenvolvidos em Içara e receber eventos públicos e privados”⁴⁸.

Já o 2024OE000057, visa a preparação do terreno para construção de parque industrial no Município de Ermo, obra de infraestrutura ligada ao desenvolvimento econômico da região.

46 40% está para 100% assim como 100% está para $X > 40x=10000 > x=250$.

47 Item 2 – Justificativa, Anexo II, Termo de Referência do Processo Licitatório nº56/2023. Disponível em: <https://saomigueldaboavista.sc.gov.br/licitacao/edital-56-2023-tomada-de-precos/>, acesso em 10/03/25, 10:10h.

48 Disponível em: <https://icara.sc.gov.br/noticias/noticia?post=construcao-de-arena-multiuso-no-modulo-esportivo-comeca-a-tomar-forma-07516>. Acesso em: 10/03/2025, 10h35min.

Verifica-se, em comum, entre os OEs da temática Economia a constante presença das ações estratégicas previstas no PPA 2024-2027 (Lei nº 18.835, de 12 de janeiro de 2025, artigo 2º, parágrafo único, incisos IV e V⁴⁹), demonstrando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento público.

Por fim, na área da Educação, os maiores montantes financeiros se concentraram em execuções de manutenções e reformas de escolas e na concessão de auxílio financeiro no âmbito do programa Universidade Gratuita. Positivamente, todos os OEs com índices de execução física e financeira próximos e, no caso da 2024OE000140, 1046 escolas receberam manutenção ou reforma, com 94,77% dos recursos inicialmente empenhados.

Em relação ao programa Universidade gratuita os objetos de execução especificam a universidade e o Município beneficiados, portanto, considerando os maiores valores financeiros, somente se apresenta neste momento os 2024OE000188 e 2024OE000189, que beneficiaram 10568 alunos com bolsas de estudo nas universidades FUNOESC Joaçaba e UNIVALI – Itajaí.

A análise dos OEs aqui apresentada se limita a sua relação com o planejamento estratégico das políticas públicas e a consonância entre as peças orçamentárias. Não é possível, neste tipo de relatório, auferir a efetividade prática de sua realização, avaliações que se reservam a trabalhos específicos de auditoria que possam se originar a partir da apreciação do Pleno desta Corte.

Ademais, a análise da execução física e financeira se reserva ao possível realizável dentro do objetivo do Parecer Prévio⁵⁰, pois a estrutura de planejamento possui volumosa granularidade entre o PPA (89 programas) até os objetos de execução, obstáculos para aplicação de maior extensão e profundidade ao estudo.

2.1.3.2 Alterações orçamentárias

Até o deslinde da execução orçamentária, poderá o ente público ter necessidade de alguns ajustes na Lei Orçamentária Anual, seja por deficiências no planejamento ou por contingências decorrentes da arrecadação do exercício, já que nem sempre o previsto e o realizado satisfazem a realidade. Neste sentido, surge a possibilidade de abertura de créditos adicionais que se referem às autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, nos termos do art. 40 da Lei Federal nº 4.320/1964.

A competência para abertura de créditos adicionais é do Chefe do Poder Executivo nos termos do artigo 9º da Lei 18.836, de 12 de janeiro de 2024, inclusive no que tange as dotações orçamentárias que suportam as despesas dos demais poderes do Estado. Pois, o orçamento fiscal do Estado é único, estando os demais Poderes inseridos na peça de planejamento como unidades orçamentárias.

Aduz o Balanço Orçamentário do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) que as alterações orçamentárias realizadas pelo Poder Executivo totalizam R\$ 11.491.549.863,61 no decorrer do exercício financeiro de 2024.

49 IV – desenvolvimento econômico: implementação de projetos e políticas públicas que estimulem o desenvolvimento rural, industrial, do comércio e de serviços; e V – proximidade com o cidadão: desenvolvimento das diretrizes governamentais em coordenação com os Municípios do Estado.

50 Artigo 72, Resolução N. TC-06/2001 – Regimento Interno do TCE/SC.

Em harmonia com o artigo 41 da norma supracitada os créditos adicionais classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários, sendo os primeiros destinados a reforçar a dotação orçamentária que se tornou insuficiente durante a execução do orçamento. Os créditos especiais são destinados a atender as despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. E, por último, os extraordinários destinam-se ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Na Prestação de Contas, consolidado geral, apresentada pelo Estado de Santa Catarina foi apontado que do total de créditos adicionais abertos, os créditos especiais líquidos perfizeram o montante de R\$ 194.012.811,72 e não ocorreram créditos extraordinários (volume 2 – fls. 484 a 503).

2.1.3.3 Análise da Execução do Orçamento de Investimento do PPA 2024-2027

Os programas do orçamento de investimento definidos no PPA 2024-2027 estão transcritos na Tabela 4, com os respectivos valores orçados. Alguns programas são financiados exclusivamente pelo orçamento de investimento, outros são financiados também pelo orçamento fiscal do Estado. No caso dos programas 0188, 0230, 0320 e 0640 tem-se que os valores do orçamento de investimento são pouco representativos em relação ao valor total do programa (menor ou igual a 2,5%), por isso, não serão destacados neste capítulo.

TABELA 4 PROGRAMAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO

	Programa	Orçamento Fiscal	Orçamento de Investimento		
1	0150 – Modernização Portuária	–	723.512.000	100,00%	723.512.000
2	0160 – Geração de Energia Elétrica	76.100.000	417.796.676	84,59%	493.896.676
3	0182 – Energia Elétrica Distribuída	–	5.696.979.478	100,00%	5.696.979.478
4	0188 – Concessões, Participações e Parcerias Público-Privadas	420.000.000	2.600.000	0,62%	422.600.000
5	0190 – Expansão do Gás Natural	–	537.560.644	100,00%	537.560.644
6	0200 – Competitividade e Excelência Econômica	96.100.000	1.075.486.978	91,80%	1.171.586.978
7	0220 – Transformação Digital	–	98.897.000	100,00%	98.897.000
8	0230 – CTI – Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação	891.275.117	20.000.000	2,19%	911.275.117
9	0320 – Agricultura e Pesca Catarinense	1.843.604.900	5.800.000	0,31%	1.849.404.900
10	0360 – Abastecimento de Água	295.000.000	462.624.282	61,06%	757.624.282
11	0365 – Esgoto Sanitário	–	623.952.096	100,00%	623.952.096
12	0370 – Modernização da CASAN	–	2.432.466	100,00%	2.432.466
13	0640 – Desenvolvimento e Promoção do Turismo Catarinense	193.783.900	5.000.000	2,52%	198.783.900
Total		3.815.863.917	9.672.641.620	71,71%	13.488.505.537

Fonte: TCE/SC, com base no Plano Plurianual de 2024-2027 – Lei nº 18.835/2024.

Na próxima tabela, estão relacionados os programas do PPA 2024-2027 em que participam as empresas estatais do Estado de Santa Catarina. Dados orçamentários e de metas físicas são destacados para viabilizar uma análise dos níveis de execução orçamentária e física, face os valores planejados para o quadriênio de 2024 a 2027.

Os valores planejados foram obtidos do PPA 2024-2027 (Lei nº 18.835/2024) e os valores executados do painel de acompanhamento do Plano Plurianual, endereço: <https://ppa.sc.gov.br/visao-geral>.

O nível de execução física é demonstrado em percentagem da diferença entre a meta global prevista no PPA e o valor de referência indicado no PPA. Com esse método, procura-se demonstrar o avanço físico dos programas, em contraposição ao esforço orçamentário do período.

