

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS –
ESAG
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO
GESTÃO PÚBLICA E COPRODUÇÃO**

MARISAURA REBELATTO DOS SANTOS

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ATUAÇÃO COLABORATIVA COM OS GESTORES PÚBLICOS E NO SISTEMA
DE CONTROLE NO PRIMEIRO ANO DA PANDEMIA DA COVID-19**

**FLORIANÓPOLIS
2021**

MARISAURA REBELATTO DOS SANTOS

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ATUAÇÃO COLABORATIVA COM OS GESTORES PÚBLICOS E NO SISTEMA
DE CONTROLE NO PRIMEIRO ANO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência – Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

Orientadora: Profa. Dra. Paula Chies Schommer

FLORIANÓPOLIS
2021

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Santos, Marisaura Rebelatto dos
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina Atuação
Colaborativa com os Gestores Públicos e no Sistema de Controle no
Primeiro ano da Pandemia da Covid-19 / Marisaura Rebelatto dos
Santos. -- 2022.
199 p.

Orientadora: Paula Chies Schommer
Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração,
Florianópolis, 2022.

1. Tribunal de Contas. 2. Pandemia da Covid-19. 3.
Colaboração. 4. Gestão pública. 5. Sistema de Controle. I.
Schommer, Paula Chies . II. Universidade do Estado de Santa
Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração.
III. Título.

MARISAURA REBELATTO DOS SANTOS

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ATUAÇÃO COLABORATIVA COM OS GESTORES PÚBLICOS E NO SISTEMA
DE CONTROLE NO PRIMEIRO ANO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola Superior de Administração e Gerência – Esag, da Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora

Dra. Paula Chies Schommer
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Dr. Fabiano Maury Raupp
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira
Fundação Getulio Vargas

Florianópolis, 21 de dezembro de 2021.

À minha amada mãe, que sempre me incentivou a estudar e a acreditar que eu poderia vencer os desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, porque me deu a vida e a certeza de que sempre está comigo, além de ter me rodeado de pessoas que, em vários momentos dessa pesquisa, me ajudaram a prosseguir.

Ao meu pai e à memória de minha mãe, o meu carinho e especial agradecimento, porque sempre foram meus maiores apoiadores, não só com o financiamento dos estudos, mas me acompanhando, desde a infância, “tomando o ponto” e se alegrando com minhas pequenas e grandes vitórias nessa caminhada.

À minha filha, Luísa, que suportou todos os dias de dúvidas e dificuldades ao meu lado. São muitas qualidades para te descrever aqui, então só reafirmo que sou tua fã e que “quando eu crescer quero ser como tu.” Te amo.

À minha orientadora, Paula Chies Schommer, que nesse tempo foi muito mais do que a profissional admirável e competente que é, mas também foi, para mim, um suporte emocional, sem o qual, por certo, não teria conseguido finalizar esse trabalho. Obrigada por compreender minhas circunstâncias adversas como ninguém faria. Tens a minha gratidão e admiração.

Ao Presidente do TCE/SC e meu chefe, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, o meu muito obrigada pelo apoio de sempre e por ser uma inspiração para mim, com tua busca constante pela qualidade e efetividade da atuação do nosso Tribunal. O título de “gente que faz” te cai muito bem.

À minha querida chefe e amiga Juliana Francisconi Cardoso, a “insubstituível”. Até hoje não sei como consegues administrar tudo o que fazes, e que fazes tão bem. Tua parceria, incentivo e, sobretudo, tua sensibilidade, foram essenciais para que eu pudesse superar alguns dos muitos desafios nesses últimos anos.

Ao TCE/SC, pelo patrocínio desse mestrado, mas também por ser essa instituição que me alegra pertencer, pois tem uma missão tão nobre e tem pessoas tão especiais que trabalham diligentemente para cumpri-la. Além disso, me proporcionou a oportunidade de conhecer pessoas tão especiais, que de colegas se transformaram em amigos para a vida.

A todos os entrevistados que se dispuseram a contribuir, com seu tempo e experiência, para que fosse possível uma percepção mais adequada das ações analisadas na presente pesquisa.

Ao meu irmão Luiz, cuja presença foi determinante nessa etapa final, e a cada um que, de uma forma ou de outra, com palavras, ações e orações, me incentivou e me ajudou a vencer esse desafio, o meu sincero e profundo agradecimento.

“É melhor haver dois do que um, porque duas pessoas trabalhando juntas podem ganhar muito mais”. (Eclesiastes 4:9, NTLH)

“Unir-se é um bom começo, manter a união é um progresso, e trabalhar em conjunto é a vitória”. (*Henry Ford*)

RESUMO

A pandemia da Covid-19 se apresenta como uma conjuntura crítica, à medida que é um evento de grande magnitude e de alcance mundial, que impulsiona mudanças significativas em todos os setores da sociedade, em especial o poder público, a quem cabe a responsabilidade de administrar a crise. Nesse contexto, insere-se, também, o papel do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, TCE/SC, sendo o objetivo da presente pesquisa a análise das aprendizagens e dos desafios enfrentados pela Instituição, no primeiro ano da pandemia da Covid-19, nas ações desenvolvidas em colaboração com o gestor público e com outros órgãos de controle externo da administração pública. Dentre as ações destacadas, tem-se a participação do TCE/SC e outros órgãos de controle no grupo de *WhatsApp* criado por servidores do Governo do Estado, que tinha como finalidade a colaboração nos processos de compras emergenciais da pandemia. Discorre-se, também, sobre a atuação colaborativa, com viés fiscalizatório, no caso da contratação do hospital de campanha e da compra dos 200 respiradores pulmonares, tendo essa última originado a instalação de uma Força-tarefa, formada pelo TCE/SC, MPSC e PCSC, para a sua investigação no âmbito judicial. A pesquisa foi realizada mediante a articulação dos referenciais teóricos sobre controle da administração pública e governança colaborativa com os dados coletados por meio de observação participante, documentos e 18 entrevistas realizadas, entre os meses de setembro e outubro de 2021, com integrantes do TCE/SC, do MPSC, da administração pública estadual e de associações de municípios. Os resultados das análises realizadas pela pesquisadora apontam que a pandemia acelerou mudanças intraorganizacionais do TCE/SC, que incluem a intensificação do uso de ferramentas de tecnologia, com a instituição do trabalho remoto e das sessões telepresenciais, realizações de reuniões e eventos virtuais. No âmbito interinstitucional, foi priorizada a postura colaborativa com o gestor público, incluindo a flexibilização de algumas formalidades, buscando a celeridade de suas ações em resposta à urgência das demandas, assim como foi intensificada a atuação colaborativa do TCE/SC no sistema de controle, em especial com o MPSC. Constatou-se a existência de desafios para a colaboração, uma vez que os elementos confiança e liderança se mostram centrais nas relações de parceria, ao tempo que podem ser frágeis e transitórios. Ainda, dessa colaboração, surgem dilemas relacionados à segregação de funções, formalidade e celeridade no exercício do controle e sua relação com a gestão. No tocante ao TCE/SC e ao MPSC, mesmo considerando-se a sua interdependência, se verificam dificuldades na sua atuação coordenada, dada a voluntariedade dessa colaboração, que pode ser desestimulada pela busca de ambos por autonomia, independência e reconhecimento no sistema de controle. Como contribuição da

pesquisa, são apresentadas propostas de aperfeiçoamento da atuação colaborativa do TCE/SC com os gestores públicos e órgãos de controle, visando à união de esforços para o aprimoramento da gestão e do controle da administração pública.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Pandemia da Covid-19. Colaboração. Gestão pública. Sistema de Controle.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic presents itself as a critical conjuncture, as it is an event of great magnitude and worldwide reach, which drives significant changes in all sectors of society, especially the government, which is responsible for manage the crisis. In this context, is also included the role of the Court of Accounts of the State of Santa Catarina (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC), being the objective of this research is to analyze the learning and the challenges faced by the Institution, in the first year of the Covid-19 pandemic, in the actions developed in collaboration with the public manager and other external control bodies of public administration. Among the highlighted actions, there is the participation of the TCE/SC and other control bodies in the WhatsApp group created by State Government servants, which aimed to collaborate in the emergency procurement processes of the pandemic. It also discusses collaborative action, with an inspection bias, in the case of contracting of the temporary hospital (hospital de campanha)_and the purchase of 200 pulmonary respirators, with this the last one originated the installation of a Task Force, formed by the TCE/SC, MPSC and PCSC, to its investigation in the judicial sphere. The research was carried out through the articulation of the theoretical references on public administration control and collaborative governance with the data collected through participant observation, documents and 18 interviews carried out, between the months of September and October 2021, with members of the TCE/SC, the MPSC, the state public administration and municipal associations. The results of the analyzes carried out by the researcher point out that the pandemic accelerated intra-organizational changes of the TCE/SC, which include the intensification of the use of technology tools, with the institution remote work and telepresence sessions, holding meetings and virtual events. At the inter-institutional scope, a collaborative approach with the public manager was prioritized, including the flexibilization of some formalities, seeking the celerity of their actions in response to the urgency of the demands, as well as the collaborative action of the TCE/SC in the control system, especially with the MPSC. It was found that there are challenges for the collaboration, since the elements of trust and leadership are central to relationships partnership, while they can be fragile and transitory. Yet, from this collaboration, dilemmas related to the segregation of functions, formality and celerity in the exercise of control and its relationship with management. Regarding the TCE/SC and the MPSC, even considering their interdependence, there are difficulties in their coordinated action, given the voluntariness of this collaboration, which can be discouraged by the search of both for autonomy, independence and recognition in the control system. As a contribution from research, proposals

are presented to improve the collaborative performance of the TCE/SC with public managers and control bodies, aiming at joining efforts for the improvement of management and control of public administration.

Keywords: Court of Accounts. Covid-19 pandemic. Collaboration. Public administration. Control system.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1– <i>Hotsite</i> na página inicial do site do TCE/SC.....	84
Figura 2 – Informações constantes do <i>hotsite</i>	85
Figura 3 – Canal direto DGCE informado no <i>hotsite</i>	86
Figura 4 – Perguntas e Respostas	87
Figura 6 – Nota de esclarecimento TCE/SC.....	107
Figura 7 – Nota de esclarecimento do MPSC.....	108
Figura 8 – Compra de 200 respiradores	111
Figura 9 – MPSC apura aquisição de respiradores.....	112
Figura 10 – A indignação do MP e TCE com o Governo de SC.....	113
Figura 11 – Portaria instaurando a Força Tarefa	119
Figura 12 – Coletiva da Força-Tarefa.....	121
Figura 13 – 2ª Fase da Força-Tarefa.....	124
Figura 14 –Governo reforça diálogo com órgãos de controle sobre ações de enfrentamento da pandemia.....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistados para a pesquisa	25
Quadro 2 – Etapas, instrumentos de coleta e dados coletados	26
Quadro 3 – Bases para a análise	29
Quadro 4 – Notícias do TCE/SC selecionadas - período março de 2020 a março de 2021	79

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRACOM - Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios

ADI - Ação direta de inconstitucionalidade

AGU - Advocacia Geral da União

ALESC - Assembleia Legislativa de Santa Catarina

Art. - Artigo

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas

AUDICON - Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas.

CEE/SC - Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina

CESC - Constituição Estadual de Santa Catarina

CESUSC - Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis

CGE - Controladoria Geral do Estado

CGU - Controladoria Geral da União

CNPTC - Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais Contas

COG - Consultoria-Geral

Covid-19 - Novo Coronavírus

CPI - Comissão parlamentar de inquérito

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CTE - Comitê Técnico da Educação

DAE - Diretoria de Auditorias Especiais

DAP - Diretoria de Atos de Pessoal

DGCE - Diretoria Geral de Controle Externo

DGE - Diretoria de Contas de Gestão

DIE - Diretoria de Informações Estratégicas

DLC - Diretoria de Licitações e Contratações

EFS - Entidades Fiscalizadoras Superiores

FECAM - Federação Catarinense de Municípios

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Gtafe - Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação

ICON - Instituto de Contas

IRB - Instituto Rui Barbosa
IUVP - indenização por uso de veículo próprio
LC - Lei Complementar
MEC - Ministério de Educação e Cultura
MPC/SC - Ministério Público de Contas de Santa Catarina
MPF - Ministério Público Federal
MPSC - Ministério Público de Santa Catarina
O2 - Oxigênio
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PCSC - Polícia Civil de Santa Catarina
PF - Polícia Federal
PNI - Plano Nacional de Imunização
RI - Regimento Interno
RLI - Relatório de Inspeção
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SED - Secretaria de Estado da Educação
SES -Secretaria de Estado da Saúde
STF - Supremo Tribunal Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
SUS - Sistema Único de Saúde
TAG - Termo de Ajustamento de Conduta
TCs - Tribunais de Contas
TCE/SC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCEs - Tribunais de Contas do Estado
TCU - Tribunal de Contas da União
TRE - Tribunal Regional Eleitoral
TIB - Transparência Internacional do Brasil
TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina
Uncme/SC - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina
Undime/SC - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina
UTI - Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA/OPORTUNIDADE	17
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos específicos	19
1.3 JUSTIFICATIVA	19
1.4 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO.....	20
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
2.1 ABORDAGEM E MÉTODO	22
2.2 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	23
2.3 BASES PARA A ANÁLISE	28
3 REFERENCIAL TEÓRICO	31
3.1 SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	31
3.1.1 Conceito e tipologia do controle	31
3.1.2 Sistema de Controle	32
3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	35
3.2.1 Atuação Colaborativa dos Tribunais de Contas com os Gestores Públicos	40
3.2.1.1 Processo de Consulta no âmbito do TCE/SC	46
3.2.2 Colaboração dos Tribunais de Contas com Outros Órgãos do Sistema de Controle	48
3.2.2.1 Autonomia e Independência dos Tribunais de Contas	48
3.2.2.2 Interfaces e Delimitações na Interação entre Mecanismos e Órgãos de Controle.....	51
3.3 GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	56
3.4 A PANDEMIA DA COVID-19 COMO UMA CONJUNTURA CRÍTICA	60
4 ANÁLISE	65
4.1 ATUAÇÃO DO TCE/SC ANTES DA PANDEMIA	65
4.1.1 Colaboração com o Gestor Público	65
4.1.2 Colaboração com Outros Órgãos de Controle	67
4.2 A PANDEMIA E A LEGISLAÇÃO.....	71
4.3 ATUAÇÃO DO TCE/SC NO PRIMEIRO ANO DA PANDEMIA.....	74
4.3.1 Dimensão Intraorganizacional	74
4.3.2 Atuação como Órgão de Controle	79

4.3.2.1 Colaboração com os Gestores Públicos.....	82
4.3.2.2 Eventos realizados pelo TCE/SC para orientação dos gestores públicos.....	98
4.3.2.3 Participação do TCE/SC no Grupo de <i>WhatsApp</i> – Compras Emergenciais da Administração Pública Estadual.....	102
4.3.2.3.1 <i>Ações de Fiscalização – Hospital de Campanha e Respiradores</i>	115
4.3.2.3.2 <i>Colaboração com MPSC- - Força- Tarefa e outras Iniciativas</i>	117
4.3.3 Desafios para a Colaboração	126
4.3.3.1 Segregações das Funções Controle e Gestão.....	127
4.3.3.2 Formalismo X Celeridade.....	130
4.3.3.3 Independência X Interdependência	133
4.3.3.4 Liderança	139
4.3.3.5 Confiança.....	144
5 ALTERAÇÕES JÁ OCORRIDAS DURANTE A PESQUISA E SUGESTÕES FUTURAS	149
5.1 PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO COLABORATIVA DO TCE/SC.....	153
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS	171
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas	182
APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas	184
APÊNDICE C – Roteiro das entrevistas	186
APÊNDICE D - Palestras e Eventos – Período de Fevereiro/2019 a Março/2020.....	188
APÊNDICE E - Acordos de Cooperação TCE/SC e MPSC	191
APÊNDICE G - Palestras e Eventos – Período de Março/2020 a Março/2021.....	195
APÊNDICE H - Inscrições e Visualizações em Eventos	197
APÊNDICE I - Atendimento Virtual.....	198
APÊNDICE I – Atendimento Virtual	Erro! Indicador não definido.94

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina, insere-se na linha de pesquisa Gestão Pública e Coprodução. A mestranda, que é servidora do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), integra o grupo de pesquisa Politeia – Coprodução do Bem Público: *Accountability* e Gestão.

1.1 SITUAÇÃO-PROBLEMA/OPORTUNIDADE

A amplitude e os impactos causados pela pandemia da Covid-19 fizeram com que diferentes segmentos da sociedade, da administração pública e dos órgãos de controle buscassem adaptações a fim de encontrar soluções eficazes, em curto espaço de tempo, a fim de vencer os desafios que o momento impõe.

No âmbito do TCE/SC, verificou-se intensa demanda por orientação, por parte dos gestores públicos municipais e estaduais, perante situações emergenciais e inusitadas e alterações legislativas que careciam de esclarecimentos e auxílio técnico. A finalidade era a busca pela melhor solução ou prática, senão da legalidade pura e simples. Por vezes, não havia previsão legal, tampouco precedentes jurisprudenciais que orientassem o acerto das decisões administrativas durante essa crise de saúde pública, de alcance mundial.

Diante das peculiaridades do momento e considerando a urgência das medidas administrativas, por vezes, os mecanismos tradicionais e formais que o TCE/SC possuía para prestar orientações não continham a celeridade necessária para suprir as necessidades dos gestores públicos. Esses se encontravam sob a pressão de responder com rapidez à sociedade, seja em saúde, educação, economia, dentre outras. Nesse contexto, surgiram adaptações e flexibilizações por parte do TCE/SC a fim de prestar orientações visando resguardar o interesse público, mesmo que sem algumas formalidades de costume.

A aproximação entre o TCE/SC e os gestores públicos foi intensificada e incluiu meios de comunicação como o aplicativo de troca de mensagens *WhatsApp*, como forma de debater e transmitir orientações técnicas, a exemplo da participação de servidores no grupo de compras emergenciais criado por servidores da administração estadual. A inovação na forma de colaboração com a gestão ensejou dilema sobre a participação do TCE/SC naquele grupo, por ser um meio informal de comunicação e por possível comprometimento da segregação das funções do gestor e do controlador, trazendo a necessidade de discussão sobre os limites do exercício da função orientativa diante da natureza controladora da instituição. Incidentes

ensejaram o encerramento do grupo e posterior instauração de procedimentos fiscalizatórios, tanto no âmbito interno do TCE/SC, quanto externo, a exemplo da participação do Tribunal na Força Tarefa juntamente com o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) e a Polícia Civil de Santa Catarina (PCSC), que investigou irregularidades na compra dos 200 respiradores pela Secretaria de Estado da Saúde (SES).

Disso, surge o interesse da pesquisadora quanto aos aspectos relacionados à formalidade e suas garantias, em equilíbrio com a celeridade esperados dos mecanismos de orientação no âmbito do Tribunal. Interessa também investigar as possibilidades e limites de atuação em colaboração com os gestores públicos, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, e, ainda, com outros órgãos de controle, a exemplo do MPSC, a fim de aprimorar o controle da administração pública e evitar a duplicidade de ações. A excepcionalidade gerada pela pandemia exacerbou dilemas, desafios, perguntas e caminhos que, de certo modo, já estavam postos na atuação usual do TCE/SC. Essa situação representou uma oportunidade para refletir, em diálogo com a pesquisa e a literatura sobre o tema, aprender e buscar o aperfeiçoamento das diversas formas de atuação do órgão, em articulação com gestores públicos e outros órgãos de controle.

Para tanto, a presente pesquisa fundamenta sua análise em referenciais sobre controle da administração pública, governança colaborativa e pandemia da Covid-19 como conjuntura crítica. Quanto ao sistema de controle, destacam-se elementos de autonomia, independência e interdependência, relações entre os papéis de orientação e de fiscalização dos órgãos de controle, e entre celeridade e formalidade e suas garantias. No âmbito dos referenciais sobre governança colaborativa, abordam-se elementos da dinâmica colaborativa, da ação conjunta e da liderança. Quanto à pandemia como conjuntura crítica, destacam-se marcos para mudanças nos TCs, incerteza e turbulência provocada pela pandemia da Covid-19, e mudanças significativas e legado, incluindo identificação de tendências e sugestões para incorporação de aprendizagens do primeiro ano da pandemia.

O estudo explora dados oriundos de documentos, observação participante e entrevistas com atores internos e externos envolvidos, direta ou indiretamente, com as ações objeto da pesquisa. Busca-se, pois, analisar as aprendizagens e dificuldades do TCE/SC nas suas relações durante a pandemia, a fim de elencar sugestões para o aperfeiçoamento da sua atuação, em especial sob o enfoque da colaboração com o gestor público e com outros órgãos de controle.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar aprendizagens e desafios enfrentados pelo TCE/SC, no primeiro ano da pandemia da Covid-19, nas ações em colaboração com o gestor público e com outros órgãos de controle externo da administração pública.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) discorrer sobre a atuação usual do TCE/SC, no tocante à colaboração com gestores públicos municipais e estaduais, especialmente por meio de orientação, e com poderes e órgãos de controle externo, por meio de ações conjuntas;
- b) analisar ações colaborativas do TCE/SC, no período de março de 2020 a março de 2021, no contexto da pandemia da Covid-19;
- c) identificar tendências de incorporação das aprendizagens desse período de pandemia na prática usual do TCE/SC e apontar sugestões para a criação ou o aperfeiçoamento de meios e mecanismos para a colaboração.

1.3 JUSTIFICATIVA

A mestrandia é graduada em Direito (1994), pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e em Ciências Contábeis (2017) pelo Centro Universitário de Maringá (Unicesumar), e possui pós-graduação em Direito Administrativo (2005), pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis (CESUSC).

Iniciou suas atividades como servidora pública do TCE/SC, em 1999, no exercício de cargo comissionado, tendo desempenhado funções de assessoria em gabinete de conselheiro (1999-2005) e na Consultoria Geral (2005-2006), e admitida no cargo de auditora fiscal de controle externo, por meio de concurso de provas e títulos realizado no ano de 2006, quando retornou a desempenhar funções de assessoria em gabinete de conselheiro (2006-2009) e posteriormente em gabinete de conselheiro-substituto (2009-2010) e, tendo esse assumido a vaga de conselheiro em 2010, permaneceu a servidora como assessora em seu gabinete, inclusive desde 2019, quando o conselheiro foi eleito Presidente do TCE/SC, agora como assessora da Presidência.

Desde o início de sua trajetória como servidora do TCE/SC, a pesquisadora percebe a importância do papel orientativo da Instituição, especialmente para os jurisdicionados dos municípios catarinenses, e considera que essa postura representa uma efetiva atuação preventiva, que contribui para evitar o prejuízo ao erário e para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Durante o primeiro ano da pandemia, a pesquisadora observou, no exercício de suas funções de assessora da Presidência, que a necessidade de colaboração do TCE/SC com o gestor público se fez mais urgente e abrangente, sendo solicitada com mais frequência do que de costume pelos gestores municipais, assim como pelos gestores da administração pública estadual, diante dos inúmeros desafios que se apresentaram para a administração pública. Surgiu, nesse período, também a necessidade de adaptações na atuação do TCE/SC. Ainda, foram empreendidas ações de fiscalização, inclusive em cooperação com outros órgãos de controle.

Diante disso, a pesquisadora, como servidora da Instituição examinada, se propõe a analisar quais foram as principais dificuldades e quais as aprendizagens adquiridas pelo TCE/SC durante o primeiro ano da pandemia da Covid-19. O enfoque é a atuação em colaboração com os gestores públicos, especialmente por meio de orientações, de forma a harmonizá-la com o exercício de suas competências fiscalizatórias, e, ainda, os desafios das ações de cooperação com outros órgãos de controle externo da administração pública, em especial o MPSC, buscando sugerir o aprimoramento de práticas e instrumentos estabelecidos pela Instituição.

Considera-se que o estudo possa ser relevante para o TCE/SC e suas interfaces no Estado, assim como para outros TCs e agentes envolvidos em controle, que podem enfrentar semelhantes desafios. Ainda, considera-se que a pesquisa possa beneficiar os gestores públicos, uma vez que busca o aperfeiçoamento das relações dos órgãos de controle com eles, visando ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos. Pretende-se contribuir, também, para a pesquisa científica sobre sistema de controle e governança colaborativa, diante de problemas complexos.

1.4 ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho está organizado em 6 (seis) capítulos. O primeiro, de introdução, descreve a situação problema/oportunidade, o objetivo geral e os objetivos específicos e as justificativas que fundamentam a realização da presente pesquisa.

O capítulo dois detalha os procedimentos metodológicos, contendo caracterização da investigação, descritivo do método, técnicas de coleta e análise de dados e o modelo de análise com dimensões e categorias utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

O capítulo três é dedicado ao referencial teórico que, por sua vez, discorre sobre os seguintes tópicos: Sistema de Controle; Tribunais de Contas do Brasil; governança colaborativa e pandemia da Covid-19 como conjuntura crítica.

No capítulo quatro são descritas e analisadas a atuação do TCE/SC antes e durante o primeiro ano da pandemia, sob a ótica da colaboração com os gestores públicos e com órgãos do Sistema de Controle.

O capítulo cinco sinaliza as alterações já ocorridas durante a pesquisa e sugestões futuras para aperfeiçoamento de ações, estratégias e instrumentos a serem adotados pelo TCE/SC para o fortalecimento das relações de colaboração.

Na sexta e última parte, apresenta-se as considerações finais sobre os resultados e limitações da pesquisa realizada, incluindo indicação de oportunidades para estudos futuros sobre o tema.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar os objetivos propostos, apresenta-se nesta seção a abordagem e os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa, contemplando: caracterização do estudo, método de pesquisa, técnica de coleta e análise de dados e modelo de análise.

2.1 ABORDAGEM E MÉTODO

Esta pesquisa, de natureza qualitativa e de caráter exploratório, caracteriza-se como um estudo de caso instrumental (STAKE,1995), partindo da análise da atuação colaborativa do TCE/SC, com gestores públicos e órgãos de controle, durante o primeiro ano da pandemia da Covid-19, através do exame de situações vivenciadas, para compreender as suas características.

A pesquisa analisa situações ocorridas na atuação do TCE/SC durante a pandemia, considerada como conjuntura crítica, articulando referenciais teóricos sobre controle da administração pública e governança colaborativa com dados coletados por meio de observação participante, documentos e entrevistas.

Algumas ações são destacadas, como a intensificação das orientações que foram dirigidas aos gestores municipais e estaduais, e a flexibilização de suas formas, assim como a inédita participação de servidores do TCE/SC no grupo de *WhatsApp* criado por servidores da administração pública estadual, que contou com a participação de órgãos de controle para a discussão sobre as compras emergenciais do Estado. A ocorrência de conflitos dá ensejo à saída do TCE/SC do referido grupo e, ainda, a atuação de fiscalização, nos casos do hospital de campanha de Itajaí, e da compra dos 200 respiradores. Esse último ensejou, além de investigações em processos próprios, a formação da Força-Tarefa em parceria com o MPSC e PCSC, do que se analisa as características dessa cooperação entre os órgãos de controle.

No processo de pesquisa, considera-se aspectos subjetivos relacionados aos dilemas, tensões, dificuldades, vantagens e percepção sobre aprendizagens com as ações de controle externo realizadas pelo TCE/SC durante o primeiro ano da pandemia, quanto a sua atuação orientativa, em relação a sua atuação punitiva. No tocante à colaboração com outros órgãos de controle, discute-se a relação entre a independência das instituições envolvidas e sua interdependência no sistema de controle.

O conjunto de materiais, coletados por meio de entrevistas, anotações oriundas da observação participante e documentos, serve de base tanto para que a pesquisadora extraia conclusões para sinalizar tendências e propor a incorporação de mudanças ocorridas nesse

período, que são consideradas positivas para a atuação regular do TCE/SC pós-pandemia, quanto para subsidiar recomendações de ajustes em normativos já existentes e/ou a implantação de ações/ferramentas que possam aprimorar futuras atuações do órgão.

A natureza e a característica da pesquisa expressam um paradigma interpretativo, uma ontologia intersubjetivista e uma epistemologia construtivista, em que a pesquisadora extrai os significados subjetivos das experiências, admitindo a complexidade de variados pontos de vistas (CRESWELL, 2014) diante da sua interação com o objeto da pesquisa. Analisa dados objetivos e aspectos subjetivos decorrentes da situação-problema, extraídos de suas impressões e da opinião dos entrevistados. Acrescendo a isso a sua experiência como servidora da Instituição estudada, a pesquisadora busca propor, expressando sua percepção com base nas análises, interpretando os dados coletados (CRESWELL, 2014), a adoção de ações ao TCE/SC em período pós-pandemia, tendo por base o exame de sua atuação durante a pandemia.

2.2 TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa envolveu pesquisa bibliográfica, análise documental, legislação e doutrina sobre controle da administração pública, com foco no controle externo institucional exercido pelo Tribunal de Contas e suas relações com outros órgãos do sistema de controle, e referenciais teóricos sobre governança colaborativa. A análise considerou as ações selecionadas de atuação colaborativa do TCE/SC, seja por meio de orientações aos gestores públicos, seja por meio de ações conjuntas com outros órgãos no exercício do controle externo.

A pesquisa bibliográfica é do tipo revisão narrativa, uma vez que não utiliza critérios explícitos e sistemáticos, não aplica estratégias de busca sofisticadas e exaustivas e ainda, a seleção dos estudos e a interpretação das informações estão sujeitas à subjetividade do pesquisador (AMBONI, 2019).

A pesquisadora, servidora do TCE/SC, acompanhou as situações analisadas, que envolveram o órgão na discussão, implementação e desenvolvimento das iniciativas relacionadas às ações colaborativas, e que foram selecionados para servir de parâmetro para a presente pesquisa. No período entre março de 2020 a novembro de 2021, coletou informações e documentos referentes a essas ações, bem como, registrou suas percepções pessoais sobre elas.

A pesquisa está baseada, também, em documentação relacionada às ações empreendidas pelo TCE/SC, durante o primeiro ano da pandemia. Os documentos foram coletados

considerando o período março a setembro de 2020 (primeira etapa), complementados quando da elaboração do texto e análises finais.

A delimitação do primeiro ano da pandemia como recorte temporal ocorreu em função de possibilitar a análise sobre a forma em que o TCE/SC atuou desde o início da pandemia e como essas ações foram se desenvolvendo. Estabeleceu-se o período de um ano por se considerar ser um tempo razoável para avaliar se foi intensificado ou reduzido o enfoque do TCE/SC para a atuação colaborativa com os gestores públicos e outros órgãos de controle, a qual se identificou no início da pandemia.

Além da interação da pesquisadora com a realidade e da análise de documentos, a pesquisa inclui entrevistas com 18 integrantes das instituições envolvidas, listados no Quadro 1, a seguir. Todos os entrevistados, em maior ou menor intensidade e funções, tiveram participação nas ações objeto da pesquisa. O conjunto de entrevistas inclui atores internos, integrantes do TCE/SC, e atores externos, integrantes da administração pública estadual (secretarias estaduais), integrantes do MPSC e integrantes de associações de municípios. Quanto a esses últimos, fez-se a opção por entrevistar integrantes da área técnica das associações, sem mandato eleitoral, com tempo suficiente de entidade que os capacitasse a ter uma visão ao longo do tempo, para avaliar se houve mudança no relacionamento com o TCE/SC com os municípios ao longo dos anos e na pandemia.

Com vistas a manter o sigilo sobre a identificação dos entrevistados, conforme compromisso assumido pela pesquisadora no Termo de Livre Consentimento encaminhado a cada um deles, esses estão distintamente representados por um código alfanumérico. As letras correspondem às iniciais de identificação do órgão/instituição a que estão vinculados, seguida de um número que diferencia, por entidade, cada um dos entrevistados:

Quadro 1 – Entrevistados para a pesquisa

ÓRGÃO/INSTITUIÇÃO	CÓDIGO DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	TC-1 TC-2 TC-3 TC-4 TC-5 TC-6 TC-7 TC-8
Ministério Público do Estado de Santa Catarina	MP-1 MP-2
Administração Pública do Estado de Santa Catarina (Secretarias Estaduais)	AE-1 AE-2 AE-3
Associações de Municípios do Estado de Santa Catarina	AM-1 AM-2 AM-3 AM-4 AM-5

Fonte: elaborado pela autora (2021).

Para a condução das entrevistas, foi adotado o modelo de entrevista semiestruturada (ver Apêndice A), no qual as perguntas formuladas tiveram por base o referencial teórico e a análise de documentos. Foi elaborado um roteiro para os atores internos (TCE/SC), outro para os gestores da administração pública estadual e integrantes de associações municipais, e um terceiro para os integrantes do Ministério Público Estadual. Houve espaço, também, para que os entrevistados expressassem, livremente, suas experiências e percepções sobre a realidade vivenciada.

Considerando a recente ocorrência da pandemia, o formato de entrevista semiestruturada privilegiou a percepção dos entrevistados sobre os fatos e trouxe contribuições relevantes, permitindo uma compreensão mais abrangente sobre o assunto em pauta, para as conclusões da pesquisadora. A relevância ao se utilizar a entrevista, em casos como esse, é corroborada por Loureiro e Teixeira (2011, p. 15), em estudo sobre tema correlato, quando estes afirmam que:

[...] as entrevistas muito mais do que documentos, permitem conhecer o funcionamento efetivo das instituições e dos mecanismos de controle, uma vez que este funcionamento não deriva exclusivamente das normas existentes. Há dimensões

de prática e de cultura organizacional que podem prevalecer sobre as normas ou determinar as formas de sua interpretação e aplicação.

As entrevistas foram realizadas nos meses de setembro e outubro de 2021, por meio de reuniões em formato virtual, na plataforma *Teams*. As conversas foram gravadas, mediante autorização prévia dos entrevistados, e transcritas, posteriormente, facilitando a seleção de trechos que possuem relação direta e relevância para a pesquisa.

Uma vez que a pesquisadora é também servidora do TCE/SC, é possível que os entrevistados tenham receio em abordar certos aspectos. Diante disso, buscou-se minimizar essa limitação com a opção pelo sigilo quanto ao nome dos entrevistados, e, ainda, pelo reforço de que a intenção da pesquisa é identificar oportunidades de aperfeiçoamento da atuação do TCE/SC, a fim de que os entrevistados tivessem maior liberdade para expressar sua percepção sobre as situações analisadas.

A proximidade da pesquisadora com a Instituição de que trata o caso estudado pode gerar, ainda, um viés em suas percepções e análises. Como contrapontos, utilizou-se a triangulação de fontes de dados (registro de observações, documentos e entrevistas) e a construção de uma narrativa colaborativa (CRESWELL, 2014), mediante a interação da pesquisadora com os entrevistados, literatura sobre o assunto, evidências oriundas dos documentos selecionados, entre outras fontes, oportunizando ampliar a visão da pesquisadora e influenciando suas contribuições e conclusões.

A partir dos objetivos específicos, foram sistematizados no Quadro 2, a seguir, as etapas, os instrumentos para coleta de dados e os dados coletados.

Quadro 2 – Etapas, instrumentos de coleta e dados coletados

Técnicas e Procedimentos da Pesquisa	Instrumentos de coleta e dados coletados
Etapa – Observação participante	Anotações da pesquisadora a respeito de situações vivenciadas.
Etapa – Coleta e sistematização documental	<p>Os documentos a seguir foram coletados em fontes públicas, selecionando-se os documentos considerados relevantes para descrever a analisar o caso, em articulação com o referencial teórico e com os demais métodos de coleta de dados da pesquisa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Documento elaborado pelas diretorias técnicas de controle externo, disponibilizado no <i>hotsite</i> do TCE/SC, contendo orientações aos gestores públicos sobre as principais questões relacionadas a compras e contratação de serviços e obras em caráter emergencial. 2. <i>Checklist</i> elaborado pela DLC, e disponibilizado no <i>hotsite</i> para auxiliar o gestor público na identificação dos elementos que devem estar presentes nos procedimentos administrativos de dispensa de licitação destinados ao atendimento da situação de emergência.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Resolução Conjunta ATRICON/ABRACOM/ AUDICON/ CNPTC/ IRB N° 1, de 27 de março de 2020. 4. Nota Técnica n. 01/2020 da Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina. 5. Contratação do Hospital de Campanha de Itajaí. <ol style="list-style-type: none"> 5.1 Parecer Conjunto DGCE/DLC 03/2020 sobre a contratação do hospital de campanha de Itajaí. 5.2 Ofício 001/2020, encaminhado ao TCE/SC pela Comissão de Proteção Civil da ALESC, solicitando apuração da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí. 5.3 Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3858/2020 encaminhado pela Presidência do TCE/SC ao Presidente da Comissão da ALESC em resposta ao Ofício 001/2020; 5.4 Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3859/2020, da Presidência do TCE/SC encaminhando cópia do Relatório Técnico ao Governador do Estado, relacionado ao Hospital de Campanha de Itajaí 5.5 Nota de esclarecimento do TCE/SC sobre o hospital de campanha 5.6 Nota de esclarecimento do MPSC sobre o hospital de campanha 5.7 Processo REP 20/00144556 6. Compra Emergencial de 200 Respiradores. <ol style="list-style-type: none"> 6.1 Parecer Conjunto DGCE/DLC 01/2020 sobre pagamentos antecipados. 6.2 Ofício TCE/SC/GAP/PRES/2213/2020, da Presidência encaminhando cópia do Parecer Conjunto DGCE/DLC 01/2020 sobre pagamentos antecipados. 6.3 Boletim de Avaliação Preliminar DIE-COPI 05/2020. 6.4 Portaria Conjunta n. 1/MPSC/PC-SC/TCE-SC, instalando a Força-Tarefa para investigação do caso dos 200 respiradores 6.5 Portaria TC 120 e 129/2020 designando servidores para compor a Força-Tarefa 6.6 Nota de esclarecimento do TCE/SC sobre os respiradores 6.7 Nota de esclarecimento do MPSC sobre os respiradores 6.8 Processo@RLI-20/00179260 6.9 Processo@RLI 20/00190825 7. Portaria Conjunta TCE/SC E MPSC n. 01/2019 8. Portaria TC 137/2020 que dispõe sobre a participação do TCE/SC em operações conjuntas com outros órgãos de controle 9. @PNO 20/00295333 que aprovou a Resolução TC 158/2020, que alterou dispositivos regimentais relativos ao processo de consulta 10. Nota conjunta do TCE/SC e MPSC encaminhando recomendação ao Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, para a adoção de providências para prevenir a falta de insumos no combate à covid-19, diante do agravamento da pandemia no Estado 11. Recomendação Conjunta n. 01/2021, de 26/2/2021, emitida pelos órgãos MPSC, MPF, MPT, TCE/SC, DPSC, DPU, dirigida ao Governador do Estado, recomendando a adoção de medidas mais restritivas do que aquelas constantes dos Decretos Estaduais 1.168/2021 e 1172/2021, diante do aumento de casos da covid-19, fila de espera na UTI, apontando para o colapso no sistema de saúde do Estado de SC
<p>Etapa - Entrevistas semiestruturadas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entrevistas <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Atores internos: 1.2. Integrantes do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; 1.3. Atores Externos: <ol style="list-style-type: none"> 1.3.1 Integrantes de associações de municípios de Santa Catarina; 1.3.2 Integrantes da administração pública estadual; 1.3.3 Integrantes do Ministério Público de Santa Catarina;

<p>Etapa - Elaboração de recomendações e considerações finais</p>	<p>1. Lista de sugestões propostas pela pesquisadora para aperfeiçoamento de ações, estratégias e instrumentos a serem adotados pelo TCE/SC na sua atuação usual</p> <p>2. Considerações finais expostas pela pesquisadora, decorrente de sua aprendizagem com os fatos, à luz da literatura aplicável, bem como com a opinião dos entrevistados e demais dados coletados e analisados</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Os documentos foram sistematizados e analisados conforme articulados na narrativa, de acordo com bases teóricas para a análise (item 2.3, a seguir) e características das situações descritas.

Os entrevistados foram identificados por um código alfanumérico. As letras correspondem às iniciais de identificação do órgão/instituição a que estão vinculados, seguida de um número que diferencia, por entidade, cada um dos entrevistados, mantendo-se o seu anonimato.

As recomendações surgiram a partir da identificação de alguns desafios da colaboração, extraídos da análise documental, da literatura e das entrevistas, buscando-se a possibilidade de adoção por parte do TCE/SC com vistas ao aperfeiçoamento de suas ações colaborativas com o controle e gestão pública.

2.3 BASES PARA A ANÁLISE

Como base para análise, elaborou-se um quadro de referência, contemplando dimensões e categorias, a partir dos referenciais bibliográfico e documental utilizados para fundamentar este estudo.

Da literatura sobre controle na administração pública, governança colaborativa e conjuntura crítica, selecionou-se aspectos considerados pertinentes ao contexto, objeto e objetivos da pesquisa, sistematizados no Quadro 3, a seguir, e abordados no referencial teórico.

Quadro 3 – Bases para a análise

DIMENSÕES	CATEGORIAS DE ANÁLISE COM BASE NA LITERATURA	O QUE É FOCALIZADO NA ANÁLISE DO CASO
<p>Sistema de Controle da Administração Pública</p>	<p>Relação entre papel de orientação e de fiscalização - equilíbrio entre as funções preventiva e fiscalizatória, <i>a priori</i>, concomitante e <i>a posteriori</i>, e entre celeridade e formalidade (FERREIRA JÚNIOR, 2021; TEIXEIRA; GOMES, 2021)</p>	<p>Características da colaboração entre TCE/SC e gestores públicos antes e durante o primeiro ano da pandemia</p> <p>Desafios a essa colaboração ressaltados durante a pandemia</p> <p>Possíveis critérios na busca de equilíbrio entre orientação e fiscalização</p> <p>Dilemas, desafios e possibilidades de equilíbrio entre celeridade e formalidade na atuação do TCE/SC na sua relação com os gestores públicos</p>
	<p>Autonomia, independência e interdependência - características da autonomia e da independência da atuação do TCE e de outros integrantes do Sistema de Controle, e interdependência entre eles como parte de um sistema (BRITTO, 2005; TEIXEIRA, 2017; FERREIRA JÚNIOR, 2015; SCHOMMER; MORAES, 2010; SCHOMMER <i>et al.</i>, 2015)</p>	<p>Características da colaboração entre órgãos do sistema de controle em Santa Catarina antes e durante o primeiro ano da pandemia; em particular, relação entre TCE/SC e MPSC</p> <p>Fatores que favorecem e fatores que dificultam a interdependência para a ação conjunta, ressaltados na pandemia</p>
<p>Governança Colaborativa</p>	<p>Dinâmica colaborativa</p> <p>Engajamento por princípios: Descoberta e Determinação</p> <p>Motivação compartilhada: Confiança e Compromisso compartilhado (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).</p>	<p>Situação que levou os atores a perceber necessidade e iniciar colaboração em Santa Catarina, como resposta à pandemia da Covid-19</p> <p>Fatores que contribuem para favorecer ou destruir confiança e compromisso compartilhado, antes e durante o processo de colaboração</p>
	<p>Ação Conjunta</p> <p>Arranjos processuais e institucionais intra e interorganizacionais (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).</p> <p>Recursos - financiamento, tempo, suporte técnico e logístico, assistência administrativa e organizacional; habilidades e conhecimentos (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).</p> <p>Adaptações durante o processo ((EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020)</p>	<p>Características intraorganizacionais do TCE/SC que tiveram alterações durante a pandemia e influenciaram a colaboração com gestores e outros órgãos de controle, no primeiro ano de pandemia</p> <p>Características das relações interorganizacionais do TCE durante o primeiro ano de pandemia</p> <p>Recursos empregados e/ou desenvolvidos durante o primeiro ano de pandemia para propiciar a colaboração e responder aos desafios postos</p> <p>Adaptações observadas ao longo do processo</p>
	<p>Liderança</p>	<p>Liderança no âmbito do TCE e sua influência nas relações com outros órgãos</p>

	Liderança para a colaboração (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012), liderança coletiva necessária em situações excepcionais e complexas como a da pandemia e reinvenção necessárias às lideranças para responder a eventos turbulentos (ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020)	de controle e com gestores públicos Liderança como elemento para a colaboração na resposta à pandemia Reinvenções de lideranças durante a pandemia
Conjuntura crítica	Marcos e eventos externos que provocaram ou tendem a provocar mudanças significativas na atuação dos Tribunais de Contas - CF/88, LRF e Covid-19 (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA, 2020; LIMA, 2021)	Marcos anteriores que geraram mudanças cruciais na atuação dos TCS A pandemia como situação que gera mudança crucial em aspectos da atuação dos TCs
	Incerteza e turbulência como característica que exige adaptação, flexibilidade e liderança (ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020).	Evidências do que a pandemia da Covid-19 representou para o TCE/SC e sua colaboração com gestores e outros órgãos, exigindo adaptação, flexibilidade e características de liderança inéditas
	Mudanças significativas e legado (COLLIER; COLLIER, 1991)	Tendências e sugestões para incorporação de aprendizagens do primeiro ano da pandemia pelo TCE/SC e suas relações

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Na coleta e análise dos dados, a pesquisadora buscou observar os elementos relacionados a essa base para a análise. Contudo, o texto encontra-se estruturado sem seguir a mesma sequência, dado que há interfaces entre esses elementos, bem como houve mudanças no curso da pesquisa. Buscou-se, portanto, seguir estrutura narrativa que fizesse mais sentido à análise desenvolvida na pesquisa e às conclusões que dela resultaram.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

3.1.1 Conceito e tipologia do controle

Sobre a necessidade de existência de controle ao poder estatal, em um dos textos da obra “O Federalista”, o de número 51, extrai-se:

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo: mas, quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados e o segundo obrigá-lo a cumprir as suas obrigações. A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência desse meio está demonstrada pela experiência (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 318).

Controle, segundo o dicionário, pode ser entendido como fiscalização, verificação, exame, supervisão (BUENO, 2000). No âmbito da administração pública, Meirelles (2017, p. 830) define controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”.

Sobre os inúmeros mecanismos de controle a que a Administração Pública se sujeita no Estado de Direito, Mello (2014) justifica que os mesmos servem para impedir que ela se desvie de seus objetivos e descumpra os preceitos legais, acabando por desprezar os interesses públicos e individuais dos seus administrados.

Di Pietro (2019) define controle da administração pública como o poder que exercem sobre ela os Poderes do Estado, a saber, Judiciário, Legislativo e Executivo, com a finalidade de garantir a sua atuação de acordo com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como o da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade. A autora cita, ainda, a possibilidade do controle popular, também chamado controle social, trazendo-o como o meio mais eficaz de controle da administração pública.

No mesmo sentido, Gasparini (2012, p. 1039) traz o conceito de controle da administração pública como a “atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente”.

O controle sobre a administração pública no Brasil é exercido por um Sistema de Controle, o qual, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, é composto por órgãos,

poderes e pela própria sociedade, que exercem o controle interno e o controle externo (BRASIL, 1988).

A distinção entre os dois tipos de controle, o externo e o interno, leva em consideração a posição do controlador em relação ao controlado (GASPARINI, 2012; DI PIETRO, 2019). O controle interno, também identificado como exercício da autotutela, é realizado pelos órgãos internos de cada estrutura estatal (MELLO, 2014), enquanto o controle externo é realizado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da administração, situando-se nesta espécie o controle realizado por instituições políticas, técnicas ou precipuamente jurídicas (MEDAUER, 2020).

Assim, o controle externo, quando exercido dentro do próprio aparato do Estado, é chamado controle externo institucional e é exercido pelo Poder Legislativo (Controle Parlamentar), pelos Tribunais de Contas (Controle Técnico-multidisciplinar), pelo Judiciário e Ministério Público (Controle Judicial). De outro lado, tem-se o controle externo realizado pela própria sociedade, o também chamado controle social, que pode ser exercido diretamente pelo cidadão ou por meio da imprensa, organizações não governamentais, conselhos etc.

3.1.2 Sistema de Controle

O Sistema de Controle decorre da própria ideia de *accountability* a que se sujeita o Poder Público, a qual já estava contida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que em seu art. 15 preceituava: “A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”.

Segundo Heidemann (2014, p. 313), a palavra que mais se aproxima do significado de *accountabilty* é “responsabilidade”, e essa deriva do latim “*re+spondere*”, que unidas significam “prometer em resposta”, “corresponder”, enquanto o próprio termo *accountabilty* deriva de “*ad+computare*” que significa “contar para; prestar conta a; dar satisfação a; corresponder à expectativa de”.

O termo não possui tradução literal para o português, o que foi ressaltado por Campos (1990), seja sob a ótica do vocábulo em si, seja pelo fato de que, segundo a autora, no Brasil não haveria a prática de prestar contas, sobretudo no seu sentido mais amplo, o que compromete a democracia. Rocha (2011, p. 17) destaca que não há menção expressa do termo *accountabilty* na legislação brasileira, sendo que o que mais se aproxima a tal vocábulo seria a expressão “prestação de contas” e que a previsão legal do dever de prestar contas e do

juízo político dos chefes de governo, demonstra a intenção do legislador pátrio de tornar esses últimos *accountable* perante a sociedade.

Desse direito da sociedade de pedir contas e o conseqüente dever do agente público de prestá-las, tem-se a classificação, segundo O'Donnell (1998) de dois tipos de *accountability*: a vertical e a horizontal. A primeira está relacionada ao controle realizado pela própria sociedade, por meio dos seus cidadãos, sobre seus governantes e burocratas, sendo o processo eleitoral seu principal instrumento, além de mecanismos de democracia direta, como o plebiscito e a consulta pública. O autor elenca, ainda, as ações de controle pelas organizações da sociedade e da mídia (*accountability* vertical não eleitoral ou *accountability* social). Sobre a *accountability* horizontal, o autor traz a seguinte definição:

[...] a realização empreendida por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar, e/ou punir ações (ou, eventualmente, inações) de outra instituição estatal (ou funcionário individual) que presumem ilegais, tanto baseados em atos de suposta transgressão como de corrupção. Este conceito de *accountability* horizontal delimita um tipo específico de interação entre instituições estatais, mais estreito que o vasto conjunto de intercâmbios entre elas. Em todos os casos de *accountability* horizontal, uma instituição estatal, diretamente, ou através da mobilização de outra instituição estatal (frequentemente um tribunal), se dirige a outra instituição estatal, com base em argumentos legais, a respeito de ações (ou inações) presumidamente ilegais por parte desta (O'DONNELL, 2007, p. 114).

Rocha (2011, p. 27) define o termo *accountability* como sendo “um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitem ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes”, ou seja, *accountability* está ligada diretamente ao conceito de controle, podendo ser esse exercido diretamente pelo cidadão, ou, por meio de organizações e instituições, conforme antes visto.

Abrucio e Loureiro (2004, p. 1) trazem a definição de *accountability* democrática ou responsabilização política, como sendo “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constringidos a responder, ininterruptamente, por seus atos e omissões perante os governados”.

Os autores apresentam quadro relacionado à *accountability* democrática, em que trazem como suas formas: o processo eleitoral, o controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004).

Loureiro e Teixeira (2011, p. 12), ao tratarem dos efeitos do controle sobre a ordem democrática, partem da definição de O'Donnell (2007) de *accountability* horizontal para caracterizar o sistema de controle como “uma rede de ações e de instituições dedicadas à promoção da transparência e da responsabilização na gestão dos recursos públicos”, ressaltando

que as ações dos órgãos que exercem a *accountability* horizontal são bastante amplas, englobando a supervisão de atos administrativos, bem como a sanção de agentes públicos, inclusive com cassação de seus mandatos.

Os autores defendem que “a diversidade e multiplicidade de órgãos e instrumentos de controle é, em princípio, benéfica, no sentido em que mais controles significam, potencialmente, mais promoção da transparência e da responsabilização da ação estatal” (LOUREIRO; TEIXEIRA, 2011, p. 11).

Como processo contínuo, que envolve múltiplos agentes e suas relações, e para além da metáfora geométrica vertical-horizontal, Schommer *et al.* (2015) analisam a *accountability* transversal e sistêmica, nas quais ocorrem interações entre agentes incumbidos do controle institucional e agentes de controle social.

Essas interações incluem a possibilidade de coprodução da informação e do controle, definida como um processo de “engajamento mútuo e contínuo entre produtores regulares de informação e controle na administração pública (agências governamentais) e usuários e demais interessados em informação e controle (cidadãos, individualmente ou organizados em conselhos, grupos e associações)” (SCHOMMER *et al.*, 2015, p. 1377).

A *accountability* sistêmica mencionada por Schommer *et al.* (2015) pode ser uma possibilidade para a atuação conjunta e coordenada dos órgãos do sistema de controle, partindo-se da ideia de sua interdependência, que é abordada no item 3.2.2.2.

Reforçando a relevância do papel dos órgãos de controle para o fomento da *accountability* e da transparência na administração pública, Ferreira Júnior (2021, p. 175) traz considerações sobre a aprovação, pela Assembleia Geral da ONU, da Resolução A/69/228, em 19 de dezembro de 2014 (ONU, 2014), acompanhando a Resolução A/66/209, 22 de dezembro de 2011:

Além de reconhecer que as EFS somente podem desempenhar suas atribuições de maneira objetiva e eficaz se forem independentes da entidade auditada e se estiverem protegidas de qualquer influência externa, a comunidade internacional dos Estados reconhece também o importante papel dessas entidades na promoção da eficiência, *accountability*, efetividade e transparência da administração pública, o que, por sua vez, contribui para a consecução dos objetivos e das prioridades de desenvolvimento nacional e internacional.

No mesmo sentido, Cardoso (2020, p. 99) menciona que a Declaração de Moscou, aprovada no Congresso da Intosai, realizado na Rússia em 2019, previu que os tempos atuais exigem que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizem trabalhos de qualidade, “e requerem a reavaliação do seu papel no processo *accountability* governamental” e que isso

perpassa por manterem sua independência em relação aos órgãos e poderes fiscalizados. Ressalta que, para tanto, de um lado as EFS “devem evitar interferir nos processos de tomada de decisão, formulação de políticas públicas e gerenciamento do governo, mas podem agregar valor dando importância para tópicos estratégicos, complexos e sensíveis através da emissão de recomendações.”

Desse modo, extrai-se do conceito de *accountability* que o controle sobre a administração pública pode e deve ser exercido por diferentes atores do sistema, buscando-se os benefícios dessa atuação conjunta e coordenada, fazendo uso da complementaridade de suas competências e expertises, na busca do aperfeiçoamento desse controle.

Como visto, ainda é possível ampliar esse conceito para abarcar a interação desses órgãos de controle com a própria gestão pública, não sob a forma de controle fiscalizatório e punitivo, mas um controle colaborativo que busca o aprimoramento das ações desses gestores, com a finalidade de atribuir mais qualidade às políticas públicas delas decorrentes.

Entretanto, reconhece-se que a interação entre órgãos de controle apresenta desafios, que perpassam pelo equilíbrio entre sua independência e interdependência, a falta de conhecimento recíproco sobre suas estruturas e atribuições, receio de perda do protagonismo nas ações, dentre outros.

De igual forma, muitos são os dilemas para a aproximação do controle com a gestão pública, do que se pode destacar o risco para a independência desses agentes, assim como um certo grau de desconfiança de ambas as partes quanto às consequências dessa colaboração.

Serão abordadas essas e outras dificuldades para a implementação da *accountability*, mediante a interação entre órgãos de controle, entre si e com os gestores públicos, com base no que se extraiu da análise das ações e das entrevistas objeto dessa pesquisa.

No próximo item discorre-se sobre alguns aspectos relacionados aos Tribunais de Contas, como órgão do Sistema de Controle, e, ainda, sobre as formas, limites e desafios da colaboração com o gestor público e com outros órgãos desse Sistema.

3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O Tribunal de Contas no Brasil foi instituído por meio do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890 (BRASIL, 1890), editado a partir de iniciativa Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca, que trouxe na exposição de motivos as justificativas para a criação de tal órgão, da qual extrai-se os seguintes trechos:

[...] e à medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...] Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças (BARBOSA, 1999, p. 254-257).

O Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e Tribunais de Contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro) (TCU, 2019).

Com relação às competências dos Tribunais de Contas, Britto (2005), menciona as previstas na CRFB/88, mais especificamente no seu artigo 71 e na parte final do artigo 73, e que, segundo o autor, podem ser assim classificadas: judicante, fiscalizadora, opinativa, consultiva, normativa, informativa, sancionadora, corretiva, auto-organizativa, entre outras, e que possibilitam o cumprimento de sua função de órgão de controle externo.

O TCU, no âmbito federal, tem sua composição, competências e atribuições descritas na CRFB/88. E, por força do que estabelece o art. 75, as normas dispostas sobre o TCU “aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (BRASIL, 1988, p. 1) e, conforme prevê o seu parágrafo único, cabe às Constituições Estaduais dispor sobre os Tribunais de Contas respectivos.

Em seus artigos 70 a 75 (Título IV – Capítulo I), a CRFB/88 versa sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Dando-se aqui destaque para os artigos 70, 71 e 74, conforme segue.

O Art. 70 discorre sobre a fiscalização da administração pública, por intermédio do controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores

públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988).

Em seu Art. 71, a CRFB/88 prediz que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será efetuado com a colaboração do TCU, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas emantadas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
- VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas proporcionais ao dano causado ao erário;
- IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. [...] (BRASIL, 1988).

Ainda, tem-se o art. 74 CRFB/88 que trata do sistema de controle interno e que determina que o mesmo deve ser mantido, de forma integrada, pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O dispositivo constitucional elenca as finalidades desse sistema, dentre as quais destaca-se a de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”. Além disso, dispõe sobre a possibilidade de denúncias de ilegalidades e irregularidades serem feitas por “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato” perante o Tribunal de

Contas, acrescentando a esse, portanto, mais uma competência, além do rol constante do acima mencionado art. 71.

Art. 74. [...]

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

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

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1988).

Teixeira (2017, p. 212-213) traz que, entre tantas atribuições, os TCs emitem parecer prévio sobre a gestão orçamentária dos chefes do Executivo, contas que serão posteriormente julgadas pelo Poder Legislativo, bem como julgam, diretamente, os atos dos demais administradores do dinheiro público. O autor resume que os TCs são órgãos voltados para o controle orçamentário de todas as instituições públicas, inclusive deles próprios. Ressalta o autor que a atuação dos TCs, quando bem conduzida, pode aumentar a eficiência do gasto público, bem como reduzir o risco de corrupção e, assim, possibilitar que haja mais recursos disponíveis para o desenvolvimento de políticas públicas.

Contudo, em pesquisa baseada em dados levantados entre dezembro de 2016 e janeiro de 2017 em portais dos TCs brasileiros, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) os descrevem como instituições insuladas da sociedade e com baixo nível de *accountability*, no nível de controle que a sociedade ou outros poderes exercem sobre seus atos. Os autores concluem que os TCs não são *accountable* - quanto às informações úteis que produzem a fim de possibilitar o controle sobre os atos da administração pública, seja por parte da sociedade ou dos demais poderes e órgãos pertencentes ao Sistema de Controle. Assim, consideram que os TCs não vêm contribuindo para o fortalecimento da democracia.

Teixeira (2017, p. 212), discorrendo sobre as competências dos TCs, afirma que, “apesar de órgãos do Estado são ilustres desconhecidos da maioria dos brasileiros”.

De outro prisma, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 16), ao avaliarem os Tribunais de Contas no Brasil a partir da CRFB/88, destacam que identificaram inovações, como a implantação de sistemas informatizados de controle das contas públicas, bem como de

ouvidorias, de escolas de contas, de serviços como “disque denúncia”, “canal do cidadão” e “fale com o presidente”. Afirmam que essas medidas ampliam a transparência das contas governamentais, além de estabelecer uma relação mais intensa com a sociedade, incentivando o controle social e concluem que Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 19), em seu conjunto, tais inovações têm contribuído para alterar gradativamente o perfil institucional desses órgãos e sua imagem.

Sobre algumas críticas que são dirigidas aos TCs, Lima (2021, p. 63) traz um elenco em que as diferencia conforme o que ele considera ser a sua origem: a) dos juristas, que consideram excessiva a atuação fiscalizatória e punitiva desses órgãos, gerando medo nos gestores públicos que evitam tomar decisões por conta do receio de punição, o chamado “apagão das canetas”; b) dos acadêmicos e pessoas ligadas ao controle social, que alegam que tais órgãos são muito suscetíveis a pressões políticas, emanando decisões casuísticas e brandas por conta da proximidade que julgadores tem de alguns gestores; c) integrantes dos TCs, que trazem as limitações e deficiências observadas no desenho e na prática da instituição.

Lima (2021, p. 64) conclui que, “em comum, talvez, a avaliação seja de que o controle externo não está sendo exercido na dose certa e no momento oportuno”.

Diante das crises financeiras de alguns estados da federação, a exemplo do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, surgiram muitas indagações a respeito da omissão da atuação dos TCs a fim de evitar esse cenário (LIMA, 2021, p. 66). Sobre esse tema, Cardoso (2020, p. 102) analisou a atuação do TCE/SC no controle da dívida pública, e conclui que

Há necessidade de superação da concepção formalista do controle que atualmente é feito, dada a possibilidade de adoção de uma postura que permita a detecção de desvios não apenas relacionados aos princípios da legalidade, mas também da economicidade, eficiência e eficácia da gestão da dívida.

Nesse mesmo sentido, muitas são as críticas que contestam o conteúdo das análises realizadas pelos TCs, sob o argumento de que há uma preocupação excessiva com formalidades ou verificação da legalidade dos atos, sem avançar para os demais aspectos, deixando, assim, de contribuir para o aprimoramento da administração pública. Diante desse e outros aspectos limitadores da atuação dos TCs, Rocha (2013, p. 76) conclui que “na grande maioria dos tribunais de contas brasileiros não se verifica uma maior preocupação com a dimensão substantiva da *accountability*, já que as informações produzidas por esses órgãos não atendem aos anseios e, principalmente, às necessidades da sociedade.”

Lima (2021, p. 86), após discorrer sobre essas limitações na atuação dos TCs, delinea cenários possíveis para o futuro dessa instituição, e o pior deles seria a sua extinção e substituição por outros modelos de controle. O autor pondera que tal cenário não é o desejável, mas frisa “que não significa que seja impossível”. E conclui que essa possibilidade pode ser fortalecida “caso os TCs não alcancem, perante a opinião pública, o conceito de terem atuado com efetividade no enfrentamento da pandemia da Covid-19.”

Acerca desse ponto específico, relacionado à capacidade de contribuição dos TCs para o aprimoramento da administração pública, traz-se mais elementos no item abaixo, que trata da colaboração do controle externo com o gestor público.

3.2.1 Atuação Colaborativa dos Tribunais de Contas com os Gestores Públicos

Ferreira Júnior (2021, p. 126) discorre sobre os benefícios do controle colaborativo e preventivo dos TCs e aborda o seu caráter complementar à atuação repressiva:

Obviamente, não se cogita a extinção das formas tradicionais de controle com viés repressivo e sancionatório. Busca-se complementaridade – a utilização de métodos que se insiram no contexto do direito e da Administração Pública para revelar tendências controladoras que estimulem transparência, eficiência, economicidade, eficácia e efetividade.

Acerca dessa convivência das competências orientadora e punitiva dos Tribunais de Contas, Ferreira Júnior (2015, p. 139-141), defende o uso das duas vertentes de controle, denominando-as como “modalidade branda” ou “*soft power*” e “versão dura” ou “*hard power*”:

E esse poder de fiscalização dos Conselhos de Contas deve ser exercido em suas duas vertentes: na modalidade branda que, pela competência pedagógico-orientadora, se utiliza da persuasão, da atração, da orientação e do convencimento; e na versão dura, que lança mão da coerção, intimidação e punição.

Quanto ao primeiro, também denominado de *soft power*, os Tribunais de Contas devem se utilizar de mecanismos de controle consensual da administração pública [...]. Nesse cenário, as Cortes de Contas devem adotar controles que promovam e incentivem boas práticas de administração pública por parte de seus jurisdicionados. É uma nova feição do controle preventivo que é realizado atualmente, mas que deve contar com um perfil mais proativo por parte dos Tribunais de Contas, no sentido de estimular os administradores públicos ao seu engajamento com instrumentos e práticas de modernização e melhoria da gestão pública [...].

No que diz respeito ao segundo modo de exercer o controle por meio do *hard power*, ou seja, do tradicional controle reativo, protetivo repressivo, de cunho sancionatório, muito utilizado pelos Tribunais de Contas, ele não deve ser abandonado, mas, ao lado dele, é preciso buscar cada vez mais a adoção do controle indutor de boas práticas de governança pública, com uma atuação mais proativa dessas instituições.

Tratando da atuação preventiva e concomitante dos TCs, com viés pedagógico, Ferreira Júnior (2021, p. 113) faz uso de uma metáfora, e o compara à figura de um cão-guia. Para o controle *a posteriori*, utiliza-se da figura de um cão de caça, ao controle preventivo e concomitante, com viés fiscalizatório, associa à imagem de um cão de guarda. Sustenta que, para que a atuação dos TCs seja efetiva, deve contemplar as três espécies de controle, mas defende o uso primordial da forma preventiva e concomitante, contudo, ressalta que não se pode renunciar “às atribuições inerentes a um cão de caça, principalmente quando a atuação vigilante daqueles dois não forem suficientes para prevenir o dano aos cofres públicos.”

Diante disso, não desconsiderando a importância e o lugar da atuação fiscalizatória e punitiva dos TCs, busca-se, na presente pesquisa, dar ênfase ao controle preventivo e colaborativo. Teixeira e Gomes (2021, p. 414) a ele se referem como sendo “um novo tempo para o controle externo” e ao “futuro dos Tribunais de Contas”, em que é privilegiado o diálogo e a cooperação, e não a sanção e a repressão, abrindo espaço para a participação prévia do controle na gestão, com vistas a contribuir com a qualidade das políticas públicas.

Acerca da atuação orientativa e preventiva do Tribunal de Contas, Rocha (2003, p. 233) a considera essencial, entendendo como função primordial do controlador prestar o auxílio ao controlado, com vistas a cooperar para a produção de bens e serviços públicos. Para o autor, é necessário que o controle atue concomitantemente às diversas etapas desse processo de tomada de decisão. Sustenta que, diante da observação de disfunções deveria ser promovida “a interação entre gestores e controladores, para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação e, quando possível, na superação das causas, bem como estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.”

Azevedo (2017, p. 137) observa que a competência orientativa/pedagógica dos Tribunais de Contas permeia diversas das suas competências, citando o caso das auditorias operacionais, em que se contribui, por meio de recomendações, com o aperfeiçoamento da gestão pública, bem como sustenta que, no desempenho de sua competência julgadora, os TCs formulam recomendações a fim de que os gestores públicos reordenem seus atos e condutas administrativos.

Ressalta o autor que “todas essas ações, embora formalmente inseridas em competências específicas previstas na Constituição Federal, também possuem nítido caráter educativo e, portanto, merecem ser estudadas no âmbito da competência pedagógica.” O mesmo autor (p. 137) completa o rol das medidas orientadoras dos TCs mencionando a competência para respostas consultas, e ressalta o seu potencial pedagógico.

No tocante às respostas dos TCs às consultas formuladas pelos gestores públicos, Ferreira Júnior (2021, p. 120) defende que “são um elemento fundamental de controle preventivo, além de ser uma das formas de materialização da função pedagógica daquelas instituições, pois, por meio delas, é possível prevenir irregularidades e corrigir tempestivamente rumos na gestão pública.”

Fernandes (2016, p. 324) discorre sobre a importância da atuação orientativa, por meio de respostas a consultas, e prossegue focalizando o aspecto preventivo dessa ação por parte dos Tribunais de Contas, a qual, segundo o autor, colabora para a eficiência da administração pública:

Uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas é a de responder consulta. Como regra, as máximas autoridades dispõem de órgão de consultoria jurídica e de controle interno que podem prestar o serviço especializado nessas áreas. Ocorre que, dada a especificidade da ação do controle externo e a complexidade da matéria, por vezes a prévia interpretação da norma ou da tese torna-se extremamente recomendável. Em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. Para esses, a ação preventiva resultante tem mais largo alcance, porque o controle orientador é muito mais eficiente do que o repressivo.

Azevedo (2017, p. 118) defende a importância do desempenho da competência orientativa dos Tribunais de Contas como forma de colaboração com o gestor público e para o aprimoramento da gestão:

É fundamental, então, que o Tribunal atente-se para as necessidades dos jurisdicionados e, de forma prévia e consensual, exerça o seu poder de informação e transmita conhecimento aos agentes públicos, de modo a instruí-los e a capacitá-los para os desafios rotineiros da gestão, evitando, assim, que sejam cometidos erros e desperdiçados recursos públicos por equívocos dos jurisdicionados.

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 71) extraem de entrevistas realizadas que gestores e técnicos do Executivo entendem que “os TCs deveriam desenvolver mais ações no sentido de prevenção e de orientação aos administradores públicos, como forma de reduzir as irregularidades no planejamento e na execução dos gastos públicos.”

Nesse mesmo sentido, Azevedo (2017, p. 142) defende que a cooperação entre TCs e gestores públicos, por meio de práticas pedagógicas, reforça as bases de poder do controle:

Ao substituir a base de poder coercitiva pela informacional, a tendência, segundo French e Raven, será a redução (ou até a eliminação) dos efeitos colaterais decorrentes da sanção. Assim, o poder de referência que, até então, afetava negativamente a relação, tenderá a mudar o seu sentido para somar-se ao novo poder informacional. Na prática, as medidas pedagógicas agregarão maior quantidade de bases de poder

para os Tribunais de Contas e o controle – por meio da cooperação - tornar-se-á mais sólido.

O mesmo autor (p. 156), ressaltando a importância dessa cooperação, destaca que isso se justifica se considerarmos que a “satisfação do bem comum” é um interesse compartilhado entre controle e gestores públicos:

Fundamentando-se nesse arcabouço teórico, a competência pedagógica surge como forma empática e mais efetiva de os Tribunais de Contas lidarem com os seus jurisdicionados com vistas a auxiliá-los na resolução das demandas locais. Considerando que tanto os órgãos de controle externo, como os Municípios e demais jurisdicionados possuem como objetivo a satisfação do bem comum, devem esses atores cooperar para a consecução dessa finalidade.

Na mesma linha, Loureiro e Teixeira (2011, p. 76), consideram que os órgãos de controle e os gestores públicos precisam pactuar objetivos comuns, mediante o diálogo, superando desconfiças, cientes de que “a função de ambos é garantir a legalidade e a eficiência do uso de recursos públicos.”

Teixeira e Gomes (2021, p. 406) reforçam a importância do papel de instituições como o Tribunal de Contas, no sentido de apoiar o gestor público, mediante direcionamentos normativos e apoio consultivo, a fim de contribuir para a oferta de melhores resultados à sociedade, de forma que esse gestor perceba que “não está sozinho nessa missão e precisa olhar com menos desconfiança para os apoios externos.”

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 31) destacam que há a “expectativa de que os TCs atuem de forma mais educativa do que punitiva”, e que, “ao se aproximarem dos gestores públicos, os tribunais perdem a imagem de algozes.” Dessa forma, evitariam o levantamento por Loureiro e Teixeira (2011, p. 71), que é a dificuldade de construção de diálogo e o impedimento do aprendizado mútuo, o que “poderia ser muito rico na medida em que ambos teriam muitas experiências a compartilhar.”

Nesse mesmo sentido, Azevedo (2017, p. 142) traz o efeito da confiança no gestor público, em substituição ao medo, como resultado de uma postura mais próxima, consensual e transparente do órgão controlador:

Outro benefício das medidas pedagógicas consiste na criação de um ambiente transparente e consensual. Ao mudar a base de poder coercitiva para a informacional, ou para a de perito, por exemplo, espera-se que o efeito colateral de fuga do campo de visão do controlador deixe de existir (RAVEN, 1993, p.5). Isso porque o temor da sanção será diminuído e o gestor bem-intencionado poderá contar com o Tribunal de Contas para auxiliá-lo em casos pontuais.

O possível risco relacionado à perda de independência dos TCs, por conta da sua aproximação com seus fiscalizados, é afastado por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 80) com a afirmação de que “maior interligação e entrosamento do Tribunal de Contas com o gestor público podem ser feitos mediante a manutenção e o reforço de sua autoridade”.

Para resultar em melhoria da gestão, essa aproximação deve se dar através da intensificação do diálogo entre TCs e gestores públicos, conforme ressaltam Loureiro e Teixeira (2011, p. 69):

é necessário investir na ampliação desse diálogo com o objetivo de adequar a atividade de controle e a rotina dos controlados à melhoria da gestão. Ou seja, o controle não deve ser um fim em si mesmo, mas precisa ter como objetivo primordial a melhoria da gestão pública como um todo. Para tanto, a linguagem entre ambos precisa estar afinada, sobretudo no que se refere ao objetivo de maior eficiência das políticas públicas.

Defendem os autores (p. 73) que “a relação de aprendizado entre controladores e controlados deve ser uma via de mão dupla: do mesmo modo que os gestores devem saber quais são os parâmetros da fiscalização, os controles também têm de conhecer e aprender constantemente sobre as necessidades da gestão”. Tal perspectiva é corroborada por Ferreira Júnior (2015, p. 135), quando afirma que um controle que “mantém uma relação de simbiose com o controlado, que alimenta um círculo virtuoso de boas práticas na administração”, resulta na promoção da boa governança pública.

Ainda que se valorize esse tipo de atuação, nem sempre se verifica sua realização na prática cotidiana, a exemplo do que se extrai das entrevistas de alguns gestores públicos e integrantes do TCE/SC e MPSC, em que se verifica a existência de resistências a essa aproximação, que serão abordadas em item próprio.

Pestana, Bernardo e Costa (2020) trazem reflexões sobre o isolamento dos tribunais de contas, tanto em relação à sociedade quanto a outros órgãos, o que destacou ficou mais evidente na pandemia da Covid-19, e propõem uma atuação mais colaborativa com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Em vista disso, os Tribunais de Contas devem buscar novas formas de atuação, fundadas na comunicação e na articulação com o cidadão e demais atores que compõem a esfera pública, com vistas a proporcionar o exercício de um controle que, para além do caráter punitivo, privilegie a colaboração para o pleno e célere atendimento das demandas sociais.

Nesse contexto, a abertura dos Tribunais de Contas aos cidadãos, aos agentes públicos e à iniciativa privada é capaz de trazer ganhos a todos os envolvidos. De início, menciona-se que a efetiva colaboração entre esses atores possibilitaria a coprodução de soluções para os desafios enfrentados pelos gestores públicos, resultando no

fortalecimento do papel orientador, pedagógico e preventivo das Cortes de Contas, em mais segurança ao administrador público na tomada de decisão e no aprimoramento da prestação dos serviços à sociedade.

Teixeira e Gomes (2021, p. 403) defendem a atuação preventiva dos TCs diante das crises, a fim de prestar auxílio aos estados e municípios no resgate do equilíbrio financeiro e fiscal, demonstrando um controle externo preocupado “não apenas com a atuação *a posteriori*, mas também com o regime de cooperação com os demais atores democráticos para se alcançar os objetivos da boa gestão dos recursos públicos.”

Azevedo (2017, p. 143) traz a importância das orientações fornecidas pelos TCs aos gestores públicos, tanto por meio de respostas às consultas, quanto por meio de realização de cursos, seminários, publicação de cartilhas ou manuais, e conclui que “com gestores capacitados e seguros quanto à forma de atuar, as políticas públicas tenderão a ser mais efetivas.” Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 18) destacam que em alguns estados, os TCs promovem, de maneira sistemática, tais eventos, inclusive com interação *online*, e afirmam que isso representa uma maior proximidade desses Tribunais com seus entes fiscalizados e com a sociedade em geral.

Ainda, Azevedo (2017, p. 135) enfatiza a relevância de que o tema dos cursos organizados pelos TCs tenha sido discutido e definido juntamente com os jurisdicionados, ou, ainda, que o assunto seja eleito pelo Tribunal com base em identificação de falhas comuns e repetidas nos processos de controle. E conclui que “pouco (ou nada) adiantará para os gestores, se o tema eleito não puder ser aproveitado pela Administração, daí a importância do diálogo prévio entre controlado e controlador para definir a agenda”.

Para fins da presente pesquisa, não olvidando das demais formas de colaboração do controle externo com o gestor público, maior enfoque é dado às orientações fornecidas pelo TCE/SC, no período do primeiro ano da pandemia da Covid-19, por meio de processo de consulta e, ainda, por outros meios que foram usados mais intensamente ou, ainda, inovados, inclusive informais.

Considerando que a análise é feita com base na experiência do TCE/SC, e diante da importância do processo de consulta e seus trâmites para as conclusões sobre a sua efetividade como meio de colaboração com o gestor, sobretudo diante da celeridade das demandas apresentadas pela administração pública, o que ressaltado durante a pandemia, o item seguinte abordará o regramento desse procedimento no âmbito do Tribunal catarinense.

3.2.1.1 Processo de Consulta no âmbito do TCE/SC

Por força do princípio da simetria, os preceitos da Constituição Federal relacionados ao TCU, são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios, que devem reproduzi-los nos textos de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

No caso de Santa Catarina, a Constituição Estadual reproduz, em seu art. 59, com os devidos ajustes para a atuação no âmbito estadual, todas as competências previstas para o TCU no art. 71 da CRFB/88.

Observa-se que o legislador catarinense acrescentou¹ àquelas, no inciso XII do art. 59, a competência do TCE/SC para “responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita a sua fiscalização”.

Portanto, em Santa Catarina, a essa competência orientativa do TCE/SC o Poder Legislativo conferiu *status* constitucional, o que demonstra a sua relevância. Fernandes (2016, p. 324) afirma que “uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas é a de responder consulta.”.

A competência do TCE/SC para responder a consultas consta, também, no inciso XV do artigo 1º da sua Lei Orgânica (LC 202/2000) que, em seu §3º, confere caráter normativo às decisões proferidas em processos de consulta:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei: [...] XV - responder consultas de autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização; [...] § 3º As decisões do Tribunal de Contas em processo de consulta, tomadas por no mínimo dois terços dos Conselheiros que o compõem, têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese.

Por sua vez, o seu Regimento Interno (RI/TC), instituído pela Res. N.TC 06/2001, prevê a competência de responder consultas em seu artigo 1º, inciso XV², e regulamenta o procedimento em seu Capítulo VIII. Ainda, em seu art. 127, inciso IV, confere-lhe o caráter de urgência, na seguinte hipótese: “Art. 127. Consideram-se urgentes, e nesta qualidade terão

¹ Ressalta-se que o TCU, por meio de sua Lei Orgânica (Lei n. 8.443/1992), assim como o fez o TCE/SC, inseriu no rol de suas competências, no inciso XVII do art. 1º “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição do Estado e na forma da legislação vigente, em especial da sua Lei Orgânica: [...] XV - responder consultas de autoridades competentes sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita à sua fiscalização.

tramitação preferencial, os papéis e processos referentes a: [...] IV – consulta que, pela sua natureza, exija imediata solução”.

Oportuno registrar que, por meio da Resolução N. TC 149/2019, que iniciou sua vigência em 1º de julho de 2019, o TCE/SC aprovou a sua nova estrutura administrativa, em que ocorreu uma série de alterações, incluindo a criação e a extinção de diretorias técnicas, e reordenação das suas competências.

A alteração que se dá enfoque é a extinção da então denominada Consultoria-Geral (COG), que detinha, dentre outras, a competência de analisar e emitir parecer nos processos de consultas no âmbito do TCE/SC.

Conforme consta da Exposição de Motivos apresentada pelo Presidente do TCE/SC, nos autos do processo PNO 19/00346700:

Já no que tange à Coordenadoria de Consultas, considerando a especialização das diretorias técnicas que atuam no exercício do controle externo, propõe-se o deslocamento da atribuição para responder consultas para as referidas diretorias, observada a competência material de cada uma.

Entende-se que a competência para responder consultas ficando a cargo das diretorias técnicas - que promovem o controle dos atos da Administração Pública -, possibilitará coerência e homogeneidade entre a orientação e a fiscalização realizadas pelo Tribunal de Contas, conferindo segurança jurídica aos jurisdicionados.

Portanto, a partir da vigência da Resolução N. TC 149/2019, a resposta à consulta formulada ao TCE/SC, por meio de emissão de parecer, é elaborada pela diretoria técnica específica que detém a competência para analisar os atos administrativos, conforme a sua natureza, o que aproxima a orientação dos critérios aplicados na fiscalização.

Alterações significativas foram realizadas nos dispositivos regimentais que regem o processo de consulta no âmbito do TCE/SC. Tais mudanças ocorreram durante o ano de 2020 e por se considerar que a pandemia contribuiu para a aprovação dessas alterações, opta-se pela sua abordagem, de forma específica, no capítulo 5, que trata das alterações havidas durante a pesquisa.

A seguir, trata-se da possibilidade de colaboração entre Tribunais de Contas e outros órgãos que exercem o controle externo da administração pública, levando em conta aspectos da sua autonomia e independência e também da interdependência entre eles como parte de um sistema.

3.2.2 Colaboração dos Tribunais de Contas com Outros Órgãos do Sistema de Controle

3.2.2.1 Autonomia e Independência dos Tribunais de Contas

Desde a sua criação, conforme evidencia o texto de 1890 de Rui Barbosa (1999), extrai-se a importância da autonomia e independência dos Tribunais de Contas, a fim de que possam desempenhar suas competências constitucionais e legais.

Embora se possa extrair diferenciações conceituais dos termos autonomia e independência (TEIXEIRA, 2017), ressalta-se que a pesquisadora não terá a preocupação de distingui-los, entendendo que a existência de um possibilita a existência do outro e ambos coexistem durante a atuação dos TCs. Faz-se essa opção, também, porque alguns autores aqui referenciados, de igual forma, não os distinguem.

A autonomia dos TCs decorre do disposto no art. 73 da CRFB/88 que trata da composição do TCU, dos requisitos, da forma de provimento e das garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens do cargo de ministro. Dispõe que o órgão terá quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional e que exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 96, que trata da autonomia orgânico-administrativa dos tribunais judiciais.

Desse modo, como destaca Teixeira (2017, p. 212), a autonomia dos TCs fica mais evidenciada na medida em que eles administram seus próprios orçamentos, possuem corpo de servidores sujeitos ao regime estatutário, são responsáveis por disciplinar seus regimentos internos e leis orgânicas, seus conselheiros (TCs) e ministros (TCU) possuem as mesmas garantias de vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade dos desembargadores e ministros de tribunais judiciais. E, arremata afirmando que é esse conjunto de instrumentos institucionais que garante a independência dos TCs no desempenho de suas funções.

A independência do Tribunal de Contas em relação aos demais poderes e órgãos do Estado é motivo de discussão. Para alguns autores, o TC se insere dentro do Poder Legislativo, sendo desse um órgão auxiliar, baseando-se, em suma, na expressão “com auxílio” utilizada no art. 71 da CRFB/88. Nessa linha, Martins (2008, p. 56), afirma que “quem exerce o controle externo é o Congresso Nacional (Poder Legislativo) e quem é poder acólito, vicário, auxiliar, ancilar é o Tribunal de Contas.”.

Entretanto, Britto (2005, p. 63) defende a total autonomia e independência do Tribunal de Contas em relação ao Poder Legislativo, por considerar que quando a CRFB/88 diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da

União”, está se referindo ao mesmo tipo de atuação do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Explica o autor que se trata de uma só função com dois diferentes órgãos: a função jurisdicional, com a obrigatória participação do Poder Judiciário e Ministério Público, e a função controle externo, com a necessária intervenção do Parlamento e do Tribunal de Contas.

Teixeira (2017, p. 212), afirma que os TCs, muito embora sejam o principal órgão de auxílio ao Legislativo na fiscalização financeira da administração pública, não pertencem a nenhum dos poderes constituídos. Também ressalta que a expressão “auxiliar” deve ser entendida no sentido de que cabe aos TCs prestarem apoio e subsidiarem o controle externo exercido pelo Poder Legislativo e nunca interpretado como subordinação a ele.

Conforme destaca Britto (2005, p. 63-65), a atuação dos Tribunais de Contas se dá ao lado do Poder Legislativo, e não dentro dele, inclusive exercendo atividades que “nascem e morrem do lado de fora das Casas Legislativas”, sem qualquer participação dessas últimas. Na mesma linha é o posicionamento de Maranhão (1990, p. 102), para quem a expressão “órgão auxiliar” deve ser compreendida como de cooperação funcional, na competência fiscalizadora do Poder Legislativo.

Ferreira Júnior (2015) critica o uso da expressão “com o auxílio”, contida no art. 71 da CRFB/88, a qual pode ser um facilitador para posicionamentos no sentido de que o Tribunal de Contas tem como única função auxiliar o Poder Legislativo no controle externo (DI PIETRO, 2013, p. 16) ou, ainda, de que integra o Poder Legislativo³. Ferreira Júnior (2015) defende a autonomia e independência do Tribunal de Contas, o qual “se situa entre os Poderes, e não em algum deles” e frisa que isso fica ainda mais claro pelo fato de que “os próprios incisos do artigo 71 terminam por contrariar tanto a omissão quanto a ideia de auxiliar trazidas pelos dispositivos mencionados, ao prever atribuições às Cortes de Contas que não contam com participação alguma do Parlamento.” (FERREIRA JÚNIOR, 2015).

Para Ayres Britto, o termo (2014, p. 12) “auxílio” possui acepção própria:

Esse tipo de auxiliaridade nada tem de subalternidade operacional, vale a repetição do juízo. Traduz a coparticipação inafastável de um dado Tribunal de Contas no exercício da atuação controladora externa que é própria de cada Poder Legislativo, no interior da respectiva pessoa estatal-federada.

³ Ferreira Júnior (2015, p. 50) cita, nesse sentido, “Temer (1999, p. 134), para quem o “Tribunal de Contas é parte componente do Poder Legislativo, na qualidade de órgão auxiliar, e os atos que pratica são de natureza administrativa”; Moraes (2007, p. 1.249) que sustenta que as Cortes de Contas são órgãos administrativos e auxiliares do legislativo, mas sem subordinação, que praticam “atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização”; e Carvalho Filho (2012, p. 994) que defende que o Tribunal de Contas da União “é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública”.

Assim, afirma-se que —algumas atividades de controle nascem e morrem do lado de fora das Casas Legislativas, enquanto outras são exercidas pelo Parlamento sem o suporte do Tribunal de Contas. Tem-se, portanto, competências distintas, atribuídas a órgãos autônomos diferentes, dentro da mesma função estatal (BRITTO, 2014, p. 12-13).

Da mesma forma que os clássicos três poderes são independentes e harmônicos, Ayres Britto entende que a relação entre Tribunal de Contas e Poder Legislativo também é marcada por essas características: Poder Legislativo e Tribunal de Contas são instituições que estão no mesmo barco, em tema de controle externo, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. Independência, pelo desfrute de competências constitucionais que se não confundem (o que é de um não é do outro, pois dizer o contrário seria tornar inócua a própria explicitação enumerativa que faz a Constituição para cada qual dos dois órgãos públicos). Harmonia, pelo fim comum de atuação no campo do controle externo (BRITTO, 2014, p. 14).

Para arrematar o seu raciocínio, Ayres Britto (2014, p. 12) é enfático ao concluir que, no ordenamento jurídico brasileiro, o Tribunal de Contas não pertence a nenhum dos Poderes da República. Trata-se, portanto, de órgão autônomo que auxilia não apenas o Legislativo, mas todos os demais Poderes.

Sustenta Ferreira Júnior (2015) a impropriedade da sistematização da CFRB/88, porque inseriu o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas no Capítulo I, do Título IV, destinado ao Poder Legislativo, sendo que para ele, deveria o legislador constituinte ter previsto expressamente o Poder de Controle como um elemento orgânico do Estado. Completa afirmando que deveria estar explícito que o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional e pelos Tribunais de Contas, evidenciando a segregação de suas competências.

Na mesma linha, defendendo a autonomia e a independência dessas duas Instituições, Justen Filho (2012, p. 92) assinala que a CRFB/88:

Instituiu outras duas estruturas orgânicas, com características jurídicas inerentes à condição de Poder. O Tribunal de Contas e o Ministério Público são titulares de competências próprias insuprimíveis e foram instituídos com autonomia em face dos demais poderes. É irrelevante que a Constituição tenha mantido o Ministério Público como integrante do Poder Executivo e o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Legislativo. Ambos são dotados de funções próprias, inconfundíveis e privativas. As atribuições do Ministério Público e do Tribunal de Contas não podem ser exercidas senão por eles próprios. Mais ainda, ambas as instituições têm estrutura organizacional própria e autônoma, e seus exercentes são dotados de garantias destinadas a assegurar seu funcionamento independente e o controle sobre os outros poderes. Enfim, são estruturas organizacionais autônomas a que correspondem funções inconfundíveis. Tudo o que caracteriza a existência de um “poder” está presente na disciplina constitucional do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Só não têm a denominação formal de Poder.

No mesmo sentido, Medauar (2020) defende ser o Tribunal de Contas uma instituição estatal independente, com seus integrantes com as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário, demonstrando a impossibilidade de subordiná-lo ou inseri-lo na estrutura do Poder Legislativo. Conclui que “se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes” (MEDAUAR, 2020, p. 377).

Muito embora a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas devam ser reconhecidas, tem-se a observar que se trata de uma instituição que faz parte de um todo, tanto na estrutura da administração pública quanto no contexto de Sistema de Controle, e, em assim sendo, a sua independência perpassa por uma relação de interdependência, complementaridade, com os demais atores desses sistemas.

Contudo, essa interdependência não expressa qualquer tipo de submissão hierárquica e sim representa um mecanismo voluntário, que admite a adesão a ações conjuntas. Diante disso, aborda-se a seguir as interfaces e delimitações na interação entre mecanismos e órgãos de controle, sendo que esse aspecto da interdependência também será tratado sob a ótica do referencial de governança colaborativa.

3.2.2.2 Interfaces e Delimitações na Interação entre Mecanismos e Órgãos de Controle

A conjugação dos variados tipos de controle forma o Sistema de Controle da administração pública. Este tem relação com o princípio da separação de poderes e que está insculpido no artigo 2^o da CRFB/88 e expressa a necessidade de equilibrar as forças desses poderes e de conter o seu arbítrio.

O princípio da separação dos poderes expressa que um poder independente não significa um poder absoluto. Portanto, nenhum poder está isento ao controle por outro poder ou órgão, sob pena de comprometer a democracia.

Ao analisar a relação entre controle, democracia e corrupção, Medauar (2000) afirma que é inquestionável a necessidade dos controles institucionalizados para conter o poder, e cita a afirmação de Montesquieu de que: “É necessário que, pela natureza das coisas, o poder detenha o poder” (MEDAUAR, 2020, p. 391). Nesse sentido, Robl Filho (2013, p. 43) discorre:

A estrutura da separação dos poderes no Estado Democrático de Direito e da *accountability* horizontal (controles e aplicações de sanções em sentido lato pelos

⁴ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, p. 1).

agentes estatais entre si), também foi substancialmente influenciada pelas reflexões federalistas sobre a Constituição norte-americana. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme coloca Montesquieu, deveriam ser independentes. De outro lado, os Federalistas deixam claro que a independência não significa ausência de intervenção dos poderes entre si (*checks and balances*)

Diante da dinâmica do Estado e da complexidade dos desafios contemporâneos, a tradicional separação de poderes não pode ser pensada como algo estanque, uma vez que as funções exercidas pelos Poderes e órgãos estatais se comunicam, havendo entre eles uma interligação. Formam um sistema interdependente, não obstante a existência de competências próprias e da independência e autonomia de sua atuação.

Isso se aplica a todas as funções exercidas pelos referidos poderes e órgãos do Estado, inclusive a de controle da administração pública. Tavares (1999, p. 70) assevera que a Constituição estabelece o grau de interdependência e colaboração entre os diferentes órgãos estatais, por meio de distribuição de poderes e competências entre eles, de forma não exclusiva, permitindo o controle recíproco.

No mesmo sentido, traz-se a conclusão de Moraes (2015, p. 430), para quem:

O Direito Constitucional contemporâneo, apesar de permanecer com a tradicional linha da ideia de Tripartição de Poderes, já entende que esta fórmula, se interpretada com rigidez, tornou-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, devendo, pois, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (*checks and balances*).

Não obstante a autonomia e independência dos mecanismos e instituições que compõem o Sistema de Controle da administração pública, Schommer e Moraes (2010) destacam o seu caráter de interdependência e a necessidade de uma atuação articulada, compreendendo a função de cada um como parte de um todo. Observam que “quanto maior o grau de interdependência em um sistema, mais o desempenho de uma parte é dependente do desempenho da outra” (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 306).

Portanto, existem previsões legais e constitucionais acerca das competências, atribuições, direitos e deveres específicos sobre cada uma das partes desse Sistema de Controle, em alguns momentos prevendo conexões mais próximas, como é o caso do Poder Legislativo e o Tribunal de Contas e, ainda do Poder Judiciário e o Ministério Público.

Há que se admitir como positiva a interação entre todos os componentes desse Sistema, de forma harmônica e equilibrada, respeitando-se a sua independência e autonomia, sem, contudo, estabelecer afastamentos ou até mesmo isolamento, que se mostrem desnecessários para a obtenção do melhor resultado das ações da administração pública para a sociedade.

Schommer *et al.* (2015, p. 1380), abordam a possibilidade de maior interação e interdependência entre todas as partes do Sistema de Controle. Destacam que a distinção clássica trazida por O'Donnell, entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical, limita a compreensão das relações, uma vez que:

ofusca as assimetrias de poder existentes entre os agentes públicos e mecanismos de controle no Estado, bem como a diversidade de papéis e formas de interação na relação Estado-sociedade (Ceneviva, 2006), que não se restringe ao eixo vertical de influência e controle sobre o poder (SCHOMMER *et al.*, 2015, p. 1380).

Ao tratarem dos quatro estágios da *accountability*, Schommer *et al.* (2015, p. 1382) trazem a possibilidade de se transpor a tradicional classificação dada por O'Donnell, em que não há coprodução de informações e controle, evoluindo-se para uma *accountability* transversal (*cross-sectional*), em que há essa coprodução, de forma esporádica e periférica. Ainda, consideram a *accountability* sistêmica, em que existe essa produção conjunta entre atores públicos e sociedade, com certa flexibilização do papel centralizador das instituições públicas. E, por fim, os autores apresentam, como um modelo utópico, a *accountability* difusa, em que o controle e a produção de informação são feitos por vários atores, com baixa institucionalização, e, por vezes, sem depender da estrutura do Estado.

O enfoque dado por Schommer *et al.* (2015) é a coprodução do controle e das informações realizados entre instituições públicas e a sociedade. Entretanto, propõe-se o seu uso para a hipótese de atuação colaborativa entre poderes e órgãos públicos, especificamente aqui aqueles que compõem o Sistema de Controle da administração pública.

Nesse sentido, tem-se que esse controle é exercido por diversos agentes sem que haja uma separação estanque em suas atribuições, uma vez que seus papéis e competências expressam complementaridade. Tanto subsidiam quanto são subsidiados em suas ações uns pelos outros, como podemos verificar tanto na relação existente entre órgãos que exercem o controle institucional, incluído o controle interno e o externo, bem como na relação desses com o controle social. Pode haver, aí, uma retroalimentação e até mesmo a coprodução de informações e do controle, com diferentes enfoques de atuação, que possibilitam, à medida que se ajustam, a apresentação do melhor controle, seja sob o enfoque da prevenção, seja da correção ou, ainda, do aperfeiçoamento da gestão pública.

Defendendo essa visão, Ferreira Júnior (2021, p. 36,41) considera que na atual dinâmica brasileira, não é fácil o enfrentamento dos grandes temas a partir, somente, da teoria tripartite da separação de poderes, o que geraria sobrecarga e desgaste dessas instituições e falta de

capacidade de entrega à sociedade, acarretando uma “natural deslegitimação [...] perante aqueles que demandam seus serviços.”.

Em decorrência disso, o mesmo autor (2021, p. 140) defende a importância “da atuação do controle de maneira integrada, por meio dos diversos órgãos (Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, Controladorias), que exercem tal mister nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e nos diferentes Poderes constitucionais e órgãos autônomos (controle externo e controle interno de cada órgão).”.

Discorrendo sobre a existência de diversos órgãos de controle que, inclusive, apresentam superposição de competências, Loureiro e Teixeira (2011, p. 80) destacam que essa é uma peculiaridade fundamental do nosso sistema, que possibilita que haja *checks and balances*, além de uma maior amplitude das ações de controle sobre a administração pública.

Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 65), ao analisar a possibilidade da parceria na atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas, trazem o risco de avanço de uma instituição sobre as competências da outra, do que concluem que “a cooperação institucional pode ser positiva, contanto que fiquem bem definidas as funções de cada qual.”

Os autores ressaltam que essa superposição é inevitável, e não é possível uma separação estanque dessas atribuições, entretanto, afirmam que (p. 80) “a superposição relativa às incumbências não implica obrigatoriamente que haja também descoordenação e, menos ainda, conflito, quanto aos sujeitos ou fatos investigados. Mas requer mesmo assim esforço e cuidado para que haja sinergia e colaboração, em vez de lacunas ou redundâncias.”

Nesse mesmo sentido, Ferreira Júnior (2021, p. 39) sustenta que “a relação entre os Poderes e órgãos constitucionais autônomos pode e deve ocorrer de formas plurais por meio da práxis dos diálogos institucionais (*intra* e *interinstitucional*), não cabendo mais a demarcação dos lugares institucionais por fronteiras intransponíveis e estanques.”

O diálogo institucional e a atuação em rede consta da Diretriz 3 e do item 15, respectivamente, do documento intitulado “Carta de Foz do Iguaçu”, elaborado por ocasião da realização do I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, fundamentando-se na melhoria da gestão e no combate à duplicidade e ao desperdício de esforços:

Diretriz 3 - Estimular o diálogo interinstitucional, buscar atuação em rede, aproximar-se da sociedade civil e promover um debate qualificado, baseado em evidências, com a premissa de defesa permanente do Estado Democrático de Direito. Os Tribunais de Contas do Brasil devem: [...]

Atuar em rede, tanto com seus pares, quanto com outros organismos (estatais e privados) que têm por objetivo melhorar a gestão pública. Este processo é necessário para evitar duplicação (e desperdício) de esforços e obter ganhos de escala (ATRICON, 2019, p. 1).

Motta e Gotti (2021, p. 1) destacam que a pandemia da Covid-19 deixou clara a importância do diálogo e da cooperação entre os entes da federação com vistas à eficiência e eficácia das políticas públicas, notadamente na área da saúde e educação.

Diálogo interinstitucional, coordenação, cooperação, articulação e sinergia são algumas expressões utilizadas muitas vezes como sinônimos para significar a necessidade de aproximação e soma de esforços para a realização de competências administrativas que, ainda que possuam certo grau de diferenciação, se identificam na noção maior de interesse público

Entretanto, esses mesmos autores (2021) reconhecem que muitos são os desafios para a construção de uma cultura de coordenação e colaboração interinstitucional. Destacam que para o Direito “os principais desafios são dimensionar e respeitar a autonomia de cada instituição e construir os modelos jurídicos de cooperação, que não se resolvem na singela dicotomia entre contratos e convênios.”

Motta e Gotti (2021, p. 1) ainda apontam como dificuldade para essa interação o fato de que “as competências administrativas de diversos órgãos e entidades possuem diversos pontos de convergência, isolamento e autorreferência institucional”, o que, para eles, acaba impedindo que esses entes deem prioridade à cooperação e ao interesse público.

Essas e outras dificuldades na coordenação e colaboração institucional foram encontradas por Loureiro e Teixeira (2011), na pesquisa relacionada com fiscalizados e integrantes do TCU, da CGU, do Ministério Público Federal (MPF) e da Advocacia Geral da União (AGU).

Desse estudo, identificaram os autores que a multiplicidade da atuação controladora das instituições sobre os mesmos atos acarreta sobrecarga e retrabalho dos fiscalizados, como respostas a questionários e solicitações bastante similares. O que é mais grave, muitas vezes há entendimentos divergentes sobre a legalidade dos atos, o que traz insegurança aos gestores públicos.

A fim de evitar esse retrabalho por parte dos fiscalizados, Loureiro e Teixeira (2011, p. 63) apontam como necessária a articulação entre os órgãos de controle, frisando, contudo, que isso deve ser feito “de forma a garantir que todas as informações sejam prestadas nos processos de fiscalização e/ou investigação.”