QUADRO 5

PROGRAMAS COM FINANCIAMENTO RELEVANTE DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DO PPA 2024/2027

Programa do PPA	Empresa Responsável	Aferição da Meta Financeira			Aferição do Alcance da Meta Física					
		Meta Financeira PPA 2024/2027	Orçamento Realizado em 2024	% Execução	Indicador	Unidade	Valor de referência	Meta do PPA	Valor Atual	% Execução*
0150 – Modernização Portuária	SCPar Porto Imbituba	R\$ 285.828.000,00	R\$ 17.332.177,33	6,06%	Ausente o indicador. Informado 20 subações	Não Aplicável	Não informado no PPA	Cada subação com meta específica	Não informado no Painel	Não Aplicável
	SCPar Porto SFC Sul	R\$ 434.384.000,00	R\$ 24.232.217,84	5,58%						
	SCPar Holding	R\$ 3.300.000,00	–	0,00%						
0160 – Geração de Energia Elétrica	CELESC Geração	R\$ 417.796.676,00	R\$ 35.866.434,72	8,58%	0132 Geração de energia elétrica	MWh/ano	570.340,80	728.394,00	647.378,14	48,74%
0182 – Energia Elétrica Distribuída	CELESC Distribuição	R\$ 5.696.979.478,00	R\$ 1.027.361.793,02	18,03%	0133 Energia elétrica distribuída	MWh/ano	27.291.247,40	31.423.226,00	29.467.813,41	52,68%
					0134 DEC – Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	hora/ano	8,73	8,29	8,71	4,55%
					0135 FEC – Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora	Unidade	6,03	6,19	5,84	-118,75%
0190 – Expansão do Gás Natural	SC GÁS	R\$ 537.560.644,00	R\$ 80.470.181,00	14,97%	0343 Km de rede de gás construída	Km	122,00	484,00	93,53	-7,86%
0200 – Competitividade e Excelência Econômica	IAZPE	R\$ 30.000.000,00	–	0,00%	0002 Municípios atendidos pelo BADESC	%	–	–	–	–
	BADESC	R\$ 1.045.486.978,00	R\$ 964.963.840,54	92,30%			69,83	100,00	87,46**	58,44%
0220 – Transformação Digital	CIASC	R\$ 98.897.000,00	R\$ 7.553.690,62	7,64%	0409 N° de documentos digitalizados – repositório digital confiável de arquivos	Unidade mil	6.000,00	140.000,00	6.000,00	0,00%
					0410 Capacidade global de armazenamento de informações de governo	Pentabytes	5,60	13,60	13,60	100,00%
0360 – Abastecimento de Água	CASAN	R\$ 462.624.282,00	R\$ 291.133.073,99	62,93%	0227 Índice de perdas na distribuição de água	%	35,07	30,00	38,05	-58,78%
					0228 Cobertura urbana de água	%	99,21	99,24	96,51	-9.000,00%
0365 – Esgoto Sanitário	CASAN	R\$ 623.952.096,00	R\$ 317.530.169,18	50,89%	0229 Cobertura urbana de esgoto	%	33,46	50,00	31,13	-14,09%
0370 – Modernização da CASAN		R\$ 2.432.466,00	R\$ 4.504.572,31	185,19%	Ausente o indicador. Informado 3 subações	Não Aplicável	Não informado no PPA	100,00	Não informado no Painel	Não Aplicável
Total Orçamento de investimento		R\$ 9.639.241.620,00	R\$ 2.770.948.150,55	28,75%						

Fonte: TCE/SC, com base na Lei nº 18.835/2024 e no painel de acompanhamento do PPA 2024-2027 (<https://ppa.sc.gov.br/indicadores>).

* Memória de cálculo: [(Valor Atual – Valor de Referência) ÷ (Meta do PPA – Valor de Referência)].

** Valor conforme informação do BADESC via sistema de comunicação TCE/SC, Comunicação 20250317000518.

2.1.3.3.1 SC Participações e Parcerias S.A. – SCPAR (Controladora de SCPar Porto de Imbituba S.A e SCPar Porto de São Francisco do Sul S.A.)

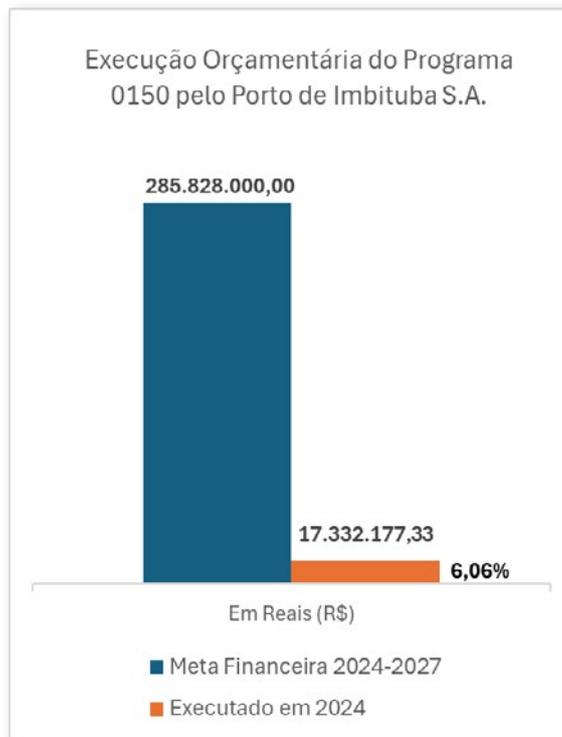
0150 – Modernização Portuária. Tem o objetivo de modernizar, ampliar e melhorar a infraestrutura portuária, por meio de obras terrestres e de acesso marítimo, promovendo o perfeito escoamento de cargas. Valor previsto de R\$ 3.300.000,00 (0,46% do programa). Em 2024, não há registro de investimentos realizados pela empresa nesse programa. Não foram definidos indicadores no PPA 2024-2027, assim como não há informações sobre os indicadores de referência no painel de acompanhamento do PPA, por isso é inviável a sua demonstração gráfica.

Registra-se, assim, ausência de indicadores no programa 0150, consignado no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais – Programas Temáticos, Anexo I do PPA 2024-2027, em contrariedade ao que prevê a alínea 'a', do inciso I, do artigo 5º e o § 1º do artigo 6º da própria lei que institui o Plano Plurianual para o quadriênio de 2024-2027 (Lei nº 18.835/2024). Tal situação alcança as três empresas que compõem a SCPAR. A ausência de indicadores prejudica o acompanhamento e a avaliação dos produtos previstos no planejamento plurianual.

0188 – Concessões, Participações e Parcerias Público-Privadas. Objetivo de coordenar, implementar e apoiar o desenvolvimento de concessões e parcerias público-privadas no Estado de Santa Catarina, prover a geração de investimentos no território catarinense, comprar e vender participações. Valor previsto de R\$ 2.600.000,00 (0,62% do programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 264.081,38 (10,16% em relação ao previsto para os quatro anos). Não houve execução física no período, pois o valor atual do indicador está idêntico ao valor de referência. Também, a representatividade do valor previsto é muito baixa, razão pela qual o programa não terá o destaque de gráficos.

2.1.3.3.2 SCPar Porto de Imbituba S.A.

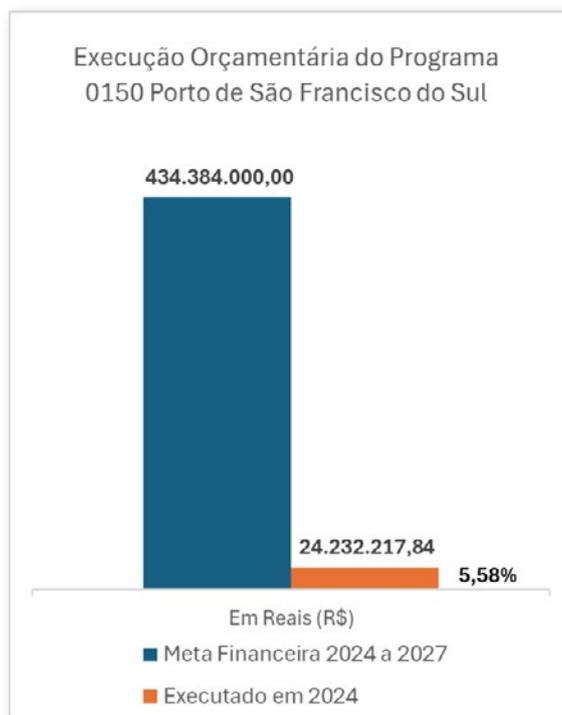
Programa 0150 – Modernização Portuária. Valor previsto de R\$ 285.828.000,00 (39,51% do programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 17.332.177,33 (6,06% em relação ao previsto). Não foram definidos indicadores no PPA 2024-2027, assim como não há informações sobre os indicadores de referência no painel de acompanhamento do PPA, por isso é inviável a demonstração gráfica da execução física deste programa.



Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3 SCPAr Porto de São Francisco do Sul S.A.

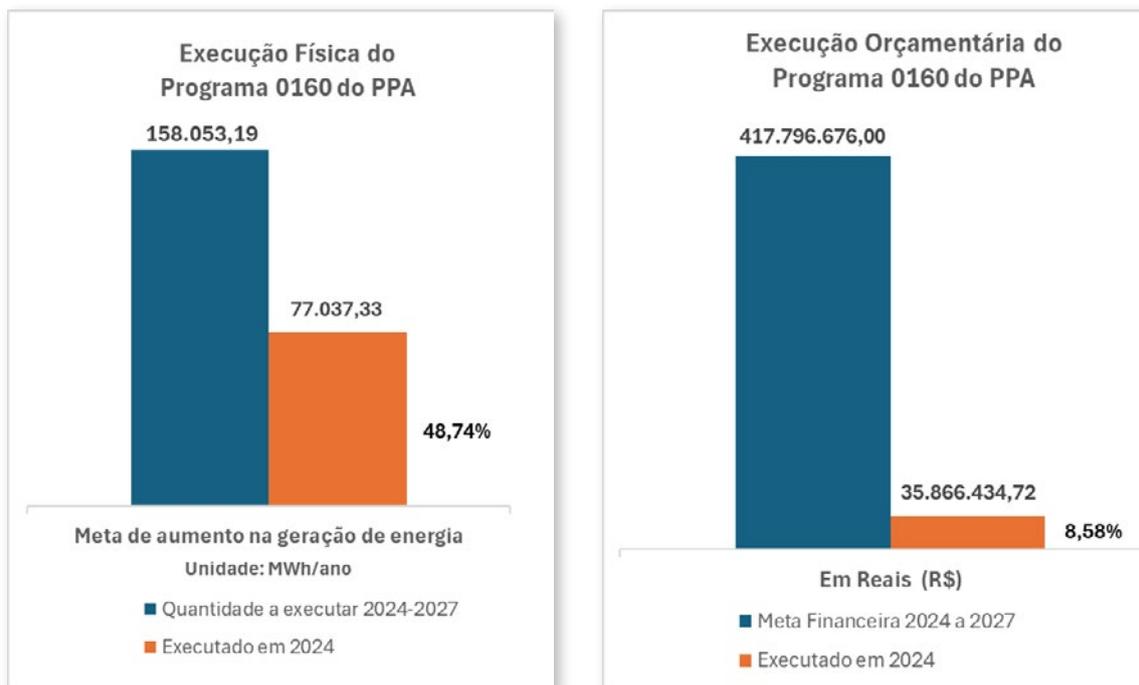
Programa 0150 – Modernização Portuária. Valor previsto de R\$ 434.384.000,00 (60,04% do programa) e realizado, em 2024, de R\$ 24.232.217,84 (5,58% em relação ao previsto). Não foram definidos indicadores no PPA 2024-2027, assim como não há informações sobre os indicadores de referência no painel de acompanhamento do PPA, por isso é inviável a demonstração gráfica da execução física deste programa.



Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.4 Celesc Geração S.A.

Programa 0160 – Geração de Energia Elétrica. Tem o objetivo de propiciar condições operacionais e administrativas para que o processo de concessão e autorização de novos empreendimentos de geração de energia elétrica possibilite o desenvolvimento sustentável da economia catarinense e o atendimento com qualidade da demanda de energia elétrica. Valor previsto de R\$ 417.796.676,00 (84,59% do total previsto para o programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 35.866.434,72 (8,58% do previsto no PPA). Execução física demonstrada no gráfico.

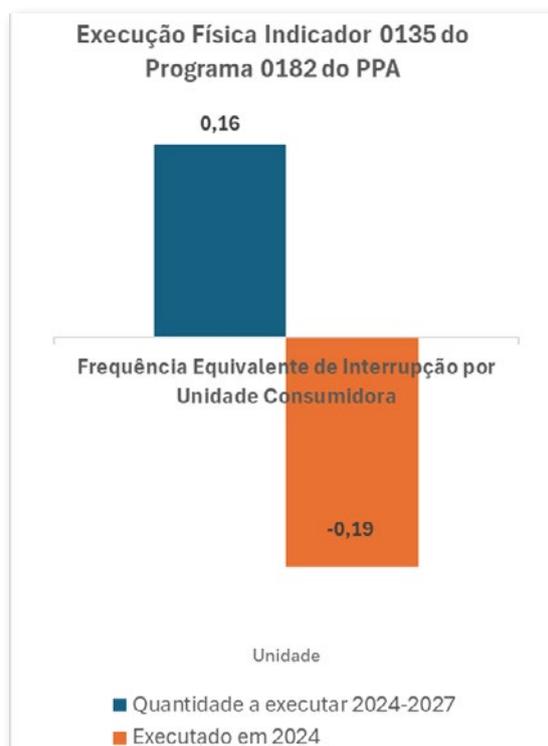
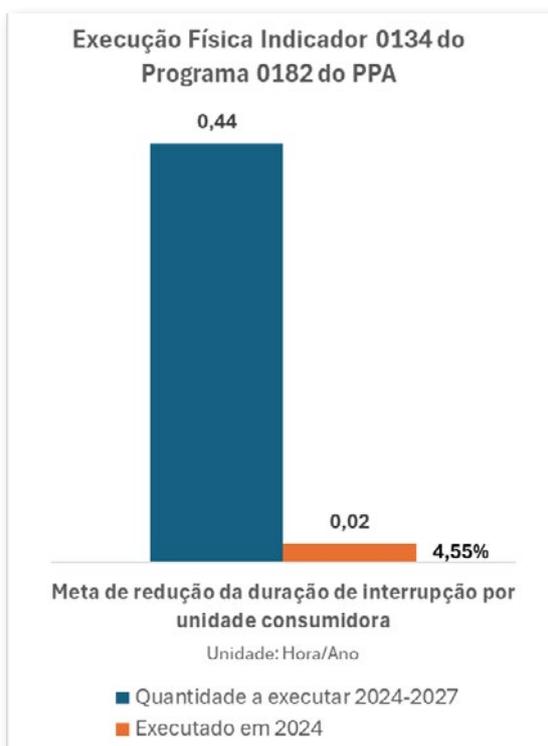
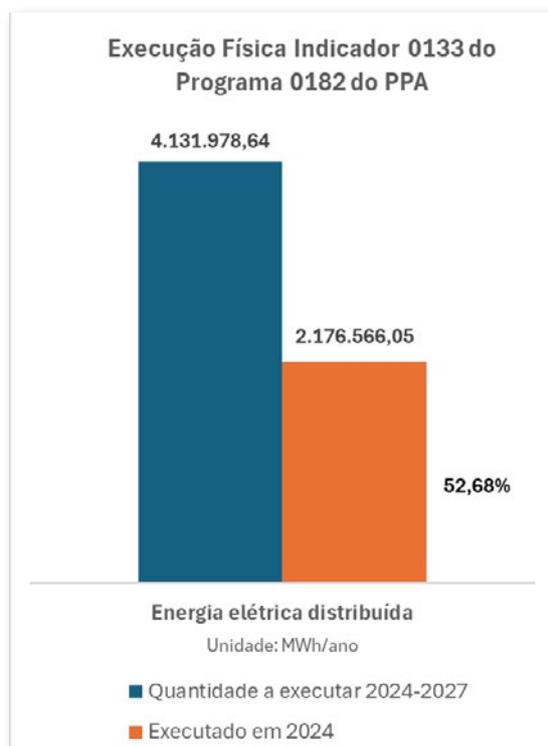
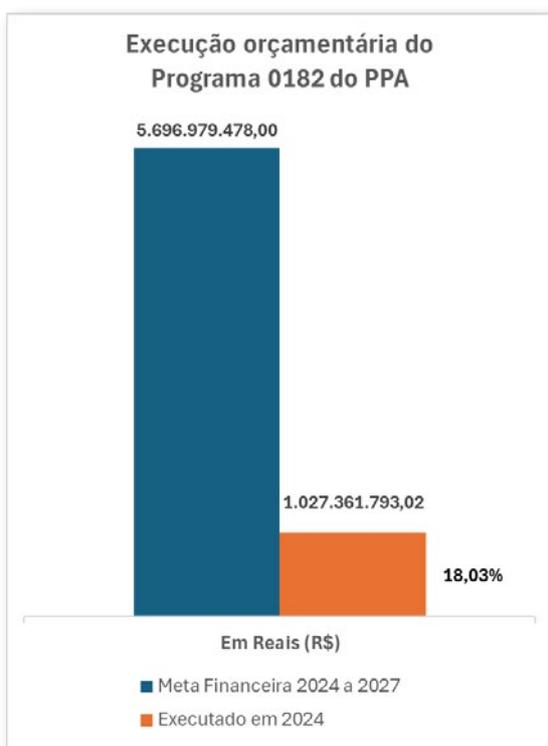


Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.5 CELESC Distribuição S.A.

Programa 0182 – Energia Elétrica Distribuída. Tem o objetivo de propiciar condições operacionais e administrativas para que o fornecimento de energia elétrica que possibilite o desenvolvimento sustentável da economia catarinense e o atendimento com qualidade da demanda de energia elétrica. Valor previsto de R\$ 5.696.979.478,00 (100% do previsto para o programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 1.027.361.793,02 (18,03% do valor previsto). Foram definidos três indicadores de meta física, que estão apresentados graficamente na sequência.

O indicador “0135 FEC – Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora” tem como meta o valor 6,19 unidades no PPA, que é maior que valor de referência (6,03). A empresa informa que reduziu a FEC para 5,84, melhorando a situação que já estava abaixo do valor estabelecido no PPA. Essa condição dificulta a apresentação gráfica.

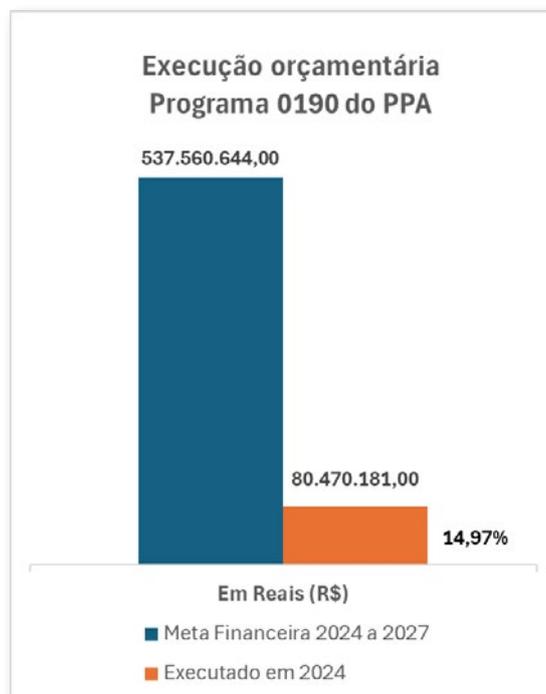


Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.6 SC GÁS – Companhia de Gás de Santa Catarina

0190 – Expansão do Gás Natural. Tem o objetivo de implantação de novas infraestruturas de distribuição em novas regiões e localidades municipais. Valor previsto de R\$ 537.560.644,00 (100% do valor previsto para o programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 80.470.181,00 (14,97% do valor previsto).