Ferreira Júnior (2021, p. 141) propõe “uma aproximação interinstitucional por parte dos órgãos de controle, passando a atuar de maneira compartilhada, coordenada ou em cooperação, dividindo tarefas e propondo encaminhamentos de solução sem que haja essa duplicidade de

esforços e de iniciativas”, concluindo que isso significaria otimização e racionalização da atuação dos órgãos de controle.

Como mais um desafio para que haja uma maior coordenação entre as ações de controle, Arantes e Moreira (2019, p. 2) apontam os interesses corporativos de cada uma das instituições de controle e, concluem eles, que no Brasil tais interesses sobrepõem a busca pela “consolidação de um sistema de *accountability* coerente.”.

Diante dessa necessidade de diálogo, coordenação, articulação, apontada por estudiosos do Sistema de Controle brasileiro, e da visão mais formal do campo do Direito, cabe buscar referenciais que contribuam para a compreensão das possibilidades e desafios de uma governança compartilhada, em rede, baseada na colaboração e interdependência entre variados agentes e mecanismos que exercem o controle sobre a administração pública.

A abordagem da governança colaborativa, que vem ganhando espaço na prática e na produção acadêmica e técnica em administração pública, mostra-se oportuna.

3.3 GOVERNANÇA COLABORATIVA

A governança colaborativa vem sendo abordada na literatura acadêmica e técnica e adotada como referencial para a prática em distintos contextos (BATORY; SVENSSON, 2019).

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 2, tradução nossa) definem governança colaborativa como:

Processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem as pessoas de maneira construtiva além das fronteiras de agências, níveis de governo e/ou as esferas pública, privada e cívica, a fim de realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outra maneira⁵.

Para Martins e Marini (2014, p. 46), governança colaborativa é “a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada: é a governança em rede entre instituições e entre estas e a sociedade.” Esses autores afirmam que, do ponto de vista das instituições, as redes de governança possibilitam atividades coordenadas, fazendo uso das capacidades de cada organização envolvida, com vistas a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos previamente estabelecidos.

⁵ Traduzido de: “*processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civics pheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished*”.

Ansell e Gash (2008, p. 2) trazem o conceito de governança colaborativa como sendo um tipo de governança de atores públicos e privados que trabalham coletivamente, de diferentes formas, para o fornecimento de bens públicos. Os autores reforçam que sua concepção de governança colaborativa é mais restritiva, pois não admite a ausência de atores privados no processo de colaboração. Na presente pesquisa, contudo, será utilizado o conceito mais aberto de governança colaborativa, conforme abordado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), uma vez que o enfoque é a governança entre Poderes e órgãos públicos, utilizando-se, para tanto, as categorias aplicáveis ao caso.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) afirmam que a governança colaborativa se desenvolve dentro de um sistema que é sujeito a influências de natureza política, legal, socioeconômica, entre outras. Esse cenário cria oportunidades e restrições, o que influencia a dinâmica e o desempenho de todo o processo de colaboração. Como visto, esse mecanismo de trocas e influências que incidem em um sistema, se faz presente no Sistema de Controle da administração pública, em que se verifica, de um lado, a independência das partes, mas também a possibilidade de sua interação com base na interdependência de suas funções, com vistas à obtenção do melhor resultado das ações.

Para que se inicie o processo de colaboração, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) defendem que um ou mais desses fatores impulsionadores (*drivers*) estejam presentes, quais sejam, liderança, incentivos consequentes, interdependência e incerteza. Para a presente pesquisa, serão priorizados os *drivers* liderança e interdependência.

Quanto à liderança, segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), esse fenômeno constitui o impulsionador inicial essencial da cooperação, cabendo aos líderes a responsabilidade de iniciarem o processo e de garantirem certos recursos, de pessoal, tecnologia ou outros, necessários ao seu desenvolvimento. A liderança aparece como um elemento que permeia todas as etapas da cooperação, uma vez que é difícil imaginar que sem a presença desses líderes o processo se inicie, bem como, de igual forma, se faz importante a sua participação no desenvolvimento e, ainda, ao final, na avaliação dos resultados dessa parceria.

Já a interdependência decorre da constatação de que as organizações sozinhas são incapazes de realizar o propósito objeto da cooperação. Esse é um pressuposto para o início do processo e é a própria razão de existir da cooperação, conforme trazem Emerson, Nabatchi e Balogh (2012). Aqui se pode fazer uma ligação com a complementaridade dos poderes e órgãos que exercem o controle externo da administração pública, conforme antes destacado, os quais, muito embora possuam autonomia, independência e competências próprias, se agirem

conjuntamente tendem a alcançar melhor resultado do controle e no desempenho da administração pública.

Sant'Anna *et al.* (2019, p. 829), “ao interpretar os elementos de uma racionalidade colaborativa, Innes e Booher (2010) esclarecem que a colaboração não é possível quando os atores afetados não são interdependentes e, portanto, não têm motivos para se envolver uns com os outros”.

Entretanto, cabe ressaltar que essa interdependência não decorre de imposição legal, não sendo, portanto, coercitiva, tampouco hierárquica, mas decorre de uma voluntariedade das partes envolvidas na colaboração, diante da percepção de que, atuando juntas, conseguem um resultado melhor.

Nesse sentido, corroborando a assertiva quanto à complementaridade das competências e a vantajosidade da parceria de controle, cita-se a pesquisa realizada por Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 8), em que o entrevistado membro do Ministério Público, manifestou-se favorável à união do controle realizado pelo MP, como detentor de poder coercitivo, através da ação civil pública de improbidade, e pelo Tribunal de Contas, como órgão técnico. Afirma o entrevistado que “os órgãos, agindo de forma independente (sem interação), não chegam a lugar nenhum. Se unirem seus pontos fortes, certamente haveria diminuição da corrupção” (p. 8).

No mesmo estudo, realizado em 2015, os autores registram que a aprovação de parceria com o Tribunal de Contas, com vistas a favorecer o controle externo da administração pública, alcançou o percentual de 55,8% nas entrevistas realizadas com magistrados e de 90,7% com promotores e procuradores de justiça. Esses últimos demonstraram mais interesse no corpo técnico e no aparato material dos Tribunais de Contas, admitindo formas de cooperação entre as duas instituições (ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005, p. 8).

Garcia (2015, p. 16) também aponta o trabalho cooperativo entre os órgãos de controle como proveitoso para a mitigação do risco da corrupção, por meio de ampliação do risco de detecção.

Quanto ao desenvolvimento da governança colaborativa, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) identificam duas dimensões, quais sejam: a) dinâmica colaborativa e b) ações colaborativas.

Com relação à dinâmica colaborativa, os autores distinguem três componentes: 1) o engajamento por princípios e seus elementos: descoberta, definição, deliberação e determinação; 2) a motivação compartilhada, e seus elementos: confiança, entendimento mútuo, legitimidade interna e compromisso compartilhado; 3) a geração de capacidade de ação

conjunta e seus elementos: arranjos processuais e institucionais, liderança, conhecimento e recursos.

No tocante às ações colaborativas, os autores referem-se a dois componentes, quais sejam, impactos e adaptação.

Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) afirmam que os componentes da dinâmica colaborativa atuam de forma iterativa e interativa, ou seja, em ciclo, em repetição. Ainda, comunicam-se com a mutualidade, a fim de produzir ações colaborativas que visam alcançar o propósito compartilhado. Esses elementos, em interação, permitiram gerar os impactos, dentro e fora do sistema de colaboração e, ainda, acarretar adaptações, tanto em relação às instituições que fazem parte do sistema, quanto com relação ao próprio propósito compartilhado.

Para os fins da presente pesquisa, na dimensão da dinâmica colaborativa, serão abordados, quanto ao componente engajamento por princípios, os elementos descoberta e determinação.

O elemento “descoberta” refere-se à “revelação de interesses, preocupações e valores individuais e compartilhados, bem como à identificação e análise de informações relevantes e significativas e suas implicações” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 12), enquanto que o elemento “determinação” inclui decisões processuais, que pode ser o estabelecimento de agendas e a criação de grupos de trabalho, ou, ainda, determinações substantivas, que são consideradas um dos produtos finais da colaboração, como enfatizam os autores.

Já no tocante à motivação compartilhada, será analisado o elemento da “confiança” que é primordial para que a ação colaborativa se desenvolva, sendo que já precisa, em certo grau, preexistir antes do início da cooperação, contudo, tem que se manter ao longo de todo o processo, sob pena de romper o vínculo e o interesse de permanecer na parceria. Segundo Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 12), “o desenvolvimento da confiança, que acontece com o tempo, quando as partes trabalham juntas, se conhecem e provam entre si que são razoáveis, previsíveis e confiáveis.”.

Os mesmos autores reforçam a importância da confiança como elo condutor para outros estágios do processo de governança colaborativa, uma vez que contribui para a compreensão mútua, que avança para a legitimidade e, finalmente, favorece o compromisso, o engajamento. A confiança “permite que as pessoas vão além de seus próprios quadros de referências pessoais, institucionais e jurisdicionais e perspectivas para entender os interesses, necessidades, valores e restrições de outras pessoas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 12). O que propicia aprendizagem e amplia a capacidade para responder a problemas complexos.

Sant'Anna *et al.* (2019, p. 828), ao discorrer sobre governança colaborativa e a participação de vários atores, com diversas visões e conhecimentos empregados na construção de soluções para os problemas postos, ressalta a importância da comunicação e do diálogo colaborativo entre os atores envolvidos. Ao articular diferentes informações e contribuições, os processos colaborativos tendem a alcançar legitimidade, incluindo “soluções e regras de melhor qualidade, à construção de instrumentos de prestação de contas e a melhor compreensão dos desafios enfrentados por todos”.

Como produto da interação dos elementos anteriores, chega-se ao elemento “compromisso compartilhado”, em que os integrantes do processo de colaboração ultrapassam os limites organizacionais que antes os separavam e se comprometem a compartilhar do compromisso pactuado.

Quanto à capacidade de ação conjunta, dar-se-á enfoque aos elementos “arranjos processuais e institucionais” e “recursos úteis”. Os primeiros podem ser considerados no nível intraorganizacional, em que se verificará o comportamento da organização, assim como no nível interorganizacional, em que se observará como será o gerenciamento de todos os grupos envolvidos na colaboração.

Quanto aos recursos úteis, podem representar financiamento, tempo, suporte técnico e logístico, assistência administrativa e organizacional, habilidades necessárias para análise ou implementação; conhecimentos necessários; e até mesmo o poder pode ser visto como um recurso (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 12).

Por fim, quanto às ações colaborativas, pretende-se avaliar o elemento da adaptação e, para tal, será considerada a perspectiva trazida por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), que listam hipóteses de adaptações, tais como: “os problemas são resolvidos (ou não), novas descobertas de pesquisa confirmam práticas de gerenciamento selecionadas (ou não) e surgem diferentes conjuntos de desafios ou oportunidades”.

3.4 A PANDEMIA DA COVID-19 COMO UMA CONJUNTURA CRÍTICA

Uma das definições de conjuntura crítica é trazida por Collier e Collier (1991, p. 29, tradução nossa), como sendo “um período de mudanças significativas, que normalmente ocorre de maneiras distintas em diferentes países e que se supõe produzir legados distintos”⁶.

⁶ Tradução de “*a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries and which is hypothesized to produce distinct legacies*”.

Fernandes, Teixeira e Palmeira (2020, p. 3), trazem que “a demonstração dos elementos que constituem uma conjuntura crítica em um país representa um xadrez analítico de fatos e episódios que concorrem na compreensão de como tensões antecedem às mudanças, modificando padrões e construindo legados”. Tais momentos críticos, segundo os mesmos autores, levam à alteração de padrões de funcionamento das instituições, “que podem se caracterizar por mudanças abruptas de curto prazo, capaz de provocar mudanças substanciais no interior destas instituições, ou no início de um processo de pequenas alterações, em uma série temporal de mudanças gradativas.”.

Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 3), no mesmo sentido, quando tratam da análise do desenvolvimento de instituições políticas, ponderam que um aspecto importante a ser avaliado são as conjunturas críticas que produzem mudanças significativas ou pontos de inflexão da trajetória anterior dessas instituições. E destacam que “as conjunturas são críticas porque colocam os arranjos institucionais em novo patamar ou novas trajetórias.”

Esses mesmos autores, ao tratar do desenvolvimento dos TCs no Brasil, elencam como conjunturas críticas a CRFB/88, e a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF - LC 101/2000. Ambas representaram significativa transformação nessas instituições, mediante o alargamento de suas competências, como a inclusão do controle por desempenho, nomeação da maioria de seus membros pelo Poder Legislativo e a possibilidade de formulação de denúncias pelo cidadão. Dispositivos da LRF trouxeram a valorização da instituição como órgão de controle, resultando em uma série de adaptações internas para o exercício de suas atribuições (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

A pandemia da Covid-19 surge como uma nova conjuntura crítica, que atinge todos os setores da sociedade. Para Teixeira (2020a) “depois que passar a Covid-19, não seremos mais os mesmos em nenhum dos segmentos da vida social.” Nas palavras da antropóloga e historiadora Lilia Schwarcz: “É impressionante como um uma coisinha tão pequena, minúscula, invisível, tenha capacidade de paralisar o planeta.” (BRANDALISE; ROVANI, 2020, p. 1).

Teixeira (2020a) aponta a pandemia como uma conjuntura crítica que é capaz, até mesmo, de ressignificar a noção de serviço público e de servidores públicos. Pontua que, no período de 2014 e 2018 no Brasil, houve uma “crescente demonização dos serviços públicos, do servidor público e do papel do Estado”, com impulso nas passeatas de 2013, que reivindicavam melhores políticas públicas e combatiam a corrupção.

Naquele período, conforme Teixeira (2020a), havia uma tendência de se considerar todos os serviços e servidores públicos como caros, ineficientes e suscetíveis à corrupção. O Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo, por conta da pandemia, teve seu valor

reconhecido pela sociedade brasileira. Teixeira (2020a) afirma que os governos passaram da demonização para o reconhecimento de que os servidores são essenciais para, por meio de políticas públicas, dar respostas positivas à sociedade como um todo, “sobretudo quando as dinâmicas de mercado mostram seus limites na falsa dicotomia entre salvar vidas ou manter as atividades econômicas.”

Teixeira (2020b) ressalta que essa valorização dos governos, de políticas públicas, dos servidores públicos e de prestadores de serviços para a saúde é uma mudança que não se pode saber se vai se manter ou solidificar no futuro. Entretanto, considera inegável que a pandemia mostrou, na prática, a sua importância, no momento em que “a vida é o que mais importa”.

Bevilacqua (2021, p. 241), ao tratar de decisões do STF nos autos da ADI 6.357⁷ que flexibilizaram as regras orçamentárias constantes da LRF, afirma que “em razão da proteção dos direitos da população, constata-se que o surgimento da pandemia do novo coronavírus corresponde a uma condição superveniente absolutamente imprevisível à execução do orçamento planejado, o que exige atuação coordenada e urgente de todas as autoridades do país.”.

O autor (p. 241) destaca que o argumento central utilizado pelo Presidente da República para a interposição da referida ADI é de que “a pandemia da COVID-19 gera uma conjuntura de colapso generalizado, atingindo todas as atividades produtivas e criando uma situação excepcional.”.

A necessidade de adaptação e de flexibilização nas ações dos governos em resposta à magnitude e características dos problemas decorrentes de uma conjuntura crítica como a pandemia da Covid-19 é enfatizada por Ansell, Sorensen e Torfing (2020, p. 1), que os chamam de problemas “turbulentos” ou “disruptivos”. Esses autores destacam que esse tipo de problema não admite soluções prontas ou estratégias tradicionais, como a previsão, proteção e resiliência, as quais já não se mostram eficazes, uma vez que esses problemas não são simplesmente complexos, mas também “surpreendentes, inconsistentes, imprevisíveis e incertos”.

Para o enfrentamento dessa “turbulência”, os autores propõem (p. 1) que o Poder Público adote “estratégias robustas que visam manter ou realizar uma agenda, função ou

⁷ Decisão proferida pelo relator Alexandre de Moraes, posteriormente referendada pelo Plenário do STF, concede medida cautelar nos autos da ADI 6.357 ajuizada pelo Presidente da República, autorizando a interpretação conforme à Constituição dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF (4), bem como das disposições do art. 114, caput, in fine e § 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, a fim de que os gestores não viessem a incorrer em crime de responsabilidade fiscal ante à violação de dispositivos atinentes à execução de despesas e concessão de incentivos fiscais vinculados à COVID-19.

objetivo público por meio da adaptação flexível, modificação ágil e redirecionamento pragmático de soluções de governança”.

Ansell, Sorensen e Torfing (2020, p. 2) apontam uma série de desafios para que as organizações públicas logrem êxito na oferta de soluções nesses períodos de grande turbulência, como o vivenciado pelo setor público e toda a sociedade. Tais desafios dizem respeito tanto à estrutura dessas organizações quanto à forma em que sua liderança é desenvolvida.

Em primeiro lugar, é imperativo que tornemos as organizações públicas e programas mais flexíveis e ágeis para que possam se transformar e se adaptar em resposta à turbulência e escalar sua resolução de problemas esforços para cima e para baixo. Por exemplo, mais plano, modularizado e organizações facilmente integradas tenderão a se adaptar a novos e emergentes exige mais facilmente do que grandes, compartimentadas e isoladas hierarquias.

Em segundo lugar, os líderes públicos devem se reinventar em várias dimensões para aumentar a capacidade de projetar soluções robustas para problemas turbulentos. A adaptação a problemas emergentes provavelmente será facilitada onde as organizações já construíram fortes padrões de liderança coletiva. Além disso, os líderes públicos devem se envolver em um diálogo com funcionários e partes interessadas para obter suas contribuições e persuadi-los a testar novas estratégias na prática e ajudar a acelerar o processo de aprendizagem; portanto, os líderes devem agir como mordomos, em vez de diretores. Finalmente, os líderes terão que confiar em seus instintos, consultar dados em tempo real, procurar aconselhamento especializado e aceitar dissonância cognitiva e soluções imperfeitas, construir alianças, aprender com a experiência, adaptar-se a novas circunstâncias, e olhar para a próxima prática ao invés de ser visto aplicar uma prática recomendada inexistente.”

Diante dos inúmeros desafios do Poder Público, trazidos ou agravados pela pandemia, surge a importância da colaboração de todas as instituições públicas e privadas, em que se destaca o papel dos Tribunais de Contas. Para Teixeira e Gomes (2021, p. 413) os TCs são importantes atores capazes de contribuir no processo e “talvez seja a pandemia de COVID-19 um gatilho para se promover a compatibilidade entre governabilidade e controle externo, com maior participação de vários interessados no aperfeiçoamento da tomada de decisões.”

Nesse contexto, os mesmos autores (TEIXEIRA; GOMES, 2021, p. 400) propõem uma atuação preventiva dos Tribunais de Contas, em cooperação com o gestor público, não lhe substituindo quanto à atuação política que lhe é própria, mas, fazendo uso de sua expertise, poder ofertar “um acompanhamento técnico e colaborativo, capaz de minimizar riscos na tomada de decisões, antecipar inconsistências formais e tornar a decisão baseada em evidências, com maior segurança jurídica”, o que pode resultar na melhoria das políticas públicas entregues à sociedade.

Assim, a pandemia da Covid-19 aparece como uma conjuntura crítica, à medida que se apresenta como uma crise extrema, que pode impulsionador mudanças em instituições públicas, como os Tribunais de Contas, as quais já vinham, há muito, sendo demandadas pela sociedade.

Com essa característica de crise sem precedentes, que abalou todos os setores da sociedade, a pandemia evidencia aquilo que antes poderia ser apenas subjetivo para alguns, que é o risco à vida diante da inércia dos governos.

Diante disso, parte-se de um entendimento de que os TCs também podem ser órgãos que contribuem para que melhores serviços sejam ofertados à população. E isso pode se dar mediante a sua atuação colaborativa, tanto com o gestor quanto com outros órgãos de controle, buscando o aperfeiçoamento da gestão e do controle públicos. A seguir, discorre-se sobre a atuação do TCE/SC nessa perspectiva, abordando algumas ações realizadas antes da pandemia e durante o seu primeiro ano.

4 ANÁLISE

Neste capítulo descreve-se e analisa-se a atuação do TCE/SC, em especial sobre o aspecto da colaboração com os gestores da administração pública estadual e municipal, bem como com outros órgãos de controle, com enfoque para as ações de cooperação com o MPSC. Para tanto, discorre-se sobre a atuação do TCE/SC antes da pandemia, a pandemia como conjuntura crítica para o órgão e a atuação do TCE/SC no primeiro ano da pandemia, fazendo relação entre os dados e o referencial de análise.

4.1 ATUAÇÃO DO TCE/SC ANTES DA PANDEMIA

4.1.1 Colaboração com o Gestor Público

O TCE/SC reconhece a importância de seu papel pedagógico e vem desempenhando sua competência orientativa, por meio de respostas a consultas a ele elaboradas formalmente, conforme previsão na Constituição Estadual de Santa Catarina (CESC), e por meio de outros canais para atender o gestor público. Isso ocorre por meio de suas diretorias técnicas, e dos conselheiros e conselheiros-substitutos, via contato telefônico, e-mail ou reuniões presenciais. O intuito das orientações é o de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, resguardada a sua autonomia e independência no exercício de competência fiscalizatória.

A postura orientativa do TCE/SC perante os gestores públicos é corroborada pelas declarações de entrevistados que integram o TCE/SC e as associações de municípios:

Sempre foi uma postura da diretoria um controle muito preventivo, percebíamos que a melhor maneira de atuar, que fazia muito mais diferença a atuação orientativa e a proximidade, especialmente para conhecer a necessidade do gestor, para tirar um pouco aquela barreira que existe entre controle e jurisdicionado porque a grande maioria dos casos o que eles têm realmente é dificuldade de acesso à informação ou de poder trocar ideia sobre algum assunto. (Entrevistado TC-2)

Acho que o TCE/SC sempre foi um órgão que não se limita à questão da fiscalização *a posteriori*, mas ele faz a preventiva, ele faz essa função orientativa, por exemplo, por meio dos ciclos de estudos, de outras palestras, por meio dos atendimentos das diretorias. (Entrevistado TC-8)

O Tribunal sempre teve a porta aberta para as associações, muito através dos servidores das diretorias. E sempre foram bem-dispostos a participarem de palestras solicitadas. (Entrevistado AM-1)

Sempre tive abertura do TCE para receber orientação e para trazer as necessidades dos municípios. (Entrevistado AM-5)

Visão diversa é apresentada pela Entrevistada AE 3, quando afirma que percebia o TCE/SC, no passado, mais resistente à aproximação com o gestor estadual:

O TCE/SC está mais aberto para a aproximação com o gestor público, comparando com experiências anteriores, em que sentia uma resistência por parte do controle no sentido de pensar que tudo o que o gestor está fazendo é com má-fé, o que ressalta que dificulta muito o trabalho de quem está na administração, que tem que lidar com os desafios da própria gestão e ainda com a desconfiança dos órgãos de controle. (Entrevistado AE-3)

O Entrevistado AM.3 também traz o aspecto da desconfiança por parte de alguns municípios com relação a essa aproximação com o TCE/SC: “certos municípios têm receio de ligar ou mandar e-mail para o Tribunal, enquanto outros não tem nenhum temor, e essa aproximação se intensificou nos últimos cinco anos”.

Reportando-se a um passado mais remoto, o Entrevistado AM.4 relembrou que o TCE/SC era muito temido nos municípios e que em auditorias in loco os prefeitos até abriam as portas de seus gabinetes para que os técnicos trabalhassem. Mas considera que, há alguns anos, isso tem mudado:

essa visão de “bicho papão” que se tinha do Tribunal vem sendo desmistificada e ele tem se tornado um parceiro da administração pública municipal. Os municípios levam constantemente suas dúvidas ao TCE/SC e existe muita abertura dos diretores para atender às associações de municípios (Entrevistado AM-4).

Com relação aos meios para comunicação com o TCE/SC, o Entrevistado AM.3 observa que, no âmbito municipal, os secretários e prefeitos municipais têm mais acesso por meio dos conselheiros e conselheiros-substitutos e suas assessorias de gabinete. Já os técnicos das prefeituras e as associações mantêm mais contato com os integrantes das diretorias técnicas do Tribunal.

Sob o enfoque da orientação aos gestores públicos, cabe destaque à realização de palestras e eventos, pelo TCE/SC. Consta do Apêndice D a relação daqueles realizados no período de fevereiro de 2019 e fevereiro de 2020, ou seja, antes da pandemia.

Além desses eventos, o TCE/SC busca prover orientação ao gestor público por meio de publicações, a exemplo do “Guia da Lei de Responsabilidade Civil”⁸; “Orientações do Tribunal de Contas aos Municípios frente à situação de emergência e calamidade pública”⁹; “Início de

⁸ Em que o TCE/SC elaborou uma série de orientações ao gestor sobre a então nova legislação (LC 101/2000), a fim de auxiliar na sua correta aplicação. Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico: <https://www.tcesc.tc.br/node/10290>.

⁹ Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico:

Mandato: orientações aos gestores municipais”¹⁰; “Final de Mandato: orientações aos gestores públicos”¹¹, “Cartilha dos Vereadores”¹², “Práticas de Gestão Pública para a utilização dos recursos do FIA”¹³.

Outra forma de aproximação do TCE/SC com o gestor público é por meio da realização das auditorias operacionais, em que são avaliados programas, projetos e atividades da administração pública, sob os aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Esse processo leva a recomendações com vistas a aperfeiçoar a gestão pública, sem prejuízo de determinações quando identificadas infração legal, regulamentar ou contratual.

Em visão mais abrangente, o TCE/SC também exerce esse tipo de colaboração por meio de recomendações exaradas em outros tipos de processos de fiscalização. Entretanto, diante do escopo e das limitações da presente pesquisa, tais meios não serão aqui detalhados.

A seguir, traz-se destaque a algumas ações que configuram colaboração do TCE/SC com outros órgãos de controle e outros organismos estatais e da sociedade civil, no período anterior à pandemia da Covid-19.

4.1.2 Colaboração com Outros Órgãos de Controle

A colaboração do TCE/SC com outros poderes e órgãos, universidades e organizações da sociedade civil, a exemplo da ALESC, MPSC, MPC/SC, FECAM, OAB, TJSC, entre outros, mediante termos de cooperação e afins, é algo que está presente na história da Instituição.

Contudo, dada a limitação de tempo da pesquisa, não são abordados todos os acordos firmados, tampouco as ações que foram desenvolvidas. Consta do Apêndice E a relação daqueles acordos em que há a participação do MPSC, por se relacionar mais diretamente com o objeto da presente pesquisa.

A seguir, ressaltam-se iniciativas como boas práticas do TCE/SC, sob o aspecto da colaboração.

https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Emergencia_e_calamidade_publica.pdf.

¹⁰ Cartilha que aborda diversos temas relacionados à Administração Pública municipal e ao controle externo, contendo informações sobre as normas legais aplicáveis e o entendimento do Tribunal de Contas. Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico: <https://www.tcesc.tc.br/content/in%C3%ADcio-de-mandato-orienta%C3%A7%C3%A3o-aos-gestores-municipais>.

¹¹ Cartilha que aborda as providências que devem ser adotadas em cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, os prazos para fixação de subsídios dos agentes políticos municipais e as condutas proibidas pela Lei Eleitoral. Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico: <https://www.tcesc.tc.br/lista-publicacoes/82?page=2>.

¹² Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico:

https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/TCE_cartilha%20dos%20vereadores_miolo_0.pdf.

¹³ Pode ser acessado por meio do sítio eletrônico: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/FIA_versao_online_2020_0_0.pdf.

Cabe destaque à assinatura, em maio de 2019, da Portaria Conjunta TCE/SC e MPSC n. 01/2019, publicada em 28/5/2019, pelo presidente do TCE/SC e pelo procurador-geral de Justiça, criando comissão mista responsável por apresentar Planos de Ação para o aprimoramento do intercâmbio digital de informações entre o Tribunal e o Ministério Público, mediante o acesso direto aos sistemas de informação.

A referida Portaria Conjunta estabelece, ainda, que sejam implementadas ações voltadas ao fomento à transparência, à capacitação do cidadão para o exercício do controle social, ao fortalecimento do controle interno de órgãos municipais e estaduais, ao acompanhamento conjunto de execução de políticas públicas, além da construção de parâmetros que orientem as comunicações entre as duas Instituições (SANTA CATARINA, 2020h).

Na ocasião da assinatura, o Presidente do TCE/SC reafirmou a importância da parceria sedimentada entre essas duas instituições, que unidas tornam-se um forte instrumento de controle externo, capaz de fiscalizar de maneira eficaz as ações do administrador público e contribuir para melhoria da gestão. Ele salientou a importância de se trabalhar de forma colaborativa e transparente e que nos tempos atuais não se admite mais ação isolada das instituições públicas. “Foi-se o tempo dos solistas, foi-se o tempo dos anzóis, agora é hora de se trabalhar em rede”, disse o presidente, citando uma frase do conselheiro Valdecir Pascoal, do TCE de Pernambuco (SANTA CATARINA, 2019).

Na mesma linha foi a manifestação do procurador-geral do MPSC, que expôs sua certeza de que a proximidade nos processos diários vai aperfeiçoar não só o controle externo, mas também a administração pública catarinense (SANTA CATARINA, 2019).

Verifica-se a realização da ação relativa ao intercâmbio digital de informações entre o Tribunal e o Ministério Público, mediante o acesso direto aos sistemas de processos das Instituições, trazendo benefícios ao trâmite de documentos. Por exemplo, a excessiva demanda que havia, especialmente por parte de promotores de justiça de todo o Estado acerca de informações relativas a processos no âmbito do TCE/SC, foi solucionada mediante a concessão de acesso ao sistema de processos.

O Entrevistado MP.2 menciona a referida ação como um dos resultados positivos da aproximação entre as duas Instituições e ressalta a agilidade na solução:

aquela nossa pauta antiga de interação entre os sistemas e que esbarrou durante vários anos em um cem número de dificuldades, foi resolvido em uma reunião entre as chefias e acabou gerando a Portaria Conjunta 1/2019 e hoje não existe mais aquela queixa de número elevado de solicitações de informações realizadas entre as duas instituições (Entrevistado MP2).

A Portaria Conjunta 1/2019 teve vigência de maio a agosto de 2019. Não se constatou a realização das demais ações previstas na referida Portaria, o que pode ter ocorrido, em parte, por conta dos desafios, de natureza geral, existentes para a implementação de ações conjuntas entre as Instituições, abordados adiante.

Outra parceria, retomada¹⁴ em agosto de 2019, por meio de Termo de Cooperação Técnica n. 001/2019, é a participação do TCE/SC na Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina. A Rede foi constituída com a proposta de ser um espaço colegiado permanente composto por órgãos e entidades de controle que atuam perante a administração pública estadual e municipal em todo o Estado, com vistas à articulação de ações de fiscalização e combate à corrupção.

Aderiram também ao Termo de Cooperação, Conselhos Regionais, MPSC, Ministério Público de Contas (MPC), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF), Tribunal Regional Eleitoral (TRE), Controladoria Geral da União (CGU) e Polícia Federal (PF).

Cabe destaque, ainda, à atuação do TCE/SC na área da educação, especialmente a partir da adesão ao acordo de cooperação¹⁵ firmado entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Atricon e IRB. O referido acordo, firmado em março de 2016, prevê ações com vistas “ao estabelecimento de formas de cooperação com relação à execução dos planos de educação¹⁶ e à utilização de instrumentos de monitoramento que concorram para a transparência e efetividade do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, além da realização de intercâmbio de informações e outras ações conjuntas.”

Assim, o TCE/SC designou conselheiro-substituto¹⁷ como gestor do acordo, e instituiu o Grupo de Trabalho de Apoio à Fiscalização em Educação (Gtafe), composto por servidores do TCE/SC. Posteriormente, foi instituído, no âmbito do TCE/SC, o Projeto TCE Educação, que executa objetivo previsto no Planejamento Estratégico da Instituição - período 2017-2022.

O Projeto TCE Educação, que mantém como responsável conselheiro-substituto e conta com a atuação do Gtafe, estabeleceu atividades no seu plano de ação que:

¹⁴ Após alguns anos de afastamento, o TCE/SC voltou a integrar em 2019, a Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina.

¹⁵ O referido acordo teve vigência de 36 (trinta e seis) meses.

¹⁶ O Plano Nacional de Educação, com vigência de 10 anos (2014-2024), foi instituído pela Lei n. 13.005/2014, que fixou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional.

¹⁷ Conselheiro-substituto Gerson dos Santos Sicca foi o gestor do acordo e atualmente é o gestor do TCE Educação.

visam o aprimoramento da fiscalização da educação por esta Corte de Contas, no diálogo sobre a atuação conjunta no âmbito da educação com as demais instituições as quais compete o controle das atividades estatais, bem como com os entes federativos responsáveis pelo serviço público da educação, a fim de debater a conjuntura da educação e orientar eventuais encaminhamentos.

A maioria dos entrevistados destaca o TCE Educação como uma boa prática, sob o aspecto da atuação de fiscalização mediante cooperação, tanto com gestores públicos, como com órgãos de controle e sociedade civil, sob o aspecto da orientação aos gestores públicos, incluindo a produção de material e participação de seus membros em eventos e reuniões. Como exemplo, cita-se o Acordo de Cooperação Técnica nº 007/2019¹⁸ firmado entre diversos atores, para que, a partir de base de dados comum, sejam desenvolvidos painéis eletrônicos de acompanhamento da execução dos Planos Estadual e Municipais de Educação em Santa Catarina.

Ainda, o TCE/SC exerce atividades em conjunto com o Poder Legislativo, com destaque para aquelas que decorrem do comando constitucional, previstas no art. 59 da Constituição Estadual, que dispõe que cabe ao TCE/SC, na forma do inciso IV, “realizar, a pedido da ALESC, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”. O inciso VII, “prestar, dentro de trinta dias, sob pena de responsabilidade, as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer de suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas”.

Observa-se que, será destacada adiante, uma das ações decorrentes dessa cooperação do TCE/SC com a ALESC, que se refere à atuação no caso da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí. Contudo, não obstante a relevância do tema, que merece aprofundamento, o estudo das características e demais iniciativas em parceria entre o TCE/SC e a ALESC não será focalizado na presente pesquisa, em decorrência da limitação de tempo e o escopo definido.

A seguir descrevem-se os atos de declaração de estado de emergência e de calamidade pública, em virtude da pandemia da Covid-19, os quais fundamentaram a realização de várias alterações na legislação, algumas aqui destacadas, e que tem reflexo direto na área de atuação do TCE/SC junto ao Estado e aos municípios catarinenses.

¹⁸ São signatários desse acordo, juntamente com o TCE/SC, o MPSC, o MPC, a Alesc, a Secretaria da Educação, a Udesc, a Fecam), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Santa Catarina (Undime/SC), o Conselho Estadual de Educação (CEE/SC) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação em Santa Catarina (Uncme/SC).

4.2 A PANDEMIA E A LEGISLAÇÃO

A declaração de situação de emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19 se deu em âmbito nacional, nos termos da Portaria n.º 188/GM/MS, de 3/2/2020, publicada no Diário Oficial da União de 4/2/2020:

[...] Considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, resolve:
Art. 1º Declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto n.º 7.616, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2020a, p. 1).

Em Santa Catarina, isso se deu por meio do Decreto n.º 515, de 17/3/2020, publicado no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina em 17/3/2020.

[...] Considerando a avaliação do cenário epidemiológico do Estado de Santa Catarina em relação à infecção pelo vírus COVID-19, bem como a identificação de transmissão comunitária em franca expansão na região sul do Estado, situação que pode vir a ser identificada em outras regiões a qualquer momento, e que culmina na necessidade de restrição drástica da circulação de pessoas, DECRETA:
Art. 1º Fica declarada situação de emergência em todo o território estadual para fins de prevenção e combate à epidemia do COVID-19 (SANTA CATARINA, 2020a, p. 1).

O Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n.º 6/2020, publicado em 20/03/2020, em atendimento à solicitação da Presidência da República, encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020, decretou o estado de calamidade:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020.

Art. 2º Fica constituída Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

§ 1º Os trabalhos poderão ser desenvolvidos por meio virtual, nos termos definidos pela Presidência da Comissão.

§ 2º A Comissão realizará, mensalmente, reunião com o Ministério da Economia, para avaliar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).

§ 3º Bimestralmente, a Comissão realizará audiência pública com a presença do Ministro da Economia, para apresentação e avaliação de relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao

coronavírus (Covid-19), que deverá ser publicado pelo Poder Executivo antes da referida audiência.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2020b, p. 1).

Na sequência, a Assembleia Legislativa de Santa Catarina aprovou, em 20/03/2020, o Decreto Legislativo n.º 18.332, declarando o estado de calamidade pública no Estado e constituindo comissão parlamentar para acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde.

Art 1º Fica declarado estado de calamidade pública em Santa Catarina, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, para fins, exclusivamente, do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente em relação às dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei nº 17.753, de 10 de julho de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar nº 101, de 2000.

Art. 2º Fica constituída Comissão, no âmbito da Assembleia Legislativa, a ser composta por membros indicados pelos líderes partidários, com igual número de indicação de membros suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionadas ao Coronavírus (Covid-19) (SANTA CATARINA, 2020c, p. 1).

Nesse período, as ações governamentais, nos âmbitos federal, estadual e municipal priorizaram a área da saúde, por meio de realização de contratações de produtos e serviços, com caráter emergencial, inclusive com dispensa de licitação. Diversos eram os objetos das contratações, tais como respiradores pulmonares, máscaras, luvas e outros produtos para uso hospitalar e ambulatorial, ampliação da rede hospitalar, seja por meio de construção de novos hospitais, fornecimento de novos leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) e ambulatorial, como hospitais de campanha e aluguel de leitos de UTI da rede privada.

Dentre as ações adotadas pelo Governo Federal, cita-se a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Essa Lei prevê dispensa de licitação, nos seguintes termos:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (BRASIL, 2020b, p. 1).

Além da área da saúde, ações voltadas à economia e às finanças públicas ganham prioridade, diante da crise que atingiu o setor privado em função de paralisações ou redução de atividades de setores industriais e comerciais, devido às medidas de distanciamento social.

Por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 106, que “Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia”, houve a flexibilização da chamada “regra de ouro” contida no artigo 167, caput, inciso III¹⁹ da Constituição Federal. Além disso, trouxe flexibilização nos gastos com pessoal para contratação temporária e em outros gastos que tem como objetivo o enfrentamento à pandemia.

A EC 107 adiou para novembro, em razão da pandemia, as eleições municipais que ocorreriam em outubro de 2020 e prorrogou os prazos eleitorais.

Cabe destaque, ainda, a edição da Lei Complementar (LC) 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Dentre as previsões constam a suspensão de dívidas e previsão de repasse de recursos pela União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como uma série de restrições relacionadas a gastos com pessoal na administração pública, incluindo a proibição de criação de novos cargos e de concessão de reajuste salarial.

As dificuldades advindas da pandemia da Covid-19 demandaram do gestor público ações rápidas e eficazes para o seu enfrentamento, incluindo a realização de compras, serviços e obras em caráter emergencial, o que exigiu agilidade na atuação do controle exercido pelo TCE/SC, trazendo a necessidade de adaptações, conforme será tratado detidamente no item 4.3.

Busca-se analisar, por meio da presente pesquisa, algumas ações e adaptações do TCE/SC e avaliar as possibilidades de que possam ser absorvidas, confirmando ser a pandemia da Covid-19 uma conjuntura crítica que tende a gerar efeitos significativos e duradouros, e que “coloca os arranjos institucionais em novo patamar ou novas trajetórias” (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009). Ou, ainda, se essas adaptações são só temporárias, tendo servido apenas para o momento de crise que se enfrentou.

¹⁹ Art. 167. São vedados [...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (BRASIL, 1988, p. 1).

4.3 ATUAÇÃO DO TCE/SC NO PRIMEIRO ANO DA PANDEMIA

“Questão de honra é não ter duas caras jamais. Questão de sapiência é ter um novo par de olhos sempre” Carlos Ayres Britto (2020).

A pandemia da Covid-19 e as medidas dela decorrentes, seja na área da saúde, da economia, das relações interpessoais, da política ou dos serviços públicos e privados, trouxeram a imediata necessidade de adaptação e de inovação por parte de toda a sociedade.

Assim também ocorreu no âmbito do TCE/SC, em que foram necessárias mudanças intraorganizacionais, a exemplo das medidas de distanciamento estabelecidas, que acarretaram ajustes no desempenho de suas atividades, como a instituição do trabalho remoto e das sessões telepresenciais.

A urgência e a peculiaridade das ações do poder público na pandemia, sobretudo diante de uma série de excepcionalidades trazidas, que englobam a flexibilização de regras, tais como as da não obrigatoriedade de licitação e de cumprimento de certos limites de gastos, exigiram alterações no *modus operandi* da atuação de controle realizada pelo TCE/SC.

A seguir, descreve-se as ações do TCE/SC, relativas ao primeiro ano da pandemia da Covid-19, de natureza intraorganizacional e interinstitucional, destacadas na presente pesquisa.

4.3.1 Dimensão Intraorganizacional

O primeiro ato expedido pelo TCE/SC, estabelecendo medidas restritivas em razão da pandemia da Covid-19, foi a Portaria N. TC 82/2020, publicada em 16.03.2020. Teve como fundamento a declaração da Organização Mundial de Saúde (OMS) da existência da pandemia, bem como as orientações emitidas pelo Ministério da Saúde (MS), e a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e Decreto Estadual 506, de 12.03.2020, que tratam de medidas para o seu enfrentamento.

Dentre as suas disposições, a Portaria N. TC 82/2020 traz a suspensão de circulação de público externo nas dependências do órgão, a priorização do trabalho a distância por meio de utilização de ferramentas de tecnologia, medidas de ações de prevenção, como intensificação de higienização de ambientes, distância entre as mesas, dentre outras.

Ainda, instituiu o Comitê de Acompanhamento da Situação da Covid-19, “com a finalidade de avaliar constantemente as medidas temporárias previstas pela presente Portaria, e indicar a adoção de novas providências que se fizerem necessárias, reportando-as para ciência e aprovação da Presidência.” O referido Comitê foi formado por servidores da Assessoria

Militar, pelo Diretor-Geral de Administração, Diretor-Geral de Controle Externo, Diretora de Gestão de Pessoas, Assessoria da Presidência, servidoras da coordenadoria de Assistência à Saúde e assessoria de comunicação.

A celeridade no avanço da gravidade da doença, com pronunciamento do Governador do Estado e decretação de situação de emergência em todo o território catarinense, fez com que, apenas dois dias após a publicação da Portaria N. TC 82/2020, ela sofresse alterações por meio da TC 86/2020²⁰, que estabeleceu novas regras e ampliou restrições, a exemplo da suspensão de qualquer circulação de pessoas na sede do TCE/SC e o estabelecimento do trabalho a distância para todas as suas unidades. Para as atividades de orientação, atuação cautelar e protocolo, estabeleceram-se, como medida emergencial, os seguintes canais:

§2º Ficam mantidas as atividades de orientação e que demandem atuação em caráter cautelar, as quais deverão ser operacionalizadas, de maneira remota, por todos os Conselheiros, Conselheiros-Substitutos e Diretores, com apoio dos servidores.

§3º No âmbito da Diretoria Geral de Controle Externo o atendimento dar-se-á por meio do *WhatsApp*, cujo número será disponibilizado no site do Tribunal, e do email dgce@tcsc.tc.br.

§4º No âmbito da Diretoria Geral de Administração o atendimento dar-se-á por meio do e-mail dgad@tcsc.tc.br [...]

§6º O protocolo de documento será realizado exclusivamente pela sala virtual.

A Portaria N. TC 86/2020 suspendeu as sessões plenárias presenciais e determinou a manutenção das plenárias virtuais, com início previsto para o dia 25 de março de 2020, além da suspensão dos prazos processuais, que foi prevista por meio das Portarias N. TC 93/2020²¹, 101/2000²², 103/2020²³, 114/2020²⁴, 116/2020²⁵, 130/2020²⁶, 133/2020²⁷. Estas estabeleceram sucessivas prorrogações de prazos processuais, incluindo alguns para remessa de documentos ao TCE/SC pelas unidades jurisdicionadas. As prorrogações de prazos processuais seguiram os critérios estabelecidos pelas Resoluções e Portarias emanadas pelo Poder Judiciário.

Por meio da Portaria N. TC 91/2020²⁸ foram estabelecidas regras para o trabalho a distância, inclusive a instituição “como instrumentos de comunicação oficial e realização de reuniões, entre membros, servidores efetivos e comissionados e terceirizados do TCE/SC, o e-

²⁰ Portaria publicada no DOTC-e de 18.03.2020

²¹ Portaria publicada no DOTC-e de 26.03.2020

²² Portaria publicada no DOTC-e de 01.04.2020

²³ Portaria publicada no DOTC-e de 03.04.2020.

²⁴ Portaria publicada no DOTC-e de 30.04.2020

²⁵ Portaria publicada no DOTC-e de 05.05.2020

²⁶ Portaria publicada no DOTC-e de 02.06.2020

²⁷ Portaria publicada no DOTC-e de 16.06.2020

²⁸ Portaria publicada no DOTC-e de 24.03.2020

mail institucional e o aplicativo *Teams*, ambos disponíveis no ambiente do Microsoft Office 365.”

A Portaria N. TC 104/2020²⁹ estabeleceu medidas administrativas de adequação e racionalização dos trabalhos do TCE/SC, em decorrência das medidas de isolamento social e trabalho remoto, incluindo usufruto de férias e licença prêmio para aqueles que, naquele momento, não pudessem exercer suas atividades remotamente.

Por meio da Portaria N. TC 105/2020³⁰ estabeleceu medidas de contenção de gastos até 31 de dezembro de 2020, em virtude da pandemia, como: suspensão de implementação em folha de pagamento de novas promoções funcionais por antiguidade e merecimento, adicionais por tempo de serviço, de graduação e de pós-graduação, indenização de férias e licenças-prêmio, suspensão da publicação do edital de realização do concurso público, vedação de realização de viagens, cursos, pagamentos de diárias, ajudas de custo, dentre outras.

Através da Portaria TC 108/2020³¹, o TCE/SC regulamentou a realização de sessões telepresenciais do Tribunal Pleno, a fim de garantir a regularidade no julgamento de seus processos.

A Portaria N. TC 125/2020, publicada em 09.04.2020, instituiu Câmara Técnica³² no âmbito do TCE/SC, “para o acompanhamento da evolução da curva da COVID-19 e seus reflexos nas medidas de distanciamento social, flexibilização das atividades econômicas e sustentabilidade das contas públicas.”

Vários fundamentos lançados para a instituição da referida Câmara Técnica têm relação com a presente pesquisa, pois apontam para a necessidade de colaboração dos órgãos de controle com o gestor público para o combate da pandemia e o controle dos gastos dela decorrentes. Destaca-se “a importância das ações conjuntas que estão sendo desenvolvidas no âmbito estadual, por suas Instituições, na qual se incluem este Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, o Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público de Santa Catarina” e o “ser essencial ampliar os atores envolvidos em todo o processo de tomada de decisões no que se refere à evolução da curva da COVID19”, além da “necessidade de controlar

²⁹ Portaria publicada no DOTC-e de 09.04.2020.

³⁰ Portaria publicada no DOTC-e de 09.04.2020, parcialmente modificada pelas Portarias N. TC 261, de 22.09.2020 e 312, de 10.11.2020 e totalmente revogada pela Portaria N. TC 1/2021, de 18.01.2021.

³¹ Portaria publicada no DOTC-e de 16.04.2020 e referendada pelo Tribunal Pleno em sessão realizada no dia 22/04/2020.

³² Conselheiro Luiz Eduardo Cherem foi designado coordenador da Câmara Técnica, sobretudo pela sua experiência profissional na área da saúde. O Conselheiro, além de ser profissional da saúde, já exerceu o cargo de Secretário de Estado da Saúde.

o gasto público destinado ao enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19, de maneira organizada, o que abrange a *expertise* deste Tribunal”.

Considerando-se o período de março de 2020 a março de 2021, a que se referem os dados desta pesquisa, cabe destaque ao elevado número de alterações relacionadas às regras relacionadas ao distanciamento social, que implicam diretamente nas atividades presenciais do TCE/SC e nos meios de atendimento ao público externo.

Todos os regramentos internos foram baseados no acompanhamento realizado pelo Comitê de Acompanhamento da Situação da Covid-19³³, que estava alinhado com as diretrizes estabelecidas nos decretos estadual e municipal, a análise dos dados da evolução da curva de contágio da Covid-19 e a edição de normas semelhantes pelo Judiciário, além das adequações necessárias à realidade específica do TCE/SC.

Após a edição da Portaria N. TC 86/2020, em 18.03.2020, que estabeleceu a suspensão da circulação de pessoas na sede do TCE/SC e definiu o trabalho a distância para todos, somente através da Portaria N. TC 133/2020, publicada em 16.06.2020, é que foram definidas regras para o retorno gradual das atividades presenciais, estabelecendo-se, dentre outros critérios, o limite máximo de 30% da lotação de cada unidade do TCE/SC.

Para demonstrar a imprevisibilidade e instabilidade no avanço da pandemia³⁴, destaca-se que esse limite máximo de lotação e outros regramentos relacionados às atividades presenciais foram alterados, durante o primeiro ano da pandemia, por meio da edição das Portarias N. TC 298/2020³⁵, 311/2020³⁶, 44/2021³⁷, 70/2021³⁸. Diante do agravamento da situação, foi determinada, novamente, a suspensão total da circulação na sede, através da Portaria N. TC. 80/2021³⁹, publicada em 17/03/2021.

Portanto, analisando-se a situação intraorganizacional relacionada ao período de março de 2020 a março de 2021, houve esse grande número de alterações nos regramentos relativos ao trabalho presencial, o que trouxe necessidade de adaptação para a administração do TCE/SC,

³³ Instituído desde a edição do primeiro regramento editado pelo TCE/SC relacionado à pandemia, Portaria N. TC, 82/2020.

³⁴ A Matriz de Risco Potencial Regionalizado de Santa Catarina, divulgada no dia 04 de dezembro de 2021, aponta 13 regiões como risco potencial moderado (cor azul) e 4 regiões como risco potencial alto (cor amarela). Publicada em <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/coronavirus/matriz-de-avaliacao-de-risco-covid-19-aponta-13-regioes-no-nivel-moderado>

³⁵ Portaria publicada no DOTC-e de 22/10/2020.

³⁶ Portaria publicada no DOTC-e de 05/11/2020.

³⁷ Portaria publicada no DOTC-e de 01/03/2021.

³⁸ Portaria publicada no DOTC-e de 12/03/2021.

³⁹ Após essa data várias alterações ocorreram por meio de diversas portarias, sendo que, até 05 de dezembro de 2021, a última alteração da Portaria TC N. 133/2020 correspondia à Portaria N. TC 314/2021, de 14.10.21. O limite máximo de lotação nas unidades da sede do TCE/SC, até aquele momento, estava definido em 50%.

para buscar as alternativas para a atuação do órgão, que equilibrasse a proteção da saúde de seus servidores e a boa prestação dos serviços aos seus jurisdicionados e sociedade.

De outro lado, servidores e prestadores de serviço também precisaram fazer adaptações na sua forma de trabalhar, estando ainda, sujeitos a várias mudanças de rumo, a depender do andamento da disseminação do vírus da Covid-19. Tudo isso com reflexos nas unidades jurisdicionadas e no público externo em geral, que também precisaram estar atentos à edição das normativas para fazerem as suas devidas adequações, em especial quanto aos prazos processuais, remessas de documentos, formas de comunicação, etc.

Para garantir a continuidade da prestação de serviços do TCE/SC, foi essencial a utilização das ferramentas de tecnologia da informação. A intensificação do seu uso, decorrente da pandemia, diante das facilidades que oferece, como o trabalho a distância sem prejuízo da qualidade e comunicação entre os servidores, realização de reuniões e de eventos por meio virtual, é uma mudança de cultura institucional que parece ser perene.

A realização de sessões telepresenciais, também, mostra-se como uma mudança incorporada permanentemente na instituição, tendo havido, em 2021, estruturação do ambiente físico do Plenário a fim de adaptar a possibilidade de realização de sessões híbridas, a partir do retorno das sessões presenciais, o que, até a conclusão desta pesquisa, ainda não ocorreu.

A decisão pela utilização dessa ferramenta tecnológica decorre da verificação de que o modelo virtual de sessões facilita a presença de todos os membros, inclusive em eventual ausência da sede, a exemplo de participação em alguma reunião ou evento. Outra facilidade percebida é que os advogados e interessados que residem em outras localidades podem acompanhar os julgamentos e até mesmo fazer sustentação oral, sem a necessidade de locomoção à capital.

Essa mesma facilidade de acesso e alcance aplica-se à realização de eventos e reuniões virtuais com os gestores públicos, o que será mais adiante tratado especificamente, considerando as ponderações trazidas pelos entrevistados, sobre vantagens e desvantagens desse formato. Assim, no próximo item, discorre-se sobre algumas adaptações realizadas com reflexos direto na relação com o público externo, em especial gestores públicos e integrantes do sistema de controle, em que há o enfoque para a atuação colaborativa do TCE/SC nesse primeiro ano de pandemia.

4.3.2 Atuação como Órgão de Controle

A pandemia, como conjuntura crítica, caracterizada como momento de grandes incertezas e eivado de urgência, exigiu adaptações do TCE/SC não só no âmbito intraorganizacional, como acima visto, mas também impulsionou mudanças na forma de controle adotado pelo TCE/SC, em que foi priorizada a atuação preventiva, sobretudo através da orientação e colaboração com os gestores públicos e órgãos do sistema de controle.

De acordo com o Entrevistado TC-1:

na pandemia, mudou a cultura do Tribunal e o eixo do controle para o controle concomitante e preventivo, procurando sempre lançar mão do diálogo e do convencimento, mas sem abrir mão da coercitividade. O TCE/SC acelerou a sua forma de atuar, buscando mais celeridade e efetividade, e, fazendo uso de critérios de seletividade e relevância, com foco no controle concomitante e preventivo – sendo entendido a prevenção tanto por meio de orientação, quanto por meio de uso de medidas cautelares – a fim de responder ao anseio da sociedade quanto à uma fiscalização que tenha impacto no uso do dinheiro público, especialmente no tocante à área da saúde.

No Quadro 4, a seguir, destaca-se algumas ações realizadas durante o primeiro ano da pandemia da Covid-19, que envolvem o TCE/SC, bem como entidades representativas do sistema de tribunais de contas em todo o país.

Considera-se importante essa visão global, mesmo que não tenham sido listadas todas as ações e que apenas algumas delas sejam abordadas em detalhes nesta pesquisa, em itens específicos. O intuito aqui é o de elencar diversas ações que mostram características de colaboração e de prevenção que permearam a atuação do TCE/SC, especialmente no primeiro ano da pandemia.

Registre-se que essas ações foram noticiadas no *website* institucional e em redes sociais, o que evidencia a intenção do TCE/SC de ampliar a transparência de suas ações. As datas mencionadas se referem às publicações na rede *Instagram*:

Quadro 4 –Notícias do TCE/SC selecionadas - período março de 2020 a março de 2021

Data	Título
18/3	TCE/SC repassa, voluntariamente, R\$ 20 milhões de seu orçamento, para auxiliar o Governo do Estado no combate à pandemia do Covid-19.
24/3	Participação de servidores no grupo especial de compras emergenciais do Estado.
2/4	Resolução Conjunta 01/2020, assinada pelos presidentes da ATRICON, ABRACOM, AUDICON, do CNPTC e do IRB, contém recomendações para as ações dos Tribunais de Contas em tempos de pandemia, priorizando a orientação e a colaboração.
2/4	Ofício encaminhado pela Presidência do TCE/SC, em apoio à iniciativa do SEBRAE e da ATRICON, para todas as prefeituras municipais de Santa Catarina incentivando a efetivação de compras com estabelecimentos comerciais do próprio município ou região, para auxiliar a economia local, observando-se a Lei 123/2006 que estabelece tratamento diferenciado nas

	aquisições públicas para microempresas e empresas de pequeno porte.
6/4	Publicação de Nota Oficial conjunta dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas anunciando uma série de medidas de contenção de gastos no âmbito interno de suas instituições para o combate à crise causada pela pandemia do Covid-19.
15/4	Nota de Esclarecimento do TCE/SC sobre a Contratação do Hospital de Campanha de Itajaí
16/4	Ofício da Presidência encaminhado ao Governador do Estado recomendando a suspensão dos pagamentos relacionados à indenização por uso de veículo próprio (IUV) a diversas carreiras do Estado, considerando as irregularidades anteriormente apontadas pelo TCE/SC, agravado pelo período de isolamento social decorrente da pandemia.
22/4	Primeira sessão plenária telepresencial – regulamentada por meio da Portaria TC 108/2020 (publicada no Diário Oficial eletrônico do TCE de 14/04/20) e homologada Tribunal Pleno na sessão do dia 22/4.
23/4	Ofício da Presidência encaminhado aos prefeitos e presidentes de câmaras municipais orientações em consonância com a Nota Técnica CTE-IRB n. 01/2020, exarada pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa para auxiliar na redução dos prejuízos decorrentes da suspensão das aulas, especialmente para os alunos em contextos socioeconômicos vulneráveis.
29/4	Nota de esclarecimento do TCE/SC sobre a compra dos respiradores
9/4	Coletiva da Força-Tarefa – 1ª fase da Operação Oxigênio O2
20/5	Publicação do CNPTC “Contribuição ao Sistema Tribunais de Contas em tempos de Coronavírus – pareceres técnicos das Comissões Especiais – CNPTC”
28/5	Portaria TC 125/2020, TCE/SC institui Câmara Técnica para o acompanhamento da evolução da curva da COVID-19 e seus reflexos nas medidas de distanciamento social, flexibilização das atividades econômicas e sustentabilidade das contas públicas.
6/6	2ª fase da Força-Tarefa Oxigênio
8/6	Cartilha com estudo da DAE apresenta orientações aos gestores públicos para o período de suspensão das aulas, bem como para o planejamento do seu retorno
15/6	Relatório da DIE identifica 4.753 servidores públicos estaduais e municipais no Estado de Santa Catarina que constam do auxílio emergencial concedido pela União em decorrência da pandemia do Covid-19, e TCE/SC e Controladoria Geral da União (CGU) oficiam em conjunto às Prefeituras para que requeiram esclarecimentos dos servidores e, confirmada a irregularidade determinem a devolução dos valores aos cofres públicos.
17/6	Acordo de Cooperação Técnica firmado entre TCE/SC e PCSC
23/6	TCE/SC coordena comissão nacional instituída pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) para produção de conhecimentos específicos referentes à aquisição de equipamentos médicos, diante da pandemia do COVID-19, sendo que o planejamento das ações prevê a uniformização das informações, por meio das unidades de inteligência do Sistema de Contas, criando um banco de dados nacional.
24/6	Portaria disciplina participação do TCE/SC em operações conjuntas com instituições e órgãos integrantes da Rede de Controle de Gestão Pública do Estado
29/6	Presidente do TCE/SC encaminha ofício circular aos prefeitos municipais contendo orientações elaboradas pela diretoria técnica acerca de aquisição de kits de diagnóstico do novo coronavírus e demais insumos necessários à prevenção e ao combate da pandemia
9/7	TCE/SC elabora estudo técnico relacionados à curva da Covid-19 para embasar os gestores públicos na tomada de decisão relacionadas à pandemia
29/7	Comitê Estratégico de Retorno às Aulas Presenciais, formado por 15 entidades, incluindo o TCE/SC, a Secretaria de Estado da Educação (SED) e o MPSC, apresentam conjunto de diretrizes para o retorno às aulas presenciais
18/8	Presidente do TCE/SC encaminha ofício circular aos gestores dos Institutos e Fundos de Previdência Social e aos jurisdicionados municipais com orientações sobre a acumulação de pensão e proventos de aposentadoria, a luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal que definiu que o teto remuneratório incide sobre a soma das duas, a partir da emenda constitucional 19/1998.
19/8	TCE/SC, ALESC, TJSC e o MPSC iniciaram as tratativas para a criação de um grupo de trabalho ou de uma câmara técnica de mediação para sugerir, ao Governo do Estado,

	encaminhamentos voltados à resolução do problema da “judicialização da saúde” para o fornecimento de medicamentos, insumos e fórmulas
16/12	Sessão em que foi aprovada a Nota Técnica n. 1 – emitida pela Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) sobre “pesquisa de preços em compras públicas de bens e serviços comuns
23/2/2021	Nota conjunta do TCE/SC e MPSC encaminhando recomendação ao Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado da Saúde, para a adoção de providências para prevenir a falta de insumos no combate à covid-19, diante do agravamento da pandemia no Estado
26/2/2021	Recomendação Conjunta n. 01/2021, de 26/2/2021, emitida pelos órgãos MPSC, MPF, MPT, TCE/SC, DPE/SC, DPU, dirigida ao Governador do Estado, recomendando a adoção de medidas mais restritivas do que aquelas constantes dos Decretos Estaduais 1.168/2021 e 1172/2021, diante do aumento de casos da covid-19, fila de espera na UTI, apontando para o colapso no sistema de saúde do Estado de SC.
01/3/2021	Reunião com o governador e secretários estaduais e principais chefes de poderes e órgãos (incluindo TCE/SC, MPSC, MPF, MPT E DPE/SC), para discutir as ações de enfrentamento à pandemia da covid -19 – em que o Presidente do TCE/SC enfatizou “a importância do diálogo entre gestão e controle para o enfrentamento de um problema tão complexo.”
1/3/2021	Criação da relatoria temática que tratará da análise dos atos administrativos do Governo Estadual e municipais relacionados ao combate à pandemia da covid-19
3/3/2021	Decisão na consulta @CON 21/00055644 – pela possibilidade de pagar pela disponibilidade de leitos em hospitais particulares – diante da excepcionalidade da pandemia
8/3/2021	Decisão Plenária @RLI 21/00146283 - Recomendação ao Governo do Estado pelo fechamento dos serviços não essenciais pelo período de 14 dias
10/3/2021	Decisão do Pleno de conversão em TCE do processo RLI 20/00179260 (caso dos 200 respiradores)
17/3/2021	Decisão na consulta @CON 21/000101930 – orientações sobre contratação de leitos de uti – diante da excepcionalidade da pandemia
17/3/2021	Parceria do TCE/SC e CGU – compartilhamento de informações – reversão de 11,8 milhões aos cofres da união relativo ao auxílio emergencial indevidamente pagos a servidores e empregados públicos
18/3/2021	Evento de orientação aos gestores sobre os impactos da Lei Complementar 173/2020 na gestão pública
25/3/2021	Ofício circular aos prefeitos municipais alertando sobre o cumprimento do Plano Nacional de Imunização (PNI) contra a covid-19
28/3/2021	Medida cautelar para incluir cláusula de garantia no contrato da compra da vacina Sputnik
29/3/2021	Acompanhamento da vacinação no Estado – LEV 21/001884703 Hotsite Nacional dos TCs começa a receber dados sobre o monitoramento da vacinação contra a covid-19 Lançamento do hotsite TCE Educação https://servicos.tce.sc.gov.br/tceeducacao/em que constam ações de cooperação e de fiscalização empreendidas pelo TCE/SC relativas à área da Educação
31/3/2021	Nota de Esclarecimento sobre aquisição de vacinas pelos municípios de Santa Catarina através da Fecam

Fonte: Adaptado de notícias veiculadas no *Instagram* (TRIBUNAL DE CONTAS SC, 2020/2021).

Conforme trata-se nos próximos itens, quando se analisa especificamente algumas das ações descritas, sob à ótica da literatura do controle e da governança colaborativa, e, também, das impressões dos entrevistados, o TCE/SC privilegiou a celeridade de suas manifestações, inclusive flexibilizando formalidades, bem como se aproximou mais dos gestores públicos, em busca de cooperar com soluções para os problemas complexos trazidos pelo cenário de crise. Assim como, empreendeu ações em conjunto com órgãos de controle, tanto na esfera de orientação, quanto da fiscalização.

Dessa postura defluem alguns desafios que são abordados em item próprio, em que se busca avaliar se essas adaptações impulsionadas pela pandemia tendem a ser mantidas pelo TCE/SC, mesmo que mediante os ajustes que se fizerem necessários.

4.3.2.1 Colaboração com os Gestores Públicos

A atuação dos TCs, fazendo uso de instrumentos de orientações e recomendações e consequente aproximação do controle com o jurisdicionado, como forma de controle preventivo visando o aprimoramento da gestão pública, envolve questões já postas em discussão e abordadas na literatura.

Ferreira Júnior (2015, p. 141) traz o controle preventivo, por meio de orientações e recomendações aos gestores públicos, como uma forma de atuação proativa dos TCs, “no sentido de estimular os administradores públicos ao seu engajamento com instrumentos e práticas de modernização e melhoria da gestão pública.”. Esse papel é também defendido por Loureiro e Teixeira (2011, p. 69), para quem “o controle não deve ser um fim em si mesmo.”

Segundo Fernandes (2016, p. 324), “em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo”. E completa que, para esses órgãos, o alcance do controle orientador é maior e mais eficiente do que o do repressor.

A cooperação, por meio de medidas pedagógicas, dos TCs com o gestor público, para Azevedo (2017, p. 142) é positiva e agrega bases de poder para os órgãos de controle.

Muito embora, como visto no item 4.1, o TCE/SC possua um histórico de atuação de orientação, em especial junto aos municípios catarinenses, considera-se que, com o advento da pandemia da Covid-19, foi intensificada essa proximidade do Tribunal, tanto com os gestores públicos municipais, quanto estaduais, conforme pode ser extraído das entrevistas realizadas.

Essa aproximação se deu, sobretudo, pela urgência das medidas a serem adotadas frente a um cenário de imprevisibilidade, muitas vezes sem legislação ou precedentes que se aplicassem, surgindo a necessidade de interpretação de cada situação e das novas regras posteriormente editadas. A incerteza e a turbulência do momento exigem adaptação, flexibilidade e liderança (ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020).

Como assinalado por Teixeira e Gomes (2021, p. 413) “talvez seja a pandemia de COVID-19 um gatilho para se promover a compatibilidade entre governabilidade e controle externo, com maior participação de vários interessados no aperfeiçoamento da tomada de decisões.”

A postura do TCE/SC nesse período está em consonância com a Resolução Conjunta 01/2020, de 27 de março de 2020, elaborada pelas entidades representativas do Sistema Tribunais de Contas, quais sejam, ATRICON⁴⁰, ABRACOM⁴¹, AUDICON⁴², do CNPTC⁴³ e do IRB⁴⁴.

Tais entidades atuam em defesa da instituição, respeitando a autonomia e independência de cada Tribunal de Contas. Suas manifestações, individualmente ou em conjunto, especialmente por elaboração de diretrizes, visam não só ao aperfeiçoamento da instituição e do sistema de controle, mas também incentivam a atuação colaborativa para a melhoria da gestão pública. Podem ser vistas, portanto, como canais por meio dos quais se articulam aspectos intra e interorganizacionais.

Nesse sentido, essas entidades emitiram a referida Resolução Conjunta 01/2020, em que elencaram diretrizes e recomendações para as ações dos TCs em tempos de pandemia, enfatizando a orientação e a colaboração.

Art. 1º Recomenda-se a todos os tribunais de contas que atuem de forma colaborativa em consonância com o esforço coletivo, colocando-se à disposição dos jurisdicionados e dos demais poderes, buscando o alinhamento de soluções conjuntas e harmônicas, sobretudo com as autoridades sanitárias, bem como estreitando a interlocução de forma a possibilitar ações de parceria entre si.

Art. 2º O desempenho dos papéis de fiscalização e controle deve ser continuado, adotando-se a cautela, a coerência e a adequação ao contexto da crise, preferencialmente de forma pedagógica, com a implementação, entre outras, das seguintes medidas: [...] (ATRICON, 2020, p. 1).

Desse modo, conforme se extrai da documentação, e ratificado por todos os entrevistados, o primeiro ano da pandemia da Covid-19, em especial os meses iniciais, foi marcado pela aproximação entre TCE/SC e gestores públicos, por meio de intensificação de

⁴⁰ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), criada em 16 de agosto de 1992, atua com o intuito de garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade.

⁴¹ Associação Brasileira das Agências de Comunicação – Abracom é a entidade representativa das empresas que prestam serviços de gestão de relacionamentos estratégicos de comunicação.

⁴² Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas, AUDICON, é uma entidade civil de âmbito nacional, que congrega os Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e que dentre suas finalidades consta a de “defender o controle externo exercido pelas Cortes de Contas, pugnando pelo desenvolvimento e uniformização de procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada jurisdição.”

⁴³ O Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) é uma entidade de âmbito nacional, sem fins lucrativos, integrada por Presidentes dos Tribunais de Contas.

⁴⁴ O Instituto Rui Barbosa – IRB é uma associação civil criadas pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliar os Tribunais no desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades dos Tribunais de Contas.

orientação, inclusive com flexibilização das formalidades no que tange aos meios usados para a sua realização.

Em meados do mês de março de 2020, foi criado espaço próprio no *site* da Instituição, *hotsite*, intitulado Coronavírus – Informações importantes do TCE/SC, conforme Figura 1 e 2. Nesses canais constam informações sobre particularidades do período da pandemia, no âmbito do TCE/SC, inclusive meios de comunicação com o gestor público e com o público em geral, suspensão de prazos, funcionamento presencial do Tribunal, sessões plenárias, e outros regramentos específicos, os quais eram constantemente atualizados.

Figura 1– Hotsite na página inicial do site do TCE/SC

The image shows a screenshot of the TCE/SC website homepage. At the top, there is a navigation bar with the TCE/SC logo, a search bar, and links for 'Fale com o TCE/SC', 'Webmail', 'Intranet', and 'Acesso rápido'. Below the navigation bar, there is a main content area. On the left, there is a banner for 'Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal VIRTUAL 2ª EDIÇÃO' scheduled for '1º, 2 e 3 de setembro/2020'. The banner includes a YouTube link and a 'LIVES' section with a schedule. On the right, there is a 'CORONAVÍRUS' section with the text 'INFORMAÇÕES IMPORTANTES DO TCE/SC'. Below the main content area, there is a 'SERVIÇOS' section with a navigation menu for 'FISCALIZADO', 'CIDADÃO', 'IMPrensa', 'SERVIDOR', and 'SOBRE O TCE/SC'. Each menu item has a corresponding icon.

Fonte: Santa Catarina (2020i).

Figura 2 – Informações constantes do *hotsite*

Sobre

O Tribunal de Contas de Santa Catarina criou este espaço para ser um canal de comunicação com os gestores públicos e com os cidadãos em geral, diante da pandemia causada pelo novo coronavírus. Aqui, estão disponibilizadas informações relacionadas ao funcionamento do TCE/SC, aos prazos processuais e para remessas de dados, a demonstrativos e documentos, a orientações técnicas aos jurisdicionados, entre outros.

Funcionamento

> Horário

Situação

A partir de 16 de junho, das 13 às 19 horas

Norma

[Portaria 133/2020](#)

> Acesso às dependências do TCE/SC

Situação

Retorno gradual das atividades presenciais consideradas essenciais, limitado ao máximo de 30% em cada setor, a partir de 16 de junho

Norma

[Portaria 133/2020](#)

Fonte: Santa Catarina (2020i).

Como meio de aproximação com o gestor público, foi priorizado, no primeiro momento, além dos canais já existentes de comunicação, o e-mail da Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE), elegendo-o como canal direto para o encaminhamento de dúvidas, a fim de facilitar a sua centralização e garantir a agilidade nas respostas pelo TCE/SC. Os contatos podiam ser feitos, inclusive, por meio de telefone fixo ou celular fornecido do solicitante, conforme consta da informação disponibilizada no *hotsite* (figura 3).

Figura 3 – Canal direto DGCE informado no *hotsite*

Canal de Orientação aos Jurisdicionados

qui, 19/03/2020 - 19:23



As dificuldades advindas da pandemia do Coronavírus demandam das unidades gestoras ações rápidas e eficazes para o seu enfrentamento, que devem acarretar a realização de compras, serviços e obras em caráter emergencial.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), ciente do seu papel orientador, com o objetivo de manter suas atividades disponíveis para todos e cioso de sua obrigação de contribuir com a redução da circulação de pessoas no território catarinense, disponibiliza e-mail para encaminhamento de dúvidas de ordem técnica.

O contato deve ser realizado pelo endereço eletrônico dgce@tcesc.tc.br, com a informação de um telefone (fixo ou celular) para agilizar o atendimento e o retorno.

Fonte: (TCESC, 2020a, p. 1).

As unidades técnicas subordinadas à DGCE elaboraram um documento, disponibilizado no *hotsite* do TCE/SC desde o dia 19/03/2020, intitulado “Perguntas e Respostas”, contendo as principais dúvidas recebidas dos gestores públicos, que se referiam especialmente a compras e contratação de serviços e obras em caráter emergencial e a questões relacionadas a atos de pessoal (SANTA CATARINA, 2020I).

Figura 4 – Perguntas e Respostas



Coronavírus

O que pode ser feito pelo gestor público

***Atualizado em 7/4/2020.**

O presente rol de perguntas e respostas tem o propósito de orientar os gestores públicos nas ações administrativas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19), bem como aquelas adotadas para amparo dos cidadãos em estado de vulnerabilidade socioeconômica.

Nesse sentido, a decretação de situação de emergência por parte dos municípios catarinenses, como já o fez o Governo Estadual por meio do Decreto n. 515/2020, é fundamental para a flexibilização da burocracia imposta à administração pública exigida em tempos normais.

Por parte das Câmaras de Vereadores, tendo por premissa a decretação de situação de emergência nos municípios, o que autoriza a mudança de procedimentos nos gastos por parte das Prefeituras e Secretarias Municipais, é recomendável que, no mesmo passo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, as Câmaras instituem comissões específicas para acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19).

Para evitar problemas futuros, sobretudo por se tratar de ano eleitoral, no qual as restrições são maiores para assegurar condição de igualdade entre os candidatos concorrentes a mandatos eletivos, os gestores e os agentes públicos devem agir sempre com foco na prevenção e na assistência de necessidades vinculadas à situação emergencial presente, sem evidenciar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Feitas essas breves considerações iniciais, passa-se ao elenco de perguntas e respostas mais frequentes dirigidas ao Tribunal de Contas de Santa Catarina pelos seus jurisdicionados.

Acerca do referido documento, vários entrevistados manifestaram a sua utilidade como orientação ao gestor público na condução de suas ações no momento excepcional e inicial da pandemia, sobretudo entre março e abril de 2020, visto que continha o posicionamento das diretorias técnicas sobre os questionamentos mais demandados pelos gestores naquele período. Cabe destaque aqui para a atuação mais coordenada das diretorias técnicas desde o início da pandemia, em que se ressalta a importância da troca de informações e complementaridade das competências e expertises de cada diretoria, o que se extrai também das entrevistas em que integrantes do TCE/SC enfatizam o diálogo estabelecido na busca das melhores soluções a serem apresentadas aos gestores públicos, sobretudo diante da ausência de precedentes.

Observa-se que, até aquele primeiro momento, tais questionamentos não tinham sido objeto de manifestação do Plenário do TCE/SC, uma vez que eram assuntos de extrema urgência e não comportavam a espera de trâmite formal do processo de consulta, agravado pelo fato de que, nas primeiras semanas da pandemia, as sessões plenárias ainda não tinham voltado a ser realizadas. A exceção estava por conta das sessões em formato virtual, as quais não comportam discussão da matéria, sendo que a primeira sessão no formato telepresencial foi regulamentada por meio da Portaria TC 108/2020 (publicada no Diário Oficial eletrônico do TCE de 14/04/20), e foi realizada no dia 22/4/20, ocasião em que tal portaria foi homologada Tribunal Pleno.

Ainda, foi incluído no *hotsite* um *checklist* elaborado pela Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), para auxiliar o gestor público na identificação dos elementos que deveriam estar presentes nos procedimentos administrativos de dispensa de licitação destinados ao atendimento da situação de emergência (SANTA CATARINA, 2020m). Esse produto foi mencionado pelo Entrevistado AE.1, que enfatizou a sua importância como forma de prevenção de irregularidades, uma vez que foi originado da análise realizada pela DLC, mediante exame por amostragem dos processos de compras relacionadas à pandemia, em que foram identificados os erros mais recorrentes.

Cabe destaque ao encaminhamento pela Presidência do TCE/SC, por meio de ofícios direcionados aos gestores públicos estaduais e municipais, de diversas orientações técnicas, incluindo relatórios e pareceres das diretorias técnicas. Ainda, enviou recomendações expedidas por entidades representativas do Sistema Tribunal de Contas, com o intuito de auxiliar tais entes na gestão da pandemia, evitando o agravamento da crise, bem como a ocorrência de irregularidades e prejuízo ao erário.

A seguir, destacam-se alguns desses ofícios encaminhados pela Presidência, especificamente ao Governador do Estado, relacionados às orientações e contribuições do TCE/SC, com vistas a auxiliar o gestor público estadual nas ações de combate à pandemia.

A Presidência encaminhou ao Governador do Estado, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/2213/2020⁴⁵, datado de 03 de abril de 2020, cópia do Parecer Conjunto elaborado pela DGCE/DLC 01/2020, em resposta ao questionamento formulado pelo Governador, por meio do Ofício GABGOV N. 60/2020. O tema era a viabilidade de aquisição, pela Secretaria de Estado da Saúde, de bens com pagamento antecipado, mediante contrato firmado com empresa nacional ou diretamente com empresa internacional, para aquisição imediata de equipamentos de proteção individual e hospitalares para as unidades de saúde de Santa Catarina, objetivando o enfrentamento à COVID-19.

No referido documento, as diretorias técnicas discorrem sobre a possibilidade de pagamento antecipado, diante da excepcionalidade do momento, que comportava a urgência das contratações dos produtos, ocasionadas pela gravidade da situação da pandemia, aumento de casos e efetivo risco de vida e alta demanda no mercado e escassez dos produtos. Na manifestação, foram elencados uma série de condicionantes e critérios a serem observados pelo gestor público, a fim de garantir a legalidade da contratação nesses moldes.

Por meio do referido Ofício, o Presidente do TCE/SC assinala que corrobora a manifestação da DLC e da DGCE, representada pelo referido Parecer Conjunto, e esclarece que, em razão da urgência que o caso requer, evidenciada em razão da pandemia declarada pela OMS e da adoção de medidas necessárias ao combate eficaz à situação de calamidade pública, o parecer elaborado pelos técnicos do TCE/SC não se submeteu à apreciação plenária.

Tal flexibilização na forma fez-se necessário diante da urgência da manifestação do TCE/SC, o que ficou consignado pela DGCE no referido Parecer Conjunto, em que sugere a superação das formalidades, com o encaminhamento do documento pela Presidência, sem autuação de processo de consulta:

Dada a premência da manifestação do Tribunal de Contas, diante da urgência que o caso requer, a Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE) sugere que os apontamentos de cunho pedagógico e de caráter orientativo elaborados pela Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) não se submetam ao trâmite ordinário de uma consulta, afastando-se, neste caso, a aplicação dos artigos 103 e seguintes da Resolução n.06/2001. Assim, não se faz necessário a autuação de processo de consulta, sua remessa ao Ministério Público de Contas após exame de admissibilidade e mérito pela Diretoria Técnica, a propositura de Voto por Conselheiro-Relator e inclusão em pauta de sessão ordinária para deliberação do Tribunal Pleno.

⁴⁵ Documento Institucional interno do TCE/SC.

Estabelecidos esses recortes procedimentais inerentes ao formalismo processual, seguem as orientações prestadas pela DLC ao Governo do Estado de Santa Catarina no tocante a compras com pagamento antecipado vinculadas ao combate à pandemia do COVID-19.

A Presidência encaminhou ao Governador do Estado, na mesma data de 03 de abril de 2020, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/2214/2020⁴⁶, cópia do Memorando DGE n. 18/2020, elaborado pela Diretoria de Contas de Gestão, com considerações acerca do Projeto de lei n. 0056.6/2020, o qual foi corroborado pela Presidência. Essa acresceu considerações acerca do risco às finanças públicas, face aos impactos de projeto de lei que previa a suspensão de pagamentos de impostos, pelo que sugeria o veto do Governador a tal projeto. Ressaltava que tal atuação do TCE/SC tem caráter preventivo e está baseada nas suas competências constitucionais:

Desse modo, o TCE/SC, de maneira preventiva, no exercício de sua missão constitucional de zelar pelas contas públicas, e de sua competência de fiscalizar as receitas estatais, inclusive os incentivos fiscais, bem como diante do risco de grave crise na economia e nas finanças públicas do nosso Estado, que será agravada sobremaneira se implementada a prorrogação de prazo para pagamento dos impostos, na forma prevista no Projeto de Lei n. 0056.6/2020, traz as presentes considerações, com o intuito de subsidiar eventual veto por parte de Vossa Excelência, o que, por sua vez, é medida que se sugere.

A Presidência encaminhou, ainda, ao Governador do Estado, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3859/2020⁴⁷, cópia do Parecer Conjunto elaborado pela DGCE/DLC 03/2020, que diz respeito ao Contrato de Prestação de Serviços nº 007/DC/2020 “Fornecimento de hospital de campanha com 100 leitos de UTI para tratamento de pacientes com COVID-19”, o qual foi encaminhado à Alesc, em resposta ao pedido formulado pelo Presidente da Comissão de Proteção Civil.

O fundamento para o referido encaminhamento, assinalado pelo Presidente do TCE/SC, foi:

dar conhecimento e subsidiar o Governo do Estado com informações relevantes, para a adoção das medidas que julgar necessárias, sem prejuízo do desempenho de outras ações de competência deste Tribunal, no exercício do controle e da busca pela melhor solução, observados a legalidade e a legitimidade dos gastos e o interesse público.

⁴⁶ Documento Institucional interno do TCE/SC.

⁴⁷ Documento Institucional interno do TCE/SC.

A Presidência do TCE/SC também encaminhou ao Governador o Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3864/2020⁴⁸, em que dá ciência do Relatório Técnico emitido pela DLC nos autos do processo @REP 20/00144556, que trata do caso do Hospital de Campanha de Itajaí, e encaminha cópia do Ofício nº 4629/2020⁴⁹, elaborado pela Diretoria de Auditorias Especiais (DAE). Esse último foi encaminhado para o Secretário Estadual da Saúde, incluindo uma série de questionamentos acerca do Plano de Contingenciamento para Respostas às Emergências em Saúde Pública - Doença pelo SARS-COV 2 e COVID-19, elaborado pela SES.

O Presidente do TCE/SC enfatiza que o objetivo do encaminhamento das referidas manifestações técnicas ao Governo do Estado deu-se em caráter de colaboração com o gestor público, com vistas a auxiliar no planejamento das ações relacionadas ao combate da pandemia. É o que se extrai do conteúdo do referido Ofício:

[...] os apontamentos realizados pelas diretorias técnicas especializadas deste TCE/SC podem servir de norte para o planejamento das ações do Poder Executivo, em especial no tocante ao aparelhamento do sistema de saúde de Santa Catarina para o atendimento dos casos de COVID-19, reiterando-se, com isso, a postura de cooperação desta Corte de Contas, sem olvidar, por certo, de seu dever constitucional de fiscalizar a boa aplicação dos recursos públicos.

Por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3861/2020, de 17/4/2020, a Presidência encaminhou ao Governador cópia da Nota Técnica IRB 01/2010, elaborada pelo Comitê Técnico da Educação (CTE) do Instituto Rui Barbosa (IRB), contendo orientações sobre ações para a mitigação dos impactos da pandemia na educação.

Do referido documento do CTE/IRB extrai-se a intenção dos órgãos de controle em cooperar com o gestor público no combate aos efeitos da pandemia:

A situação de crise decorrente da pandemia e da necessidade de isolamento social está impactando fortemente não apenas a saúde, mas também outra área extremamente vulnerável do nosso país: a educação. Nesse cenário crítico, os órgãos de Controle podem participar ativamente do processo, atuando de forma preventiva e indutora na mitigação dos efeitos negativos da suspensão das aulas para as crianças e jovens brasileiros, consoante o preconizado na Resolução Conjunta ATRICON/ABRACOM/AUDICON/CNPTC/IRB nº 1, de 27/03/2020. A colaboração de todos os órgãos públicos, inclusive dos responsáveis pelo controle externo, pode ter efeitos muito positivos na superação dos desafios e diminuição das consequências do Covid-19, em especial para os alunos em contextos socioeconômicos vulneráveis.

⁴⁸ Documento Institucional interno do TCE/SC.

⁴⁹ Documento Institucional interno do TCE/SC.

A Atricon encaminhou aos Tribunais de Contas do país, sendo ao TCE/SC por meio Ofício Gab/Pres/0164/020, de 1/12/20, comunicação em que expressa preocupações sobre o processo de transição de mandatos eleitorais nos municípios, em especial com aspectos relacionados à transparência e à continuidade administrativa, sobretudo diante da crise em diversas áreas, agravada pela pandemia, reforçando a importância do Sistema Tribunais de Contas no acompanhamento da gestão pública.

A elevação das demandas sociais e o aprofundamento da crise socioeconômica, em decorrência da pandemia, exigem muita cautela dos futuros governantes, enquanto requerem um envolvimento, ainda maior, do Sistema Tribunais de Contas no acompanhamento da gestão e na aferição da efetividade das políticas públicas.

A Presidência do TCE/SC encaminhou aos prefeitos dos municípios catarinenses em que haveria a transição de mandato, bem como à Fecam, cópia da referida orientação emanada pela Atricon e, ressaltando a importância da transparência e da lisura do processo de transição administrativa, acrescentou a sugestão de “formação de comissão, composta por membros da atual e da futura gestão, facilitando-se, com isso, o alinhamento das ações e a preservação do interesse público.”

Outra iniciativa importante diz respeito à formulação da Nota Técnica n. 01/2020 (SANTA CATARINA, 2020d) pela Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina, que congrega uma série de órgãos e entidades. A Nota foi assinada por representantes da CGU, do TCU, do TCE/SC, do MPSC, do MPC/SC, do MPF e da PFe contém orientações aos gestores públicos municipais, relacionadas aos requisitos a serem cumpridos quanto à transparência na publicação de informações sobre compras relacionadas ao combate à pandemia. Ainda, para além da orientação, Pinho *et al.* (2020, p. 271), ao avaliarem os portais de compras das capitais do Brasil, reforçam o papel dos órgãos e mecanismos de controle, no acompanhamento das compras emergenciais na pandemia, a fim de evitar os desvios e superfaturamentos.

Dos exemplos citados, extrai-se que a urgência da pandemia ensejou a intensificação de elaboração de orientações técnicas com vistas a contribuir com a gestão pública municipal e estadual, bem como para evitar o prejuízo ao erário, assim como foi muito utilizado o seu envio por meio de ofícios da Presidência, que correspondia uma forma célere e eficaz de comunicação.

Ainda, verifica-se a flexibilização da formalidade quanto à resposta de consulta a questionamentos inéditos e sem precedentes, conforme demonstrado em trechos de documentos antes referidos, em que se ressalva que as orientações técnicas são respaldadas pela Presidência,

sem, contudo, terem sido objeto de apreciação pelo Tribunal Pleno, em processo de consulta, diante da celeridade que lhes eram impostas e que não comportaria o trâmite processual.

A peculiaridade do cenário da pandemia, que por certo possibilitou adaptações que em tempos normais talvez não fossem possíveis, é expressa nas manifestações dos entrevistados, em que se pode visualizar como se assemelham as percepções dos integrantes do TCE/SC, do MPSC, da gestão estadual e das associações de municípios, que apontam para a incerteza, urgência e excepcionalidade do momento vivenciado na pandemia.

De acordo com relatos de entrevistados integrantes do TCE/SC, o cenário pandêmico apresentou-se, no âmbito interno, como um grande desafio técnico-institucional, uma vez que a situação era “nova, inesperada e complexa” para todos, exigindo adaptações aceleradas, que geraram adaptações intra e interorganizacionais.

Destacam também os entrevistados do TCE/SC que alterações legislativas havidas no período que careciam de interpretação e dificuldades dos gestores públicos para definir e fundamentar ações face a situações inéditas, que não se enquadravam em legislação pré-existente ou em precedentes jurisprudenciais, resultaram na necessidade de aproximação do TCE/SC dos gestores, intensificando a sua postura orientativa. Ainda, ensejando flexibilização nas formas em que essa orientação era fornecida.

Houve no início da pandemia, de fato, uma maior aproximação do controle e da gestão. Mudança na cultura do controle durante a pandemia – que assumiu um viés muito mais colaborativo, em função de um cenário delicado, em que havia uma dificuldade muito grande por parte dos gestores, tudo novo, com um grau de incerteza enorme, ninguém sabendo para onde atirar, não existia uma fórmula sobre como enfrentar aquilo. Em função disso, surgiu a empatia do controle que assume uma postura mais colaborativa. (Entrevistado TC-1)

A postura orientativa se intensificou na pandemia, uma vez que o jurisdicionado precisou muito do Tribunal, nesse momento que era novo para todo mundo, inclusive para nós do TCE/SC, não só sobre a leitura da situação de excepcionalidades que a pandemia trouxe, com questões sem precedentes, mas também no âmbito interno, em que de uma hora para outra nós tivemos que nos adaptar ao home office, sem a existência prévia de regramento de como isso se daria... também percebeu-se uma demanda muito grande de vídeo conferências por parte das associações de municípios, a exemplo de dúvidas sobre atos de pessoal no início da pandemia e depois com o advento da Lei 173/2020, com formulação também de consultas formais ao TCE/SC. (Entrevistado TC-8).

Sobre essa flexibilização das formas de orientação, o Entrevistado TC-6 destaca que, durante a pandemia, “como evento extraordinário que foi, muito embora ocorra em uma época da história em que se tem maior rigor na legislação, e um controle maior, tanto o externo quanto o social”, o TCE/SC viu-se, em vários casos, diante da urgência das ações a serem adotadas. O órgão foi obrigado a flexibilizar regras e a orientar os gestores públicos não com base em leis

ou julgamentos anteriores, visto que inexistentes, mas utilizando-se da razoabilidade, do bom senso, tendo como foco a preservação da vida, da saúde e dos empregos. O Entrevistado relembra que conduta similar teve que ser adotada pelo TCE/SC, em escala menor, por ocasião da crise gerada pela greve dos caminhoneiros em 2018, precedente de crise que também citado pelo Entrevistado MP.2, referindo-se à atuação do MPSC.

Outras foram as manifestações nesse mesmo sentido, em que se enfatiza os aspectos da urgência das demandas, a celeridade exigida nas respostas dadas pelo TCE/SC perante dúvidas apresentadas pelos gestores públicos, e a construção de entendimentos com base na razoabilidade, face à ausência de legislação específica e precedentes jurisprudenciais para o caso concreto. Isso resultou numa aproximação do controle ao gestor público - em que se cita, inclusive, o elemento “empatia” que tomou conta de todos – a fim de obter um resultado que alcançasse o interesse público e garantisse o fornecimento dos bens e serviços necessários para a situação de emergência.

Foi um aprendizado tanto dos jurisdicionados como nosso, foi quase um trabalho conjunto, criando doutrinas que não existiam, jurisprudências que não eram mais aplicáveis, tudo novo, então foi um grande desafio, mas acho que foi muito bom, já existiam alguns laços que puderam só se tornar mais próximos. (Entrevistado TC-2).

Com a urgência imposta pela pandemia, em que se colocava em risco vidas se houvesse demora na resposta, nós sentíamos que o outro lado (gestores públicos) também estava nessa angústia, então o TCE/SC teve que quebrar aquele rigor da formalidade para flexibilizar, com anuência da presidência e condescendência de todos os demais conselheiros, que a própria área técnica tivesse o protagonismo de responder diretamente. Isso deveria ter sido ratificado pelo Plenário? Não sei, mas no momento isso não era possível e era o que a gente podia fazer. (Entrevistado TC-3).

O Entrevistado TC-6 relata as dificuldades e o esforço realizado pela área técnica do TCE/SC para responder às demandas urgentes dos gestores públicos, que trouxeram questões inéditas decorrentes da pandemia:

A pandemia, por si só já é uma situação completamente atípica, e trouxe com ela questões como a paralisação das aulas presenciais, que dentre outras coisas acarretou a suspensão dos serviços terceirizados de transporte escolar, gerando a dúvida sobre a possibilidade de manter os pagamentos para não inviabilizar o sustento do prestador de serviço e até mesmo o pagamento da prestação do seu veículo, bem como a necessidade de distribuição de merenda escolar, não só para não estragar, mas também para evitar que os alunos ficassem privados da alimentação que faziam na escola e que, para alguns, era a sua refeição mais robusta.

Os reflexos e a gravidade da pandemia sob a ótica dos municípios estão expressas na declaração do Entrevistado AM-5. Este possui mais de 30 anos de experiência com a gestão pública municipal e afirma que “essa foi a pior crise vivida na administração municipal, o ano

mais diferente, sem precedentes”. Para justificar tal resposta, relacionou algumas das dificuldades enfrentadas pelos municípios, especialmente no primeiro ano da pandemia:

Investimento em saúde, hospitais, UTI, com alteração de prioridades, redirecionando os recursos para as áreas mais urgentes; suspensão das aulas, e dúvidas sobre a manutenção dos contratos com prestadores de serviços, como transporte e merenda escolar; reuniões durante os 4 primeiros meses diariamente, inclusive finais de semana, integrando a associação, os municípios, o consórcio de saúde, etc; implantação do home office e a necessidade de investimento em tecnologia; paralisação de obras em andamento, sem previsão de retorno; as restrições legais impostas por se tratar do último ano de mandato; dificuldades de aplicação do mínimo na educação, diante dos reflexos da suspensão das aulas; dificuldade com implantação de legislação nova – como a LC 173/2020 - sem o tempo suficiente para que houvesse os esclarecimentos necessários, a exemplo do que ocorreu, na época, com a LRF.

Todos os demais entrevistados integrantes da administração estadual e das associações de municípios elencaram dificuldades que enfrentaram nesse primeiro ano de pandemia. Destaca-se o elenco apresentado pelo Entrevistado AM-3:

desafio com a gestão pública, uma vez que os gestores públicos municipais não são preparados para momentos de crise; decisões sobre muitas questões em pouco tempo; legislação nova e em várias áreas, sendo que, os municípios, em regra, não possuem advogados que sejam capacitados para atuar em questões administrativas, assim a maior parte da legislação e adaptações partiram da associação; falta de coordenação entre governo federal, estadual e municipal – o governo federal lançou a LC 173 mas não teve conexão com a liberação de recursos, de um lado foi liberado um grande número de recursos para os municípios mas de outro lado cercado de limitação na forma de sua utilização. O Governo Estadual iniciou a gestão da crise, mas logo delegou para os municípios. dificuldade com a legislação muito conturbada, muita alteração legislativa; dificuldade com adequações com os atos de pessoal – muitos desafios com o *homeoffice*, com pessoas que não se adequam, depois, com o retorno, tinham medo de voltar ao trabalho presencial por medo de contaminação – além das contaminações na área da saúde, com muitas faltas de servidores por motivo de doença.

No âmbito da administração estadual, os Entrevistados AE-1 e AE-2 relatam, como uma das grandes dificuldades da pandemia, questões relacionadas ao descontrole dos preços do mercado e à falta de mercadorias, em especial para a área da saúde:

O mercado, a falta dos itens, o abuso do preço, a quantidade de picaretas que apareceram, e nós termos o difícil papel de ficar procurando empresas, e ainda com aquela confusão com os respiradores, trouxe medo, mas havia a necessidade de encontrar meios de comprar os itens necessários para o momento, o que trouxe a necessidade de criatividade diante desse cenário atípico, e optamos por criar e justificar os preços para não ficar sem os produtos. (Entrevistado AE-3)

Foi um momento de muita loucura, de muita pressão, porque ao passo que o mercado estava completamente enlouquecido e nós não tínhamos mais parâmetro de nada, existia uma pressão gigantesca para que essas compras ocorressem, porque não podíamos de deixar quem está na linha de frente da saúde exposto e da segurança

também, então era aquela loucura de ter que comprar, ter que comprar, as pessoas morrendo. (Entrevistado AE-1)

Todos os entrevistados, tanto os integrantes das associações municipais, quanto os da administração pública estadual, confirmaram que na pandemia houve uma intensificação na colaboração do TCE/SC com os gestores públicos e reforçam que tal postura foi importante para auxiliá-los na tomada de decisão.

O TCE estava disposto a ser mais maleável, a fim de poder contribuir, entendendo que estava num momento de exceção, eu não via um Tribunal amarrado, num caracará, rígido, mas sim entendendo que era um momento excepcional e que precisava ajudar e que o Estado precisava de ajuda (Entrevistado AE.2).

Entendo que com a pandemia, esse contato foi estreitado, visto que a excepcionalidade e urgência do momento trouxe a necessidade de união de forças gestão/controlar (Entrevistado AE.3).

Alguns dos entrevistados destacaram como positivas ações específicas adotadas pelo TCE/SC, a exemplo da elaboração do documento “Perguntas e Respostas”, assim como o *check list* criado pela DLC. Foi mencionada a utilidade dos ofícios da Presidência encaminhando orientações elaboradas pelas diretorias técnicas, assim como a disposição dos servidores do TCE/SC para a realização de reuniões, eventos de orientação e recebimento de dúvidas por vários canais.

Considero que a pandemia quebrou mais uma barreira do TCE com o gestor público, inclusive com a possibilidade de uso da tecnologia para a realização de reuniões virtuais. Destaco a sensibilidade e a coragem dos técnicos do TCE para orientar os municípios, isso foi muito importante, mesmo sabendo que se tratava só da opinião de um técnico, mas essa troca foi muito importante para a tomada de decisão na época da pandemia. (Entrevistado AM-4)

Considerou bem positivo a elaboração do documento “Perguntas e Respostas” para o momento da pandemia, e sugere a sua manutenção para o período pós-pandemia. Disse ainda que a manifestação comum do TCE é por meio de consultas formais, prejudicados, contudo, na pandemia não havia tempo para ser por esse meio, diante da urgência da situação, e, portanto, considerou bastante útil a elaboração do referido documento pelo TCE/SC, porque as orientações estavam escritas, mas também utilizaram contatos telefônicos, e-mail, etc, e considerou muito importante o envio dos ofícios por parte da Presidência do TCE/SC contendo orientações aos municípios, pois isso deu mais segurança aos gestores. (Entrevistado AM-4)

Questões inéditas para os municípios eram encaminhadas para o TCE para tirar dúvidas. A implementação do canal “perguntas e respostas” foi essencial para basear uma série de decisões dos administradores, diante da ausência de prejudicados, e por estar escrito, mesmo que não validado pelo Pleno, deu segurança aos gestores. Nesse tempo de incertezas, é possível que tenha mudanças de entendimento diante da urgência de antecipar posicionamentos que foram dados com celeridade sem tempo para maiores estudos, mas foi muito importante o posicionamento do TCE para respaldar os gestores. (Entrevistado AM-4)

Houve muita participação do TCE na orientação, inclusive com eventos específicos quanto à interpretação da LC 173/2020, bem como com a questão eleitoral, por se tratar do último ano de mandato. (Entrevistado AM-5)

A questão relacionada à alimentação escolar, e as particularidades e problemas causados em decorrência da situação excepcional e imprevisível de suspensão das aulas presenciais, representam alguns dos desafios enfrentados, em conjunto, por gestores e pelo controle. Ambos buscaram construir soluções inovadoras, mediante o uso do bom senso e da razoabilidade, ante à ausência de legislação própria ou precedentes a serem utilizados, a fim de possibilitar a adoção de medidas urgentes que observassem o interesse público. Cita-se a descrição da situação sob a ótica dos municípios, na forma narrada pela Entrevistada AM-1:

Os municípios tiveram dificuldades com a alimentação escolar, que no início foi distribuído somente o que estava no estoque e dirigido para as pessoas em situações de vulnerabilidade. Depois, diante da realidade de que boa parte dos alunos da rede pública dependem contam com essas refeições na escola para garantir a sua nutrição, surge a questão relacionada à possibilidade de montarmos kits de alimentação e entregarmos às famílias, mas então surgiu a dúvida se licitaríamos os itens do kit ou montaríamos com os alimentos que tínhamos. Contudo há muitas regras para a alimentação escolar, mas que não se compatibilizava com a situação da pandemia, aí se incluiu também a agricultura familiar, como forma de ajudar economicamente esses produtores. O FNDE demorou para se manifestar e quando se manifestou mandou distribuir para todos os alunos, o que foi difícil já que algumas famílias não queriam. Então a associação elaborou termo de recusa para ser assinada pelas famílias que não queriam. Muitas adaptações foram necessárias.