Registra-se que foram verificadas inconsistências nas informações disponíveis para a demonstração da execução física do programa 0190. A meta estabelecida no PPA é de 484 km de rede de gás construída. O valor de referência era 122 km, mas o valor atual executado, informado no painel de acompanhamento do PPA, foi de 93,53 km. Esses dados revelam inconsistência que inviabiliza a demonstração gráfica da execução física do programa.



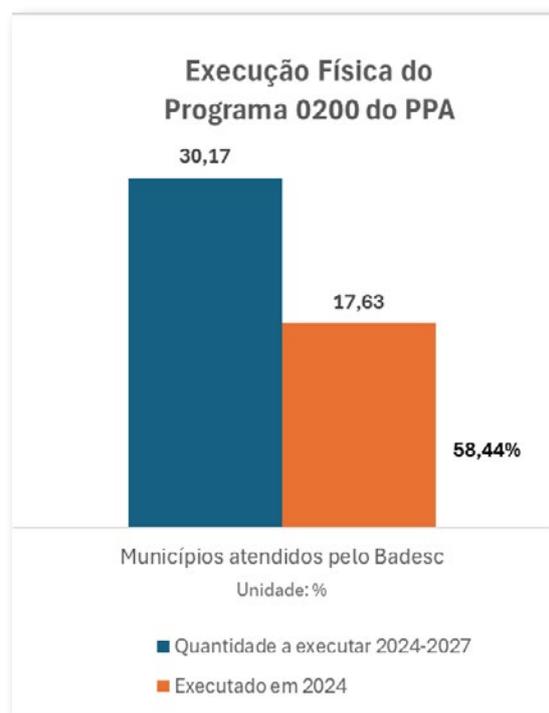
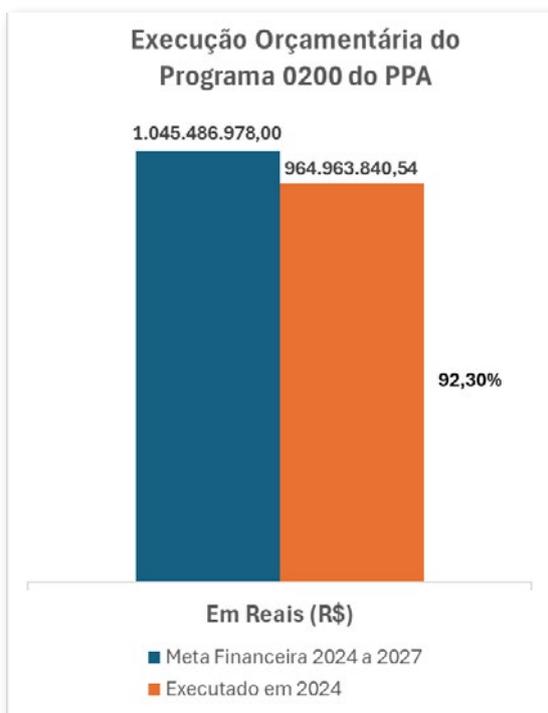
Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.7 IAZPE – Imbituba Administradora da Zona de Processamento de Exportação S.A.

Programa 0200 – Competitividade e Excelência Econômica. Objetivo de fomentar a atividade produtiva no Estado, com vistas a melhorar a competitividade nacional e internacional das empresas catarinenses. Valor previsto de R\$ 30.000.000,00 (2,56% do orçado para o programa). Em 2024, não houve execução orçamentária do valor previsto no PPA, por isso, não há demonstração gráfica. Também não houve execução física em 2024, pois o valor atual do indicador utilizado é igual ao valor de referência, conforme painel de acompanhamento do PPA 2024-2027.

2.1.3.3.8 BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.

Programa 0200 – Competitividade e Excelência Econômica. Tem o objetivo de fomentar a atividade produtiva no Estado, com vistas a melhorar a competitividade nacional e internacional das empresas catarinenses. Valor previsto de R\$ 1.045.486.978,00 (89,24% do orçado para o programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 964.963.840,54 (92,30% do previsto). A execução orçamentária e a física constam nos gráficos a seguir.

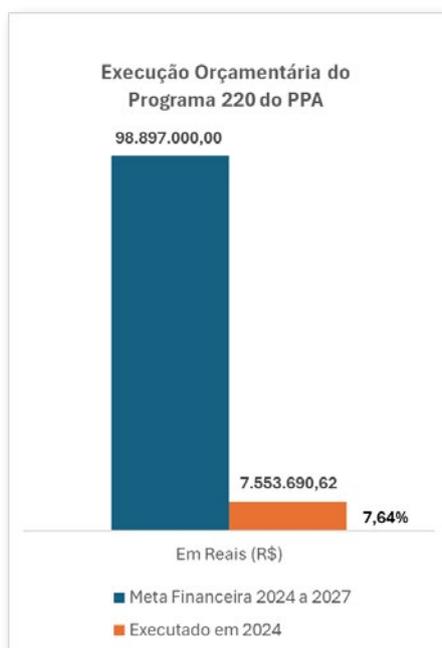


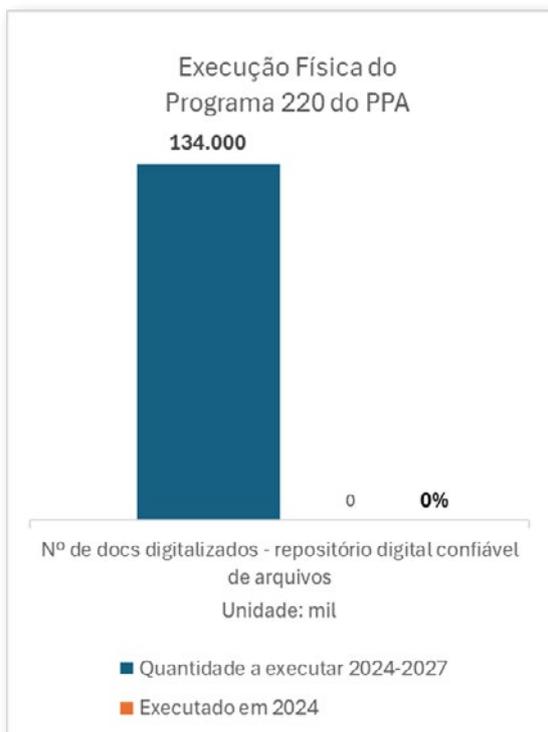
Fonte: TCE/SC.

** Evolução da execução física (17,63) conforme informação do BADESC via sistema de comunicação TCE/SC, Comunicação 20250317000518.

2.1.3.3.9 CIASC – Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A.

0220 – Transformação Digital. Tem o objetivo de proporcionar aos órgãos da Administração Pública a entrega de serviços digitais que facilitam a vida do cidadão, potencializando a transformação digital no Governo. Valor previsto de R\$ 98.897.000,00 (100% do orçamento do programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 7.553.690,62 (7,64% do previsto). A meta física é composta de dois indicadores, os quais estão demonstrados nos gráficos a seguir, juntamente com o gráfico que apresenta a execução orçamentária de 2024.





Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.10 Sapiens Parque S.A.

0230 – CTI – Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação. Tem o objetivo de estimular, apoiar e fomentar o desenvolvimento econômico a partir da promoção da ciência, tecnologia e inovação, aumentando a produtividade e a competitividade da economia de Santa Catarina e melhorar a prestação de serviços públicos à sociedade por meio de ações construídas conjuntamente com parceria com instituições públicas e privadas. Valor previsto de R\$ 20.000.000,00 (2,19% do valor previsto para o programa). Em 2024, não foram realizados investimentos pela empresa. A meta física é composta por quatro indicadores que apresentaram evolução em 2024, contudo, esses avanços não podem ser atribuídos ao Sapiens Parque S.A., em razão da baixa representatividade orçamentária e pela ausência de realização orçamentária no período.

Indicadores do programa:

- 138 – Projetos de pesquisa apoiados;
- 139 – Projetos de inovação implementados;
- 141 – Bolsas ofertadas; e
- 140 – Eventos apoiados.

2.1.3.3.11 CEASA – Centrais de Abastecimento do Estado de Santa Catarina S.A.

0320 – Agricultura e Pesca Catarinense. Tem o objetivo de promover o desenvolvimento rural e pesqueiro por meio do fomento às cadeias de valor, adequação das propriedades rurais à legislação e apoio a projetos de pesquisa, desenvolvimento

e inovação. Valor previsto de R\$ 5.800.000,00 (0,31% do valor previsto para o programa). Em 2024, não foram realizados investimentos pela empresa. A meta física é composta por 11 indicadores, mas, não é possível identificar se algum deles foi afetado por ações da empresa, em razão da baixa representatividade orçamentária no programa e, também, pela ausência de realização orçamentária.