Da análise dos documentos e das entrevistas, considera-se que aspectos como urgência, imprevisibilidade, excepcionalidade, ineditismo e empatia, que se referem a esse momento inicial da pandemia, contribuíram para que a aproximação do TCE/SC com os gestores públicos, bem como para a adoção de algumas flexibilizações de formalidades.

Nesse contexto, quanto ao envio de orientações por meio de ofícios da Presidência, entende-se ser uma forma que poderá ser mantida pelo TCE/SC, a fim de que se agilize a resposta e se amplie a divulgação das orientações. Contudo, quanto à supressão da análise pelo Plenário, quando se tratar de manifestação inédita do TCE/SC sobre a matéria, em não sendo um momento tão ímpar e urgente, como foi a pandemia, acredita-se que esse procedimento não seria comumente utilizado, ou, deverá ser pactuado, no caso a caso, com os demais membros do Plenário, mediante justificativas para o seu cabimento. Entretanto, para fins de possibilitar agilidade ao processo formal de consulta no âmbito do TCE/SC, a pesquisadora formula algumas sugestões ao final.

Ainda, no presente item foram citadas ações realizadas por outros atores, a exemplo das entidades representativas dos Tribunais de Contas, que tiveram o apoio do TCE/SC. Durante esse primeiro ano de pandemia, ocorreu uma série de reuniões e a elaboração de documentos conjuntos entre essas entidades, apontando para uma intensificação desse diálogo e aproximação. Esse engajamento demonstra a importância da atuação de diversos órgãos em contribuição com o sistema de controle, bem como com a gestão pública. A pandemia deixou mais claro o fato de que problemas complexos exigem ação conjunta e colaborativa, que tendem a ter soluções mais ricas do que ações isoladas.

Nessa mesma linha, tratando-se de colaboração entre poderes e órgãos, extrai-se das entrevistas que, do ponto de vista dos gestores públicos, a coordenação de suas ações e alinhamento de entendimentos, em especial dos órgãos de controle, é positiva, visto que representa a não duplicação de esforços, pelos gestores, para responder as suas demandas e evita as divergências havidas entre aqueles que expõem os gestores à insegurança.

Iniciativas como as relacionadas à educação, em que há uma aproximação e atuação coordenada de diversos órgãos, incluindo TCE/SC e MPSC, juntamente com a SED, percebe-se, das entrevistas, que os gestores públicos recebem como efetiva contribuição do controle para a administração da crise. Diante da complexidade da pandemia, tornou-se mais necessária a articulação de diversos atores em busca das melhores soluções, incluindo controle e gestão pública.

A atuação colaborativa, em especial a relação entre TCE/SC e MPSC, será tratada no item 4.3.2.3.2.

4.3.2.2 Eventos realizados pelo TCE/SC para orientação dos gestores públicos

Durante a pandemia, o TCE/SC deu continuidade e intensificou a realização de eventos, ciclos e palestras, com a finalidade de orientação aos gestores públicos, com foco em matérias com mais demanda de questionamentos relacionados à pandemia. Consta do Apêndice G aqueles realizados no período compreendido entre março de 2020 a março de 2021.

O principal deles é o Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, que tem sido realizado pelo TCE/SC, anualmente, e já conta com 21 edições. No seu modelo presencial, foi registrada a participação de mais de 47 mil pessoas, entre gestores e servidores públicos, em palestras realizadas em 24 municípios, em todas as regiões do Estado (SANTA CATARINA, 2020g). As duas últimas edições, nos anos de 2020 e 2021, foram realizadas por meio virtual.

A primeira edição do Ciclo de Estudos em meio virtual, no primeiro ano da pandemia, exigiu adaptação tecnológica e dos palestrantes. Após, percebe-se que esse tipo de formato possa ser uma tendência a ser adotada para os próximos eventos dessa natureza.

O evento TCE Orienta – Final de Mandato, é realizado em várias regiões do Estado, dirigido aos prefeitos municipais para tratar de temas relacionados às regras específicas desse período. O propósito do evento volta-se à função pedagógica do TCE e ao auxílio e colaboração com gestores para a boa administração dos recursos públicos. No ano de 2020, referido evento, por conta da pandemia, foi também realizado por meio virtual.

Outro evento realizado, de grande alcance, é o Fórum TCE Educação, que está na sua 5ª edição, sendo que as duas últimas, realizadas em 2020 e em 2021, também ocorreram no formato virtual. O evento busca capacitar secretários municipais de Educação, controladores internos municipais e representantes da área nas associações de municípios, além de servidores da SED e integrantes dos conselhos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fundeb), Alimentação Escolar e Educação e demais interessados.

Consta do Apêndice H os dados fornecidos pelo Instituto de Contas do TCE/SC, em que consta o número de inscritos nos eventos “Ciclo de Estudos” e “TCE Educação” realizados no ano de 2019, no modelo presencial, bem como o número de visualizações das palestras realizadas nos dois eventos, na sua versão virtual, realizada no ano de 2020. Os números demonstram que o alcance do formato virtual dos eventos é muito superior ao presencial, além de ficarem disponíveis no *youtube*, o que possibilita o livre acesso ao seu conteúdo.

A facilidade de operacionalização e economia de recursos financeiros, ante à desnecessidade de deslocamentos dos servidores do TCE/SC, que antes ficavam grandes períodos viajando para dar palestras por todas as regiões do Estado, bem como a possibilidade de maior alcance do público-alvo, são uma das razões que podem justificar a realização desses eventos em meio virtual, no período pós-pandemia.

Entretanto, cabe registro o fato de que todos os entrevistados de associações de municípios, muito embora reconheçam essas facilidades do modelo virtual, reforçaram que, especialmente o Ciclo de Estudos, que era realizado presencialmente em todas as regiões do estado, tem importância e vantagens para gestores e servidores municipais.

Os entrevistados consideram que a presença física facilita a sua aproximação com os integrantes do TCE/SC e ressaltam que é um momento em que sempre houve ricas trocas de experiências. Outro ponto destacado pelos entrevistados é que o modelo presencial representa uma oportunidade de os servidores e membros do TCE/SC conhecerem melhor a realidade de cada região do Estado e os desafios enfrentados pelos municípios.

Segundo o entrevistado AM-3, “a informalidade dos contatos é importante para a aproximação entre TCE e gestor, e nesse sentido os ciclos virtuais facilitam algumas coisas, mas a ida presencial dos integrantes do TCE/SC nas regiões é muito importante para que isso se intensifique e que aumente a questão da confiança entre um e outro.” No mesmo sentido, o Entrevistado AM-5 reconhece que os ciclos virtuais são bons para ampliar a participação, mas considera que fica prejudicado o contato pessoal dos municípios com os servidores do TCE/SC.

O Entrevistado AM-5 sugere mais ciclos durante o ano e que as associações sejam mais ouvidas para a elaboração dos assuntos do ciclo, frisando que houve períodos em foram ouvidos, mas nesses últimos não.

Na mesma linha, o Entrevistado AM-4, ao ressaltar que “considera imprescindível o papel do TCE quando faz o ciclo de estudos”, pondera que muitos gestores municipais reclamam que não são ouvidos previamente sobre os assuntos a serem abordados nos ciclos. E acrescenta “mas de qualquer forma é importante ouvir a opinião do TCE, mesmo que não se concorde, ocasião em que é possível discutir para tentar mudar o entendimento do TCE ou ainda bancar a ação e depois justificar.”

Da análise das entrevistas, extrai-se que os eventos de orientação realizados pelo TCE/SC são considerados, por todos, importantes e produtivos. Muito embora a pesquisadora considere positiva, além de provável, a assimilação do modelo virtual de eventos, palestras e reuniões realizadas com os jurisdicionados, pelos aspectos antes destacados, tais como economicidade, praticidade e alcance, considera que merecem acolhimento as reivindicações dos entrevistados de associações de municípios, quanto à manutenção de eventos presenciais, em especial os ciclos de estudos.

A justificativa é que o formato presencial possibilita a visita dos integrantes do Tribunal a todas as regiões do estado, o que facilita o conhecimento da realidade dessas localidades, ainda com oportunidade de diálogo com integrantes da gestão pública municipal de diversos municípios num só evento. Também se destaca como relevante a questão levantada sobre realizar consulta prévia aos municípios, o que poderia ser feito por meio das associações, acerca dos temas mais relevantes para a administração pública municipal a fim de comporem a programação dos ciclos, juntamente com os temas selecionados pelo TCE/SC.

Para além das formas antes descritas, que incluem o encaminhamento de orientações técnicas por ofício da presidência e realização de eventos de orientação, o TCE/SC atuou de forma colaborativa com o gestor público também por meio de respostas às consultas formalmente apresentadas, por meio de decisões proferidas pelo Plenário.

Ressalta-se que essa forma de manifestação do TCE/SC, dada a sua importância para a pesquisa e seus diferentes reflexos, foi abordada em diversos trechos, a exemplo do item 3.2.1.1, que discorre sobre o processo de consulta, bem como no item 4.3.3, que trata dos desafios da colaboração sob o enfoque da formalidade em confronto com a celeridade, e, também, no capítulo 5, que traz as alterações já ocorridas durante a pandemia e sugestões de adaptações, a fim de imprimir-lhe tempestividade, visto ser esse o maior desafio desse processo.

Ainda, o TCE/SC atuou por meio de processos e procedimentos que visam ao acompanhamento e ao aprimoramento da gestão da pandemia em diversos setores do governo. Citam-se algumas dessas iniciativas:

- @ RLA 20/00218266 - Projeções de contaminação e mortalidade por COVID-19 em Santa Catarina, fazendo uso do método denomina-se “controle sintético”, que compara o ocorrido em outros locais e países e leva em consideração variáveis como população, grupo de risco, densidade, leitos hospitalares, clima e circulação de pessoas. Estudo realizado para orientar os gestores estaduais e municipais na tomada de decisões a respeito das medidas de combate à pandemia do novo coronavírus.

- @RLI 20/00268794 - Inspeção sobre a estrutura administrativa que realiza as atribuições de gestão de riscos, controles internos, e governança do Governo do Estado de Santa Catarina. Nesse processo foi sugerida a incorporação da Secretaria de Integridade e Governança à estrutura da Controladoria Geral do Estado.

- @ LEV 20/80029953- Levantamento acerca da qualidade nutricional e quantidade de alimentos que compõem o kit de alimentação escolar ofertado pela Secretaria de Estado da Educação (SED) durante o período de suspensão das aulas presenciais, decorrente da decretação de situação de emergência em saúde por conta da pandemia do novo coronavírus (Covid - 19).

- Projeto “Permanência escolar na pandemia”, com IRB e IEDE – Levantamento, por meio de questionário eletrônico, para mapear a permanência dos estudantes nas redes municipais e estadual durante o período da pandemia, com base em uma amostra de municípios catarinenses e Estado, visando mapear a evasão escolar no Estado.

- @LEV 21/00184703 – Levantamento para identificar as ações do Governo do Estado de Santa Catarina para garantir a vacinação da população contra a Covid-19 em todos os Municípios catarinenses.

- @LEV 20/80032580 - Levantamento visando conhecer a estrutura e as ações desenvolvidas para garantir a Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de COVID-19 nos Municípios que apresentavam maior demanda.

- @RLI 21/00146283 – avaliação da curva da Covid-19 no Estado e as medidas de contenção adotadas, que culminou com decisão plenária, em 08/03/2021, formulando uma série de recomendações ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado da Saúde, aos Prefeitos Municipais, incluindo o fechamento imediato de todos os serviços não essenciais, durante 14 dias.

A atuação do TCE/SC sob a forma de auditorias operacionais, ou outros procedimentos que visam contribuir com o gestor público na busca da melhor prática, e melhor solução para os problemas que se apresentam, em especial num momento crítico como o enfrentado na pandemia da covid-19, vai ao encontro à afirmação do Entrevistado TC-7 de que “quando o foco é o resultado, a parceria é fundamental.”

Com essa intenção - segundo extrai-se de declarações dos entrevistados e de matérias veiculadas – qual seja, de contribuir com o resultado da ação do Governo do Estado na gestão da pandemia, é que o TCE/SC aceitou o convite para fazer parte do grupo de *WhatsApp* criado por servidores da administração pública estadual, conforme se descreve no item seguinte.

4.3.2.3 Participação do TCE/SC no Grupo de *WhatsApp* – Compras Emergenciais da Administração Pública Estadual

A atuação colaborativa do TCE/SC com os gestores estaduais também se manifestou por meio da participação de servidores do órgão em grupo de *WhatsApp*, criado por gestores públicos estaduais, com a finalidade de discutir os processos de compras emergenciais do Estado. Em um primeiro momento, o grupo teve a participação de integrantes de vários órgãos de controle, além de servidores da administração estadual.

O propósito dessa participação do TCE/SC no grupo, juntamente com outros poderes e órgãos, foi a colaboração com o Executivo estadual, por meio de orientações técnicas, a fim de buscar garantir a legalidade e a eficácia nas compras emergenciais decorrentes da pandemia, conforme matéria publicada à época no *site* da Instituição (SANTA CATARINA, 2020o).

Figura 5 – Grupo especial de análise de compras emergenciais

TCE/SC integra grupo especial de análise de compras emergenciais do Estado

qui, 26/03/2020 - 15:28



Desde a manhã desta segunda-feira (23/3), três servidores do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) integram um grupo de trabalho criado para analisar as compras que precisam ser realizadas de forma emergencial pelo Governo do Estado no combate à pandemia do novo coronavírus. Também participam da Força-tarefa o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), o Tribunal de Justiça (TJSC) e o Procon. O objetivo é garantir transparência às compras realizadas pela Secretaria da Saúde e combater a elevação de preços sem justificativa.

Na avaliação do presidente do TCE/SC, conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, o principal objetivo é garantir eficácia na compra de equipamentos de respiração artificial e de proteção individual (EPI), como máscaras e luvas, para que esses insumos da área de saúde cheguem de maneira célere e da melhor forma às autoridades e ao cidadão.

"Estamos envolvidos desde o primeiro momento para que tenhamos ciência das demandas e para orientar no sentido de se juntar o maior número possível de provas que justifique uma compra Fora dos padrões normais. E é preciso também ficar bem claro que uma coisa é a lei da oferta e da procura e a outra é o aumento abusivo de preços", comenta o diretor-geral de Controle Externo do TCE/SC, Marcelo Brognoli da Costa.

Para a diretora de Licitações e Contratações (DLC) do TCE/SC, Denise Struecker, o papel do Tribunal está sendo o de colaborar com uma série de orientações provocadas a partir de situações que já começam a ocorrer, como a oferta de equipamentos e insumos hospitalares com preços mais altos. "É preciso haver segurança jurídica para as compras emergenciais que o momento exige. As flexibilizações agora são necessárias, mas têm de ser feitas dentro de critérios técnicos."

"Nesse momento é necessário excluir o oportunismo de todos os processos, encontrar o equilíbrio entre os vetores das compras públicas. Os respiradores são essenciais, por isso há uma obrigação de se averiguar se o equipamento buscado é eficiente e atende à necessidade. A compra precisa continuar transparente", avalia a coordenadora de Aspectos Jurídicos da DLC, Caroline de Souza.

Acompanhe o TCE/SC:

www.tce.sc.gov.br — Notícias — Rádio TCE/SC

Twitter: @TCE_SC

Youtube: Tribunal de Contas SC

WhatsApp: (48) 99113-2308

Fonte: (TCESC, 2020b, p. 1).

Sobre a criação do grupo de *WhatsApp*, o Entrevistado AE.3 afirma que sua finalidade, por iniciativa de servidores da administração pública estadual, era contar com a colaboração dos órgãos de controle, visto que “no início da pandemia tudo estava muito confuso, dúvidas surgiam, tais como: como vai ser essa dispensa? como é que o Tribunal de Contas vai avaliar essa dispensa?” Discorrendo sobre os convites a diversos seguimentos, tanto da administração pública quanto dos órgãos de controle, afirma que:

Para nossa surpresa, o que também deu um pouco de alento, teve a participação do Ministério Público, do Tribunal de Contas, CGE, Secretarias da Saúde e da Administração, onde eram discutidos todos os assuntos, e havia colaboração mútua nesse sentido. Inclusive, na época, todo mundo estava participando da discussão do pagamento antecipado, como que é que seria feito e foi atropelada por aquela questão dos respiradores. (Entrevistado AE-3).

O Entrevistado AE-1, tratando da celeridade em que estavam sendo demandados para a realização de compras para a pandemia e diante da ausência de ritos definidos, enfatiza que a

criação do grupo de compras no *WhatsApp* decorreu da necessidade de a gestão contar com o apoio do controle, a fim de minimizar o risco de erros. Conforme AE-1:

naquele momento era muito importante que os processos de compra tivessem bem desenhados, com ritos definidos, para que não houvesse interferências internas, e não fosse cada um fazendo o que achava que era certo, cabendo encontrar esse rito ou negociar para alterar o rito. E como na época existia o rito, só que esse rito não estava dando conta daquela situação, foi que surgiu a ideia de chamar o controle para perto da gestão, e foi criado um grupo que veio o MP, TCE, CGE e outros. Precisávamos muito desse apoio do controle naquele momento e tivemos. Quando precisávamos convocar uma reunião, todos do grupo eram muito comprometidos e bastante céleres, contribuindo com opiniões sobre questões urgentes e que não tinham precedentes a serem aplicados.

A intenção dos órgãos de controle em colaborar com a gestão pública estadual foi apontada como causa da participação de integrantes do TCE/SC e do MPSC no grupo de compras de *WhatsApp*, conforme discorrem os Entrevistados TC-2 e MP-2. Esses trazem ênfase às incertezas e à urgência trazidas pela pandemia e à empatia causada em todos, gerando a disponibilidade de unir forças, controle e gestão, a fim de encontrar soluções para os problemas que a administração pública enfrentava naquele momento:

Entrevistado TC-2: [...]

com relação ao caso específico do grupo de compras, o que é importante destacar dessa participação do Tribunal, que dessa forma foi inédita, é que esse grupo começou, de forma muito válida, em março de 2020, quando realmente estava todo mundo unindo forças. Foi um esforço colaborativo para tentar atender, da melhor maneira possível, aquele momento de urgência, que tinha que ser feito as ações rápidas e da forma mais qualificada possível, porque ao mesmo tempo que elas eram urgentes e o gasto de dinheiro público que estava sendo feito era muito necessário naquela hora, o valor era muito alto, o mercado totalmente descontrolado, os insumos que já não obedeciam mais nenhuma pesquisa de mercado, não se tinha mais pesquisa de preço, não valia mais nada aquelas alturas. Estava tudo dependendo de possíveis fornecedores e da disponibilidade dos produtos que às vezes nem era má-fé realmente, falta pelo excesso de procura, uma lei nova que ninguém conhecia, os precedentes em decisões do Tribunal, em matérias de compras, a maioria não era aplicável naquele momento. Na minha vivência profissional, nunca existiu uma emergência tão diferenciada como essa. Então, foi um esforço colaborativo com várias pessoas do Governo do Estado participando do *WhatsApp*, uma equipe de profissionais do Tribunal de Contas, em determinado momento também a CGE, também o Ministério Público e algumas outras entidades que entraram no grupo para opinar e ajudar em algumas questões, principalmente para buscar fornecedores e tentar ajudar o Governo do Estado no que fosse possível.

Entrevistado MP-2:

evidente que nesse período excepcional de pandemia, inegavelmente houve uma aproximação maior do MPSC em relação à administração, e uma diminuição de formalidades nesse contato, possivelmente gerada por essa empatia inicial, em que todo mundo estava com esse intuito inicial de colaborar na medida do possível, diante de uma situação nova, desconhecida e que exigia medidas urgentes que poderiam salvar uma quantidade grande de vidas, impedir que uma quantidade de vidas fossem perdidas se algumas medidas não fossem adotadas ou fossem adotadas de forma equivocada. E acho que esse intuito gerou essa aproximação maior em relação à

gestão pública, uma atuação maior no sentido de orientação, diminuição dessa nossa formalidade – uma vez que a orientação, em regra, é feita por meio de Recomendações, expedidas em procedimentos administrativos que temos instaurados. Certamente, na pandemia, houve um aumento nessas reuniões com os gestores que se envolveram diretamente nessa atuação contra a crise e que talvez tenha culminado na participação no Grupo de Compras de *WhatsApp* que envolveu grande parte dos órgãos de controle.

Das entrevistas extrai-se que, de fato, a pandemia mostrou-se como uma conjuntura crítica capaz de mudar a postura dos órgãos de controle, tanto no caso do TCE/SC quanto do MPSC, que abriram mão de algumas resistências, formalidades e formalismo, e, por força da urgência e da excepcionalidade do momento, aproximaram-se do gestor público estadual, de uma forma mais intensa e mais colaborativa.

Sobre o desenvolvimento das atividades do grupo, TC-2 afirma que:

Ele vinha vindo bem, os servidores do Estado nos passavam determinadas normativas para sugestão, algum ajuste antes de lançar, as dificuldades também. Dessa maneira, o controle sabia o que que eles vinham passando nessas dificuldades de compra e tentávamos trazer algumas sugestões para tentar colaborar mesmo com uma solução mais fácil ou deixá-los mais seguros.

Considerando que as comunicações eram feitas, em regra, via grupo de *WhatsApp*, trazendo agilidade nas respostas ofertadas, contando com um grau de informalidade e rapidez em que são demandadas, surgem déficits de informações, que podem gerar alguma ameaça à qualidade da orientação e ao próprio controle. Além disso, há o risco do mau uso da orientação repassada pelo TCE/SC, ou, simplesmente, a sua não utilização pelo gestor público, sobretudo considerando a informalidade do seu repasse.

Tais conflitos ocorreram, especialmente, em relação ao caso da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí pela Defesa Civil do Estado e da compra dos 200 respiradores pela Secretaria de Estado da Saúde.

No tocante ao Hospital de Campanha, o Entrevistado TC-2 descreve que o TCE/SC procedeu ao exame do edital e o fez de maneira célere, diante da urgência da contratação anunciada pelos gestores públicos, tendo registrado uma série de restrições por meio do grupo de *WhatsApp*. Contudo, a referida contratação teria ocorrido sem a observância desses apontamentos realizados pelos técnicos do Tribunal.

Nesse grupo foi muito importante também a questão do hospital de campanha, porque num momento foi marcada uma reunião para falar do hospital de campanha que ia ser contratado, emergencialmente, na véspera de feriado, para instalar e começar de imediato. E nós, como integrantes do grupo, participamos da reunião e pedimos a minuta do que ia ser assinado e em questão de 2 horas foi feita uma breve análise pelo Tribunal e avisamos, por meio de mensagem no grupo de *WhatsApp*, da seguinte

forma: recomendo fortemente que sejam revistas tais e tais questões antes da assinatura. Contudo, essa orientação não foi observada e o contrato foi assinado. Encaminhamos a mensagem no grupo imediatamente até porque ali estavam gestores estaduais para alertar os problemas que estavam acontecendo – a partir disso a própria CGE, que também participava do grupo, logo começou a trabalhar em cima do assunto. E o TCE, ao mesmo tempo, já estava tomando providências, o que foi reforçado pela atuação da Alesc. No TCE teve a atuação de processo, mas que depois foi arquivado por perda do objeto, por conta da anulação que acabou acontecendo por parte da Defesa Civil (Entrevistado TC.2).

Por ocasião da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí, foi publicada em jornal uma nota oficial atribuída à Casa Civil, que menciona a referida participação das duas instituições de controle, conferindo-lhe um caráter de análise preventiva das contratações emergenciais realizadas pelo Estado.

Nota Oficial

A Casa Civil do Estado de Santa Catarina não participou de nenhuma das tratativas que levaram à contratação de empresa para instalação de hospital de campanha em Itajaí para atendimento à população com Covid-19, contradizendo meras especulações sem nenhum cunho probatório que venha a afetar a lisura do procedimento. Participaram desse processo a Defesa Civil, as Secretarias de Estado da Administração e da Fazenda e a Controladoria-Geral do Estado Santa Catarina. Também contou-se com atuação preventiva do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e do Ministério Público (MP) (LULA, 2020, p. 1).

Diante dessas notícias veiculadas, as duas Instituições manifestaram-se publicamente, inclusive por meio de Notas de Esclarecimento publicadas em suas redes sociais, reforçando que a sua presença no grupo de *WhatsApp* deu-se a título de colaboração com os gestores estaduais, com subsídios de informações e orientações técnicas, e nunca representou participação direta na elaboração dos atos administrativos, tampouco houve aprovação da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí.

Figura 6 – Nota de esclarecimento TCE/SC

Nota de esclarecimento do TCE/SC sobre a contratação do Hospital de Campanha de Itajaí

qua, 15/04/2020 - 18:13



Diante de notícias veiculadas acerca de sua participação na contratação do Hospital de Campanha Covid-19 em Itajaí, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) vem a público para prestar os seguintes esclarecimentos.

O TCE/SC, diante da calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus e imbuído do mais elevado espírito de solidariedade e cooperação, vem exercendo sua competência constitucional de controle externo da administração pública, por meio de uma atuação preventiva, concomitante e orientativa, sem prejuízo de suas demais prerrogativas como órgão de fiscalização.

Nesse contexto, o TCE/SC não tem medido esforços no sentido de colaborar com os Poderes Executivos Estadual e Municipais para que as necessidades da sociedade catarinense sejam atendidas da melhor forma e da maneira mais célere possível. No exercício dessa atuação, têm sido expedidos diversos pareceres, ofícios e orientações, bem como tem havido a participação do Corpo Técnico do TCE/SC no Grupo de Compras Emergenciais do Governo do Estado, juntamente com representantes de outros órgãos públicos de gestão e controle.

No tocante, especificamente, ao episódio que trata do Hospital de Campanha Covid-19 em Itajaí, conforme já alertado no parecer preliminar encaminhado à Assembleia Legislativa (Alesc) e ao Governo do Estado, o TCE/SC não participou do referido processo de contratação. Neste caso, a atuação do Tribunal deu-se mediante manifestação de cunho orientativo no âmbito do Grupo de Compras Emergenciais, a qual, frisa-se, não foi acatada.

Por sua vez, de maneira proativa e no exercício de sua função fiscalizatória, o TCE/SC iniciou, ainda na semana passada, procedimento próprio, de onde, inclusive, se originou o mencionado parecer preliminar encaminhado à Alesc.

Por fim, o TCE/SC destaca que irá se manifestar com a maior brevidade possível e com a urgência que o caso requer sobre a referida contratação nos autos dos processos específicos que tratam da matéria e que se encontram em tramitação no âmbito da Corte de Contas catarinense.

Acompanhe o TCE/SC:

www.tce.sc.gov.br – Notícias – Rádio TCE/SC

Twitter: [@TCE_SC](https://twitter.com/TCE_SC)

Youtube: [Tribunal de Contas SC](https://www.youtube.com/c/TribunaldeContasSC)

WhatsApp: (48) 99188-2308

Instagram: [@tce_sc](https://www.instagram.com/tce_sc)

Fonte: (TCESC, 2021, p. 1).

Figura 7 – Nota de esclarecimento do MPSC

The image shows a screenshot of the website of the Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). At the top, there is a navigation bar with the MPSC logo and the text 'MINISTÉRIO PÚBLICO Santa Catarina'. To the right of the logo are links for 'ACESSO À INFORMAÇÃO', 'SERVIÇOS', 'FAÇA PARTE DO MPSC', 'CONTATO', 'LGPD', and 'Q BUSCA'. Below this is a green horizontal bar with menu items: 'O MINISTÉRIO PÚBLICO', 'ÁREAS DE ATUAÇÃO', 'COMUNICAÇÃO', 'ATOS E NORMAS', 'DIÁRIO OFICIAL', and 'LICITAÇÕES'. The main content area features a breadcrumb trail: 'HOME > COMUNICAÇÃO > NOTÍCIAS > [Speaker Icon]'. Below the breadcrumb, the date '15/4/2020' is displayed, followed by social media sharing buttons for Facebook and Twitter. The title of the article is 'NOTA SOBRE A CONTRATAÇÃO DO HOSPITAL DE CAMPANHA'. The text of the article is as follows:

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) esclarece que não participou de qualquer tomada de decisão em relação à contratação do hospital de campanha em Itajaí, a qual compete exclusivamente ao Poder Executivo.

É importante esclarecer que, desde o início da pandemia em nosso estado, considerando o espírito de solidariedade exigido de todos em momentos como este, o MPSC tem buscado colaborar com os gestores públicos para, nos limites de sua atribuição constitucional, contribuir com as discussões e medidas necessárias para assegurar o atendimento da população catarinense.

Nesse contexto, inclusive, o MPSC elaborou e compartilhou com os Promotores de Justiça, Prefeitos Municipais e com o Governo do Estado diversas orientações sobre os mais variados temas, como estudos afetos às cautelas necessárias quanto à contratação emergencial de bens e serviços para enfrentamento à covid-19.

Sempre que convidado, o Ministério Público tem participado de reuniões das mais diferentes áreas - saúde, defesa civil, educação, assistência social, entre outras -, com o objetivo de aumentar a capacidade do estado de buscar respostas aos problemas que se apresentam, sem, porém, participar de qualquer decisão de governo.

A 26ª Promotoria de Justiça da Capital, com atribuição para a investigação pertinente, recebeu representação sobre esse assunto e está procedendo à análise da documentação apresentada. Posteriormente, com melhor análise do material, a Promotoria de Justiça realizará os encaminhamentos necessários.

Fonte: (TCESC, 2020d, p. 1).

O fato também foi mencionado pelo Entrevistado AE.1, quando se refere aos problemas relacionados à elaboração do termo de referência para a contratação do Hospital de Campanha de Itajaí. O entrevistado traz o aspecto da quebra de confiança, não só entre controle e gestão, mas também entre os próprios órgãos da administração estadual:

apesar de estar em discussão no grupo de *WhatsApp* o referido documento, inclusive com realização de reunião, a Secretaria da Defesa Civil acabou publicando o edital sem a prévia manifestação de quem estava no grupo, e mencionou que havia o aval de todos, o que causou quebra de confiança, não só entre controle e gestão, mas também entre órgãos da própria administração estadual. A controvérsia gerou, inclusive, a expedição da Nota de Esclarecimento por parte do TCE/SC e do MPSC.

Desse modo, diante da realização de contratação do Hospital de Campanha, processo no qual o TCE/SC já havia identificado previamente falhas e risco de dano ao erário, mediante o exame da documentação, de maneira informal e superficial, diante da urgência, houve a adoção de medidas de cunho fiscalizatório, conforme será descrito no item 4.3.2.3.1.

Outro episódio que gerou controvérsia, ocasionando a saída definitiva dos servidores do TCE/SC do grupo de *WhatsApp* criado pela administração estadual para discutir aspectos relacionados às compras emergenciais, diz respeito à compra dos 200 respiradores pulmonares. Essa compra foi realizada pela Secretaria de Estado da Saúde, por meio da Dispensa de Licitação n. 754/2020, incluindo o pagamento antecipado de 33 milhões de reais à pessoa jurídica Veigamed Material Médico e Hospitalar.

A partir da matéria publicada no *The Intercept Brasil*, intitulada “Coronavírus: SC aceita propostas forjadas e gasta R\$ 33 milhões na compra de respiradores fantasmas” repercutiu publicamente a suspeita de irregularidades na aquisição dos respiradores, por possível ausência de entrega do material pela empresa contratada (BISPO; POTTER, 2020).

A referida compra, contudo, já estava sob investigação, pela Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), diretoria de inteligência do TCE/SC, conforme posteriormente difundido, e está registrada na seguinte declaração do Presidente do TCE/SC:

No dia 23 de abril acendeu o sinal amarelo no Tribunal de Contas, por meio da nossa diretoria de inteligência, nós fomos acionados e no dia 28 de abril com a publicação da reportagem do *Intercept* nós aceleramos a conclusão dos nossos trabalhos (TCESC, 2020b, p. 1).

Conforme antes dito, a participação do TCE/SC no grupo de *WhatsApp* foi mencionada por integrantes da administração pública estadual e em matérias da mídia. Diante das irregularidades apontadas na compra dos respiradores, surgiram comentários no sentido de que o TCE/SC teria aprovado tal compra mediante emissão de parecer autorizando o pagamento antecipado.

O Entrevistado TC.2 esclarece que a manifestação técnica sobre pagamento antecipado não se referia à compra de respiradores pulmonares, e que o processo de aquisição dos 200 aparelhos não foi anunciado pelos gestores públicos no grupo de *WhatsApp*. Ainda, relembra que, quando as notícias relacionadas às irregularidades daquele processo de dispensa vieram à tona, foi algo que comprometeu a confiança:

um grande problema, um dos maiores problemas que teve, foi a questão dos respiradores, que realmente não tinha o produto, era notícia nacional que vários Estados estavam tentando importação direta e aí entrou a questão do pagamento antecipado. O Tribunal até fez parecer técnico encaminhando ao Governador sobre essas questões para tentar ao menos dar uma resposta mais pronta para eles tomarem decisões deles e o caso de respiradores específicos, que foi um escândalo aquela compra, não chegou ao grupo e não foi noticiado no grupo. Então ali existia um grupo de confiança e essa confiança não foi honrada.

A referida manifestação técnica diz respeito ao Parecer Conjunto elaborado pela DGCE/DLC 01/2020. Esse foi elaborado em resposta ao questionamento formulado pelo Governador, por meio do Ofício GABGOV N. 60/2020, acerca da viabilidade de aquisição, pela SES, de bens com pagamento antecipado, mediante contrato firmado com empresa nacional ou diretamente com empresa internacional, para aquisição imediata de equipamentos de proteção individual e hospitalares para as unidades de saúde de Santa Catarina, objetivando o enfrentamento à COVID-19. O Parecer foi encaminhado pela Presidência, ao Governador do Estado, em 03 de abril de 2020, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/2213/2020⁵⁰, conforme antes mencionado no item 4.3.2.1.

Diante disso, o TCE/SC emitiu nota de esclarecimento (Figura 8), ressaltando que não teve conhecimento do processo de compra dos respiradores, seja por meio do grupo de *WhatsApp* ou qualquer outro meio, não tendo feito qualquer análise ou manifestação sobre o processo específico, tampouco sobre a legitimidade e legalidade do pagamento antecipado realizado no caso concreto.

⁵⁰ Documento Institucional interno do TCE/SC.

Figura 8 – Compra de 200 respiradores
Fonte: (TCESC, 2020d, p. 1).

De igual forma, o MPSC considerou importante esclarecer sobre o caso, a exemplo da publicação, em suas redes sociais (Figura 9), de informações sobre a investigação acerca da aquisição dos 200 respiradores. Nessa, ressalta que “não participa de nenhum grupo ou instância colegiada de decisão do governo estadual” e que a sua participação em reuniões com gestores públicos deu-se somente com “o objetivo de aumentar a capacidade do Estado de buscar respostas aos problemas que se apresentam, sem, porém, participar de qualquer decisão de governo”.

Figura 9 – MPSC apura aquisição de respiradores

The screenshot shows the top navigation bar of the MPSC website. The logo 'MPSC' is on the left, followed by 'MINISTÉRIO PÚBLICO Santa Catarina'. To the right are links for 'ACESSO À INFORMAÇÃO', 'SERVIÇOS', 'FAÇA PARTE DO MPSC', 'CONTATO', 'LGPD', and 'BUSCA'. Below this is a green horizontal menu with items: 'O MINISTÉRIO PÚBLICO', 'ÁREAS DE ATUAÇÃO', 'COMUNICAÇÃO', 'ATOS E NORMAS', 'DIÁRIO OFICIAL', and 'LICITAÇÕES'. Underneath, there is a breadcrumb trail: 'HOME > COMUNICAÇÃO > NOTÍCIAS > [Speaker icon]'.

29/4/2020

[Facebook](#)
[Twitter](#)

MPSC apura aquisição de respiradores pelo Governo do Estado

São investigados possíveis crimes contra a administração pública e a lei de licitação, além de ser apurado se a contratação lesou os cofres públicos e se foi praticado possível ato de improbidade administrativa.

A Procuradoria-Geral de Justiça e a 26ª Promotoria de Justiça da Capital apuram todas as circunstâncias da aquisição pelo Governo do Estado de 200 respiradores com o pagamento antecipado de R\$ 33 milhões. A partir de reportagem divulgada pela imprensa nesta terça-feira (28/4), o chefe do Ministério Público de Santa Catarina, Fernando da Silva Comin, investiga possível crime contra a administração pública e a lei de licitação, e a Promotoria de Justiça irá apurar se a contratação lesou os cofres públicos e se houve possível improbidade administrativa.

"As informações divulgadas pela imprensa são graves e precisam ser apuradas com rigor e com a maior brevidade possível. O momento é excepcional, mas nem Estado nem municípios podem abrir mão da probidade administrativa. O Gabinete Gestor de Crise do Ministério Público de Santa Catarina tem alertado para a necessária transparência das compras emergenciais", ressalta o PGJ.

O chefe do MPSC esclarece, ainda, que a Instituição não participa de nenhum grupo ou instância colegiada de decisão do governo estadual. Ressalta que, sempre que convidada, a Instituição tem participado de reuniões das mais diferentes áreas - saúde, defesa civil, educação, assistência social, entre outras -, com o objetivo de aumentar a capacidade do Estado de buscar respostas aos problemas que se apresentam, sem, porém, participar de qualquer decisão de governo.

Comin reforça que, desde o início da pandemia, considerando o espírito de solidariedade exigido de todos em momentos como este, o MPSC tem buscado colaborar com os gestores públicos para, nos limites de sua atribuição constitucional, contribuir com as discussões e medidas necessárias para assegurar o atendimento da população catarinense.

"Temos atuado em diversas frentes de trabalho, mas nossa principal missão no momento é cobrar transparência e defender a saúde, a vida e a dignidade da pessoa humana", esclarece Comin.

Fonte: (TCESC, 2020j, p. 1).

As notas de esclarecimento talvez tenham sido o motivo para a publicação da seguinte notícia veiculada por colunista de jornal catarinense:

Figura 10 – A indignação do MP e TCE com o Governo de SC

Fonte: (IGOR, 2020, p. 1).

O Entrevistado TC.3 elenca alguns aspectos que, na sua percepção, comprometeram a confiança e, portanto, inviabilizaram a permanência dos órgãos de controle no grupo de *WhatsApp* criado pelos gestores estaduais:

num certo período começou a se verificar que nem tudo era repassado, e algumas orientações dos órgãos de controle não eram consideradas por alguns. E o episódio dos respiradores foi o ápice da crise, onde se desconstruiu o grupo, sendo que antes havia tido um fato que gerou a saída do Ministério Público do Estado do grupo.

O mesmo foi apontado pelo Entrevistado MP-1, para quem a falta de transparência e o fato de os órgãos de controle que integravam o grupo de compras via *WhatsApp* não terem acesso à integralidade das informações, acabou gerando a quebra de confiança. Para ele, pode ter havido o uso indevido do grupo para servir “quase como um alibi, um salvo conduto, uma forma de legitimar uma conduta que muitas vezes não era nem discutida no grupo, não era nem participada aos integrantes do grupo”.

Para fundamentar sua percepção, MP-1 menciona que:

surgiu muito na mídia naquela época a afirmação de que a atuação da administração era de conhecimento do Tribunal de Contas e do Ministério Público que, inclusive, teriam participado das discussões, sendo que essa participação foi desmentida por meio de Notas de Esclarecimento elaboradas por ambas as instituições, relativamente ao caso da contratação do Hospital de Campanha e da compra dos 200 respiradores. A saída do MPSC do grupo de compras decorreu do receio de estar legitimando uma conduta imprópria pela própria participação no grupo, uma vez que as orientações dadas não eram seguidas, não eram consideradas.

O Entrevistado MP.2 também traz o elemento confiança como essencial para a colaboração com o gestor, e cita que isso não esteve presente no caso da participação de integrantes do MPSC no grupo de compras emergenciais criado no *WhatsApp*, uma vez que algumas ponderações feitas no grupo por esses integrantes “eram desconsideradas e algumas questões ficavam sem resposta, parecendo que a nossa presença ali era um pouco para atribuir a “grife” da instituição sem ter a iniciativa, sem ter muita influência as nossas ponderações.”

Com relação à participação do TCE/SC no grupo de *WhatsApp* de compras emergenciais, da análise da documentação, em especial das Notas de Esclarecimento emitidas pelo Tribunal e pelo MPSC, bem como das entrevistas realizadas, extrai-se a existência de dilemas decorrentes dessa aproximação do controle com o gestor público.

A falta de transparência, os conflitos de comunicação e ainda a possibilidade de que a colaboração dos órgãos de controle pudesse servir como legitimação de condutas irregulares e isenção de responsabilidade do gestor, sobretudo diante da informalidade em que se deu, aparecem como preocupações dos entrevistados integrantes dos órgãos de controle.

Tais aspectos aparecem como causa da quebra de confiança que, inclusive, ensejou a saída de ambas as instituições do grupo, gerando um certo nível de afastamento do controle em relação à gestão, adotando-se uma postura mais cautelosa e seletiva no contato posterior a esses episódios, conforme destacam os entrevistados.

Interessante observar que alguns desses conflitos identificados no grupo de *WhatsApp* foram apontados por entrevistados como causa de quebra de confiança até mesmo dentro da estrutura da administração estadual.

Nesse sentido, muito embora essa quebra de confiança intraorganizacional seja prejudicial, considera-se que a relação de proximidade e colaboração entre controle e gestão seja mais frágil ainda, por depender unicamente da voluntariedade das partes, possa ser mais comprometida por conta dessa desconfiança, enfraquecendo os elementos da determinação e do compromisso compartilhado que são importantes para o desenvolvimento da governança colaborativa.

Além disso, extrai-se outros desafios dessa forma de cooperação, tais como a possibilidade de essa proximidade entre controle e gestão pública comprometer a clareza das funções, existindo dúvidas sobre qual o limite para a orientação e a colaboração dos técnicos do TCE/SC sem que isso signifique atuar como gestor ou comprometer o seu papel de fiscalizador.

Ainda, tem-se a questão da celeridade e informalidade das informações trocadas no grupo de *WhatsApp* de compras emergenciais, decorrente tanto da urgência do momento da pandemia, quanto da forma de mensagens instantâneas em que se davam os contatos. Essas podem significar prejuízo à manifestação técnica, já que os elementos fornecidos pela gestão sobre os casos discutidos são limitados, o que é agravado pela velocidade em que se demanda as conclusões do controle, a fim de que possibilite a realização dos atos administrativos.

Tais questões serão analisadas, de forma mais detida, no item 4.3.3, que trata dos desafios para a colaboração.

Observa-se que as providências adotadas pelo TCE/SC relacionadas à apuração de falhas no processo de contratação do Hospital de Campanha precederam a sua saída do grupo de *WhatsApp*. A saída definitiva ocorreu após o conflito relacionado à compra dos 200 respiradores, que agravou os desafios dessa forma de colaboração com o gestor público. No

item a seguir, descreve-se os procedimentos de cunho fiscalizatório que foram instaurados pelo Tribunal para o exame dos referidos processos de compras.

4.3.2.3.1 Ações de Fiscalização – Hospital de Campanha e Respiradores

Sobre as formas de atuação dos TCs, Ferreira Júnior (2021, p. 113) faz uso da figura de um cão-guia para o controle preventivo, com viés pedagógico. Compara a atuação fiscalizatória, quando preventiva e concomitante, ao cão de guarda, e aquela *a posteriori* ao cão de caça.

O autor defende que se deve dar prioridade às formas preventivas, contudo, o controle *a posteriori* deve ocorrer “principalmente quando a atuação vigilante daqueles dois outros não forem suficientes para prevenir o dano aos cofres públicos.” Da análise da atuação preventiva do TCE/SC, descrita no item anterior, tem-se que ocorreu a insuficiência dessa forma de controle.

Como visto, o TCE/SC fazia o acompanhamento das compras emergenciais do governo pelos sistemas, incluindo o portal de transparência, bem como atuou, de forma colaborativa no grupo de *WhatsApp* criado por servidores da administração estadual, em que se discutia questões relativas a essas compras. Os servidores do TCE/SC identificaram falhas na contratação do hospital de campanha de Itajaí e as reportaram no grupo. No que se refere ao pagamento antecipado, diante do questionamento formulado pelo Governador, o TCE/SC encaminhou parecer técnico apontando para a sua possibilidade, desde que com uma série de cautelas.

Contudo, em ambos os casos, não houve a observância das diretrizes apresentadas pelo TCE/SC e, diante da identificação de irregularidades e de risco de prejuízo ao erário, o órgão muda o rumo de sua atuação, adotando o viés fiscalizatório e punitivo do controle.

Sobre o processo de contratação do Hospital de Campanha de Itajaí, tem-se o relato do Entrevistado TC.2, antes transcrito no item 4.3.2.3, que aponta para a identificação pelos técnicos do TCE/SC de falhas no edital, ainda de maneira informal, as quais foram reportadas no grupo de *WhatsApp* de compras emergenciais. Entretanto, diante da concretização da contratação pela Defesa Civil, a análise técnica foi aprofundada e culminou com a elaboração do Parecer Conjunto DGCE/DLC 03/2020.

No dia 13 de abril de 2020, o TCE/SC recebeu o Ofício 001/2020, encaminhado pelo Presidente da Comissão de Proteção Civil da ALESC, solicitando ao Tribunal a “instalação de comissão especial com o objetivo de auditar o processo SDC nº 0001262/2020, que deu origem

ao Contrato de Prestação de Serviços nº 007/DC/2020, “Fornecimento de hospital de campanha com 100 leitos de UTI para tratamento de pacientes com COVID-19”.

Em resposta ao referido Ofício, a Presidência do TCE/SC, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3858/2020, encaminhou ao Presidente da referida Comissão da ALESC, o Parecer Conjunto elaborado pela DGCE/DLC 03/2020 sobre o caso. Encaminhou cópia do referido Parecer ao Governador do Estado, por meio do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/3859/2020.

No âmbito do TCE/SC, foi protocolada representação @REP 20/00144556, para análise da matéria. O referido processo tramitou regularmente e culminou com ratificação pelo Tribunal Pleno da decisão singular do relator pelo seu arquivamento, em razão da perda do objeto, diante da anulação do processo SDC 1262/2020. A decisão pela anular, proferida pelo Chefe de Estado da Defesa Civil, fundamentou-se no Parecer Conjunto elaborado pela DGCE/DLC 03/2020 e em parecer elaborado pela sua consultoria jurídica.

Na referida decisão plenária, o TCE/SC formulou, ainda, uma série de recomendações para observância em futuras contratações, tendo sido cientificados, além do representante e seus procuradores, a Defesa Civil, o Governador do Estado de Santa Catarina, a Secretaria de Estado da Administração (SEA), a Controladoria-Geral do Estado e a ALESC.

Com relação à compra dos 200 respiradores, o TCE/SC desempenhou sua competência fiscalizatória, inicialmente por meio da DIE, ainda no mês de abril de 2020, que identificou irregularidades no procedimento, por meio de apuração em sistemas, o que culminou com a elaboração da Avaliação Preliminar DIE-COPI005/2020 (SANTA CATARINA, 2020j).

A partir da referida Avaliação Preliminar, foi determinada pela Presidência do TCE/SC a instauração de processo de controle externo @RLI-20/00179260⁵¹, para apuração dos fatos relacionados à Dispensa de Licitação n. 754/2020.

Como desmembramento disso, foi autuado o processo @RLI 20/00190825, em que foi determinado ao Governo do Estado o fortalecimento do Sistema de Controle Interno dos órgãos e setores envolvidos direta ou indiretamente nas compras e contratações emergenciais realizadas para o combate da pandemia do novo coronavírus durante a vigência da Lei Federal 13.979/2020, uma vez que do exame do caso dos 200 respiradores identificou-se fragilidades nesses mecanismos de controle que tem como uma de suas finalidades impedir contratações e pagamentos que coloquem o erário em risco.

⁵¹ Em sessão do Tribunal Pleno, realizada em 08.03.2021, foi proferida decisão preliminar determinando a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, definindo responsabilidade solidária e determinando a citação dos responsáveis para apresentarem defesa quanto às irregularidades apontadas.

O Entrevistado TC-2, quando discorreu sobre o processo de compra dos respiradores, ressaltou que foram identificadas, naquele momento inicial da pandemia, muitas falhas no portal de compras do Governo do Estado, demonstrando a fragilidade da transparência dos dados:

O Tribunal, além disso, paralelamente, já fazia um acompanhamento nos portais – que é uma coisa que ficou muito necessária foi a transparência dessas compras, a própria lei específica trazia orientações sobre isso e o Tribunal acompanhava e fazia um levantamento do que estava sendo comprado e por qual preço e esse foi um trabalho informal que não apareceu em processos ou em número de atendimentos formalizados mas foi um trabalho muito grande, foi um número muito elevado e quando nós vimos o portal do Estado era um dos mais fracos, e tinha muita coisa que não constava dali e foi muito difícil verificar e isso gerou um processo depois contendo uma série de recomendações para o aprimoramento do controle de compras.

O TCE/SC ainda instaurou outros processos relacionados ao caso em que foram expedidas medidas cautelares de afastamento dos ex-secretários de Estado da Saúde e da Casa Civil, envolvidos no episódio da compra dos respiradores, do exercício de funções públicas, por meio dos processos @RLI 20/00232412 e @RLI 20/00237562, respectivamente.

Para além disso, o caso teve desmembramentos na esfera judicial, inclusive com a participação do TCE/SC na Força-Tarefa instituída para a apuração da referida compra, o que será registrado no item seguinte.

As falhas e suas decorrências geraram implicações políticas para o governador, que não serão detalhadas nesta pesquisa, e levaram a mudanças internas no Executivo, buscando aprimorar transparência, processos e atuação do controle interno, conforme analisado por Luz, Giacomini e Lange (2021).

4.3.2.3.2 Colaboração com MPSC- - Força- Tarefa e outras Iniciativas

Como tratado no item 4.1.2, tem-se que o TCE/SC tem várias iniciativas em conjunto com outros órgãos de controle, incluindo acordos de cooperação, inclusive com o MPSC, junto ao qual teve participações em eventos, inclusive no Ciclo de Estados da Administração Municipal, que contou com a participação de promotores de justiça, conforme consta do Apêndice D.

Aproximações como essas não são inéditas, mas as ações que contaram com a iniciativa conjunta das duas instituições foram maiores a partir do ano de 2019, com destaque para a Portaria Conjunta n. 1/2019, em que foi instituída comissão mista contando com a participação

de seus servidores e foram delineadas ações. Foi, inclusive, efetivada demanda antiga das instituições de compartilhamento dos dados dos sistemas de processos.

A proximidade se intensificou na pandemia, gerando manifestações em conjunto, a exemplo da publicação, em abril de 2020, da Nota Oficial dos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas anunciando uma série de medidas de contenção de gastos no âmbito interno de suas instituições para o combate à crise causada pela pandemia do Covid-19.

Conforme detalhado no item anterior, houve posicionamentos e manifestações alinhados do TCE/SC e do MPSC, no tocante à participação no grupo de *WhatsApp*. Essas geraram, inclusive, a elaboração, por ambas as instituições, de notas de esclarecimento que se seguiram aos episódios do hospital de campanha e dos 200 respiradores, com repercussão na mídia, em que esclarecem os limites de sua atuação e delimitam certas fronteiras para os órgãos de controle.

Após, houve compartilhamento de informações e atuação conjunta de TCE/SC e MPSC na apuração de irregularidades na compra dos 200 respiradores, contemplando o envio ao MPSC do “Boletim de Avaliação Preliminar” elaborado pelo TCE/SC, através da diretoria DIE, o qual serviu de fundamento para o início das investigações no âmbito criminal (TCESC, 2020b).

Assim, foi instituída a Força-Tarefa formada pelo MPSC, PCSC e TCE/SC, por meio da Portaria Conjunta n. 1/MPSC/PC-SC/TCE-SC, datada de 7 de maio de 2020⁵², para atuação em conjunto, visando à apuração criminal e administrativa dos fatos envolvendo a aquisição, por dispensa de licitação com pagamento antecipado, de 200 ventiladores pulmonares (processo de dispensa de licitação SES 37070/2020) e seus desdobramentos, incluindo procedimentos conexos e correlatos (SANTA CATARINA, 2020n).

⁵² Publicada no DOTC-e, de 06.05.2020.

Figura 11 – Portaria instaurando a Força Tarefa

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA****PORTARIA CONJUNTA n. 1/MPSC/PC-SC/TCE-SC**

Instaura FORÇA-TAREFA para atuação em conjunto do Ministério Público de Santa Catarina, Polícia Civil do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para apuração criminal e administrativa dos fatos envolvendo o processo SES 37070/2020 e seus desdobramentos, incluindo procedimentos conexos e correlatos.

Considerando que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina possui, dentre as suas atribuições constitucionais, a defesa da probidade administrativa, que é exercida por meio do inquérito civil público e da ação penal pública, mediante a atuação de órgãos de execução com atribuições específicas na área da moralidade administrativa, e com o suporte de Grupos de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas (GAECO);

Considerando que a Polícia Civil do Estado de Santa Catarina, órgão incumbido do exercício das funções de Polícia Judiciária no Estado, possui estrutura especializada em crimes contra a administração e patrimônio público, dentro da Diretoria Estadual de Investigações Criminais (DEIC);

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, órgão independente de controle externo, tem como competência constitucional o controle e a fiscalização da gestão e das contas públicas, sendo reconhecida sua especialização técnica e de pessoal nas auditorias de contratos administrativos firmados pelos entes públicos;

Considerando a possibilidade da convergência de esforços na apuração e investigação, pelo Ministério Público, Polícia Civil e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no âmbito do processo SES 37070/2020, referente à aquisição, por dispensa de licitação com pagamento antecipado, de 200 (duzentos) ventiladores pulmonares, já que tramitam, em todos os órgãos citados, procedimentos específicos que apuram as mesmas circunstâncias, fatos e pessoas investigadas;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Considerando, por fim, o interesse público no esclarecimento dos fatos e a necessidade de sinergia entre as instituições públicas, para otimização de esforços e recursos, voltada à pronta e rápida resposta repressiva estatal,

Os Excelentíssimos Senhores Procurador-Geral de Justiça, Delegado Geral da Polícia Civil e Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas resolvem instaurar:

FORÇA-TAREFA para atuação em conjunto do Ministério Público de Santa Catarina, Polícia Civil do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para apuração criminal e administrativa dos fatos envolvendo o processo SES 37070/2020 e seus desdobramentos, incluindo procedimentos conexos e correlatos.

O Procurador-Geral de Justiça, o Delegado Geral da Polícia Civil e o Presidente do Tribunal de Contas do Estado designarão os membros da Força-tarefa no âmbito de suas atribuições, conforme esta portaria.

Florianópolis, 7 de maio de 2020.

FERNANDO DA SILVA COMIN

Procurador-Geral de Justiça

Ministério Público do Estado de Santa Catarina

PAULO NORBERTO KOERICH

Delegado Geral da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina

ADIRCÉLIO DE MORAES FERREIRA JÚNIOR

Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Este texto não substitui o publicado no DOTC-e, de 08.05.2020.

Fonte: (TCESC, 2020q).

Por ocasião da coletiva realizada em 09.05.2020, acerca da instauração da Força-Tarefa Oxigênio (O2), os Representantes do TCE/SC, MPSC e PCSC reforçaram a importância do trabalho coordenado das três Instituições, conforme registrado em matéria veiculada no site do TCE/SC:

“Desde o início da pandemia, sensíveis ao momento, estabelecemos uma relação de controle mais colaborativo, sem abrir mão da veia fiscalizatória para procedimentos dessa natureza. Flexibilizar algumas formalidades não significa salvo-conduto para gestores operarem e praticarem irregularidades”, afirmou o presidente do TCE/SC, conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior.

"Nos deparamos com ações promovidas pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas que convergiam no mesmo sentido com as nossas apurações. E para que não houvesse a sobreposição de ações e prejuízo às investigações, coube a formação dessa força-tarefa", explicou o delegado-geral da Polícia Civil, Paulo Koerich.

O procurador-geral de Justiça, Fernando Comin, relatou que o Ministério Público havia iniciado a apuração de supostas irregularidades na compra dos respiradores a partir de reportagem publicada no dia 28 de abril e também de um boletim de inteligência emitido pelo Tribunal de Contas. O alerta do TCE/SC apontava elementos iniciais para que pudesse ser instauradas as investigações. "O trabalho de inteligência investigativa na perspectiva da administração pública foi um braço fundamental", comentou Comin (TCESC, 2020r).

Figura 12 – Coletiva da Força-Tarefa



Fonte: (TCESC, 2020r).

O TCE/SC, por meio da Portaria N. TC 120/2020, de 18.05.2020⁵³, designou servidores para compor a Força-Tarefa.

Entretanto, conforme noticiado, os trabalhos da Força-Tarefa interinstitucional, com a atuação de alguns servidores do TCE/SC, do MPSC e PCSC, previamente à constituição formal de seus procedimentos, já estava

[...] trabalhando ininterruptamente desde o dia 29 de abril, a partir do compartilhamento de informações e documentos e tem como premissas o interesse público, a complementaridade das competências dos órgãos de investigação e fiscalização e a salutar sinergia de sua atuação colaborativa, por meio da otimização

⁵³Publicada no DOTC-e, de 19.05.2020.

de recursos humanos e materiais, com objetivo precípua de apresentar à sociedade catarinense uma pronta e rápida resposta repressiva estatal (SANTA CATARINA, 2020k).

A participação do TCE/SC em um procedimento dessa natureza é algo inédito na história da Instituição e essa atuação na Força-Tarefa será analisada detidamente, especialmente com base nas entrevistas realizadas, ao tratar dos elementos interdependência, liderança e confiança da governança colaborativa, no item 4.3.3 que trata dos desafios da colaboração.

No tocante ao elemento “descoberta” relacionados ao engajamento por princípios no desenvolvimento da ação conjunta (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012), considerara-se que, no caso em exame, ele está intrinsecamente ligado ao elemento da interdependência, evidenciando o interesse e valores compartilhados entre essas duas instituições. Além disso, o elemento confiança impulsiona o compartilhamento das informações. No caso da Força Tarefa, teve destaque o relatório elaborado pela DIE.

Consequência disso, vê-se presente o elemento da “determinação” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012), quando se constitui o grupo interinstitucional da Força Tarefa, formado pelas três instituições, para atuação em conjunta na apuração das irregularidades relacionadas à compra dos 200 respiradores.

Entretanto, considera-se prejudicado o exame dos demais elementos selecionados no modelo de análise, relacionados aos arranjos processuais e institucionais, recursos úteis, e adaptação, não só pelo limite de tempo da pesquisa, mas sobretudo pelo fato de que a situação analisada foi uma ação conjunta de grande repercussão, contudo, não foi planejada a ponto de possibilitar uma organização da instituição para tal forma de atuação, não havendo, à época, regramento interno específico interno que definisse a participação em ações dessa natureza.

Posteriormente, até por decorrência da aprendizagem nessa ação conjunta, foi publicada⁵⁴, em 23.06.2020, a Portaria N. TC 137/2020, que regra a participação do TCE/SC em operações conjuntas com instituições e órgãos integrantes da Rede de Controle de Gestão Pública do Estado.

Contudo, como destacado pelos Entrevistados TC-4 e TC-5, o trabalho realizado pelo MPSC é bastante específico, próprio de investigação no âmbito judicial, inclusive criminal, e possui peculiaridades que não são comuns ao padrão de atuação do TCE/SC, do que se extrai a necessidade de adaptações futuras para esse tipo de parceria.

⁵⁴ Publicada no DOTC-e, de 23.06.2020.

Um aspecto destacado por esses entrevistados relaciona-se ao sigilo das informações, típico dessa espécie de investigação. O trâmite processual do TCE/SC é estabelecido para as suas rotinas, baseadas em atuação de processos e compartilhamento de informações no âmbito interno da instituição. Porém, no caso da atuação conjunta, houve necessidade de adaptações imediatas, mas que não tiveram tempo de serem formalizadas diante da celeridade e sigilo que a atuação exigia.

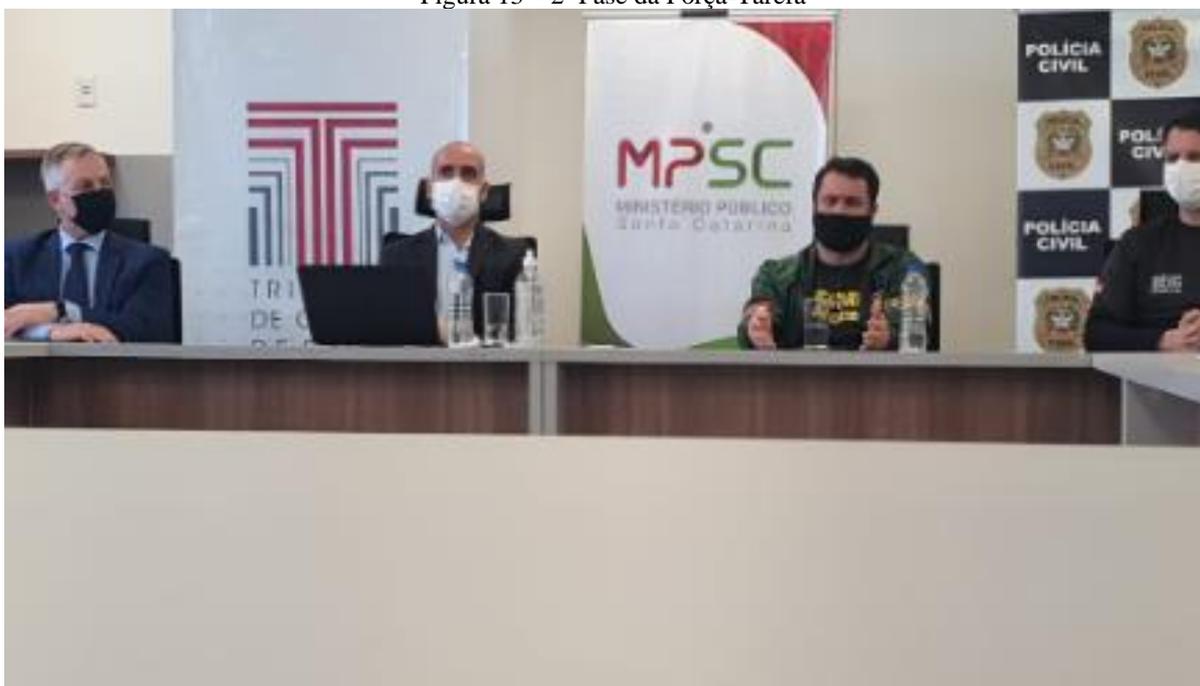
Essa situação é narrada pelo Entrevistado TC-5, que apresenta as dificuldades e as adaptações necessárias ao TCE/SC, para fins de atuação na esfera judicial, em parceria com o MPSC. Os aspectos levantados perpassam por questões relativas à confiança, à flexibilidade na formalidade dos procedimentos e pelo papel da liderança frente à urgência que o caso requeria:

Foi pactuado com a lideranças das duas instituições a forma de atuação por meio de força-tarefa, em que são designados servidores que tem a responsabilidade e a autonomia para produzir análises e relatórios, e essas são entregues para compor esse trabalho da Força Tarefa. Tem uma autorização prévia e a partir dessa autorização prévia eles trabalham em equipe como se fosse realmente uma equipe de trabalho, só que constituída por pessoas de diferentes órgãos - eu só vejo funcionando assim porque você está dentro de um processo de investigação - investigação criminal muitas vezes - que não tem como pegar uma peça dessa natureza para tramitar dentro do TCE, fazer todo o fluxo para ter uma deliberação para encaminhamento. Primeiro porque os prazos não vão ser atendidos, porque em regra, especialmente depois de alguns atos, os prazos são muito curtos, então precisa trabalhar rapidamente e depois porque, pelo fluxo normal de processo no tribunal poderia não se manter todo o sigilo e proteção que esse tipo de trabalho requer, então não imagino que funcionasse de outra forma. Isso é um exemplo dessas questões de confiança e de formalismo para colocar um pouco dessas dificuldades e dessas formas que precisamos encontrar para contornar essas situações.

Para o Entrevistado TC-4, o estabelecimento de critérios mais específicos para o trâmite de documentos e informações no âmbito do TCE/SC, quando se trata de atuação conjunta com o MPSC que envolva sigilo, é um elemento essencial para que seja fortalecida a confiança, por parte dos membros do Parquet, com relação ao compartilhamento de dados.

Após a deflagração da Operação O2, algumas ações foram empreendidas pelo TCE/SC em colaboração com o MPSC, especialmente através da expertise das suas diretorias técnicas, a exemplo de levantamento de preços para fins de apuração de superfaturamento (TCESC, 2020s).

Figura 13 – 2ª Fase da Força-Tarefa



Fonte: (MPSC, 2020).

Após isso, houve um esvaziamento da participação do TCE/SC na atuação judicial relacionada à investigação da compra dos 200 respiradores, que teve seu prosseguimento com o protagonismo do MPSC e Poder Judiciário (CNPJG, 2021).

Sobre esse aspecto da participação do TCE/SC na Força-Tarefa, o Entrevistado TC-5 considera que é natural e entende que essa deve ser uma característica desse tipo de atuação do TCE/SC quando se tratar de procedimento que não sejam típicos do controle externo administrativo por ele exercido. Conclui que a contribuição do TCE/SC, através de sua expertise, pode ser esporádica e pontual, e não necessariamente acompanhará todo o processo.

Sobre esse tipo de participação colaborativa entre órgãos, o mesmo Entrevistado TC-5 frisa que algo importante para que seja mantida a confiança, é que seja dado o devido crédito a todos os participantes, registrando-se a sua contribuição na ação conjunta. O mesmo é destacado pelo Entrevistado TC-1.

Ainda, destaca-se a seguir algumas iniciativas que correspondem à atuação colaborativa do TCE/SC e do MPSC, com vistas a contribuir com os gestores públicos no combate à pandemia, realizadas no período delimitado da presente pesquisa. Em algumas delas há a participação de outros atores.

Por meio da Recomendação Conjunta n. 0002/2021/33PJ/CAP, de 23.02.2021, exarada pelo MPSC e TCE/SC, no Procedimento Administrativo n. 09.2020.00000694-6, foram encaminhadas recomendações ao Governo do Estado, através da Secretaria de Estado da Saúde,

para a adoção de providências para prevenir a falta de insumos no combate à covid-19, diante do agravamento da pandemia.

Foi elaborado o documento “diretrizes para o retorno às aulas presenciais”, por meio do Comitê Estratégico de Retorno às Aulas Presenciais, formado por 15 entidades, incluindo o TCE/SC, MPSC, Alesc e SED (TCESC, 2021).

A Recomendação Conjunta n. 01/2021, de 26/2/2021, emitida pelos órgãos MPSC, MPF, MPT, TCE/SC, DPE/SC, DPU, foi dirigida ao Governador, recomendando a adoção de medidas mais restritivas do que aquelas constantes dos Decretos Estaduais 1.168/2021 e 1172/2021, diante do aumento de casos da covid-19, fila de espera na UTI, apontando para o colapso no sistema de saúde de estado.

Por conta da elaboração da referida Recomendação Conjunta n. 01/2021, o Governador promoveu reunião, em 01.03.2021, com secretários estaduais e principais chefes de poderes e órgãos (incluindo TCE/SC, MPSC, MPF, MPT e DPE/SC), para discussão das ações de enfrentamento à pandemia da covid -19, em especial àquelas constantes do documento, em que se defende o lockdown. Na ocasião, o Presidente do TCE/SC enfatizou “a importância do diálogo entre gestão e controle para o enfrentamento de um problema tão complexo.”

Figura 14 – Governo reforça diálogo com órgãos de controle sobre ações de enfrentamento da pandemia



Fonte: (SANTA CATARINA, 2021).

Contudo, apesar de ser inegável a importância do diálogo e da atuação em colaboração, tanto do controle com a gestão, quanto entre órgãos de controle, não se ignora que ela possui uma série de desafios, alguns deles abordados no item a seguir, em que se analisa a interação do TCE/SC com tais atores, com base nos dados da pesquisa.

4.3.3 Desafios para a Colaboração

Conforme visto, embora a tendência de proximidade com gestores e outros órgãos de controle se verificasse, com seus avanços, dilemas e limites, as circunstâncias peculiares da pandemia e a velocidade em que as ações governamentais precisaram ser adotadas, exigiram do TCE/SC uma postura mais proativa, ágil e colaborativa.

Tal postura representa uma atuação preventiva do controle, seja por meio de orientação aos gestores públicos, seja por meio de medidas cautelares, de forma que o controle não seja um empecilho para a oferta de bens e serviços à população, sobretudo aqueles que são essenciais à saúde pública. O objetivo é que o controle, dessa forma, seja eficiente e auxilie na melhoria da gestão pública, bem como evite o prejuízo ao erário.

Os meios para a atuação colaborativa com os gestores públicos, sobretudo de orientação, foram, durante a pandemia, por vezes inovados, mediante novas formas ou a flexibilização das existentes, em busca da celeridade. Disso surge a reflexão sobre a pertinência de ajustes em procedimentos tradicionais, com vistas à agilidade nas respostas ofertadas pelo TCE/SC, em especial diante de dúvidas dos gestores públicos que possuem natureza urgente. Assim, destaca-se a relação entre celeridade e formalidade como um dos itens desta análise sobre os desafios da colaboração, a fim de sugerir adaptações para aperfeiçoamento da atuação orientativa do TCE/SC.

Ainda, no tocante às relações colaborativas com o gestor público e com outros órgãos de controle, a pesquisa identificou riscos e desafios que dizem respeito à segregação de funções, bem como à transparência e à comunicação. Baseada nas ações destacadas e nas entrevistas realizadas, analisa-se elementos como a interdependência na complementaridade e segregação das funções controle e gestão. A interdependência, além de ser vista sob a ótica do controle (TAVARES, 1999; SCHOMMER; MORAES, 2010), também se insere como aspecto da governança colaborativa, contemplando os elementos confiança e liderança (EMERSON, NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020).

4.3.3.1 Segregações das Funções Controle e Gestão

Sobre a relação entre as funções orientativa e fiscalizatória do controle sobre a gestão, o Entrevistado TC-8 “não vê dificuldade, mas só vantagem, na função concomitantemente orientativa e fiscalizatória do TCE/SC, porque pode fazer uma atuação mais contemporânea, e por meio da orientação ao gestor pode prevenir erros, desfalques e outras irregularidades”.

Já o Entrevistado TC-6 assinala que “temos um histórico como um Tribunal aberto ao diálogo, mas sempre podemos aprimorá-lo, mas lógico que o diálogo temos que saber até que ponto deve chegar, afinal somos controladores.”

Das entrevistas realizadas com a maioria dos integrantes do TCE/SC, assim como do MPSC, extrai-se que existe uma preocupação dos órgãos de controle de não comprometerem a sua independência, na posição de fiscais da administração pública, por conta de desvirtuamento ou excesso na aproximação com o gestor público.

Um desses critérios diz respeito a, em uma relação de colaboração, ser essencial dialogar e buscar tornar clara a segregação das funções, ou seja, qual é o papel do gestor e qual é o papel do controle. Contudo, tal aspecto pode ser, em certa medida, sofrer ponderações de interação, sem espaços tão estanques de competências, uma vez que, embora independentes, existe a interdependência entre os colaboradores, sobretudo diante do papel do controle em auxiliar na gestão pública.

Sobre esse ponto, o Entrevistado TC-2 afirma que:

é importante estabelecer o limite do papel dos servidores do TCE, para não estar substituindo literalmente os servidores da administração que seriam os responsáveis pela elaboração do processo licitatório. É uma questão de segregar as funções, o jurisdicionado está na função de gestão, de verificar a legalidade e nós, só com base na nossa experiência e ponderações de outras decisões que estão usando uma linha de pensamento.

Já o Entrevistado TC-3, ao falar da participação dos servidores do TCE/SC no grupo de *WhatsApp*, comenta a importância da segregação de funções, quando afirma que:

foi possível conhecer a realidade vivida pelas secretarias e buscar soluções de forma conjunta, mas sempre com a preocupação de fazer o recorte de não querer interferir de tal forma que a decisão administrativa se desse por parte do tribunal, até porque haveria uma incompatibilidade de “a gente faz e depois fiscaliza”. (Entrevistado TC.3)

A participação do TCE/SC no grupo de *WhatsApp* de compras e consequente aproximação com os gestores estaduais por esse meio de comunicação menos formal, trouxe

dificuldades relacionadas à definição da segregação de funções, agravada pela limitação de acesso às informações, foram trazidas pela Entrevistada TC-2:

O problema ali é que nós temos um limite nas orientações informais. Nenhum dos auditores que estavam fazendo parte do grupo pegava o processo e analisavam, até porque essa é uma outra questão, pois em um determinado momento chegou a ser cogitado, solicitado pelo secretário da saúde que fosse destacado um auditor do tribunal de contas para trabalhar na central de compras, e quando isso foi falado para a área técnica nós nos manifestamos contrários porque, por melhor que seja auditor ele não conhece o fluxo do trabalho, ele não é um profissional comprador, então fazer pesquisa de mercado, conhecer fornecedores não é a nossa expertise e outra, nós íamos entrar numa função que não é nossa e que depois poderia, diante de uma irregularidade nos atos de gestão, ser responsabilizado pela própria atuação do tribunal dentro de uma secretaria, sendo tanto o fiscalizador como o executante e isso não teria como andar junto - então isso não aconteceu e a gente ficou naquela questão de orientação mais genérica mesmo.

No âmbito do MPSC percebe-se que, na atuação usual, existem mais critérios quanto à proximidade dos integrantes da Instituição com a gestão pública, o que, de certa forma, foi flexibilizado por conta das peculiaridades trazidas pela pandemia, em especial no seu primeiro momento, conforme narra o Entrevistado MP-2:

houve, por parte da Procuradoria-geral, a sinalização para que os promotores buscassem, junto aos gestores municipais, uma construção dialógica para os desafios decorrentes da pandemia, e assim também se tentou manter uma postura de colaboração com o Governo Estadual. [...]
os promotores da área da saúde das cidades menores eram incentivados a compor os comitês locais de enfrentamento à covid – o que, em termos de Ministério Público é algo, não diria inovador, mas é algo ousado, porque nós também desempenhamos função de controle, a participação de promotor de justiça em comitês locais, em geral, era desaconselhada, justamente para que ele mantivesse a prerrogativa de questionar uma eventual decisão, de modo que ele não deveria dela participar – mas isso, na pandemia, teve que ser relativizado, ainda que a participação não fosse formal, nós incentivamos o nosso promotor a estar próximo e não se colocar numa posição de autoridade revisora do que era deliberado, pois naquele momento não era o mais adequado.

Contudo, quando o Entrevistado MP-2 discorre sobre a experiência do MPSC no referido grupo de *WhatsApp*, considera que houve quebra de confiança e pondera que, “esse é o nosso grande desafio – mesmo encerrada a pandemia, os órgãos de controle vão exercer, vão administrar esse dilema na verdade, porque nós queremos efetividade, nós queremos dialogar, mas nós não queremos o nosso capital institucional comprometido com práticas sob as quais a gente não tem ascendência.” O entrevistado menciona a Nota de Esclarecimento assinada pelo TCE/SC e MPSC como algo “muito marcante nesse sentido dos órgãos de controle fixando os seus limites.”

Diante disso, complementa o Entrevistado MP-2 que:

a visão externa de alguns é no sentido de que a postura dos órgãos de controle é a de esperar o problema acontecer para agir depois, numa postura relativamente cômoda, só que o sentido contrário a isso, é uma aproximação exagerada da autoridade administrativa a ponto de comprometer a nossa independência e isso nós também não podemos aceitar. (Entrevistado MP-2)

De um modo geral, as manifestações dos integrantes dos órgãos de controle demonstram maior preocupação com essa segregação de funções do que os integrantes da administração estadual e das associações dos municípios. A preocupação está em preservar sua independência e a instituição contra incidentes nessa aproximação de controle com gestão, a exemplo da participação no grupo de *WhatsApp* de compras do Estado.

Contudo, cabe registrar que, sob um outro enfoque, existem reclamações por parte de gestores no sentido de que os órgãos de controle, por vezes, adentram em questões que são típicas decisões de gestão. Sobre esse aspecto, os Entrevistados AE-2 e AE-3 citaram exigências exageradas por parte dos técnicos do TCE/SC que, na sua visão, extrapolam as competências do controle.

Essa questão relacionada a fronteiras mais delimitadas entre a função do controle e da gestão é complexa, uma vez que, por vezes, o controle interfere na gestão, inclusive para fins de propor-lhe aperfeiçoamentos, porém, há espaço para maiores aprofundamentos sobre a temática, o que se deixa de fazer nesse momento pela limitação de tempo.

Contudo, partindo da visão dos fatos extraída das entrevistas, tem-se que questões relacionadas à transparência das ações e também de uma comunicação mais clara, franca e intensa entre controle e gestão, poderiam ser fatores que minimizariam possíveis conflitos decorrentes dessa aproximação. Algo que coincide com a bibliografia sobre governança colaborativa, que ressalta a relevância da transparência e do estabelecimento de canais de diálogo para a comunicação entre os atores envolvidos, bem como da determinação de propósitos e papéis para o bom desenvolvimento da cooperação (SANT'ANNA *et al.*, 2019; EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ARANTES; ABRUCIO; TEIXEIRA, 2005).

Observa o Entrevistado TC-1:

essa segregação tem que ficar muito clara nas comunicações, sejam elas através do papel, por meio da consulta formal, em que constam as ressalvas e fica muito claro o papel do controle – como nessas comunicações mais informais – sendo que nesses casos, é importante também trazer as ressalvas na exposição dos posicionamentos e que se incentive a formulação de consultas para que o entendimento do Tribunal seja expresso para além do informalismo de uma ligação telefônica ou mensagem de *WhatsApp*.

Essa preocupação externada pelo Entrevistado TC-1 se relaciona à formalidade dos procedimentos. A formalidade, necessária em certo grau, por vezes é excessiva e disfuncional, assumindo caráter de formalismo, inadequada diante da necessidade de celeridade no controle orientativo/preventivo por vezes exigida pela urgência de certas demandas da administração pública. Esse aspecto é abordado a seguir.

4.3.3.2 Formalismo X Celeridade

O papel de orientação exercido pelo TCE/SC tem a evidente importância, quando se dá mediante resposta a consultas apresentadas formalmente pelos jurisdicionados. Essa importância, que decorre do disposto na Constituição Estadual, da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Instituição, como uma de suas competências, é ratificada pelos entrevistados.

É inegável que o trâmite dessa espécie de processo que contém a formulação de dúvidas dos gestores públicos, a depender da matéria, é dotado de caráter de urgência que, sem celeridade, pode até mesmo comprometer a razão de ser da manifestação do TCE/SC.

Conforme informação fornecida à pesquisadora pela Assessoria de Planejamento do TCE/SC, extraída da base de dados, o tempo médio de apreciação dos processos de consulta decididos entre março de 2019 a fevereiro de 2020 foi de 368,13 dias, e de março de 2020 a fevereiro de 2021 foi de 165,8 dias.

A referência é o tempo de tramitação somente dos processos que foram decididos pelo Tribunal Pleno nos períodos selecionados, não correspondendo à média de tramitação de todos os processos de consulta. Contudo, a intenção da pesquisadora foi verificar se, durante o primeiro ano da pandemia, houve maior celeridade na apreciação das consultas formalmente apresentadas ao TCE/SC.

Desses dados verifica-se que houve significativa redução do tempo médio da apreciação dos processos de consulta decididos pelo Pleno. Verificando o sistema de processos do TCE/SC, também se constata que das 60 consultas protocoladas no período de 16 de março de 2020 a 31 de março de 2021, 29 delas tinham como objeto dúvidas relacionadas à legislação e reflexos da pandemia da Covid-19, em especial relacionadas à LC n. 173/2020.

As sessões plenárias ficaram suspensas no início da pandemia, por conta das medidas de distanciamento social e da ausência de estrutura e regramento para a realização de sessões telepresenciais de forma imediata. A primeira sessão ocorreu em 22/4/20, após a edição da Portaria N. TC 108/2020.

Tal situação contribuiu para que as manifestações do TCE/SC se dessem por meio de outros instrumentos, como destacou o entrevistado TC-1 “no início da pandemia houve o problema da impossibilidade de o Plenário se reunir – momento em que as respostas às consultas tiveram que ser feitas sem a participação do Pleno”.

O Entrevistado TC-1, ainda discorrendo sobre as consultas dos gestores públicos ao TCE/SC, considera que “a pandemia acabou por acelerar as mudanças que já estavam para acontecer, uma vez que era tudo muito novo, exigindo um tratamento emergencial e isso impactou nas formas em que respondemos as nossas consultas. Tivemos que dotá-las de imediatidade”.

Diante disso, algumas alternativas para o encaminhamento das orientações foram usadas: ofícios da Presidência encaminhando pareceres técnicos, documento “perguntas e respostas” no *site*, intensificação das reuniões *online*, e disponibilidade dos servidores do TCE/SC para atender às demandas dos gestores públicos, inclusive por meio de ligação telefônica e mensagens de *WhatsApp*.

De um lado, existe a importância da resposta do TCE/SC por meio de manifestação do Plenário no processo de consulta formal. Contudo, alguns entrevistados apontam para a dificuldade no uso de tal instrumento por conta da falta de celeridade do trâmite deste processo, o que se fez mais perceptível no período da pandemia, em que todas as dúvidas precisavam urgentemente ser esclarecidas, sob pena de comprometer a utilidade da orientação.

Perguntado sobre as dificuldades na consulta formal ao TCE/SC, o Entrevistado TC-6 assinala que:

o grande problema do processo formal de consulta é a demora no seu trâmite, frente à urgência da solução de sua dúvida buscada pelo gestor, sendo que em alguns casos a área técnica procura elucidar ao máximo essas dúvidas, em contatos informais, mas certos assuntos, por não terem precedentes, precisam de uma manifestação do Plenário, e assim se sugere que seja apresentada uma consulta formal.

Acerca de possíveis aprimoramentos na forma de prestar orientações aos gestores públicos, o Entrevistado TC-7 aponta o problema com a diversidade de canais e a dinâmica/velocidade em que chegavam as dúvidas. Assim, sugere a busca pela centralização em um canal de comunicação ou que se estabeleça o mínimo de canais possíveis. E considera importante o conhecimento prévio do assunto a ser consultado, como forma de garantir o estudo da situação com antecedência.

O Entrevistado TC-1 entende que o TCE/SC pode incorporar essas novas topologias de comunicações instantâneas:

mas ao mesmo tempo tendo a preocupação de que aquilo gere de certa forma – muito embora ela seja mais célere, ela não seja tão informal – pois querendo ou não será um posicionamento da Instituição – e aí a necessidade de observar algumas formalidades para que se possa construir o posicionamento final que é o do Plenário do Tribunal. O Tribunal tem vários atores, o Plenário tem a palavra final, mas as outras vozes são importantes – a área técnica é importante, o Ministério Público de Contas é importante, mas o Plenário é quem dá a palavra final.

O Entrevistado TC-8 identifica que:

o avanço e o uso da tecnologia permitiram uma maior aproximação do TCE/SC do gestor, inclusive facilitando a celeridade na orientação, tornando-a mais tempestiva, como por exemplo, a possibilidade de realização de reunião virtual com gestores de São Miguel do Oeste, o que se torna mais rápido e econômico, comparando-se com uma reunião presencial.

Entrevistado AE-1 também destaca a importância de realização de reuniões online com os técnicos do TCE/SC para esclarecimento de dúvidas sobre sistemas, como o que foi realizado com o novo *e-Sfinge*, e sugere que esse formato de reuniões seja intensificado, pois aproxima um maior número de gestores do TCE e possibilita a elucidação de dúvidas de forma dinâmica.

Os Entrevistados TC-4 e TC-6 ressaltam que o meio que preferem receber as dúvidas dos gestores públicos, quando não formalizadas por meio de processo de consulta, é o do e-mail, visto que ali conseguem receber mais detalhamento da questão, bem como ressaltar que a resposta deles se dá apenas com base no seu entendimento e experiência, e não representa a opinião do Tribunal, a qual é representada por decisão plenária.

TC-6 [...] prefiro o e-mail, porque no e-mail eles trazem exatamente a dúvida, e nós respondemos com os prejulgados que o Tribunal tem, e conseguimos colocar claramente, quando não tem um prejulgado, que aquela opinião não é a opinião do Pleno do Tribunal, que ele pode responder de forma diversa, que aquela opinião é a do técnico, ou seja, ela não é vinculativa, então é apenas uma orientação, ainda que o Tribunal Pleno possa entender diferente, então um e-mail proporciona isso tudo.

De outro lado, o Entrevistado TC-2 e TC-8 citam experiências negativas com respostas a e-mails dadas pelas diretorias, uma vez que os gestores públicos as mencionaram como sendo a orientação oficial do Tribunal, a partir do que criaram certa resistência a consignar suas opiniões por escrito, sem o embasamento em decisões plenárias ou respaldadas pela direção da Casa.

O Entrevistado AM-4, porém, afirma “sabemos que a manifestação comum do TCE é por meio de consultas formais, prejulgados, contudo, na pandemia não havia tempo para ser por esse meio, diante da urgência da situação.”

Entretanto, o Entrevistado MP-1, mais detidamente se referindo ao modo que se deu a participação dos órgãos de controle no grupo de *WhatsApp* do Estado, além de discorrer que o elemento “confiança” é essencial para a parceria entre controle e gestão, entende como “frágil e subjetivo, sendo insuficiente para a construção de uma relação institucional que deveria ser mais sólida e que gera tantas consequências”, e traz a necessidade de agregar outros elementos, citando, para tanto, “um formalismo mínimo, a fim de garantir a segurança de ambas as partes, até para que depois se possa aferir melhor onde houve a quebra dessa confiança com mais facilidade”.

Das entrevistas, conclui-se que, com relação ao período relacionado à pandemia, em que a urgência das respostas às dúvidas dos gestores se fez mais premente, e diante da ausência de precedentes sobre as perguntas trazidas ao TCE/SC, a unanimidade dos entrevistados, tanto os pertencentes à Instituição, quanto os ligados à administração pública estadual e municipal, manifestaram-se sobre a necessidade e a pertinência da manifestação dos servidores do TCE/SC, mesmo que informalmente.

Diversos foram os meios usados, telefone, e-mail, *WhatsApp*, em que os servidores do TCE/SC compartilharam o seu entendimento sobre as questões, mesmo que sem a confirmação pelo Pleno, pois naquele momento as dúvidas eram inúmeras e a colaboração de técnicos, com expertises específicas do controle, foram recebidas positivamente pelos gestores, mesmo sob o risco de que tal entendimento poderia não ser ratificado pelo Plenário em momento posterior, quando do exame do ato administrativo.

Os entrevistados integrantes da administração estadual e os das associações de municípios afirmam que têm ciência de que a opinião externada pelos técnicos, quando não são baseadas em entendimentos consignados em decisões plenárias, seja em processo de consulta, em processo de fiscalização ou, ainda, por meio de Nota Técnica aprovada pelo Pleno, não representam formalmente o posicionamento do TCE/SC.

Contudo, alguns dos entrevistados integrantes do TCE/SC demonstram certa preocupação quanto a esse aspecto e, ainda, há que se considerar a alta rotatividade dos gestores públicos e de suas assessorias, o que acarreta dúvida sobre a ciência de todos esses a respeito dos limites das orientações advindas das diretorias técnicas.

4.3.3.3 Independência X Interdependência

Os mecanismos e as instituições que compõem o Sistema de Controle da administração pública possuem autonomia e independência, mas isso não lhes retira a capacidade e a

oportunidade de atuarem de forma articulada, e reconhecendo a sua interdependência (SCHOMMER; MORAES, 2010). Sob a ótica da governança colaborativa, a interdependência decorre da constatação de que as organizações sozinhas são incapazes de realizar o propósito objeto da cooperação e é um pressuposto para o início do processo e é a própria razão de existir da cooperação (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012).

Quanto ao tema, o Entrevistado TC-1 afirma que “há muito que se viu que não há mais como trabalhar em ilhas, é necessário o trabalho em rede, de maneira integrada, até mesmo para evitar a duplicidade das ações.”. Citando como exemplo do trabalho em rede o compartilhamento do relatório realizado pela DIE sobre a empresa Veigamed que foi aproveitado pelo MPSC e que resultou na participação o TCE/SC na Força-Tarefa, defende “o compartilhamento de conhecimento, de trabalho, de experiências, o aproveitamento do levantamento de dados do outro”.

Para o Entrevistado MP-1, a interdependência do controle é comprovada pela Força-Tarefa que envolveu a participação do TCE/SC – juntamente com o MPSC e PCSC – na atuação judicial no caso dos respiradores. O Entrevistado destaca o ineditismo da situação e o porquê é imprescindível a colaboração para responder a ela:

Foi um feito inédito, sem nenhum precedente, e uma experiência muito rica, pois essa soma de competências diferentes é o que a gente precisa para enfrentar fenômenos tão complexos como criminalidade organizada, práticas corruptas. Precisamos da união de esforços, principalmente de grupos que contenham pessoas com expertises diferentes e eu acredito que a atuação da Polícia, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, especialmente nesse tipo de caso, é uma atuação que se complementa muito, órgãos que tem condição de se reunir, de trabalhar em conjunto, e que tem muito a melhorar, a desenvolver, e que pode dar muito resultado positivo para dar para a sociedade.

O Entrevistado MP-2, com respeito à interação do MPSC e do TCE/SC, afirma “que essa relação já estava em desenvolvimento antes e a pandemia nos aproximou mais – porque tanto o TCE quanto o MP se viram na contingência de construir e indicar caminhos para os gestores – mas ao mesmo tempo construir os seus caminhos internos.”

O Entrevistado TC-1 afirma que “com a pandemia acelerou a necessidade de mudanças, pois tivemos que, de certa forma, nos livrar daquela carga do controle *a posteriori* e aí ganha espaço a seletividade, e surge a rediscussão de até que ponto vale a pena o TCE atuar em duplicidade de atuação, devendo os órgãos evitarem a redundância e o vácuo.”

Quanto aos aspectos importantes para a cooperação entre instituições de controle, o entrevistado TC-1 traz a empatia, diante da necessidade de “reconhecer o valor do outro como

ator importante e ainda compartilhando o crédito das ações conjuntas, e a humildade como antítese da arrogância.”

O Entrevistado MP-1, falando sobre a possibilidade de futuros trabalhos em parceria do MPSC com o TCE/SC, traz a necessidade de mais aproximação entre as duas Instituições, e disso mais conhecimento recíproco de suas particularidades, a fim de bem extrair as oportunidades de trabalhos conjuntos e compartilhamento de dados, com vistas ao aperfeiçoamento do controle. Nesse contexto, traz o elemento confiança, enfatizando que de certo modo há uma maior facilidade em se firmar parcerias entre órgãos de controle, por uma sensação de “entre aspas, estarmos do mesmo lado”. Reprisa a ideia de que “a confiança, por si só, não é uma base sólida suficiente, mas ela, sem dúvida, é imprescindível para começar, e essas relações de confiança a gente acaba criando justamente no contato, na aproximação.”

O Entrevistado MP-1, propõe a atuação conjunta de MPSC e TCE/SC, citando como exemplo a experiência no caso dos respiradores:

há muitas situações que são de interesse em comum, tanto nosso quanto do Tribunal de Contas e tenho certeza que apurações interessantes, casos socialmente relevantes, que podem dar resultados importantes, que podem partir tanto do Ministério Público quanto do Tribunal de Contas.

O Entrevistado MP-2 afirma que o caminho da cooperação é um caminho que deseja que seja trilhado pelas duas instituições, “não só na defesa do patrimônio público, mas também as nossas iniciativas de transparência e de controle interno naturalmente tem muito a ver com o TCE.”

O Entrevistado MP-2, exemplificando ações do TCE/SC e do MPSC que, “se não foi coordenada previamente, foi complementar”, citou as fiscalizações realizadas no DETRAN/SC (Departamento de Trânsito de Santa Catarina) que, segundo ele, “se hoje está moderno e informatizado, eficiente, decorre muito de uma atuação do MP e do TCE – a nossa atuação num primeiro momento de combate à fraude e aos desvios, e a tarefa estruturante do TCE em exigir o concurso, de exigir um refinamento de procedimentos.”

O Entrevistado MP-2 traz o exemplo do trabalho na área da infância e juventude, com os planos municipais de educação que “tem uma interlocução muito forte com o TCE e eu posso dizer que funciona muito bem. E isso seria o nosso grande sonho, que a nossa ação ao lado do trabalho que também é estruturante e repreensivo quando necessário, do Tribunal de Contas.”

O Entrevistado MP-1 aponta que, para que haja uma colaboração e coordenação das ações de controle realizadas pelo TCE/SC e pelo MPSC, é essencial que, além da confiança,

exista “vontade política e um certo desprendimento, pois sabemos que informação é poder e nem sempre as pessoas gostam de compartilhar, mas eu acho que o aprofundamento dessas relações passa muito por isso.”

Nessa mesma linha, o Entrevistado TC-1, traz a “ vaidade institucional como um dos problemas a serem vencidos para possibilitar a coordenação na ação das instituições de controle, evitando o retrabalho, tanto dos controladores quanto dos controlados, que por vezes tem que responder a questionários idênticos vindos do TCE e do MPSC.”

Entrevistado MP-1 igualmente traz os desafios para uma atuação colaborativa entre o MPSC e TCE/SC, ponderando que:

as cautelas institucionais são naturais, a gente não pode atribuir isso tudo à má-fé, etc, mas é um outro tipo de visão, mais segmentada, mais auto-centrada, um receio que eu percebo na administração quanto à perda de atribuições é muito forte, mas a gente tem que gradualmente se despir desse tipo de cautela, porque o nosso desafio a curto e médio prazo é produzir mais com menos orçamento, menos servidores, menos instrumentos, e aí a interação ela é necessária, ela é essencial.

Sobre a possibilidade de maior grau de coordenação entre a atuação do MPSC e do TCE/SC a fim de evitar a duplicidade, e para otimizar esforços e minimizar a sobrecarga dos jurisdicionados, o Entrevistado MP-2 afirma que:

é uma outra questão fundamental para o nosso futuro, para o futuro da nossa relação – acho que é um caminho complexo, desafiador, mas acho que já trilhamos os primeiros passos. Ele não é simples, os problemas que surgem, são naturais e compreensíveis, quando uma instituição desavisadamente avança sobre o terreno de outra ou tem uma iniciativa que é mal compreendida.

Sobre esse risco de invasão de competências e espaços, quando analisam as possibilidades de atuação conjunta do MP e do TCE, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005, p. 65) sustentam que “a cooperação institucional pode ser positiva, contanto que fiquem bem definidas as funções de cada qual.”

Segundo o Entrevistado TC-1, apesar de existir a independência das instâncias – a judicial (MPSC) e a administrativa (TCE) – essa não pode servir como justificativa para a duplicação dos procedimentos, uma vez que “não há a obrigatoriedade da atuação do TCE, e deve ser feito um juízo de seletividade a fim de verificar o que é relevante para se fazer, uma vez que não se consegue ver tudo.” Assim, defende que, em certos casos, em havendo apuração da irregularidade no âmbito do MPSC, o TCE/SC pode abrir mão de atuar sobre a mesma irregularidade, optando por apurar outra matéria.

Sobre esse ponto de vista, o Entrevistado TC-4 externa uma preocupação de que o TCE/SC, abrindo mão de algumas apurações por conta de já haver a atuação do MPSC, possa significar um enfraquecimento do TCE/SC ou até mesmo ser entendido como uma subordinação ao MPSC. Contudo, o Entrevistado TC-1 considera que não há esse risco, por considerar que “seria uma opção exercida naquele caso pontual, uma vez que temos tantas outras oportunidades de trabalho para atuar, então seria importante o TCE investir mais naquilo que é sua expertise, a exemplo do que é a discussão sobre políticas públicas.”

O Entrevistado TC-2, sobre a complementaridade das competências dos órgãos de controle, afirma que a sua ação conjunta, a exemplo do que ocorreu na Força-Tarefa, “traz mais efetividade às ações, cada um dos órgãos terá suas prerrogativas, pois o Tribunal de Contas por ser um procedimento administrativo, não tem, muitas vezes, como lançar mão de determinadas ferramentas que o Ministério Público consegue, a Polícia Civil já entra com as suas competências e acho que essa união de forças, de formas de atuação é muito válida”. O Entrevistado TC-2 traz a aproximação dos órgãos de controle, em especial TCE/SC e MPSC, como algo muito positivo, sendo que percebe que essa rede de trabalho torna possível o “aperfeiçoamento e uniformidade nos entendimentos das duas instituições, a exemplo do que já ocorreu com interpretações relacionadas às regras de licitação.”

Das entrevistas realizadas com os integrantes do TCE/SC e do MPSC, extrai-se que existe a identificação de que as experiências realizadas entre as instituições foram positivas, em especial nas ações empreendidas durante a pandemia. Aparecem elementos como: confiança, aproximação, diálogo, empatia, como necessários para que essas iniciativas de colaboração sejam estabelecidas e mantidas.

De outro lado, fica evidente nessas entrevistas que existe, de modo geral, uma preocupação de ambos, quanto à eventual diminuição de visibilidade das instituições e conflitos quanto à possível invasão da esfera de atuação que uma ou outra entende ser mais de sua competência. Essa preocupação talvez seja uma das maiores dificuldades para que se estabeleça uma atuação coordenada e complementar, uma vez que não há limites definidos quanto a algumas competências que são concorrentes. Evitar duplicidade e até mesmo o vácuo na atuação do controle dependeria de alto grau de entendimento, por meio de todos os elementos antes descritos.

A eventual duplicidade de controle, falta de coordenação ou até mesmo contradição nos posicionamentos dos órgãos de controle são uma das principais reclamações mencionadas em entrevistas com os gestores estaduais e representantes das associações de municípios.

O Entrevistado AM-1, quando perguntado sobre a fiscalização realizada pelo TCE e pelo MPSC, considera que muitas vezes representa duplicidade de controle e sobrecarrega os municípios. Observa que seria importante haver uma definição das competências e o que cada um cuidaria – ou, ainda, poderia haver coordenação na ação de controle, um alinhamento entre as duas instituições, e, ressalta que várias vezes há divergência nos entendimentos, o que dificulta para os municípios saberem a quem atender. Na sua opinião, “há um grande problema por conta da falta de conversa e coordenação, de troca de experiências e entendimentos sobre as questões, entre os órgãos de controle.”

A mesma dificuldade foi trazida pelo Entrevistado AM-5, que assinala que os municípios são fiscalizados pelo TCU, MPF, e CGU, no tocante aos recursos federais, e pelo TCE e MPSC com relação aos recursos estaduais. A exemplo da lei de transparência, houve cobrança de todos esses órgãos, e, ainda, há vários itens em que há divergência de entendimento entre eles. Isso gera dificuldade para os municípios saberem qual dos entendimentos seguir e causa uma sobrecarga por conta das diversas demandas do controle.

Ainda, cita que entre os próprios TCs há entendimentos divergentes, o que se pode verificar quando da interpretação das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa diferença nas interpretações quanto às normas editadas pela STN é mencionada também pelo Entrevistado AM-3, que atribui essa divergência à falta de conhecimento dos órgãos quanto à estrutura e funcionamento dos demais, o que acarreta prejuízo aos gestores públicos que tem que responder ao controle de diferentes órgãos.

O Entrevistado AM-2 também traz a necessidade de unificar as demandas dos controles, e sugere o compartilhamento de dados como parte da solução. O Entrevistado AM-4 reforça a necessidade de mais conversa entre os órgãos de controle, e reclama quanto à atuação excessiva e por vezes desencontrada dos órgãos de controle “todos mandam nos municípios, mas são esses os que têm que dar o retorno para o cidadão”, sustentando que isso atrapalha a gestão pública, ao invés de auxiliar.

O Entrevistado AE-3 exemplifica a dificuldade do gestor público para atender aos diferentes órgãos de controle, que por vezes não possuem o mesmo entendimento. No caso, entre uma orientação do TCE/SC e outra da CGE, “por estarmos no meio da pandemia, em que a urgência das ações era maior, optou-se por escolher o entendimento do TCE/SC, já que não havia tempo para propor uma conversa entre os dois para se ver a possibilidade de unificação de entendimentos.” E completa que “quando havia dúvidas sobre o que e como fazer, até mesmo frente aos órgãos de controle, como gestor decidia que faria com base no interesse

público, e defendia mesmo esse perfil. Prefiro pecar por ter feito do que pecar por omissão. Porque eram vidas, não é falácia.”