Indicadores do Programa:

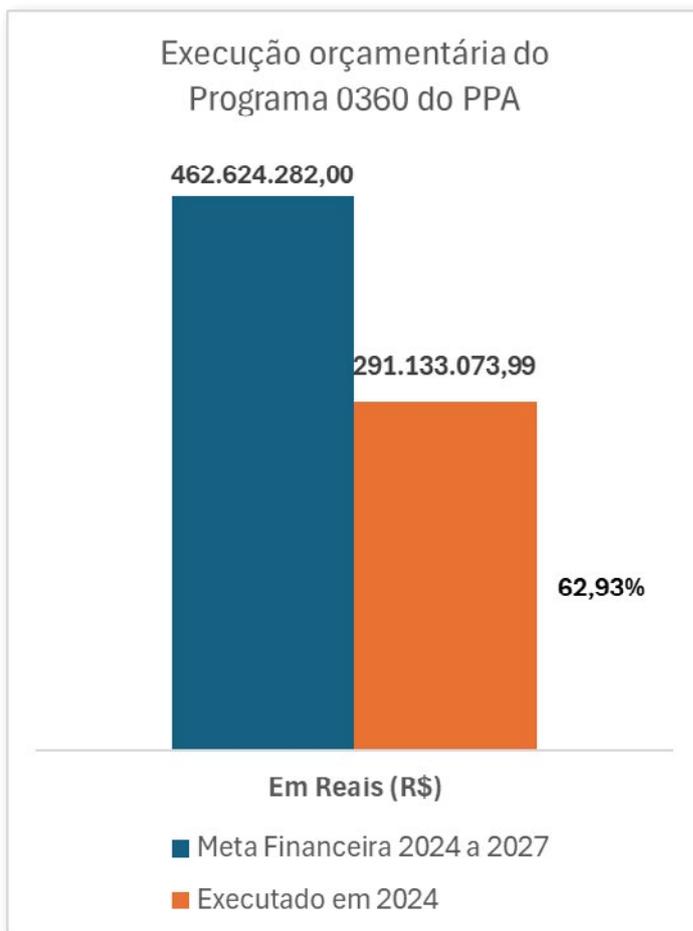
- 0009 – Apoio financeiro a agricultores;
- 0010 – Subvenção de juros
- 0011 – Projetos apoiados pelo Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR);
- 0012 – Apoio a municípios com recursos financeiros;
- 0013 – Apoio a municípios com equipamentos agrícolas;
- 0014 – Conectividade Rural;
- 0015 – Melhoria de estradas rurais;
- 0147 – Regularização fundiária;
- 0149 – Piscicultores regularizados;
- 0150 – Financiamento para aquisição de terras;
- 0152 – Locais de maricultores monitorados.

2.1.3.3.12 CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento

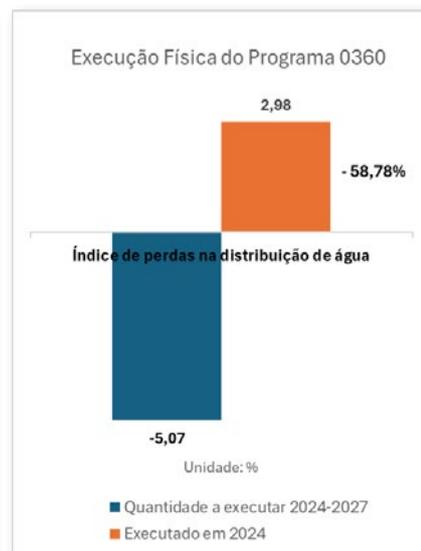
Programa 0360 – Abastecimento de Água. Tem o objetivo de ampliar e melhorar o sistema de abastecimento de água visando a segurança e qualidade nos serviços. Valor previsto de R\$ 462.624.282,00 (61,06% do total do programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 291.133.073,99 (62,93% do previsto no PPA). A execução do orçamento e da meta física, composta por dois indicadores, pode ser visualizada nos gráficos dispostos na sequência, porém, registre-se que:

- a) No caso do indicador “0227 – Índice de perdas na distribuição de água” verifica-se que a meta ao final do PPA (30%) é 5,07 pontos percentuais a menos que o valor de referência (35,07%). Ocorre que a Casan informou que a situação atual é de 38,05%, revelando que a meta estabelecida está ainda mais distante de ser alcançada (8,05 pontos percentuais); e
- b) Situação análoga é constatada no indicador “0228 – Cobertura urbana de água”. A meta ao final do PPA é 99,24%; distante 0,03 pontos percentuais do valor de referência. A situação atual informada é de 96,51%, valor inferior ao valor referência (99,21%). Isso revela provável inconsistência de informação, ou distanciamento da meta a ser alcançada (de 0,03 p.p. para 2,73 p.p.).

Clique aqui
para ver item
1.5 da análise
complementar



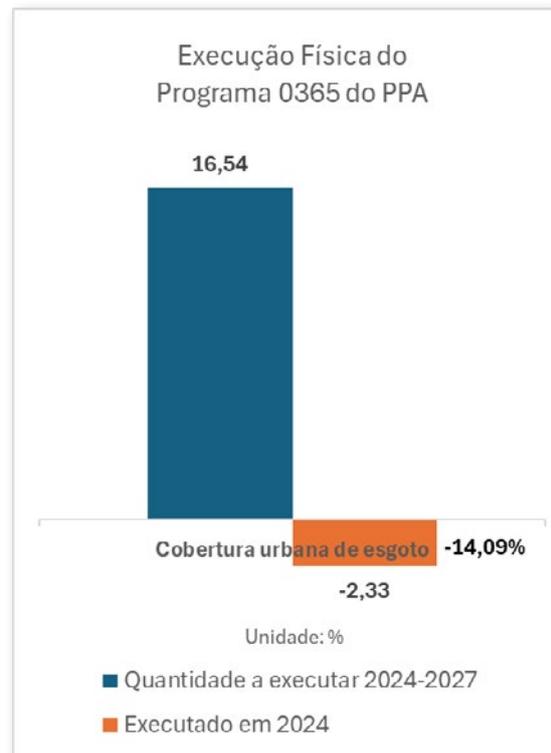
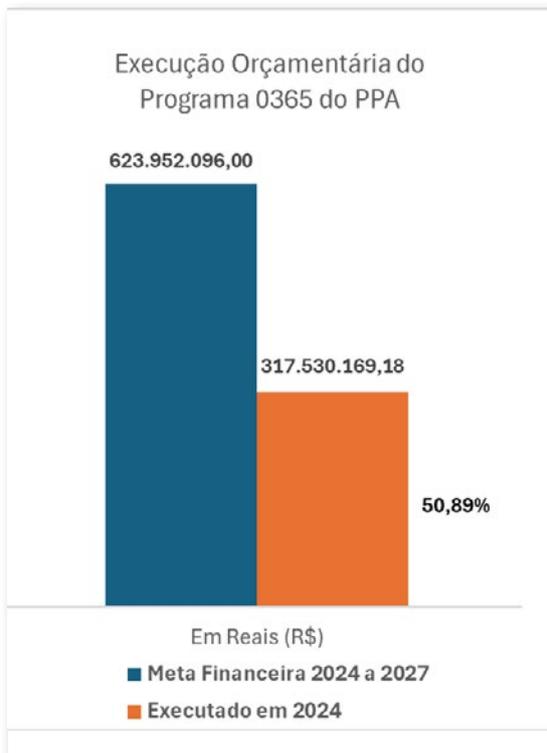
Fonte: TCE/SC.



Registra-se que apesar de ter sido realizado, em 2024, 62,93% do investimento previsto para o quadriênio, a execução física do programa 0360, realizada pela CASAN, demonstrou piora nos dois indicadores que a compõem. O índice de perdas na distribuição de água aumentou em relação ao valor de referência, e o índice de cobertura urbana de água diminuiu em relação ao valor de referência. Essas pioras nos indicadores deixaram o programa mais distante das metas físicas estabelecidas no PPA 2024-2027.

Programa 0365 – Esgoto Sanitário. Tem o objetivo de ampliar os serviços de coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos. Valor previsto de R\$ 623.952.096,00 (100% do valor do programa), sendo realizado, em 2024, o valor de R\$ 317.530.169,18 (50,89% do valor previsto). A execução da meta orçamentária e da meta financeira pode ser visualizada nos gráficos seguintes, porém registre-se que:

- O indicador "0229 – Cobertura urbana de esgoto" tem consignado como meta ao final do PPA o valor de 50%, que é 16,54 pontos percentuais acima do valor de referência (33,46%). Também neste indicador, o valor atual (31,13%) é 2,3 p.p inferior ao valor de referência e 18,9 p.p. inferior à meta estabelecida no PPA. Isso requer do intérprete uma leitura atenta do gráfico da execução física.

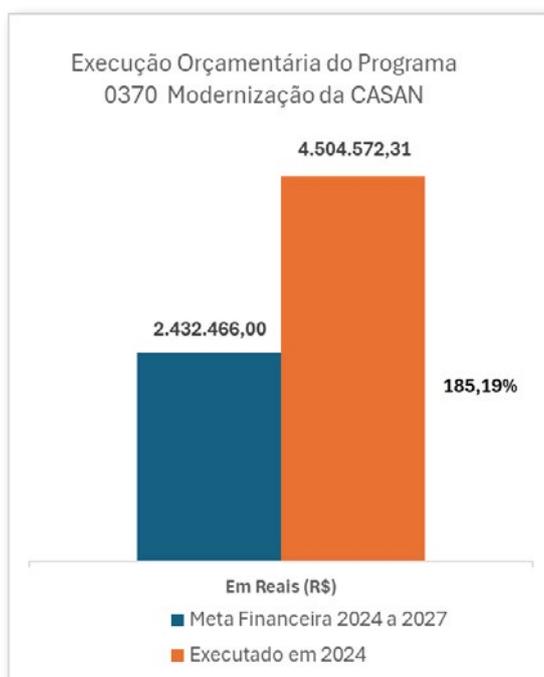


Fonte: TCE/SC.