Assim, das entrevistas realizadas com gestores públicos estaduais e associações de municípios, percebe-se que a interação e coordenação entre os órgãos de controle aparecem como uma reivindicação importante, tanto sob a ótica da sobrecarga de requisições encaminhadas a esses gestores, que acabam comprometendo a sua operacionalização, como pela dificuldade que enfrentam com entendimentos divergentes.

Desse cenário conclui-se que existiriam muitos benefícios, tanto para o controle, quanto para a gestão pública, caso houvesse uma maior disposição na aproximação dos órgãos de controle, com possibilidade de alinhamento e coordenação de suas ações. O que parece ser um caminho viável para o caso do TCE/SC e MPSC em que as relações entre seus integrantes está se mostrando mais próxima, em especial nas respostas à pandemia, quando se tornou mais consistente, com perspectivas de continuidade e fortalecimento.

4.3.3.4 Liderança

A pandemia da Covid-19 é apontada por Ansell, Sorensen e Torfing (2020, p. 2) como um momento que demanda das organizações públicas soluções robustas, uma vez que traz consigo o que os autores chamam de “problemas turbulentos”. Para que as organizações se tornem capazes de construir respostas a essas questões, geralmente urgentes, os autores elencam elementos como a flexibilidade e a agilidade da organização e de seus programas como essenciais para comportar transformação e adaptação. Apontam, ainda, a integração como positiva, ao passo que o isolamento da organização dificultaria a entrega de boas soluções.

Para que se torne possível a resposta a esses problemas, os autores enfatizam a importância do papel do líder dessas organizações. Segundo eles, quando os problemas turbulentos surgem, o desejável é que liderança já estivesse estabelecida, mantendo diálogo com seus liderados e outras partes interessadas, a fim de obter contribuições para a solução a ser construída. A liderança pode, inclusive, exercer influência sobre esses atores para se torne possível a testagem dessas práticas novas.

No tocante à análise do elemento liderança, para fins da presente pesquisa, tem-se que, do exame dos dados, em especial das entrevistas realizadas e o contato da pesquisadora com a realidade no âmbito da Instituição, extrai-se que a atuação do Presidente do TCE/SC influenciou a aproximação e a colaboração com os gestores públicos e com outros órgãos de controle.

Conforme visto no item 4.1, o TCE/SC já possui um histórico de colaboração com os gestores públicos, em especial com os municipais, bem como havia a formalização de uma série de acordos de cooperação com entidades de controle e outros parceiros.

Entretanto, da pesquisa realizada, constata-se que o perfil de liderança do atual Presidente do TCE/SC contribuiu decisivamente para a implementação de inovações no âmbito da atuação da Instituição durante a sua gestão, iniciada em fevereiro de 2019⁵⁵, algumas delas sendo aceleradas pelas demandas apresentadas pela pandemia.

Observa-se que o líder do TCE/SC possui um perfil de abertura e estímulo à inovação, e que, conforme ressaltado por Ansell, Sorensen e Torfing (2020, p. 2), exerce influência, sob forma de convencimento, sobre outros atores, em que se incluem os servidores, sobretudo aqueles do alto escalão, no caso, os diretores e coordenadores, bem como com relação aos membros do plenário. Isso possibilitou a testagem de práticas novas, fato mais evidente durante a pandemia, diante do ineditismo dos problemas, requerendo soluções também inéditas.

Antes da pandemia, destacam-se a reestruturação realizada por meio da Resolução N. TC 149/2019, a criação do Plenário Virtual, o uso intensivo de ferramentas de tecnologia da informação, inclusive com a aquisição de um sistema que possibilitou, durante a pandemia, o desempenho do trabalho remoto sem maiores dificuldades. Dentre outras funcionalidades, esse sistema comporta a realização de reuniões *online*, além de edição compartilhada de documentos, como atestaram os entrevistados integrantes do TCE/SC.

Inegável que a pandemia da Covid-19 trouxe consigo uma urgência que acelerou o processo de algumas mudanças que já estavam sendo construídas, a exemplo da aprovação dos normativos relacionados à seletividade e materialidade das ações de fiscalização do TCE/SC, da criação dos grupos de processos e das relatorias temáticas, bem como da alteração dos dispositivos regimentais do processo de consulta. Essas iniciativas são destacadas no capítulo 5, que trata das alterações realizadas durante a pesquisa.

Com relação à postura de orientação e de aproximação entre o TCE/SC e gestores públicos, ao longo da história da Instituição isso foi se sedimentando, mantendo-se ou intensificando-se. Os seus presidentes mantiveram, com mais ou menos intensidade, o incentivo e apoio à realização de reuniões das diretorias técnicas, eventos de capacitação e emissão de estudos e publicações com o intuito de orientação aos gestores.

⁵⁵ No final do ano de 2020 houve a sua reeleição para o mandato de fevereiro de 2021 a janeiro de 2023.

Tais constatações decorrem da análise de documentos, da observação da pesquisadora e, sobretudo, do retorno dos entrevistados que, em geral, enfatizam a abertura do TCE/SC para os gestores públicos.

Contudo, a conduta do atual Presidente tem sido marcada por uma abertura maior, inclusive na forma em que se manifesta publicamente, bem como nas reuniões que realiza com os gestores públicos e entidades representativas. Nessas oportunidades, enfatiza que o TCE/SC tem um papel de colaborador da gestão, e não só de controlador, destacando a importância do diálogo com o gestor. No trabalho acadêmico de sua autoria, defende “um controle que mantém uma relação de simbiose com o controlado, que alimenta um círculo virtuoso de boas práticas na administração, promovendo, dessa maneira, a boa governança pública (FERREIRA JÚNIOR, 2015, p. 135).

Essa postura dialógica e propositiva do atual Presidente está registrada nos ofícios que encaminhou aos gestores públicos estaduais e municipais, contendo pareceres elaborados pelas diretorias técnicas, destacados na presente pesquisa. Esses documentos contêm orientações e recomendações com vistas ao aperfeiçoamento da gestão, em especial neste momento da pandemia. Esse perfil também se expressa em notas elaboradas conjuntamente com outros órgãos de controle, direcionadas ao Governador do Estado, incluindo recomendações como contribuição na gestão da pandemia.

Essa atuação determinante do líder da Instituição é ratificada pelos entrevistados, especialmente os integrantes do TCE/SC.

O Entrevistado TC-2 afirma que “a diretoria sempre teve essa postura orientativa e vinha trabalhando cada vez mais nela e nos últimos anos tem sido também uma postura da direção do tribunal que tem incentivado muito isso, e vinha num crescente que foi, durante a pandemia, acelerada em muitas vezes.”

O Entrevistado TC-8 ressalta que o Presidente do TCE/SC tem contribuído com a aproximação com gestores públicos, bem como com outras instituições, uma vez que sempre se posiciona quanto à importância da atuação dialógica do Tribunal.

Esses entrevistados reconhecem que a liderança do Presidente foi essencial para a ocorrência de algumas flexibilizações quanto às formalidades, que foram necessárias para possibilitar a entrega, tempestiva, tanto das orientações aos gestores, como dos resultados de trabalhos de fiscalização.

Acerca dessas flexibilizações, o Entrevistado TC-3 cita o encaminhamento, pela Presidência, de manifestações das Diretorias Técnicas com orientações aos gestores acerca de temas inéditos, sem a atuação de processo de consulta, ou seja, sem a aprovação prévia do

Tribunal Pleno. As manifestações foram feitas “com anuência da presidência e condescendência de todos os demais conselheiros, que a própria área técnica tivesse o protagonismo de responder diretamente”, diante do risco de se perder vidas em face da demora na apresentação de soluções. Nesse caso, resta evidenciado o papel da liderança, aqui entendidos o Presidente e os demais membros do Plenário, a fim de respaldar as medidas excepcionais adotadas pelo TCE/SC durante os primeiros meses da pandemia.

Esse respaldo do líder da Instituição foi salientado, por exemplo, pelo entrevistado TC-5 que, quando discorre sobre uma flexibilização na forma de encaminhar os resultados de um levantamento técnico que demandava urgência e que não comportava os trâmites tradicionais, ressalta a importância do papel do líder no apoio e credibilidade ao trabalho da diretoria técnica, “e assim conseguimos fazer isso e nos sentindo seguros, porque sabemos que a administração tem essa confiança e nos dá esse respaldo, caso contrário não poderíamos ter superado as formalidades e não teríamos alcançado os resultados que obtivemos com essa ação preventiva do controle.”.

Sobre os atendimentos informais ao jurisdicionado para esclarecer dúvidas, o Entrevistado TC-2 reforça a importância do respaldo dado pela liderança da Instituição: “é importante para a área técnica ter a segurança que é dada pela presidência da instituição no momento que sabemos que temos a liberdade para fazer esse tipo de atendimento e tentar ajudar na solução.”

No que se refere à aproximação do TCE/SC com os gestores estaduais, a influência positiva do papel da liderança, tanto do Tribunal quanto dos líderes do governo, não só os líderes máximos, mas diretores e coordenadores do TCE/SC e secretários estaduais e servidores estaduais estratégicos, é uma possibilidade trazida nas entrevistas dos integrantes da administração estadual.

Nesse sentido, o Entrevistado AE-1 considera que a colaboração ainda é muito vinculada às pessoas que estão envolvidas nesse processo, ou seja, a característica do Presidente da Instituição que possibilita a proximidade dos secretários de estado, bem como o perfil de alguns técnicos das secretarias estaduais que desenvolveram relações de confiança com alguns técnicos do TCE/SC. Por não existir algo que traga a obrigatoriedade da cooperação, a exemplo de um convite para a participação de técnicos do TCE/SC em reunião da administração pública, conclui que “vai depender de quem é a pessoa que chama e de quem é a pessoa que recebe o convite, então esses mecanismos estão todos baseados nessas relações de informalidade.”

O Entrevistado AE-3 não sabe dizer se a aproximação é facilitada por conta de empatia criada entre pessoas do governo e do TCE/SC ou se é uma postura institucional, mas

compartilha que houve, de fato, uma aproximação, uma intenção do gestor da secretaria de estar alinhado com os entendimentos do Tribunal. O relacionamento foi sendo construído e ficou mais forte por conta das necessidades trazidas pela pandemia e considera que isso foi algo muito positivo, aponta o Entrevistado. Esse considera que, com o início do atual governo estadual, que se propôs a valorizar o perfil técnico, houve uma maior facilidade de obter do TCE/SC as orientações, visto que o próprio gestor procurava mais o auxílio do órgão de controle. Com a pandemia, esse contato foi estreitado, visto que a excepcionalidade e a urgência do momento aumentaram a necessidade de união de forças entre gestão e controle.

O Entrevistado AE-2 considera que a aproximação entre TCE/SC e gestores é ainda pessoal, não institucional:

a parceria do Tribunal com o gestor ainda passa pelas relações humanas, ainda não é institucional. Como ainda não existe uma confiança entre as instituições, essa parceria nasce de relações pessoais, humanas, individuais, e a partir delas cada um traz a sua instituição e cria essa relação institucional – a relação institucional é uma consequência de uma relação pessoal e não é o contrário. (Entrevistado AE-2).

Assim, conclui-se que a relação do TCE/SC com o gestor perpassa pela liderança, não só pelo líder maior da Instituição, mas dos demais líderes, como diretores e coordenadores, que estabelecem e mantêm os contatos, e acabam permitindo que se estabeleça uma postura de proximidade e colaboração.

Quanto à participação dos servidores do TCE/SC no grupo de WhatsApp criado por servidores da administração estadual, que tinha como objetivo a colaboração de vários atores, incluindo os órgãos de controle, a exemplo do TCE/SC e do MPSC, o Presidente do Tribunal exerceu papel determinante.

A liderança se fez presente tanto no momento em que autorizou essa participação, com o intuito de colaboração do controle com a administração estadual, quanto no momento da saída do TCE/SC do grupo, em decorrência da quebra de confiança e comprometimento da permanência do controle tão próximo às ações da gestão pública. Em especial, por conta dos episódios da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí e da compra dos 200 respiradores, e, por fim, nas notas de esclarecimento expedidas, autuação de processos próprios e participação na Força-Tarefa, conforme detalhado no item 4.3.2.3.

Assim, dessa experiência da participação no grupo de *WhatsApp*, percebe-se que, conforme sustentam Emerson, Nabatchi e Balogh (2012), a liderança aparece como um elemento que permeia todas as etapas da cooperação, uma vez que é difícil imaginar que sem a

presença desse líder o processo se inicie, bem como de igual forma se faz importante a sua participação no desenvolvimento e, ainda, ao final, na avaliação dos resultados dessa parceria.

No tocante à aproximação entre TCE/SC e MPSC extrai-se, do exame dos documentos selecionados, da vivência dos fatos pela pesquisadora e, sobretudo, pelas entrevistas realizadas, que tanto a atuação do Presidente do TCE/SC como a do Procurador-Geral de Justiça foram determinantes para que ela ocorresse, e isso se deu desde o início da gestão de ambos em 2019. Ainda, essa liderança possibilitou que a parceria fosse mantida e intensificada no período da pandemia, com uma série de ações conjuntas, a exemplo da Força Tarefa e expedição de recomendações ao Governo do Estado.

O Entrevistado MP-2, discorrendo sobre o papel das lideranças na aproximação dessas Instituições, afirma “sem qualquer receio, que do que presencio desde 2013 – esse é o melhor momento, o mais proativo, o mais produtivo, entre as relações entre o Ministério Público e o Tribunal de Contas, sobretudo pelo perfil das chefias institucionais”.

No mesmo sentido, o Entrevistado TC-2 considera que “a aproximação do TCE/SC com o MPSC tem muito a ver com os gestores das instituições, porque à medida que vai se quebrando essas barreiras, as pessoas vão se conhecendo e tem outras ações importantes a serem compartilhadas”.

Diante das entrevistas realizadas, da análise dos documentos e da experiência da pesquisadora na Instituição, constata-se que o papel da liderança, em especial do Presidente do TCE/SC, é algo determinante nas ações analisadas, especialmente no que se refere à inovação nos procedimentos, tanto normativos internos, quanto em colaboração com gestores e órgãos de controle. Considera-se que a influência do líder máximo da instituição influencia no modo de atuação de todas as diretorias técnicas e subsidia o apoio que recebe dos demais membros do TCE/SC no respaldo de suas ações de direção.

Conforme abordado pela literatura de governança colaborativa, a liderança é relevante para que se inicie a colaboração, bem como para que se mantenha e gere adaptações (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012; ANSELL; SORENSEN; TORFING, 2020).

4.3.3.5 Confiança

A confiança é um elemento essencial do processo de colaboração, cujo desenvolvimento “acontece com o tempo, quando as partes trabalham juntas, se conhecem e provam entre si que são razoáveis, previsíveis e confiáveis” (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 12).

Como elemento primordial para que a ação colaborativa se desenvolva, a confiança precisa, em certo grau, preexistir ao início da cooperação e manter-se ao longo de todo o processo, sob pena de romper o vínculo e o interesse de permanecer na parceria.

Desse modo, os mesmos autores reforçam a importância da confiança como elo condutor para outros estágios do processo de governança colaborativa:

[...] a confiança gera compreensão mútua, que por sua vez gera legitimidade e, finalmente, compromisso. A confiança permite que as pessoas vão além de seus próprios quadros de referência pessoais, institucionais e jurisdicionais e perspectivas para entender os interesses, necessidades, valores e restrições de outras pessoas (EMERSON; NABATCHI; BALOGH, 2012, p. 12).

A partir de características do elemento confiança, busca-se analisar as relações de colaboração havidas entre TCE/SC e os gestores públicos estaduais e municipais, bem como com o MPSC, com base na documentação e entrevistas realizadas.

Com relação aos gestores estaduais, esclarece-se que será analisada a presença do elemento confiança levando em conta, essencialmente, os dados relativos à participação dos servidores do TCE/SC no grupo de compras de *WhatsApp*, criado por servidores da administração pública estadual, e a sua relação com os episódios da contratação do hospital de campanha de Itajaí e a compra dos 200 respiradores.

O Entrevistado MP-2 traz o elemento confiança como essencial para a colaboração com o gestor, e cita que isso não esteve presente no caso da participação de integrantes do MPSC no grupo de compras emergenciais criado no *WhatsApp*. Algumas ponderações feitas no grupo por esses integrantes “eram desconsideradas e questões ficavam sem resposta, parecendo que a nossa presença ali era um pouco para atribuir a “grife” da instituição sem ter a iniciativa, sem ter muita influência as nossas ponderações.”

Perguntado sobre a possível quebra de confiança que comprometesse a parceria entre órgãos de controle e gestores públicos, por conta da questão dos respiradores, o Entrevistado AE-3 pondera que:

Eu acho que nós teríamos avançado mais rápido, naquele momento todo mundo segurou um pouco – até porque houve a transcrição da conversa do grupo numa CPI, mas na minha opinião não acabou com a confiança, [...] não tinha a ver com ninguém ali, a maioria das pessoas do grupo não estava nem sabendo da compra dos respiradores, não foi comunicada naquele grupo, estávamos discutindo o pagamento antecipado ainda. Mas de qualquer forma deu uma freada em todo mundo, inclusive em discutir as coisas.

O Entrevistado AE-1 traz alguns problemas ocorridos por ocasião da elaboração do termo de referência para a contratação do hospital de campanha de Itajaí. Ele afirma que, apesar de estar em discussão no grupo de *WhatsApp* o referido documento, inclusive com realização de reunião, a Secretaria da Defesa Civil teria publicado o edital sem a prévia manifestação de quem estava no grupo, e mencionado que havia o aval de todos. Isso, conclui, “causou quebra de confiança, não só entre controle e gestão, mas também entre órgãos da própria administração estadual, resultando, inclusive, na expedição da Nota de Esclarecimento por parte do TCE/SC e MPSC.”

O Entrevistado AE-1 afirma que os casos do hospital de campanha e dos respiradores foram determinantes para que o Governador colocasse em prática um projeto anterior de centralização das compras na Secretaria de Estado da Administração. Isso está sendo implantado por etapas e tem como finalidade “a padronização de processo, dar facilidade para o controle, mais segurança e reduz o risco, pois tem um órgão só fazendo o processo, além de ficar padronizado é uma forma de os procedimentos serem mais discutidos previamente com o controle.”

Ainda sobre a confiança, na visão do Entrevistado AE-3, mesmo após o episódio do grupo de compras, foi mantido o relacionamento com o TCE/SC, atribuindo-o a aspectos específicos da postura profissional do próprio entrevistado e de sua equipe:

acho que é confiança construída no nosso histórico com tribunal, de a gente nunca ter “traído a confiança”, a gente é muito responsável e sabe muito bem o nosso papel no processo, sabemos que o que a área técnica do TCE/SC falar numa reunião não é necessariamente o que o relator vai votar, a gente tem esse discernimento, mas o melhor caminho que temos é ouvir os técnicos do Tribunal, ouvir os técnicos da CGE.

O Entrevistado AE-3 discorre que, após o episódio dos respiradores, em que vários órgãos de controle se retiraram do grupo de *WhatsApp* e o grupo acabou não mais funcionando, os contatos entre a administração estadual e o TCE/SC passaram a ser feitos não em grandes grupos, mas “acabou se estabelecendo relações mais do tipo “a” e “b” para garantir mais confiabilidade. As pessoas acabaram escolhendo em quem confiavam mais e continuamos tratando, mesmo na informalidade, conversando muito, tentando se entender.”

O Entrevistado AE-2 afirma que, na sua percepção, no primeiro momento da pandemia, todos, incluindo TCE/SC e MPSC, estavam dispostos a contribuir com a gestão pública estadual. Contudo, considera que os órgãos de controle possam ter identificado pouca disposição em ouvir por parte da administração, incluindo eventuais condutas erradas, e acabaram “cada um vestindo a sua camisa, saindo e foram fazer o seu papel de fiscalização”.

O Entrevistado AE-2 julga que a SES, em algum momento, começou a ver o TCE/SC como um ator com interesses antagônicos e que estava só criticando a administração estadual, e cita como indício disso o encaminhamento, ao TCE/SC, do Ofício 2110/2021 pela SES, cujo conteúdo informa a falta de estoque de medicamentos relacionados ao kit intubação para repasse aos municípios.

Sobre o referido documento, a leitura do Entrevistado AE-2 é de que, com uma informação do tipo “olha, vai faltar material para intubação, estou te avisando TCE”, a SES teve uma intenção que não representou uma busca por colaboração do TCE/SC acerca de uma dificuldade encontrada com aquela aquisição, mas sim “a SES achou que só essa comunicação que faltaria os produtos fariam do TCE partícipe do processo”.

Em resposta ao referido Ofício da SES, o TCE/SC oficiou⁵⁶, fixando prazo para que a Secretaria informasse as providências que estavam sendo adotadas para evitar a falta de medicamentos e outros produtos relativos à pandemia. O enfoque dado pelo Entrevistado AE-2 sobre as comunicações trocadas, aponta para a ausência, nesse caso, de confiança entre o gestor público, SES, e o órgão de controle, TCE/SC.

O Entrevistado AE-2 expõe a sua visão sobre as características da relação entre o gestor público estadual e o TCE/SC, sob o enfoque da confiança e da colaboração:

O gestor público estadual não confia o suficiente no Tribunal para contar a verdade, mesmo numa auditoria operacional, é o teu CPF em jogo – para ter cooperação precisa ter essa confiança, num sentido de que, de fato, o Tribunal está ali para ajudar e que o gestor vai ouvir... essa relação de desconfiança está posta e precisamos quebrar isso, não sei se é num trabalho de formiguinha, através dessas relações humanas ou se numa hora, de fato, vamos ter um governo/uma liderança dos dois lados, colaborativo. Mas a pandemia deveria ter nos ensinado essa lição, porque a pandemia era um momento excepcional para começar isso, onde todo mundo abaixou a guarda – e como isso não ocorreu, a sociedade perdeu.

O Entrevistado MP-1, falando sobre a possibilidade de futuros trabalhos em parceria do MPSC com o TCE/SC, traz a necessidade de aproximação entre as duas Instituições, na busca de mais conhecimento recíproco de suas particularidades, a fim de extrair as oportunidades de trabalhos conjuntos e compartilhamento de dados, com vistas ao aperfeiçoamento do controle.

Nesse contexto, o mesmo entrevistado traz o elemento confiança, enfatizando que de certo modo há uma facilidade em se firmar parcerias entre órgãos de controle, por uma sensação de “entre aspas, estarmos do mesmo lado”. Reprisa a ideia de que “a confiança, por si só, não

⁵⁶ Ofício SEI/TCE/SC/PRES/GAP/35/2021.

é uma base sólida suficiente, mas ela, sem dúvida, é imprescindível para começar, e essas relações de confiança a gente acaba criando justamente no contato, na aproximação.”

Das entrevistas, o que se conclui é que existe menor resistência do TCE e do MPSC em atuar em parceria entre si do que com os gestores públicos, persistindo certa desconfiança, por parte de alguns entrevistados dessas instituições, acerca das intenções dos gestores. De outro lado, a queixa de alguns entrevistados da administração estadual e de associações municipais é de que o TCE/SC e o MPSC não conhecem bem as suas realidades e, por isso, surgem o isolamento e a desconfiança.

Como uma alternativa viável, considera-se o reforço da abertura para o diálogo como forma de aproximação de controladores e gestores públicos, diminuindo as distâncias e aumentando o espaço para a construção de uma relação de confiança, a qual possibilita o estabelecimento da colaboração. Pode ser relevante, ainda, a criação de canais para expressar e mediar conflitos.

Com base nessas análises sobre interdependência, liderança e confiança, como elementos principais, e outros elementos da literatura e dos dados coletados na pesquisa, como secundários, apresenta-se a seguir alterações que já vem ocorrendo no TCE/SC e outras que podem ser incorporadas.

5 ALTERAÇÕES JÁ OCORRIDAS DURANTE A PESQUISA E SUGESTÕES FUTURAS

As aprendizagens durante a pandemia vêm gerando alterações em rotinas e práticas no âmbito do TCE/SC e suas relações. Algumas mudanças mostram efeitos da pandemia que podem ser duradouros, outros, pontuais. Além do que já vem sendo incorporado, apresenta-se sugestões, com base nos dados da pesquisa, a serem consideradas pelo TCE/SC.

No primeiro ano da pandemia, o TCE/SC aprovou alterações no regramento do processo de consulta, tendo como um de seus fundamentos “adequar as normas regulamentares às necessidades atuais, bem como permitir ampliar o alcance da função orientativa” - conforme consta da exposição de motivos do processo @PNO 20/00295333.

Tais alterações se deram por meio da Resolução TC 158/2020, publicada no DOTC-e de 25/8/20, que modificou a redação dos artigos 103 a 105 do Regimento Interno, e incluiu o artigo 106-A e o parágrafo único ao artigo 156.

A Resolução 158/2020 ampliou o rol de agentes públicos legitimados a formular consultas e flexibilizou os requisitos para a recepção e resposta de questionamentos sobre interpretação da aplicação de dispositivos legais e regulamentares, uma vez que autoriza o relator e o Tribunal Pleno a darem prosseguimento a consultas que não preencherem todos os requisitos de admissibilidade, diante da relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da Administração Pública, devendo ser priorizado o interesse público na apresentação da resposta.

Outra flexibilização é referente à possibilidade de dúvidas tratarem de situação concreta, sendo que a resposta do TCE/SC deverá ser formulada em tese.

Para reforçar o papel pedagógico e preventivo, a resolução cria a oportunidade de a Corte catarinense, por meio de seus membros ou de seus órgãos de controle, elaborar orientações aos gestores públicos voltadas ao aperfeiçoamento da governança, da gestão e da prestação de serviços públicos. De acordo com a resolução, tais encaminhamentos deverão ser feitos, preferencialmente, de maneira formal e fundamentados na jurisprudência do Tribunal. Pelo fato de não serem apreciados pelo colegiado, não vinculam manifestação plenária posterior, conforme redação do artigo 106 A do Regimento Interno.

Tais alterações no processo de consulta demonstram a tendência do TCE/SC em reforçar a importância do seu papel pedagógico como forma de aprimoramento da gestão pública, a partir da orientação prestada aos jurisdicionados. Isso é reforçado pelo Presidente do TCE/SC, quando afirma que essa postura “de uma parte, oportuniza aos administradores reverem as suas

práticas, adequando-as, se necessário, e, de outra, previne a ocorrência de irregularidades que poderiam ser constatadas e penalizadas em uma ação fiscalizatória futura”.

O Entrevistado TC-1 entende que as situações vivenciadas na pandemia facilitaram as mudanças realizadas no Regimento Interno relativas ao processo de consulta:

Com a pandemia criou-se uma consciência maior quanto à importância da ferramenta de controle da consulta como elemento fundamental no controle preventivo e pedagógico e orientativo – não da coerção, mas da atração, do convencimento. Isso foi bom porque foi possível mudar a cultura de que não se respondia a consulta sobre caso concreto e se pode alterar o RI para trazer essa possibilidade de forma expressa – com alguns critérios pré-estabelecidos.

Perguntado sobre a consulta formal ao TCE/SC, AE-3 considera que é “um pouco burocrática” e lembra de um episódio em que tentou formular uma consulta como gestor, ligado a licitações de uma secretaria, mas que não pode ser respondido porque não era parte legítima, somente o secretário da pasta seria. Diante da informação de que houve alteração no Regimento Interno do TCE/SC, para possibilitar o conhecimento da consulta somente pela relevância da matéria, o Entrevistado AE-3 considerou que isso é muito interessante, pois na época, quando foi negada a sua consulta, pensou “o Tribunal queria prevenir a irregularidade ou queria me punir depois?”

Cabe destaque, também, para a Resolução N. TC 157/2020, que trouxe alteração no RI/TC quanto aos critérios de atuação e distribuição de processos, a exemplo da relatoria vinculada, durante dois anos, à uma mesma unidade gestora, bem como a criação de relatorias temáticas. A norma tem como um de seus objetivos, conforme destacado na Exposição de Motivos do processo que lhe deu origem, a uniformidade das decisões e a concentração de esforços para a entrega do resultado da ação do controle externo, de forma célere e com capacidade de contribuir para a boa gestão da coisa pública.

Para fins da presente pesquisa, considera-se que tais alterações podem auxiliar na aproximação do TCE/SC com os gestores públicos, incluindo o diálogo, a oportunidade de o Tribunal conhecer mais de perto as realidades e dificuldades de unidades específicas da administração pública. É possível, inclusive, a troca de experiências, possibilitando estabelecer uma atuação mais colaborativa e efetiva do controle com vistas ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Quando da criação da relatoria temática para acompanhamento das ações da Covid-19, o Presidente do TCE/SC enfatizou sua importância, destacando que “se faz necessário otimizar

o trabalho de orientação, acompanhamento e fiscalização das ações de combate à pandemia da Covid-19 adotadas pelo poder público, estadual e municipal” (TCESC, 2021b).

Tais aspectos positivos foram destacados por alguns entrevistados integrantes das associações de municípios, que citaram as auditorias temáticas como uma oportunidade para levar ao TCE/SC questões importantes para os municípios. Um exemplo é a recente auditoria temática na área da previdência, em que foi possível discussões sobre a matéria entre gestores e controle, com vistas à construção de soluções para os desafios.

Outra iniciativa é a aprovação da Resolução N. TC 165/2020, que institui o procedimento de análise de seletividade, que “padronizará o tratamento e a seleção de informações de irregularidades recepcionadas e dos dados encaminhados pelas unidades gestoras por força de normativo do TCE/SC, com a finalidade de racionalizar a sua atuação e as demandas de fiscalização não previstas no planejamento anual”. O procedimento observará os critérios de relevância, risco, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência.

O aspecto da seletividade das ações foi mencionado por entrevistados integrantes do TCE/SC como forma de possibilitar a concentração de esforços do Tribunal em questões relevantes e urgentes, como foi verificado no período da pandemia, em que se percebeu que não era viável atuar em todas as áreas e atos. Contudo, mediante o exame de tais critérios, pode-se focar em matérias de maior impacto para a sociedade.

Por fim, destaca-se a recente instituição e regulamentação do Atendimento Virtual, por meio da IN 30/2021, publicada no DOTC-e de 30.11.2021. A ferramenta é acionada pelo *site* do TCE/SC (Apêndice I) e funciona no formato de videoconferência. Tem como objetivo “ampliar os canais de atendimento voltados aos jurisdicionados, procuradores, advogados e público em geral, como forma de facilitar o acesso aos serviços do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e aprimorar a gestão das demandas externas.”⁵⁷.

Esse atendimento poderá ser feito de duas formas, conforme estabelecem os incisos I e II do art. 1º da IN 30/2021: I - Agendamento Virtual: agendamento eletrônico de atendimento por videoconferência, com a finalidade de obter esclarecimento de dúvidas, prestado por distintos órgãos do Tribunal de Contas, observadas suas competências, sobre demandas relacionadas a processos em tramitação, envio de documentos e informações, orientações técnicas e demais serviços prestados pelo Tribunal de Contas; e II – Balcão Virtual: atendimento por videoconferência realizado pela Ouvidoria, em tempo real, de acordo com a

⁵⁷ Art. 1º da IN 30/2021.

ordem de chegada e sem agendamento prévio, para prestar orientações básicas e auxiliar, quando necessário, na condução para o agendamento virtual.

A norma estabelece que os atendimentos serão gravados, o que demonstra a preocupação com a segurança dos servidores do TCE/SC, bem como daqueles que buscam as informações, reforçando o aspecto da formalidade mínima que foi tratado na presente pesquisa.

Além disso, o art. 3º da IN 30/2021 reprisa o teor do art. 106-A do RITC, quando destaca que “as orientações prestadas pelos servidores do TCE/SC no Agendamento Virtual têm caráter informativo, pedagógico e preventivo e não vinculam manifestação plenária posterior, nos termos do art. 106-A da Resolução n. TC-06/2001.” Tal previsão expressa o cuidado em esclarecer que as opiniões técnicas não representam o posicionamento oficial do TCE/SC, que se dá por meio de decisão do Tribunal Pleno, o que vai ao encontro da conclusão da presente pesquisa.

Ainda, constam do §1º do art. 3º uma série de hipóteses⁵⁸ que ocasionam a impossibilidade de respostas que, dentre algumas se destaca o caso de o assunto corresponder a entendimentos não amparados em posições consagradas e consolidadas pela doutrina e jurisprudência, assim como ser objeto de análise pendente do TCE/SC em processos de consulta ou de fiscalização. Essas condicionantes apontam para o zelo com os meios formais de manifestações do TCE/SC, especialmente os processos, com a uniformidade de entendimentos e orientações e com a análise do caso concreto com todos os elementos possíveis.

Conforme declaração do Diretor-Geral de Controle Externo do TCE/SC “o objetivo é de que essa se torne a principal via de comunicação do TCE” (TCE, 2021), e reforçou o fato de

⁵⁸ Art. 3º [...]

§ 1º O atendimento poderá ser concluído pela impossibilidade de resposta, tendo em vista as seguintes situações apresentadas na demanda:

I - assunto genérico, indefinido, sem nexos, impreciso ou que necessite de documentos e informações indisponíveis ao servidor durante o atendimento;

II - assunto cujos entendimentos e interpretações ainda não estejam amparados em posições consagradas e consolidadas pela doutrina e jurisprudência;

III - assunto estranho ao domínio da análise técnica e a quaisquer procedimentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal;

IV - assuntos apresentados em consultas na forma regimental ou em outros processos ainda pendentes de apreciação pelos órgãos deliberativos do Tribunal;

V - assunto que verse sobre a regularidade de ato que deva ser analisado por diretoria de controle competente, em procedimento fiscalizatório regular previsto nas normativas do Tribunal, como auditoria, inspeção, prestação de contas, registro de aposentadoria, representação, denúncia, acompanhamento ou outro processo ou procedimento;

VI - quando ficar caracterizado que a questão é objeto de exame técnico, visando à elaboração de respostas e contraditórios em processos em trâmite, e o pedido de manifestação se der sobre o mérito do caso;

VII - assuntos com intenção denunciatória e/ou que sejam tratáveis por meio de processo de representação ou denúncia, a ensejar tramitação processual no âmbito do Tribunal;

VIII - assuntos que extrapolam o âmbito das competências constitucionais e legais do Tribunal de Contas do Estado.

não ser mais necessário o deslocamento até o Tribunal para a obtenção de informações e orientações. Disso se extrai que a tendência de realização de atendimentos na modalidade virtual permanecerá no TCE/SC.

5.1 PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA ATUAÇÃO COLABORATIVA DO TCE/SC

Da pesquisa realizada, diante de alguns desafios relacionados à atuação do TCE/SC em colaboração com os gestores públicos, bem como com outros poderes e órgãos do controle externo, em especial com o MPSC, apresenta-se algumas sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Como visto no item anterior, algumas inovações já foram implementadas, pelo TCE/SC, no decorrer dessa pesquisa. As experiências trazidas pela pandemia tornaram mais clara a importância da orientação aos gestores públicos, e aceleraram iniciativas como as alterações regimentais no processo de consulta e a criação da ferramenta do Atendimento Virtual.

As mudanças decorrem de uma demanda por uma maior efetividade das ações de controle dos tribunais de contas e essa efetividade também diz respeito à tempestividade da atuação dos TCs, com destaque para a sua atuação preventiva, em que se inclui o viés orientativo do controle.

Desse modo, como se extraiu da pesquisa, muito embora a maioria dos entrevistados reconheça que o TCE/SC colaborou com os gestores públicos, por meio de orientação, auxiliando na solução dos problemas complexos trazidos pela pandemia, muitas vezes foi destacado que não houve, nas suas manifestações, a celeridade suficiente diante da urgência das demandas.

Entretanto, para a hipótese de manifestação formal do TCE/SC, em que é necessário uma análise mais detalhada e sobre matéria que não há precedentes a serem utilizados, considera-se importante o aperfeiçoamento do processo de consulta, sob a ótica da celeridade, a fim de que ele mantenha a sua importância e possa ser mais utilizado pelos gestores públicos, visto que hoje, como extraído das entrevistas, essa é uma das suas últimas alternativas, sobretudo por conta do tempo excessivo da sua tramitação.

Assim, sugere-se que o TCE/SC avalie a possibilidade de previsão de hipótese de decisão singular do relator em processo de consulta, em se verificando a urgência da matéria

objeto da consulta, seguindo-se o rito das medidas cautelares previsto no art. 114-A do Regimento Interno⁵⁹.

Dessa forma, considera-se que os gestores públicos terão a segurança, mesmo que provisória, da decisão do relator, a qual, frisa-se, deverá ser submetida à apreciação posterior pelo Plenário. A possibilidade de o processo de consulta ser encaminhado, nesse primeiro momento, somente à diretoria técnica e ao relator, confere-lhe a celeridade que a matéria urgente demanda, ressalvando-se que se trata de medida excepcional a ser avaliada caso a caso.

Contudo, ainda que se considere pela manutenção do rito, sugere-se que se faça uso da preferência na tramitação dessa espécie de processo, prevista no art. 127, inciso IV, que lhe confere o caráter de urgência, quando a consulta, pela sua natureza, exija imediata solução. Além disso, sugere-se que haja a convocação de sessões extraordinárias do Pleno, a fim de possibilitar mais agilidade na apreciação das consultas urgentes.

De outro lado, considera-se importante que o TCE/SC mantenha os canais abertos de comunicação com os gestores públicos, a fim de potencializar a capacidade e a relevância da atuação orientativa do TCE/SC, como contribuição para a gestão pública.

Com essa finalidade é que foram realizadas as alterações trazidas pela Resolução N. TC 158/2020, publicada em 25.08.2020, em dispositivos do capítulo VIII, que trata da consulta, para fins de ampliar o rol de legitimados para formular consulta ao TCE/SC, permitir a resposta à consulta sobre caso concreto, e, ainda, prever a superação da ausência dos requisitos regimentais para que se privilegie a resposta a dúvidas sobre matérias relevantes para a administração pública.

A referida alteração regimental acrescentou o art. 116-A do RI/TC que, para além da manifestação do TCE/SC, por meio de decisão do Pleno em processo de consulta, dispõe sobre o exercício da função pedagógica e preventiva, por meio de membros e órgãos de controle, orientando os jurisdicionados e os administradores com o objetivo de aprimorar a governança, a gestão e a prestação de serviços públicos, bem como de prevenir irregularidades.

Nesse caso, porém, consta a ressalva no parágrafo único do referido dispositivo regimental, no sentido de que as orientações a que se referem o *caput* deverão ser, preferencialmente, prestadas de maneira formal e fundamentadas na jurisprudência do Tribunal

⁵⁹ Art. 114-A. Em caso de urgência, havendo fundada ameaça de grave lesão ao erário ou fundados indícios de favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como para assegurar a eficácia da decisão de mérito, mediante requerimento ou por iniciativa própria, o Relator, com ou sem a prévia manifestação do responsável, do interessado ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio de decisão singular, determinará à autoridade competente a sustação do ato até decisão ulterior que revogue a medida ou até a deliberação pelo Tribunal Pleno.

e, pelo fato de não serem apreciadas pelo colegiado, não vinculam manifestação plenária posterior.

Portanto, diante disso e aliado à preocupação expressa nas entrevistas relacionada à existência de formalismo mínimo a fim de garantir a segurança para o emissor e o receptor da orientação, sugere-se a adoção do texto do parágrafo único do art. 116-A do RI/TC, como ressalva, em todas as manifestações que contenham orientações emitidas pelas diretorias técnicas e membros que não estejam baseadas em decisões plenárias.

Além disso, ainda quanto ao formalismo mínimo, sugere-se que essas manifestações também ressalvem o fato de que as respostas às dúvidas formuladas pelos gestores públicos referem-se, unicamente, ao exame das informações encaminhadas pelo solicitante. Considera-se relevante tal ressalva, uma vez que é possível a existência de outras informações que não sejam de conhecimento do TCE/SC que impliquem no comprometimento do conteúdo da orientação prestada.

Considerando que a criação da ferramenta do Atendimento Virtual, sugere-se que ela seja utilizada como um centralizador das demandas por orientação, que não aquelas formuladas por meio de processo, facilitando o controle, podendo servir como um banco de dados de perguntas formuladas pelos jurisdicionados e respostas formuladas pelo TCE/SC, o que pode auxiliar os servidores do TCE/SC em futuras orientações, bem como otimizar a sua divulgação.

Acredita-se que a criação de um banco de dados para registro das diretorias sobre consultas informais e orientações formuladas aos gestores públicos, não só auxilia no controle desse tipo de orientação, mas também pode servir para mensurar se a existência de orientação àquela unidade jurisdicionada diminui a incidência de irregularidades nos atos praticados. Tal providência poderá ser realizada via *chatbot*, o qual, conforme informação obtida, encontra-se em fase de implantação no TCE/SC.

Ainda no intuito de aperfeiçoar a divulgação das orientações mais atuais sobre legislação e casos relevantes, sugere-se que se crie um local de destaque no site do TCE/SC, a exemplo do hot site que continha o documento “Perguntas e Respostas” na pandemia, em que se manteria a atualização desses principais e atuais entendimentos do TCE/SC, além do já disponível banco de informações relacionados aos prejudgados.

Sugere-se a criação de uma linha direta de transmissão, em que seria dada divulgação aos que são impactados, direta ou indiretamente, acerca das decisões em consultas e em processos de fiscalização que tratam de matéria relevante ou novo entendimento do TCE/SC, ampliando e acelerando a publicidade dessas decisões. Além da ciência aos gestores públicos municipais e estaduais, considera-se importante incluir como destinatários dessa comunicação,

a CGE e outros setores chaves do Estado, bem como a Fecam e as associações de municípios, a depender da esfera a que se refere a matéria, garantindo o recebimento das informações pelos responsáveis, mesmo aqueles não credenciados nos processos específicos, mas que tenham interesse na matéria.

Sugere-se, também, que seja mantido, sobretudo na ausência da referida linha de transmissão, nos casos de relevância e urgência da matéria, o encaminhamento das decisões via ofício da Presidência, a exemplo do que foi adotado na pandemia, a todos os interessados antes mencionados.

Sugere-se o uso de reuniões, presenciais ou virtuais, de forma sistemática, do TCE/SC com representantes da Fecam e das associações de municípios e com setores chave do Estado, para explanar sobre matérias relevantes e entendimentos do TCE sobre legislação nova ou caso concreto de uma unidade que reflita em várias outras.

Sugere-se a manutenção do modelo virtual de reuniões, palestras e até os ciclos de estudos, os quais ampliam o alcance do público-alvo, reduzem os custos e possibilitam mais edições, contudo, propõe-se a retomada de eventos presenciais nas diversas regiões do estado para possibilitar o contato pessoal dos integrantes do TCE/SC com os gestores públicos e controladores internos dos municípios. Esse contato reforça a abertura para o diálogo, bem como possibilita a proximidade com a realidade enfrentada pelos municípios que, por vezes, só pode ser observada presencialmente.

Além disso, considera-se importante a reivindicação das associações de municípios quanto à consulta prévia sobre quais são os temas mais relevantes sob a ótica dos municípios, a fim de contribuir para a elaboração do programa dos eventos realizados pelo TCE/SC, reforçando a utilidade das orientações e discussões levando-se em conta, também, as necessidades apresentadas pelos seus destinatários.

Criar mecanismos de aproximação com os gestores estaduais, utilizando-se de algumas das estratégias utilizadas com os gestores municipais, como intensificação de eventos de capacitação e outros canais que incentivem o diálogo entre os integrantes do TCE/SC e da administração pública estadual;

Com relação às relações de colaboração entre TCE/SC e MPSC, tem-se que há na história das duas instituições algumas iniciativas de trabalhos conjuntos exitosos, a exemplo da atuação durante a pandemia. Contudo, verifica-se a necessidade de criar ou aprimorar instrumentos que auxiliem na continuidade dessa aproximação.

Assim, partindo da experiência com a instituição de comissão mista, formada por servidores do TCE/SC e do MPSC, por meio da Portaria Conjunta 1/2019, que resultou na

efetivação de ação de compartilhamento de dados entre as instituições, sugere-se a sua reedição, a fim de possibilitar o estabelecimento de diálogo constante, facilitando a criação de agenda entre as duas instituições e tornando mais concreto o desenvolvimento das ações planejadas.

Sugere-se a criação de grupos de trabalho com servidores das duas instituições, para tratar de assuntos específicos que tenham sido eleitos como prioridade da atuação conjunta.

Sugere-se a realização de encontros técnicos e discussão de matérias que são de competência comum das duas Instituições, visando troca de conhecimentos e possibilidade de uniformização de entendimentos, inclusive com possibilidade de compartilhamento de informações e coordenação dessas ações de fiscalização, evitando a duplicidade, que sobrecarregam os gestores públicos, bem como impedem que as duas Instituições avancem para outros temas/casos de atuação.

Sugere-se a realização de treinamentos entre servidores do TCE e do MPSC para compartilhamento de técnicas e conhecimento de seus trâmites processuais – com estabelecimento de regramento interno contendo orientações e padronizações de condutas, fortalecendo a confiança para futuros trabalhos em parceria.

Por fim, a proposta relacionada à criação, fortalecimento ou ampliação de fórum que congregue entidades do Sistema de Controle e da gestão pública surgiu de discussão com a banca, pois se considera que tal iniciativa possa fortalecer o controle e a gestão, por meio da aproximação e comunicação, reforçando a confiança entre os órgãos de controle e entre esses e os gestores públicos. As discussões e o alinhamento de entendimentos poderão beneficiar os jurisdicionados, trazendo mais segurança e uniformidade nas orientações, bem como economia e racionalidade, tanto para controladores, quanto para controlados, o que representa uma demanda recorrente dos entrevistados, especialmente daqueles ligados ao Executivo municipal e estadual. Para promover transparência e confiança, propõe-se a existência de formalidades mínimas, a exemplo de registro de atas das reuniões com as conclusões das discussões e encaminhamentos, bem como o estabelecimento de coordenadores no grupo para a organização e o desenvolvimento dos trabalhos, a fim de que sejam alcançados resultados efetivos dessa colaboração.