Programa 0370 – Modernização da CASAN. Tem o objetivo de executar programas de apoio para modernização da Companhia e suporte aos projetos de saneamento. Valor previsto de R\$ 2.432.466,00 (100% do valor do programa), tendo sido realizado, em 2024, o valor de R\$ 4.504.572,31 (185,19% do previsto). A execução da meta orçamentária pode ser visualizada no gráfico seguinte, mas a execução da meta física, definida em 100 unidades do produto “Programa implementado”, não pôde ser aferida em razão da ausência de indicadores na Lei do PPA 2024-2025, assim como a inexistência de dados no painel de acompanhamento do Plano⁵¹.

Registra-se, assim, ausência de indicadores no programa 0370, consignado no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais – Programas Temáticos, Anexo I do PPA 2024-2027, em contrariedade ao que prevê a alínea ‘a’, do inciso I, do artigo 5º e o § 1º do artigo 6º da própria lei que institui o Plano Plurianual para o quadriênio de 2024-2027 (Lei nº 18.835/2024). A ausência desses indicadores prejudica o acompanhamento e avaliação dos produtos previstos no planejamento plurianual.

51 Disponível em: <https://ppa.sc.gov.br/indicadores>.



Fonte: TCE/SC.

2.1.3.3.13 HIDROCALDAS – Companhia Hidromineral Caldas da Imperatriz

0640 – Desenvolvimento e Promoção do Turismo Catarinense. Tem o objetivo de Fomentar o desenvolvimento das atividades turísticas em todas as regiões do Estado. Valor previsto de R\$ 5.000.000,00 (2,52% do total do programa). Em 2024, não foram realizados investimentos pela empresa. A meta física é composta por quatro indicadores que sofreram modificações em 2024, mas, não é possível identificar se algum deles foi afetado por ações da empresa, em razão da baixa representatividade financeira do orçamento de investimento no programa e, também, pela ausência de realização orçamentária.

Indicadores do programa:

- 0367 – Entrada de passageiros por via aérea;
- 0368 – Abertura de empresas;
- 0369 – Arrecadação de ICMS turístico; e
- 0370 – Saldo de empregos.

2.1.3.4 Renúncia de Receita

2.1.3.4.1 Resultados da renúncia de receita no escopo da LRF

Conforme previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a renúncia de receita configura-se pela concessão, prorrogação ou ampliação de anistia, remissão, subsídio de natureza tributária, financeira ou creditícia, crédito presumido, isenção em caráter não

geral, redução discriminada de alíquota ou de base de cálculo relativas a impostos, taxas ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A prerrogativa de renúncia fiscal, conforme preconizado pela Constituição Federal, é atribuída ao ente federativo, visando promover o desenvolvimento regional ou estimular atividades econômicas específicas. O fenômeno conhecido como “Guerra Fiscal” no Brasil, caracterizado pela competição entre os estados para atrair investimentos mediante a renúncia de tributos, é corroborado pela promulgação da Lei Complementar nº 160/2017, que delega aos Estados e Distrito Federal deliberar sobre a matéria.

Entretanto, é relevante mencionar que após a promulgação da EC 132/2023, que trata da Reforma Tributária, a questão da renúncia fiscal sofreu estrutural alteração em razão do princípio da neutralidade que norteia a reforma. A partir dela, a concessão de benefícios de natureza tributária possuirá diretrizes estabelecidas em norma geral⁵², alterando a forma do estado em exercer a competência legislativa sobre renúncia de receitas.

Rememorando o já citado na seção 2.1.2.2 deste capítulo, o Princípio da neutralidade⁵³, quando a tributação sobre consumo deixa de ser na origem (local onde a empresa está) e passa a ser no destino (local onde o consumidor está), mitiga o risco de concessão de benefícios fiscais como instrumento de guerra fiscal, porém, ao mesmo tempo traz consequências relativas à atratividade do estado para estabelecimento de empresas.

Esse fato se revela sobremaneira importante quando analisado o Projeto de Lei Orçamentária Anual, no demonstrativo regionalizado de que trata o § 6º, artigo 165 da Constituição Federal sobre o efeito sobre receitas e despesas decorrentes de benefícios tributários:

Se os benefícios fiscais discriminados no documento fossem revogados, isso não significaria que a arrecadação simplesmente aumentaria, somando-se o valor da renúncia à arrecadação tributária. Isso porque, **as operações mercantis poderiam simplesmente não acontecer**, pois haverá uma **tendência de migração das empresas para outras unidades da Federação**, onde a carga tributária efetiva é mais atrativa (PLOA 2024, p. 1517, grifo nosso).

Novamente, no tópico referente aos benefícios para importação (que representam 40,19% do total) (PLOA 2024, p. 1527), a concessão de amparos fiscais é justificada na retenção de empresas no estado, sob risco de sua evasão:

A renúncia relativa aos benefícios concedidos para atração de novos empreendimentos não pode ser considerada uma perda de receita propriamente dita, haja vista que o valor que o Estado deixa de recolher, na verdade, **jamais ingressaria nos cofres públicos sem a concessão do incentivo fiscal**. Isso porque, a política de atração de novos empreendimentos, **muito evidente na guerra fiscal**, tinha por objetivo **atrair empresas que jamais viriam para o Estado se não houvesse concessão do benefício**.

52 LC 214/2025, artigo 16, parágrafo único: as reduções de alíquota estabelecidas nos regimes diferenciados de que trata o Título IV deste Livro serão aplicadas sobre a alíquota de cada ente federativo.

53 CF, artigo 156-A, § 1º c/c LC 214/2025, artigo 2º.

[...]

Se a tributação fosse igual em todos os Estados, sem os benefícios fiscais, o que iria ocorrer seria a concentração cada vez maior da riqueza na região sudeste (PLOA 2024, p. 1526).

Quando da menção aos benefícios destinados à manutenção de empresas em Santa Catarina, a justificativa “a não concessão pode acarretar a saída das empresas para outros estados ou o encerramento das atividades, face a concorrência do setor” (PLOA 2024, p. 1534) se repete.

Em síntese, os trechos foram destacados com a intenção de demonstrar que o estado considera os benefícios como instrumento relevante em sua política econômica. Portanto, ao vislumbrar as alterações que a Reforma Tributária causará no tema, faz-se necessário que o Governo do Estado esteja preparado, mudando a matriz de atratividade do estado para outros eixos.

Para o momento atual, conforme consta na Informação N. 02/2025/SEF/DIAF, havia uma projeção de concessão de benefícios tributários, ao longo do exercício de 2024, no montante de R\$ 21.887.817.034,73. Entretanto, constatou-se que a renúncia efetiva foi de R\$ 26.531.569.165,32, ou seja, 21,22% maior do que a previsão inicial, conforme detalhado na tabela a seguir:

Clique aqui para ver item 1.7 da análise complementar

TABELA 5

RENÚNCIA DA RECEITA EM 2024 POR NATUREZA

(Em R\$)

Natureza	Valor da renúncia em 2024	%
Anistia	1.091.922.551,93	4,12
Remissão	1.774.497,48	0,01
Subsídio	29.910.666,05	0,11
Crédito presumido	19.897.323.335,15	74,99
Isenção	1.954.096.737,21	7,37
Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo	3.302.915.334,23	12,45
Outros benefícios/subsídio	253.626.043,27	0,96
Total	26.531.569.165,32	100,00

Fonte: Informação N. 02/2025/SEF/DIAT, Anexos 30 e 31 (Renúncias Efetivas – 2024).

Segundo as informações apresentadas, em termos de natureza, a predominância na renúncia de receita manifestou-se através do mecanismo de “Crédito presumido”, contemplando 74,99% do montante total. Em seguida, destaca-se a modalidade de “Alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo”, com uma participação de 12,45%, seguida pela “Isenção”, que representa 7,37% do total.

Ainda conforme Informação N. 02/2025/SEF/DIAT, os montantes das Renúncias de Receitas concedidas no exercício de 2024 mais significativas são relacionados a seguir:

TABELA 6

RENÚNCIA DE RECEITA EM 2024 - OS 10 MAIORES BENEFÍCIOS FISCAIS

(Em R\$)

Tributo	Benefício	Projeção para 2024	Renúncia efetiva 2024	% do total (R\$ 26.531.569.165,32)
ICMS	Crédito presumido na saída subsequente de mercadorias em operações alcançadas pelos TTDS dos benefícios 409, 410 ou 411	8.858.351.615,36	10.336.636.461,31	38,96%
ICMS	Estabelecimento industrial nas saídas de artigos têxteis, de vestuário e de couro – exige comunicação – AN2, artigo 21, IX	1.546.864.976,51	1.783.045.018,53	6,72%
DIVERSOS	Programas de recuperação de créditos tributários	0	1.091.922.551,93	4,12%
ICMS	Redução da base de cálculo nas saídas interestaduais de insumos agropecuários – AN2, artigo 30	902.447.585,17	997.996.901,91	3,76%
ICMS	Estabelecimento abatedor nas entradas de suínos e aves produzidos no estado – exige regime especial AN2, artigo 17, III	448.022.050,19	718.414.928,65	2,71%
ICMS	Redução da base de cálculo nas saídas internas e interestaduais de máquinas, aparelhos e equipamentos industriais – AN2, artigo 9, I	663.660.956,87	705.561.154,34	2,66%
ICMS	Operações interestaduais de venda direta a consumidor por internet ou telemarketing – exige comunicação – AN2, artigo 21, XV	328.825.060,27	619.059.721,95	2,33%
ICMS	Redução da base de cálculo nas saídas internas e interestaduais de máquinas e implementos agrícolas – AN2, artigo 9, II	487.097.023,10	605.076.593,80	2,28%
ICMS	Industrial nas saídas de artigos Têxteis e de couro, alternativo ao subtipo 51 – exige comunicação – AN2, artigo 15, XXXIX	604.738.818,81	592.513.752,60	2,23%
ICMS	Estabelecimento Industrial. Na saída de produtos em que o material reciclável corresponde a 75% do custo – exige comunicação AN2, artigo 21, XII	452.386.042,52	486.752.557,31	1,83%

Fonte: Informação N. 02/2025/SEF/DIAT, Anexos 30 e 31 (Renúncias Efetivas – 2024).

Conforme demonstrado, o valor total da renúncia fiscal em 2024 decorrente do crédito presumido na saída subsequente de mercadorias em operações alcançadas pelos TTDS dos benefícios 409, 410 ou 411 foi de R\$ 10.336.636.461,31, representando aproximadamente 38,96% do total de renúncia fiscal do governo durante esse período, seguido pelo crédito presumido dos estabelecimentos industriais nas saídas de artigos têxteis, de vestuário e de artigos de couro (6,72%). Os 10 maiores benefícios fiscais concedidos representam 67,61% do total renunciado no exercício.

A fim de registrar comparação dos valores de renúncia de receita, projetada e efetiva, da série histórica dos últimos cinco anos, apresenta-se a tabela a seguir:

TABELA 7

RENÚNCIA DE RECEITA PROJETADA X EFETIVADA
2020-2024

(Em R\$)

Ano	Projetado		Efetivado		%
	Valor (a)	Δ % ref. ao ano anterior	Valor (b)	Δ % ref. ao ano anterior	Efetivado ((b-a)/a)
2020	5.535.270.863,15	-6,63%	7.566.198.849,59	24,65%	36,69%
2021	6.349.976.792,94	14,72%	9.587.734.397,10	26,72%	50,99%
2022	14.017.705.977,82	120,75%	20.495.613.039,07	113,77%	46,21%
2023	20.300.435.526,26*	44,82%	21.645.225.892,47	5,61%	6,62%
2024	21.887.817.034,73	7,82%	26.531.569.165,32	22,57%	21,22%

Fonte: Balanço Geral do Estado de Santa Catarina 2020 – 2023; Volume II – Anexos do Balanço, Informação N. 02/2025/SEF/DIAT, Anexos 30 e 31 (Renúncias Efetivas – 2024), e análise técnica.

Percebe-se que no exercício de 2024 a diferença entre o montante projetado e a renúncia efetivada aumentou 21,22%, frente ao exercício anterior (6,62%).

No que tange à variação de 120,75% entre a projeção de 2021-2022 e 113,77% no valor efetivado de 2022 em relação a 2021, tem-se que no BGE-SC do exercício de 2022, Volume 2, página 292 foi relatado que o aumento se deu em decorrência de três fatores: mudança da metodologia de cálculo, desenvolvimento de novas ferramentas para cálculo da renúncia e a crise cambial. Tal situação foi objeto de análise no Levantamento @LEV 21/00372372 deste Tribunal de Contas, o qual teve como assunto: “Análise e apuração dos critérios utilizados pelo Poder Executivo do Estado para a estimativa da renúncia fiscal LDO 2022”.

Consta nos autos do supracitado Levantamento a Informação DIAT nº 27/2021 sobre metodologia utilizada na estimativa da renúncia de receita apresentada às Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2021 e 2022, no qual constou informação de que o valor projetado para a LDO 2022 (R\$ 14,01 bilhões), com utilização a nova metodologia, seria equivalente a R\$ 7,67 bilhões, se utilizada a metodologia antiga. O processo de Levantamento foi arquivado mediante Despacho GAC/JNA 662/2022, o qual acolheu opinião técnica e encaminhou orientação à SEF para que adote providências com o propósito de dar maior transparência acerca das estimativas de renúncia de receitas quando opte pela mudança de metodologia de cálculo, possibilitando maior compreensão por parte do destinatário da informação.

2.1.3.4.2 Avaliação dos resultados da renúncia de receita concedida

A ausência de receitas, especialmente provenientes de impostos, acarreta um impacto direto na distribuição de recursos aos Municípios, na alocação de parcelas aos Poderes, na aplicação em educação e saúde, bem como no pagamento da dívida pública. É relevante destacar que, em resposta a diversas demandas da sociedade, o Estado frequentemente alega escassez de recursos, afetando a manutenção dos serviços públicos essenciais e a remuneração em setores críticos, como educação, saúde e segurança pública.

Clique aqui
para ver item
1.6 da análise
complementar

Em um contexto técnico, destaca-se que a discussão acerca dos benefícios fiscais não se concentra na conveniência e oportunidade de sua concessão. Além desses aspectos, é fundamental avaliar se tais benefícios estão efetivamente retornando aos cidadãos catarinenses os valores esperados, considerando os objetivos econômicos e sociais subjacentes.

Significa dizer que o Estado, para além do controle efetivo do montante deixado de arrecadar, deve realizar o monitoramento e buscar demonstrar a eficácia e efetividade dos resultados obtidos. Esta análise da eficácia dos benefícios fiscais envolve uma avaliação criteriosa dos resultados alcançados em relação aos propósitos originais estabelecidos. Nesse sentido, pode-se considerar os seguintes pontos, mas não só:

1. **Equilíbrio Fiscal:** considerar o equilíbrio entre a renúncia de receita e os benefícios gerados. Verificar se os recursos não arrecadados estão sendo compensados por ganhos em outros setores ou se há desequilíbrios que afetam negativamente as finanças públicas.
2. **Monitoramento e Avaliação:** implementar mecanismos robustos de monitoramento e avaliação para acompanhar o impacto dos benefícios fiscais ao longo do tempo, o que inclui a mensuração dos benefícios econômicos, como geração de empregos, atração de investimentos e crescimento setorial.
3. **Reavaliação Periódica:** reavaliar periodicamente os benefícios fiscais concedidos, com base em critérios técnicos e dados concretos, para caso se constate que não estão sendo atingidos os resultados esperados, haja os ajustes que se julgar necessários.
4. **Transparência e Prestação de Contas:** divulgação transparente dos resultados alcançados, mediante disponibilização de relatórios detalhados à sociedade, permitindo que os cidadãos tomem conhecimento e os órgãos de controle avaliem a efetividade dos benefícios concedidos.

Neste sentido da avaliação dos resultados decorrente dos benefícios fiscais concedidos, registra-se que tramitou neste Tribunal o processo @RLA 19/00352343, o qual tratou de “Auditoria envolvendo a concessão de benefícios fiscais no Estado de Santa Catarina sob a ótica da gestão, controle e transparência, bem como a avaliação do retorno social”, cujo arquivamento foi determinado pelo Plenário através da Decisão Definitiva nº 758/2024, considerando cumprido o item 3 da Decisão nº 806/2022 pelo Estado. Ainda na Decisão nº 806/2022, item 2, o Relatório DAE nº 18/2020 (subitens 6.1.1.1 e 6.1.1.2) passou a subsidiar o Processo de monitoramento 16/00488266, pois tendo em vista tratarem do mesmo assunto, determina a inserção de cópia digitalizada do Processo RLA 19/00352343 no bojo do Processo PMO 16/00488266 o qual já versa sobre a transparência dos benefícios fiscais.

Também relacionado ao tema, no processo @RLA 22/80049850 sobre o acompanhamento, gestão, revisão e adequação da concessão de tratamentos tributários diferenciados e benefícios fiscais foi exarada Decisão Plenária nº 226/2025, publicada em 13/03/2025, a qual concluiu por:

- a) Acatar as irregularidades constatadas no Relatório DGE/CRPU/Div.1 nº 561/2023;
- b) Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) apresente comprovações necessárias;

- c) Recomendou à SEF aprimoramentos;
- d) Determinou o traslado da deliberação no processo @PMO 16/00488266.

Por sua vez, o processo de monitoramento @PMO 16/00488266 (versa sobre a controle da renúncia fiscal) se mantém em tramitação neste Tribunal de Contas, cuja última movimentação tratou da Decisão Definitiva nº 16/2025, pelo conhecimento do novo plano de ação apresentado.

Adicionalmente, a Diretoria de Contas de Governo, questionou à SEF a respeito de questão já levantada na prestação de contas do Estado referente ao exercício de 2023: divergência de valores entre Informação N. 02/2025/SEF/DIAT (resposta ao ofício TC/DGO nº 05/2025) e a consulta no Portal de Renúncia Fiscal – Consulta Créditos Presumidos⁵⁴. As diferenças também ocorreram entre as consultas por tipo de filtro (CNAE, Tipo de Crédito e Município).

Em resposta, a Informação N. 02/2025/SEF/SIAT expôs:

Realmente, em consulta ao Portal mencionado, verificou-se que subsiste diferença entre valores totais da Renúncia Fiscal de Créditos Presumidos por tipo de crédito e por CNAE e Município. Problema semelhante já havia sido identificado anteriormente em março de 2024, tendo sido corrigido na ocasião pelo setor competente da Gerência de Sistemas de Administração Tributária (GESIT). Como a divergência dos valores está ocorrendo novamente, a equipe de tecnologia está fazendo a revisão do algoritmo que calcula a renúncia, identificando erros e eventuais inconsistências para que seja possível a correção definitiva da divergência apontada.

Até a data de 17/03/2025, as diferenças entre o valor de renúncia natureza crédito presumido da Informação N. 02/2025/SEF/DIAT e Portal da Renúncia Fiscal permanecem.

TABELA 8 VALORES RENÚNCIA DA RECEITA POR CRÉDITO PRESUMIDO

Informação N. 02/2025/SEF/DIAT	Portal Renúncia Fiscal – Filtro CNAE	Portal Renúncia Fiscal – Filtro Tipo de Crédito	Portal Renúncia Fiscal – Filtro Município
19.897.323.335,15	19.934.764.900,86	19.934.764.900,80	19.934.764.900,86

Fonte: Instrução técnica.

Assim, observa-se que a discrepância entre as informações sobre renúncias de receitas fornecidas pela SEF/SC em ofícios e aquelas disponíveis no portal de transparência do estado verificadas no PCG de 2023 permanece no exercício de 2024. Contudo, conforme anteriormente já esclarecido pela SEF, a divergência se justifica pela possibilidade de reenvio e entrega tardia de declarações por parte dos contribuintes.

Por todo exposto, demonstra-se a necessidade e importância dos trabalhos que vêm sendo realizados por esta Casa, a exemplo dos citados @PMO 16/00488266, @RLA 19/00352343 e @RLA 22/80049850, a fim de que o tema dos benefícios fiscais seja coerentemente tratado e avaliado no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Clique aqui para ver item 1.8 da análise complementar

⁵⁴ Disponível em: <https://sat.sef.sc.gov.br/tax.net/Sat.RenunciaFiscal.Web/ConsultaCredPresumidoSumarizado.aspx#>. Acessado em: 14/03/2025, 9h14min.

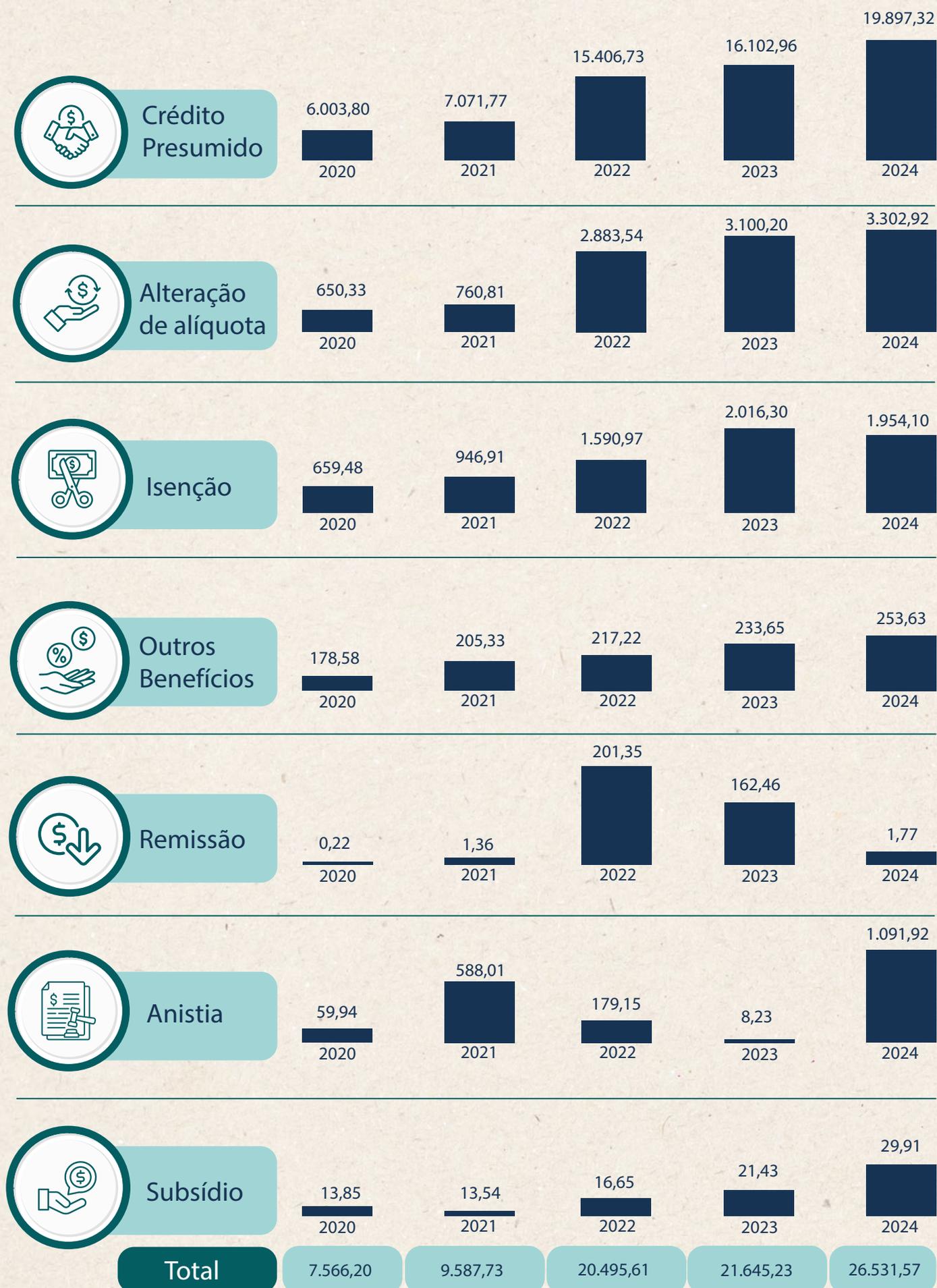
Renúncia de Receita Projeção x Efetiva



Fonte: Informação N. 02/2025/SEF/DIAT, Anexos 30 e 31 (Renúncias Efetivas – 2024).

* Registra-se que houve alteração de metodologia no cálculo da Renúncia de Receita do Estado do ano de 2021 para 2022, sendo este um dos fatores de explicação para o aumento do valor, além de desenvolvimento de novas ferramentas para cálculo da renúncia e a crise cambial, conforme informações do Balanço Geral do Estado 2022, volume 2, p. 292.

Renúncia Efetiva por espécie (R\$ milhões)



2.1.4 Transparência do Planejamento

Dada a importância das peças de planejamento do orçamento para a boa governança pública, a legislação detém dispositivos que estimulam a realização de audiências públicas quando da elaboração das leis orçamentárias, cabendo citar:

Constituição do Estado de Santa Catarina:

Artigo 120. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, estruturados em Programas Governamentais, serão estabelecidos em leis de iniciativa do Poder Executivo, precedidas da realização do Congresso Estadual do Planejamento Participativo, de acordo com o disposto em Lei Complementar (Redação do *caput*, dada pela EC/26, de 2002).

(...)

§ 5º – Para emendas ao projeto de lei orçamentária anual, a Assembleia Legislativa, por intermédio de Comissão específica, sistematizará e priorizará, **em audiência pública regional prevista no inciso III do parágrafo 2º do artigo 47 desta Constituição**, as propostas resultantes de audiências públicas municipais efetivadas pelos Poderes Públicos locais entre os dias 1º de abril a 30 de junho de cada ano, nos termos de regulamentação (Redação do § 5º, incluída pela EC/12, de 1996).

Artigo 47. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as competências previstas no regimento interno ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º – As comissões, constituídas em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

III – **realizar audiência pública em regiões do Estado, para subsidiar o processo legislativo, observada a disponibilidade orçamentária** (Redação do Inciso III incluída pela EC/11, de 1996).

Lei de Responsabilidade Fiscal:

Artigo 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: 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.

§ 1º – A transparência será assegurada também mediante (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016):

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos** (incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Em vista disto, foi enviado à Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) o Ofício TC/DGO nº 23/2024 (Anexo 69) solicitando informação sobre a realização das audiências públicas demandadas pelos dispositivos anteriormente citados quando da elaboração do orçamento de 2024. Em resposta, por meio dos Ofícios nº 393/2024/CGP (Anexo 70) e nº 1524377/2024/DL-COE (Anexo 71) a ALESC informou que “(...) o Poder Legislativo não realizou as audiências públicas referentes a elaboração do orçamento para o exercício financeiro de 2024 ou durante o referido exercício (...)” argumentando que a razão que justifica a não realização das audiências é o alto custo frente à baixa execução das demandas elencadas pela sociedade.