ÂMBITO INTRAINSTITUCIONAL			
PROPOSTA	COLABORAÇÃO DO TCE/SC	ELEMENTOS	RESPONSÁVEIS
Apresentação de projeto de alteração do Regimento Interno do TCE/SC para fins de conter previsão de hipótese de decisão singular do relator em processo de consulta, em se verificando a urgência da matéria objeto da consulta, seguindo-se o rito das medidas cautelares previsto no art. 114-A do Regimento Interno	Com gestores públicos municipais e estaduais	Celeridade, tempestividade e, eficiência e efetividade	Presidente e demais conselheiros do TCE/SC
Fazer constar como ressalvas em todas as manifestações que contenham orientações emitidas pelas diretorias técnicas e membros que não estejam baseadas em decisões plenárias, o texto do parágrafo único do art. 116-A do RI/TC, bem como que as respostas às dúvidas formuladas pelos gestores públicos referem-se, unicamente, ao exame das informações encaminhadas pelo solicitante. que impliquem no comprometimento do conteúdo da orientação prestada.	Com gestores públicos municipais e estaduais	formalismo mínimo, transparência e segurança jurídica	DGCE e/ou Presidência
Adoção da ferramenta do Atendimento Virtual como meio centralizador das demandas por orientação, que não formuladas por meio de processo, com criação de banco de dados para identificação de dúvidas e de respostas, inclusive mediante uso de ferramenta chatbot, que facilitará a disseminação de informações e o uso do controle para verificação de possível diminuição de irregularidades nas unidades que recebem orientação	Com gestores públicos municipais e estaduais	Racionalidade, celeridade, tempestividade e, uniformidade, eficiência e efetividade	DGCE e/ou Presidência para propor a adoção de tal mecanismo, com atuação conjunta de Diretoria de Tecnologia da Informação para operacionalizar
Criação de local de destaque no site do TCE/SC, a exemplo do hot site que continha o documento “Perguntas e Respostas” na pandemia, em que se manteria a atualização das principais e mais atuais orientações do TCE/SC sobre legislação e casos relevantes, além do já disponível banco de informações relacionados aos prejudgados.	Com gestores públicos municipais e estaduais	transparência e segurança jurídica	Iniciativa da DGCE e/ou da Presidência, com suporte de todas as diretorias técnicas, Assessoria de Comunicação e Diretoria de Tecnologia da Informação para operacionalizar
Criação de uma linha direta de transmissão, em que seja dada a divulgação aos que são impactados, direta ou indiretamente, acerca das decisões em consultas e em processos de fiscalização que tratam de matéria relevante ou novo entendimento do TCE/SC, ampliando e acelerando a publicidade dessas decisões. Além da	Com gestores públicos municipais e estaduais, incluindo demais interessados, a exemplo das associações de municípios,	Transparência, segurança jurídica, ação preventiva	Iniciativa da DGCE e/ou da Presidência, com suporte de todas as diretorias técnicas, Assessoria de Comunicação e Diretoria de

ciência aos gestores públicos municipais e estaduais, considera-se importante incluir como destinatários dessa comunicação, a CGE e outros setores chaves do Estado, bem como a Fecam e as associações de municípios, a depender da esfera a que se refere a matéria, garantindo o recebimento das informações pelos responsáveis, mesmo aqueles não credenciados nos processos específicos, mas que tenham interesse na matéria.	FECAM, CGE, OAB, e outros		Tecnologia da Informação para operacionalizar
Manutenção, sobretudo na ausência da linha de transmissão, nos casos de relevância e urgência da matéria, do encaminhamento das decisões via ofício da Presidência, a exemplo do que foi adotado na pandemia, a todos os interessados elencados na iniciativa da linha de transmissão.	Com gestores públicos municipais e estaduais, incluindo demais interessados, a exemplo das associações de municípios, FECAM, CGE, OAB, e outros	Transparência, segurança jurídica, controle preventivo	Presidência
ÂMBITO INTERINSTITUCIONAL			
Uso de reuniões, presenciais ou virtuais, de forma sistemática, do TCE/SC com representantes da Fecam e das associações de municípios e com setores chave do Estado, para explanar sobre matérias relevantes e entendimentos do TCE sobre legislação nova ou caso concreto de uma unidade que reflita em várias outras.	Com gestores públicos municipais e estaduais, incluindo demais interessados, a exemplo da CGE, das associações de municípios e da FECAM	Transparência, segurança jurídica, controle preventivo e troca de entendimentos e de experiências	Presidência e DGCE
Manutenção do modelo virtual de reuniões, palestras e até os ciclos de estudos, os quais ampliam o alcance do público-alvo, reduzem os custos e possibilitam mais edições, contudo, propõe-se a retomada de eventos presenciais nas diversas regiões do estado para possibilitar o contato pessoal dos integrantes do TCE/SC com os gestores públicos e controladores internos dos municípios. Esse contato reforça a abertura para o diálogo, bem como possibilita a proximidade com a realidade enfrentada pelos municípios que, por vezes, só pode ser observada presencialmente.	Com gestores públicos municipais	Transparência, segurança jurídica, controle preventivo e troca de entendimentos e de experiências, reforço da confiança mútua	No TCE/SC: Presidência e DGCE, na iniciativa e preparação da programação e DGAD, com relação à operacionalização dos eventos e despesas. E os municípios, através dos prefeitos e outros servidores, ou ainda, por meio da FECAM e das associações de municípios, para aderir na participação e também para definição do local e estrutura para os eventos

Realização de consulta prévia à FECAM e às associações dos municípios sobre quais os temas mais relevantes sob a ótica dos municípios, a fim de contribuir para a elaboração do programa dos eventos realizados pelo TCE/SC, reforçando a utilidade das orientações e discussões levando-se em conta, também, as necessidades apresentadas pelos seus destinatários.	Com gestores públicos municipais e entidades representativas	segurança jurídica, controle preventivo e troca de entendimentos e de experiências	Presidência e DGCE, quanto ao envio dos questionários e os municípios, por meio da FECAM e associações, para a apresentação das respostas
Criação de mecanismos de aproximação com os gestores estaduais, utilizando-se de algumas das estratégias utilizadas com os gestores municipais, como intensificação de eventos de capacitação e outros canais que incentivem o diálogo entre os integrantes do TCE/SC e da administração pública estadual;	Com gestores estaduais	Transparência, segurança jurídica, controle preventivo, troca de entendimentos e de experiências, reforço da confiança mútua	Presidência do TCE/SC e DGCE, quanto à iniciativa de propor os eventos e o diálogo e os gestores e servidores da administração estadual, em participar ativamente da programação, inclusive com propostas de programação e temática
Edição da Portaria Conjunta nos moldes da Portaria 1/2019, que resultou na efetivação de ação de compartilhamento de dados entre o TCE/SC e o MPSC, a fim de possibilitar o estabelecimento de diálogo constante, facilitando a criação de agenda e de grupos de trabalho envolvendo as duas instituições e tornando mais concreto o desenvolvimento das ações planejadas.	Com o MPSC	Reforço da confiança mútua, racionalidade, economicidade e, efetividade e eficácia do controle externo	Presidente do TCE/SC e Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos membros e servidores do TCE/SC e promotores de justiça e servidores do MPSC
Realização de encontros técnicos e discussão de matérias que são de competência comum do TCE/SC e MPSC visando à troca de conhecimentos e à possibilidade de uniformização de entendimentos, inclusive com compartilhamento de informações e coordenação dessas ações de fiscalização, evitando a duplicidade, que sobrecarregam os gestores públicos, bem como impedem que as duas Instituições avancem para outros temas/casos de atuação.	Com o MPSC	Reforço da confiança mútua, racionalidade, economicidade e, efetividade e eficácia do controle externo	Presidente do TCE/SC e Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos membros e servidores do TCE/SC e promotores de justiça e servidores do MPSC
Realização de treinamentos entre servidores do TCE/SC e do MPSC para compartilhamento de técnicas e conhecimento de seus trâmites processuais – com estabelecimento de regramento interno contendo orientações e padronizações de	Com o MPSC	Reforço da confiança mútua, aperfeiçoamento, efetividade e eficácia do	Presidente do TCE/SC e Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos membros e servidores do

condutas, fortalecendo a confiança para futuros trabalhos em parceria.		controle externo	TCE/SC e promotores de justiça e servidores do MPSC
Criação, fortalecimento ou ampliação de fórum e outros canais de articulação que congregue diversas entidades relacionadas ao controle da administração pública, como CGU, CGE, TCE, TCU, MP e MP de Contas e Redes de Controle, estabelecendo lideranças para coordenar o desenvolvimento de iniciativas colaborativas, a exemplo das descritas neste trabalho, que integrem tanto os órgãos de controle, quanto esses e os gestores públicos	Com entidades participantes do Sistema de Controle da Administração Pública e com gestores públicos	Reforço da confiança mútua, formalidade mínima, liderança, coordenação, racionalidade, economicidade, aperfeiçoamento, efetividade e eficácia do controle e da gestão públicos	Representantes das entidades do Sistema de Controle quanto à iniciativa e adesão de membros e servidores, assim como de gestores públicos

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de Covid-19 mostra-se, de fato, uma conjuntura crítica, como ficou evidenciado nesta pesquisa sobre o seu primeiro ano, especialmente sob o foco das relações do TCE/SC com os gestores públicos e no sistema de controle. Essa pandemia é um evento de alcance mundial e de extrema importância, e como tal se apresenta como uma conjuntura crítica que exige adaptações por parte de todos os setores da sociedade, bem como da gestão pública e do sistema de controle.

A urgência das demandas para os serviços de saúde, a necessidade de redirecionamento dos recursos públicos para combater os efeitos da pandemia na saúde e em outras áreas, como educação, assistência e economia, originou alterações na legislação. Foram flexibilizados alguns mecanismos de controle das finanças públicas e os critérios para as contratações de bens e serviços pelo poder público. Alterações legislativas também impuseram restrições aos gastos públicos, incluindo aspectos relacionados a novas admissões e à concessão de reajustes e vantagens aos servidores públicos.

As medidas de distanciamento social tiveram grande impacto no cotidiano da população, e com diversos desafios para a prestação dos serviços públicos que, em alguns casos, precisaram ser adaptados para a modalidade virtual, a exemplo da área da educação, que teve a suspensão das aulas presenciais.

Alguns desses desafios foram comuns a todos os órgãos públicos, inclusive os de controle, como o TCE/SC, que empreendeu uma série de adaptações no âmbito intraorganizacional a fim de, apesar de suspensas as atividades presenciais, possibilitar a continuidade da prestação de serviços aos seus jurisdicionados, administradores estaduais e municipais, bem como à sociedade em geral. Algumas dessas mudanças tendem a se tornar permanentes.

Para tanto, o TCE/SC intensificou o uso das ferramentas de tecnologia, bem como estabeleceu o trabalho a distância e as sessões telepresenciais. Fez uso dessas ferramentas para a realização de reuniões com integrantes internos e externos à Instituição, bem como realizou eventos no formato virtual.

Essas inovações tendem a ser permanentes. As sessões plenárias deverão ser híbridas, possibilitando a sua realização independentemente da presença, na sede, dos membros, advogados e interessados no julgamento dos processos.

O trabalho a distância, que antes da pandemia tinha regramento que estabelecia seu uso de forma bastante restrita e excepcional, encontra-se em fase de elaboração de nova

regulamentação, em que será ampliada a sua utilização, sobretudo diante da tendência desse tipo de trabalho após a experiência vivida na pandemia, em que se verificou vantagens relacionadas a custo e à produtividade.

Os eventos tendem a continuar sendo realizados no formato virtual, diante do seu maior alcance e economia na execução. Contudo, parte dos entrevistados na pesquisa, em especial integrantes de associações de municípios, demandam o retorno de alguns eventos presenciais, a fim de que não se comprometa o contato pessoal entre os gestores e o TCE/SC, o qual consideram ser essencial para o diálogo mais consistente, troca de experiências e conhecimento local da realidade dos municípios por parte dos integrantes do Tribunal.

O ineditismo e a gravidade da pandemia da Covid-19 resultaram numa maior demanda ao TCE/SC, por parte dos gestores públicos, especialmente em busca de orientação, em decorrência das inovações legislativas e problemas de toda a ordem que surgiram para serem administrados, muitas vezes sem soluções previstas na legislação, e sem precedentes legais jurisprudenciais aplicáveis.

Da análise da documentação selecionada e das entrevistas realizadas com integrantes do TCE/SC, da administração estadual, das associações de municípios e do MPSC, considera-se que o Tribunal buscou atuar em colaboração com o gestor público, por meio de uma postura mais proativa e orientativa do que o usual, com mais intensidade nos dois primeiros meses da pandemia, em que as incertezas e dúvidas dos gestores eram maiores e se fizeram mais urgentes.

A urgência das demandas e as limitações iniciais impostas pelo distanciamento social, a exemplo da suspensão das sessões plenárias presenciais e a inexistência do formato das sessões telepresenciais no primeiro mês da pandemia, impulsionaram adaptações na forma pela qual o TCE/SC estabeleceu sua comunicação com os gestores públicos e elaborou e encaminhou suas orientações técnicas aos demandantes.

Foi priorizada a veiculação de orientação por meio do *site* da Instituição, a exemplo da disponibilização do documento “perguntas e respostas”, contendo respostas às dúvidas mais recorrentes apresentadas pelos gestores públicos. Disponibilizou-se no *site* o documento *check list*, para auxiliar nas contratações públicas. Algumas orientações técnicas foram encaminhadas, diretamente pela Presidência do TCE/SC, aos gestores públicos estaduais e municipais, sem a aprovação do Plenário, diante da ausência das sessões e do tempo irrisório para a apresentação de respostas às demandas urgentes.

De igual forma, extrai-se das entrevistas que o TCE/SC se manteve disponível para o diálogo e para a emissão de opiniões técnicas e sugestões aos gestores públicos, mesmo que informais, buscando contribuir para a adoção de soluções administrativas que pudessem ser

legítimas e razoáveis, naquele primeiro momento da pandemia em que situações inusitadas eram postas, e que não havia previsão legal ou precedentes a serem utilizados.

Cabe destaque aqui para a atuação mais coordenada das diretorias técnicas desde o início da pandemia, em que se ressalta a importância da troca de informações e complementaridade das competências e expertises de cada diretoria, o que se extrai também das entrevistas em que integrantes do TCE/SC enfatizam o diálogo estabelecido na busca das melhores soluções a serem apresentadas aos gestores públicos, sobretudo diante da ausência de precedentes.

Os entrevistados ligados à gestão pública, tanto estadual quanto municipal, manifestaram-se pela utilidade de tais manifestações do TCE/SC, mesmo que informais, sobretudo no momento inicial da pandemia, reforçando a importância da colaboração do TCE/SC, mediante o uso de sua *expertise*, a fim de auxiliar com os problemas complexos enfrentados pela gestão pública.

Para Teixeira e Gomes (2021) “talvez seja a pandemia de COVID-19 um gatilho para se promover a compatibilidade entre governabilidade e controle externo, com maior participação de vários interessados no aperfeiçoamento da tomada de decisões” e sustentam que “um acompanhamento técnico e colaborativo, capaz de minimizar riscos na tomada de decisões, antecipar inconsistências formais e tornar a decisão baseada em evidências, com maior segurança jurídica”, pode resultar na melhoria das políticas públicas entregues à sociedade.

O que se observou é que esse fenômeno da colaboração do controle com a gestão pública, sem estabelecimento de muitos critérios, esteve presente, mais intensamente, nos dois primeiros meses da pandemia. Nesse período, tanto gestores quanto controladores públicos, estavam sendo desafiados a adaptações e flexibilizações de toda a sorte, não só no âmbito de sua atuação no setor público, mas também em suas vidas privadas. Houve então, de fato, uma aproximação maior dos órgãos de controle em relação aos gestores públicos, impulsionados não apenas por um dever genérico e teórico de colaboração, mas também imbuídos de empatia e senso de urgência.

Assim, a peculiaridade do cenário da pandemia possibilitou certas adaptações que, em tempos normais, talvez não fossem possíveis. A totalidade das entrevistas realizadas com integrantes do TCE/SC, do MPSC, da gestão estadual e das associações de municípios, aponta para a urgência, a incerteza, a excepcionalidade e o ineditismo do momento vivenciado. Os entrevistados comentam sobre o sentimento de empatia que tomou conta de todos. Considera-se que esse contexto contribuiu muito para que as flexibilizações fossem adotadas, sem qualquer ressalva.

Contudo, passado esse primeiro estágio da pandemia, essa aproximação intensa foi dando lugar a uma aproximação com algumas cautelas, as quais surgiram, também, por conta de dilemas como aqueles decorrentes da participação do TCE/SC no grupo de *WhatsApp* do Governo do Estado. Assim, considera-se que a colaboração do TCE/SC com os gestores públicos exige a presença da conjugação de alguns elementos para que o seu processo seja estabelecido, mantido e fortalecido, sobretudo diante do grau de voluntariedade que o permeia.

De início, considera-se que, mesmo sendo elemento subjetivo, a empatia permanece sendo essencial para esse tipo de colaboração. Essa empatia surge da aproximação e do diálogo. Assim, tanto da literatura como das entrevistas, extrai-se a demanda recorrente dos gestores públicos de que os órgãos de controle possam se aproximar mais da realidade vivenciada por eles, a fim de conhecer as suas dificuldades e desafios. O “colocar-se no lugar do outro”, que é uma regra válida para muitas situações da vida, aplica-se também para a relação entre controladores e gestores públicos.

A confiança aparece na literatura e nas entrevistas como sendo a base da colaboração, mas para que essa confiança exista há que haver esse movimento em direção à aproximação. Para essa aproximação, se conclui que a figura da liderança é determinante, não só porque, em último caso, tem o poder de decisão, mas também porque pode levar ao convencimento seus liderados e trazer adesão às suas propostas para as ações da instituição, gerando, assim, o seu fortalecimento.

Nessa aproximação, abre-se também espaço para o diálogo que, quanto maior, mais envolvimento gera mediante o conhecimento das práticas e propósitos dos envolvidos nessa relação.

Porém, alguns entrevistados assinalaram a existência de um certo grau de desconfiança da parte dos gestores públicos para com o TCE/SC, ligada ao risco da punição ou a interferência indesejada, obstruindo uma comunicação mais aberta e dificultando a conquista de espaço para troca de experiências e colaboração do controle nas ações da administração pública.

Extrai-se também dos relatos certa resistência por parte de alguns integrantes do TCE/SC, bem como do MPSC, quanto à aproximação com os gestores públicos, por inúmeras razões, incluindo desconfiança quanto às suas intenções, medo de a instituição estar validando conduta por desconhecimento de toda a situação por falta de transparência, falha de comunicação, ou até mesmo má-fé por parte do gestor público. Há, portanto, o receio de ultrapassar os limites do controle e confundir-se com a própria gestão, gerando, além de sobrecarga de trabalho, responsabilidades e comprometimento no exercício independente do controle na hipótese de identificação de irregularidades.

Algum grau de formalidade também aparece como elemento necessário na colaboração, mais destacado pelos entrevistados integrantes dos órgãos de controle, mas com a preocupação de que não comprometa a celeridade das respostas do órgão e que inutilize o valor da sua atuação. A formalidade razoável perpassa pela transparência, também aparece como facilitador da relação de confiança, em que a comunicação é honrada, evitando-se contradições e conflitos.

Nesse contexto, quanto ao envio de orientações por meio de ofícios da Presidência, entende-se ser uma forma que poderá ser mantida pelo TCE/SC, a fim de que agilize a resposta e se amplie a divulgação das orientações, conforme consta das sugestões apresentadas pela pesquisadora.

Contudo, quanto à supressão da análise pelo Plenário, quando se tratar de manifestação inédita do TCE/SC sobre a matéria, considera-se que, em não sendo em um momento tão ímpar e urgente, como foi a pandemia, esse procedimento tende a não ser usado, como pode-se extrair das ressalvas contidas no regramento do Atendimento Virtual.

Não obstante isso, considera-se que, diante de urgências que as justifiquem, flexibilizações poderão ser pactuadas, no caso a caso, com os demais membros do Plenário, mediante justificativas para o seu cabimento, a exemplo do que ocorreu na pandemia. Entretanto, para fins de possibilitar maior agilidade ao processo formal de consulta no âmbito do TCE/SC, a pesquisadora formula algumas sugestões.

Ainda, sobressaem na análise relacionada à colaboração, os desafios da segregação das funções, do equilíbrio entre a independência e a interdependência dos órgãos para a sua atuação conjunta, da importância da presença dos elementos da confiança e da liderança para o estabelecimento da colaboração e o risco de sua instabilidade para servir de base para essa relação.

Quanto ao desafio relacionado à segregação de funções, há a defesa, especialmente por parte dos entrevistados de órgãos de controle, de que haja uma melhor definição dos papéis do fiscal e do gestor, durante a ação colaborativa. Contudo, por vezes, essas funções possuem uma linha muito tênue, sobretudo em se admitindo que o TCE/SC, mesmo como órgão de controle, pode e até mesmo deve, contribuir para o aprimoramento da gestão pública, o que, se admite, pode gerar divergências sobre seus limites de atuação. De outro lado, existe a preocupação de comprometer a sua independência como controlador, diante de excessiva aproximação com o gestor público.

Há registro, por parte de alguns entrevistados, de que existe, ainda, uma demanda por orientação que é excessiva e que decorre de desconhecimento técnico ou comodidade por parte dos servidores, sobretudo da administração municipal, o que compromete a rotina e o tempo

dos servidores do TCE/SC, que veem a necessidade de limites, sob pena de prejudicar suas atividades planejadas, inclusive de fiscalização. Observa-se que as regras de agendamento prévio da ferramenta do Atendimento Virtual, instituída pela IN 30/2021, representam boa solução para o equilíbrio das duas frentes, orientação e fiscalização, de atuação do TCE/SC.

Pelas declarações dos entrevistados e pela vivência profissional da pesquisadora, considera-se que o TCE/SC é, historicamente, mais próximo do gestor municipal do que do estadual, em especial por meio das associações de municípios. Contudo, nos últimos três anos, se percebeu a intensificação da aproximação do TCE/SC com os gestores públicos estaduais, muito relacionada às figuras de liderança de ambos.

Entre os fatores que podem contribuir para a maior proximidade com os municípios, está o fato de que vários integrantes das associações de municípios são as mesmas pessoas há anos e isso facilita a manutenção dos elos com servidores e membros do TCE/SC. A realização de eventos de orientação envolvendo os municípios, a exemplo dos ciclos de estudos realizados anualmente, há 21 anos, possibilita a aproximação dos gestores e servidores municipais com os técnicos e membros do TCE/SC, e facilita, de certa forma, a colaboração. Os municípios, no geral, quando comparados com o Estado, demandam mais o auxílio da orientação do TCE/SC, talvez porque há, em alguns casos, carência de quadro de pessoal e de especialistas nas questões atinentes à fiscalização do Órgão.

Quanto à colaboração do TCE/SC com poderes e órgãos de controle, extrai-se das entrevistas que, do ponto de vista dos gestores públicos, a coordenação de suas ações e alinhamento de entendimentos, em especial dos órgãos de controle, é bastante positiva, visto que representa a não duplicação de esforços, pelos gestores, para responder as suas demandas e evita as divergências havidas entre aqueles, o que expõem os gestores à insegurança.

Iniciativas como as relacionadas à educação, em que há uma aproximação e atuação coordenada de diversos órgãos, incluindo TCE/SC e MPSC, juntamente com a SED, percebe-se, das entrevistas, que os gestores públicos recebem como efetiva contribuição do controle para a administração da crise, momento em que, diante da complexidade da pandemia, tornou mais necessária a articulação de diversos atores em busca das melhores soluções, incluindo controle e gestão pública.

Nesse intuito de colaboração do controle com a gestão, o TCE/SC buscou observar as diretrizes contidas na Recomendação Conjunta 1/2020 elaborada por diversas entidades representativas do Sistema Tribunal de Contas. Verificou-se que, no período analisado, também foram intensificados o diálogo e a aproximação entre essas entidades, por meio de reuniões e elaboração de documentos conjuntos, que visavam auxiliar o gestor público na administração

dos desafios da pandemia, evitando o agravamento da crise, bem como a ocorrência de irregularidades e prejuízo ao erário.

Esse engajamento demonstra a importância da atuação de diversos órgãos em contribuição com o sistema de controle, bem como com a gestão pública. A pandemia deixou mais claro o fato de que, problemas complexos exigem ação conjunta e colaborativa, que tendem a ter soluções mais ricas do que ações isoladas.

Com relação à colaboração entre TCE/SC e MPSC, pelo que se extrai das entrevistas dos integrantes de ambas as instituições, considera-se que houve uma aproximação entre ambos, em especial nos últimos três anos, por conta da influência dos seus líderes máximos, que possuem visões de gestão semelhantes, voltadas à inovação e ao diálogo institucional.

Tal proximidade foi intensificada no primeiro ano da pandemia, em que algumas ações foram empreendidas conjuntamente, a exemplo do compartilhamento de informações que culminou com a participação do TCE/SC na Força-Tarefa, bem como as expedições de recomendações conjuntas dirigidas ao Executivo Estadual, além de reuniões realizadas entre poderes e órgãos, com vistas a contribuir com o gerenciamento da pandemia.

A segregação de funções também é um desafio para a atuação coordenada com o MPSC, uma vez que as competências são concorrentes e é necessário que haja significativa abertura para o diálogo e alinhamento para que se realize ações compartilhadas que representem efetiva racionalidade, otimização e aperfeiçoamento do controle. Percebe-se das entrevistas e na literatura que existe certo receio quanto à perda de espaço e de relevância, caso deleguem alguma de suas competências para a atuação da outra instituição.

Ainda, é necessária uma maior aproximação entre os integrantes do TCE/SC e MPSC para que haja conhecimento sobre a atuação e os procedimentos específicos adotados pelas duas instituições, a fim de possibilitar uma integração e coordenação de suas ações, o que pode incluir cursos, reuniões e contatos informais.

Nesse sentido, cabe destaque às peculiaridades dos processos do MPSC que envolvem sigilo de informações e podem necessitar ajustes na tramitação de documentos e processos no âmbito interno do TCE/SC, a fim de reforçar a confiança e não comprometer futuras ações conjuntas.

Vislumbra-se a possibilidade de continuidade dessa parceria, especialmente em iniciativas dessa natureza, em que há a união de competências e reforço da autoridade do controle. Porém, ainda tais iniciativas estão muito vinculadas à figura do líder máximo do TCE/SC e do MPSC, podendo restar comprometida se não houver a absorção dessa postura pelos futuros dirigentes de cada instituição.

É de se observar que a liderança do TCE/SC tem um poder centralizado maior para influenciar e definir as iniciativas adotadas pela instituição, e isso pode impactar nos movimentos de maior ou menor aproximação com outros poderes e órgãos de controle. Muito embora isso não seja algo definido na legislação, e não haja qualquer subordinação dos demais conselheiros ao presidente, a pesquisadora percebe que, na prática do TCE/SC, de um modo geral, essa influência maior do líder máximo faz parte da cultura institucional.

Já no tocante ao MPSC, apesar de se verificar expressiva influência do procurador-geral na definição das diretrizes adotadas pela instituição e, ressalvado que o conhecimento da pesquisadora sobre a praxe interna é restrito, pode-se extrair das entrevistas realizadas com seus integrantes, bem como das associações de municípios, que existe alto grau de autonomia e independência dos promotores e procuradores de justiça, o que pode dificultar o acatamento de orientações eventualmente emanadas pela procuradoria-geral e pelo centro de apoio operacional do MPSC, no sentido de adoção de ações coordenadas com o TCE/SC.

Portanto, tanto na colaboração do TCE/SC com os gestores públicos, quanto no sistema de controle, a exemplo da atuação conjunta e coordenada com o MPSC, é necessário que as partes envolvidas reconheçam, constantemente, a sua interdependência, ou seja, que possuem competências complementares e objetivos comuns, e que juntas podem oferecer um melhor resultado de seu trabalho.

É necessário, ainda, ter uma liderança que inicie essa aproximação, e que incentive isso para os demais membros das instituições envolvidas, para que a relação entre os colaboradores seja expandida e fortalecida. Bem como, o elemento confiança deve permear todo o processo, do início ao fim. Ainda, a criação de mecanismos de colaboração, como grupos de trabalho, eventos e encontros entre as partes, e outras ferramentas que facilitem o trabalho conjunto, podem auxiliar na continuidade e realização das ações colaborativas.

O exame da literatura, das ações e das entrevistas, não traz solução definitiva para os dilemas da colaboração, mas direciona para novos questionamentos, partindo do fato de que a colaboração não é simples: a colaboração do TCE/SC, tanto com gestores públicos quanto com órgãos de controle, é muito pautada na liderança e na confiança, que são elementos muito subjetivos e podem ser transitórios, comprometendo a sua continuidade.

Contudo, considera-se que iniciativas, a exemplo do que ocorre com iniciativas como a Rede de Controle, a Portaria Conjunta TCE/SC e MPSC n. 01/2019 e a própria Força Tarefa, apontam que a existência de acordos e protocolos comuns e ações conjuntas podem gerar mais laços de confiança e interdependência entre as instituições, contribuindo para produtos mais consistentes resultantes dessa interação entre órgãos de controle.

Dessa aproximação surgem oportunidades para o compartilhamento de informações, de dados, análises e recomendações conjuntas, que são caminhos para o fortalecimento da colaboração e para a confirmação de que há meios de atuação coordenada e complementar desses órgãos, e que represente efetiva contribuição, não só para o fortalecimento do sistema de controle, mas também para a qualidade da gestão pública.

Entre as limitações deste estudo, aponta-se a exiguidade do tempo que a pesquisadora dispôs para realizá-lo, sobretudo em decorrência de dificuldades de ordem pessoal que enfrentou no período, acrescida de alta demanda advinda de suas funções na assessoria da Presidência do TCE/SC. Essa última, de outro lado, facilitou o acesso aos dados utilizados na pesquisa, assim como influenciou na análise. O fato de a pesquisadora ser servidora do TCE/SC e ter participado, mesmo que indiretamente, das ações destacadas, pode, de certa forma, ter comprometido a imparcialidade de sua análise, contudo, buscou-se reduzir essa limitação, por meio do uso da literatura e das entrevistas realizadas.

Outro limite da pesquisa é que os reflexos da pandemia da Covid-19 sobre as ações do TCE/SC como órgão de controle, em colaboração com os gestores e órgãos públicos, ainda estão ocorrendo, e não é possível avaliar o nível de concretude e perenidade das adaptações ocorridas no período.

Acresce-se aos limites, a amplitude das ações relacionadas pela pesquisadora, que optou por uma visão geral da atuação do TCE/SC no primeiro ano da pandemia, o que dificulta o aprofundamento sobre diversas questões que surgem durante a pesquisa. Como exemplo, tem-se a possibilidade de estudos futuros sobre as características e desafios da relação de institucional entre o TCE/SC e a Alesc, sob a ótica da colaboração, como ocorreu no episódio da contratação do Hospital de Campanha de Itajaí.

Além disso, o tema relacionado à pandemia da Covid-19 ainda carece de ampla literatura, o que também limita a pesquisa. Ainda, tem-se que a literatura sobre controle, governança colaborativa e conjuntura crítica mostrou-se em parte pertinente para a análise do caso. Alguns elementos, porém, foram mais observados do que outros. Sugere-se que, em estudos futuros, possa ser aprofundada a análise dos elementos “determinação”, “arranjos processuais e institucionais”, “recursos úteis”, e “adaptação”, que foram pouco ou nada abordadas na presente pesquisa, diante do limite de tempo, bem como pelo curto período em que as ações analisadas foram desenvolvidas. Pode-se, também, aprofundar referenciais sobre liderança, confiança e interdependência, entre outros que se mostraram relevantes no caso, e são abordados por diferentes autores e áreas do conhecimento.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e accountability. *In*: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- AMBONI, Nério. **Revisão de literatura**. Bibliográfica Narrativa – estado da arte. 2019.
- ANSELL, Christopher; SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The COVID-19 Pandemic Demonstrates the Need For Robust Governance Responses to Turbulent Problems. **Journal of Infectious Diseases & Therapy**, n. 8, v. 6, 2020.
- ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 543–571, 2008.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 56, n. 1, p. 57-83, Jan/Mar, 2005.
- ARANTES, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 25, n. 1, p. 97–135, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8656288>. Acesso em: 20 jun. 2021
- ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de contas dos Brasil. **Carta de Foz de Iguaçu**. Novembro de 2019. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Carta-de-Foz-do-Igua%C3%A7u-I-CITC.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.
- ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de contas dos Brasil. **Resolução conjunta ATRICON/ABRACOM/ AUDICON/ CNPTC/ IRB nº 1, de 27 de março de 2020**. Dispõe sobre diretrizes e recomendações quanto às medidas que possam ser adotadas pelos tribunais de contas, de modo uniforme e colaborativo com os demais poderes, para minimizar os efeitos internos e externos decorrentes do coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUC%CC%A7A%CC%83O-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.
- AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Do controle à cooperação** [manuscrito]: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública, 2017.
- BARBOSA, Rui. Exposição de motivos do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. 30, n. 82, p. 253-262, out/dez 1999.
- BATORY, A.; SVENSSON, S. The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. **Central European Journal of Public Policy**, v. 13, n. 2, p. 28-39, 2019. Disponível em: <https://sciendo.com/article/10.2478/cejpp-2019-0008>. Acesso em 29 nov. 2021.

BEVILACQUA, Lucas. Finanças Públicas, Mercado E Política Governamental De Compras Públicas De Medicamentos PÓS-COVID-19, p. 236-246. *In: Reflexões e futuro*. SANTOS, Alithele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo (org.). Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2021, 326 p. – Coleção Covid-19; v.6.

BISPO, Fábio; POTTER, Hyury. Coronavírus: SC aceita propostas forjadas e gasta R\$ 33 milhões na compra de respiradores fantasmas. **The Intercept Brasil**, 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/04/28/sc-proposta-forjada-respiradores-fantasmas/>. Acesso em 29 nov. 2021.

BRANDALISE, Camila; ROVANI, Andressa. 100 dias que mudaram o mundo. **Universa UOL**. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/universa/reportagens-especiais/coronavirus-100-dias-que-mudaram-o-mundo/#cover>. Acesso em 29 nov. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL, **Portaria n.º 188/GM/MS**, de 3/2/2020a, publicada no Diário Oficial da União de 4/2/2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020b. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm#view. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Emenda constitucional nº 106**, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Emenda constitucional nº 107**, de 2 de julho de 2020. Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Casa Civil. **Lei complementar nº 173**, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *In*: SOUZA, Alfredo José de [*et al.*]. **O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**, p. 59-75, 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005

BRITTO, Carlos Ayres (@ayres_britto). “**Questão de honra é não ter duas caras jamais. Questão de sapiência é ter um novo par de olhos sempre**”. 23 jan. 2020. 7:13 AM. Tweet. Disponível em: https://twitter.com/ayres_britto/status/1220288394653241344. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: O Tribunal, v.2, n.8, p.10/20, jul/dez. 2014.

BUENO, Silveira. **Minidicionário da língua portuguesa**. Ed. rev. e atual. São Paulo: FTD, 2000.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro. FGV, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Juliana Francisconi. **A proposta de aperfeiçoamento do controle do Tribunal de Contas sobre a dívida pública do Estado de Santa Catarina**. 2020. 113 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade do Estado de Santa Catarina, 2020.

CNPG - Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. **Operação O2: ação penal do MPSC é recebida em relação a empresários pelo Poder Judiciário**. 14 Setembro 2021. Disponível em: <https://www.cnpg.org.br/noticias-outros-mps/10232-santa-catarina-operacao-o2-acao-penal-do-mpsc-e-recebida-em-relacao-a-empresarios-pelo-poder-judiciario.html>. Acesso em: 11 ago. 2020.

COLLIER; David; COLLIER, Ruth Berins. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1991. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/8qr1z7gc>. Acesso: 24 out. 2021.

CRESWELL, John W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. SAGE, 2014.

DECLARAÇÃO dos Direitos do Homem e do Cidadão, França, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 11 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O papel dos Tribunais de Contas no controle dos contratos administrativos. **Interesse Público - IP**, n. 82, ano 21, nov./ dez., 2013. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21332/48868>. Acesso em: 24 ago. 2020.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. Na integrative framework for collaborative governance. **Journal of public administration research and theory**, v, 22, n. 1, p. 1-29, 2012.

FERNANDES, Antônio Sérgio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; PALMEIRA, Jamili da Silva. A Longa Conjuntura Crítica Brasileira Desde 2013: Crise E Castigo. **Cadernos Gestão Pública E Cidadania**, São Paulo, v. 25, n.. 81, p. 1-19, 2020.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacob. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 823 p.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança**. 2015. 257p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. **A hibridez material das Cortes de Contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos Tribunais da Governança Pública**. 2020. 205p. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2021.

GARCIA, Leice Maria. **Controle institucional** – conceitos, possibilidades e limites para o caso brasileiro. VII CONSAD de Gestão Pública. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, mai. 2015.

GASPARINI, Diogénes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G. Ética e responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases Epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2014;

IRB - Instituto Rui Barbosa; CTE - Comitê Técnico da Educação. **Nota Técnica IRB 01/2021**. Posicionamento do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) acerca da importância de se priorizar os profissionais da educação na vacinação contra a Covid-19. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/2021-03/Nota%20T%C3%A9cnica%20n%C2%BA%2001-2021%20-%20CTE-IRB.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Luiz Henrique. Direito público de emergência e controle externo na pandemia da Covid-19: lições para o futuro? *In*: LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena

Antonacio M.; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Os desafios do Controle Externo diante da pandemia da Covid-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 17-101.

LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho, MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rap**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-72. Jul/ago. 2009.

LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Série “Pensando o direito” n. 33. 2011.

LUZ, Suyane Honorato da; JACOMINI, Barbara Victória Balduino; LANGE, Manuela Pereira. Fragilidades na transparência em compras públicas evidenciadas em época de pandemia no estado de Santa Catarina. **Politeia**. 26 de março de 2021. Disponível em: <https://politeiacoproducao.com.br/fragilidades-na-transparencia-em-compras-publicas-evidenciadas-em-epoca-de-pandemia-no-estado-de-santa-catarina/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

LULA, Marcelo. Hospital de Campanha: Secretaria de Estado da Casa Civil envia nota em resposta ao SC em Pauta. **SC em Pauta**. 2020. Disponível em: <https://scempauta.com.br/2020/04/14/hospital-de-campanha-secretaria-de-estado-da-casa-civil-envia-nota-em-resposta-ao-scempauta/>. Acesso em 29 nov. 2021.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990

MARTINS, H. F. E MARINI, C. Governança pública contemporânea: Uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, maio/ago., v. 46, n. 130, p. 42-53, 2014.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tribunal de Contas é órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo e não, institucionalmente, órgão equiparado ao regime dos tribunais. Reflexões sobre sua disciplina jurídica. Opinião legal. **Revista do TCU**. Ano 40, n. 111. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, Jan.-abril, 2008. p. 53-61.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1553>. Acesso em: 1 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo. Malheiros. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas S/A, 2015.

MOTTA, Fabrício; GOTTI, Alessandra. Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas. **Revista Consultor Jurídico**. 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas#:~:text=Di%C3%A1logo%20interinstitucional%2C%20coordena%C3%A7%C3%A>

3o%2C%20coopera%C3%A7%C3%A3o%2C,certo%20grau%20de%20diferencia%C3%A7%C3%A3o%2C%20se. Acesso em 29 nov. 2021.

MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Recomendação n. 0002/2021/33PJ/CAP.** Procedimento Administrativo n. 09.2020.00000694-6. 2021. Disponível em <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2021-02/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20694-6.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **Recomendação Conjunta n. 01/2021**, de 26/2/2021, emitida pelos órgãos MPSC, MPF, MPT, TCE/SC, DPE/SC, DPU. 2021. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/2021-02/%5B2020%5D%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Governador%20-%20Coronav%C3%ADrus%20-%20Colapso%20e%20medidas%20restritivasMPF-.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

MPSC – Ministério Público do Estado de Santa Catarina. **O2 segunda fase: presos envolvidos na compra de 200 respiradores ao custo de R\$ 33 milhões que não foram entregues ao Estado.** 2020. Disponível em: <https://mpsc.mp.br/noticias/o2-segunda-fase-presos-envolvidos-na-compra-de-200-respiradores-ao-custo-de-r-33-milhoes-que-nao-foram-entregues-ao-estado>. Acesso em 29 nov. 2021.

O'DONNEL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política.** São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-54. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 24 ago. 2020.

O'DONNEL, Guilherme. **Dissonâncias:** críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

PESTANA, Anna Clara Leite; BERNARDO, Fabiano Domingos; COSTA, Renato. Coprodução do controle: a necessidade e a possibilidade de os Tribunais de Contas irem além na abertura de suas portas. **Politeia.** 2020. Disponível em: <https://politeiacoproducao.com.br/category/accountability/page/5/> Acesso em: 18 fev.. 2022.

PINHO, José Antônio Gomes de [et al.]. Transparência governamental em capitais dos estados do Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. **Revista CGU:** Vol. 12, n. 22, jul-dez 2020, p. 260-274.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça:** estado democrático de direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. **Revista de informação legislativa**, v. 40 n. 157 jan./mar. 2003. Brasília. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/843>, acesso em 17 ago.2020

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.** 2011, 336 f. Doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador Biblioteca Depositária: Escola de Administração – UFBA, 2011.

ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Insulados e não democráticos: A (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 201-219, Apr., 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000200201&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 ago. 2020.

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira [*et al.*]. Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. **RAP - Rev. Adm. Pública**, v. 53, n. 5, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dtNK6HkqyD5yb3yHbFTqJBw/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 ago. 2020. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170400>

SANTA CATARINA. **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, publicado no Diário da Constituinte nº 039-A, nova edição com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 01, de 1999 a 83, de 2021. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC%2082%20e%2083%20PREVIDENCIA%20E%20MAGIST%C3%89RIO.pdf>. Acesso em 23 ago. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE/SC e MPSC estabelecem parceria para o controle e aprimoramento da gestão pública**. 28 de maio de 2019. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/intranet-acom-icon-ouvidoria/noticia/48038/tcesc-e-mpsc-estabelecem-parceria-para-o-controle-e>. Acesso em 23 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Decreto n.º 515**, de 17 de março de 2020a, Declara situação de emergência em todo o território catarinense, nos termos do COBRADE nº 1.5.1.1.0 - doenças infecciosas virais, para fins de prevenção e enfrentamento à COVID-19, e estabelece outras providências. Disponível em: https://www.sc.gov.br/images/Secom_Noticias/Documentos/VERS%C3%83O_ASSINADA.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Decreto Legislativo nº 6**, de 2020b. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-legislativo-n-6-2020-santa-catarina-reconhece-para-os-fins-do-art-65-da-lei-complementar-n-101-de-4-de-maio-de-2000-a-ocorrencia-do-estado-de-calamidade-publica-nos-termos-da-solicitacao-do-presidente-da-republica-encaminhada-por-meio-da-mensagem-n-93-de-18-de-marco-de-2020>. Acesso em 23 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Decreto legislativo n.º 18.332**, DE 20/03/2020c. Declara estado de calamidade pública em Santa Catarina, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/sc/decreto-legislativo-n-18332-2020-santa-catarina-declara-estado-de-calamidade-publica-em-santa-catarina-para-fins-do-disposto-no-art-65-da-lei-complementar-no-101-de-2000>. Acesso em 23 ago. 2020.

SANTA CATARINA. **Nota técnica nº 01/2020 rede de controle da gestão pública em Santa Catarina**. 2020d. Disponível em:

<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Nota%20te%CC%81cnica%201%202020%20-%20Transpar%C3%Aancia%20Ativa%20-%20Rede%20de%20Controle%20da%20Gest%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20em%20SC.pdf#overlay-context=>. Acesso em 23 ago. 2020.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista Gestão.org**, v. 8, n. 3, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/21657/18334>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SCHOMMER, Paula Chies [*et al.*]. Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **RAP**, v. 49, n. 6, nov./dez. 2015, p. 1375-1400. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601375. Acesso em: 18 ago. 2020.

STAKE, Robert E. Case Studies. *In: Strategies of qualitative inquiry*. University of Illinois at Urbana-Champaign, 1995. Cap. 5.

TAVARES, André Ramos. A superação da doutrina tripartite dos “poderes” do Estado. **Revista dos Tribunais - Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, n. 29, p. 66-71, out. / dez. 1999

TCESC - TRIBUNAL DE CONTAS SC (@tce_sc). **Instagram**. 2020a. Disponível em: https://www.instagram.com/tce_sc/. Acesso em: 18 ago. 2020.

TCESC - TRIBUNAL DE CONTAS SC. **Área de inteligência do TCE/SC contribuiu na ação da força-tarefa que investiga compra de respiradores, bloqueou R\$11 milhões e apreendeu R\$ 300 mil reais**. 2020b. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/area-de-inteligencia-do-tcesc-contribuiu-na-acao-da-forca-tarefa-que-investiga-compra-de>. Acesso em: 18 ago. 2020.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Resolução N. TC 149/2019**. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/node/47979>. Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000**. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Portaria n.TC-082/2020d**. Estabelece medidas temporárias de prevenção contra o contágio pelo Novo Coronavírus, a serem adotadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20082-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Portaria n.TC- 086/2020e**. Altera a Portaria TC 82/2020, que estabelece medidas temporárias de prevenção contra o contágio pelo Novo Coronavírus, a serem adotadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20086-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Portaria n.TC- 105/2020f**. Estabelece novas medidas administrativas de contingenciamento dos gastos para o enfrentamento dos reflexos econômicos da pandemia do novo coronavírus no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20105-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Portaria n.TC- 108/2020g**. Regulamenta a realização das sessões telepresenciais do Tribunal Pleno, por intermédio de videoconferências, incluindo chats e outros recursos tecnológicos disponíveis de transmissão de arquivos, textos, sons e imagens em tempo real. Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.TC%20108-2020%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em 23 ago. 2020.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Publicações**. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/acom/arquivo/publicacao>. Acesso em 23 ago. 2020h.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Conjunta N. 01/2019**. Constitui comissão mista com a finalidade de elaborar Planos de Ação para a execução do Protocolo de Intenções n. 331/2014, firmado entre o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e o Ministério Público de Santa Catarina. 2020. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/portaria-conjunta-n-012019>. Acesso em 23 ago. 2020h.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Informações Importantes do TCE/SC**.

Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/coronavirus/>. Acesso em 23 ago. 2020i.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Compra e pagamento antecipado de 200 respiradores pulmonares realizados pela Secretaria de Estado da Saúde**. Disponível em:

<https://www.tcesc.tc.br/compra-e-pagamento-antecipado-de-200-respiradores-pulmonares-realizados-pela-secretaria-de-estado>. Acesso em: 11 ago. 2020j.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Nota Pública: MPSC, Polícia Civil e**

TCESC formalizam força-tarefa que já atua para apurar compra de respiradores pelo Estado.

Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/nota-p%C3%BAblica-mpsc-pol%C3%ADcia-civil-e-tcesc-formalizam-for%C3%A7a-tarefa-que-j%C3%A1-atua-para-apurar-compra-de>. Acesso em: 11 ago. 2020k.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Coronavírus: O que pode ser feito pelo gestor público**. 04 abr. Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/coronavirus_perguntas_e_respostas.pdf. Acesso em 11 ago. 2020l.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **COVID-19:Check-List Dispensa De**

Licitação. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Check-List%20Dispensa%20de%20Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 11 ago. 2020m.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Portaria Conjunta n. 1/MPSC/PC-SC/TCE-SC**. Instaura FORÇA-TAREFA para atuação em conjunto do Ministério Público de Santa Catarina, Polícia Civil do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para apuração criminal e administrativa dos fatos envolvendo o processo SES 37070/2020 e seus desdobramentos, incluindo procedimentos conexos e correlatos.

Disponível em:

http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20CONJUNTA%20N.TC%20001-2020%20MP.PC_.TCE%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em 11 ago. 2020n.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **TCE/SC integra grupo especial de análise de compras emergenciais do Estado**. 23 de março de 2020. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/tcesc-integra-grupo-especial-de-an%C3%A1lise-de-compras-emergenciais-do-estado>. Acesso em 11 ago. 2020o.

TCESC - Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Nota de esclarecimento do TCE/SC sobre a contratação do Hospital de Campanha de Itajaí**. Disponível em:

<http://www.tce.sc.gov.br/nota-de-esclarecimento-do-tcesc-sobre-contrata%C3%A7%C3%A3o-do-hospital-de-campanha-de-itaja%C3%AD>. Acesso em 11 ago. 2020p.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Regimento interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – resolução N. TC-06/2001**. 2020q. Disponível em:

<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/REGIMENTO%20INTERNO%20CONSOLIDAD O.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE/SC aponta que governo pagou até 85% a mais por respiradores**. 2020s. Disponível em:

<https://www.tcesc.tc.br/tcesc-aponta-que-governo-pagou-ate-85-mais-por-respiradores>. Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE/SC, MPSC e Polícia Civil detalham operação relacionada a compra de respiradores pelo Governo do Estado**.

2020r. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-mpsc-e-policia-civil-detalham-operacao-relacionada-compra-de-respiradores-pelo-governo-do-0>. Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **As Diretrizes para o Retorno às Aulas**. 2021a. Disponível em:

https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/Diretrizes%20para%20o%20Retorno%20as%20aulas_caderno%20%C3%BAnico.pdf#overlay-context=Acesso em 29 nov. 2021.

TCESC- Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **TCE/SC cria relatoria temática para tratar da Gestão da Pandemia da Covid-19**. 2021b. Disponível em:

<https://www.tcesc.tc.br/tcesc-cria-relatoria-tematica-para-tratar-da-gestao-da-pandemia-da-covid-19>. Acesso em 29 nov. 2021.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Os tribunais de contas brasileiros e o controle dos controladores. *In*: ALVES, Mário Aquino; BRIGAGÃO, Jacqueline; BURGOS, Fernando.

Por uma gestão pública democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2017. p. 203-218

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Os Covid-19 e a resignificação da noção do público. **GV-executivo**, v. 19, n. 2, mar./abr., 2020a.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Os Lições não aprendidas e sinais para o futuro. **GV-executivo**, v. 19, n. 3, maio-jun., 2020b.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; GOMES, Maria Alice Pinheiro Nogueira Teixeira. Os Tribunais De Contas Do Século XXI: Atuação Preventiva E Colaborativa Para Melhores Resultados Com Políticas Públicas. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

Integrantes do TCE/SC

- a) A pandemia da covid-19 se caracteriza como uma conjuntura crítica por ser um evento de grande magnitude que ensejou a necessidade de adaptações em todos os setores da sociedade – inclusive dos órgãos públicos. Dentro desse cenário, pergunto se considera que houve mudança ou adaptações na postura do TCE/SC durante a pandemia, em especial no primeiro ano dela (março/2020 a março/2021) e quais destacaria?
- b) Considera que houve mudança na postura do TCE/SC, durante esse primeiro ano de pandemia, no que tange à aproximação com o gestor público, em especial por meio de sua competência orientativa? Se a resposta for positiva, poderia discorrer sobre essa aproximação?
- c) Considera que as orientações realizadas pelo TCE/SC, durante a pandemia, auxiliaram o gestor na tomada de decisão, representando, de fato, uma atuação colaborativa na governança pública?
- d) Considera que há conflitos, dificuldades, e/ou vantagens no exercício, de forma concomitante e complementar, das competências orientativa e fiscalizatória pelo TCE/SC? E especificamente no caso da participação dos servidores do TCE no grupo de compras e depois as ações de controle no caso do hospital de campanha de Itajaí e da compra dos 200 respiradores?
- e) Identifica aspectos a serem aperfeiçoados quanto às orientações disponibilizadas pelo TCE/SC aos gestores públicos, quanto ao meio, tempo, conteúdo, forma, etc.?
- f) Considera que a atuação colaborativa do TCE/SC com outros órgãos - a exemplo das ações em conjunto com a Alesc no caso do hospital de campanha de Itajaí e também a participação com o MPSC e PCSC na Força Tarefa no caso dos respiradores, representou avanço para o sistema de controle? Em que aspectos?
- g) Quais elementos considera que devem estar presentes na colaboração entre o TCE/SC e gestores, e com poderes e órgãos de controle, para que essas parcerias sejam firmadas e bem desenvolvidas, a fim de obter resultados efetivos para o aperfeiçoamento da gestão pública e para o fortalecimento do sistema de controle, respectivamente?
- h) Identifica dificuldades ou possibilidades para a continuidade, pós-pandemia, da atuação mais orientativa e colaborativa que o TCE/SC vem adotando durante a pandemia, tanto

com relação ao gestor quanto aos demais órgãos de controle? Verifica a necessidade de alguma adaptação para o seu aperfeiçoamento?

- i) Gostaria de comentar sobre outras iniciativas ou aspectos relacionados à atuação do TCE/SC durante o primeiro ano da pandemia (março/2020 a março/2021) que mereçam destaque?
 - j) Especificamente com relação à parceria do TCE/SC com o MPSC, considera que a mesma tenha se estreitado e intensificado atualmente? Se sim, identifica algum momento ou fato específico e os motivos dessa aproximação?
 - k) Considera que seria possível aprimorar e intensificar a atuação coordenada dos órgãos de controle, a exemplo do TCE/SC e MPSC, na orientação e fiscalização dos gestores públicos, a fim de evitar a duplicidade de esforços e superposição de atuação dos controladores, e o retrabalho dos controlados? Considera que tal coordenação representaria efetiva colaboração com o gestor público e o aperfeiçoamento do sistema de controle? Poderia citar algumas possibilidades para que tal coordenação ocorra?
-

APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas

Integrantes do MPSC

- a) A pandemia da covid-19 se caracteriza como uma conjuntura crítica por ser um evento de grande magnitude que ensejou a necessidade de adaptações em todos os setores da sociedade – inclusive dos órgãos públicos. Dentro desse cenário, pergunto se considera que houve mudança na postura do MPSC durante a pandemia, especialmente no que tange à aproximação com o gestor público, visando ao aperfeiçoamento da gestão pública - e com outros órgãos de controle, a exemplo do TCE/SC - visando ao aperfeiçoamento do sistema de controle da administração pública? Poderia discorrer sobre essa aproximação?
- b) Considera que há conflitos, dificuldades, e/ou vantagens no exercício, de forma concomitante e complementar, das competências orientativa e fiscalizatória pelo MPSC, a exemplo do que ocorreu em relação à participação dos servidores do MPSC no grupo de compras do Governo do Estado e a sequencial instauração da Força Tarefa e ações de controle relativas ao caso dos 200 respiradores?
- c) Considera que a atuação colaborativa na Força Tarefa dos 200 respiradores, em especial quanto à parceria do MPSC com o TCE/SC, representou avanço para o sistema de controle? Em que aspectos?
- d) Quais elementos considera que devem estar presentes na colaboração para que essas parcerias sejam firmadas e bem desenvolvidas, tanto no caso do MPSC com os gestores públicos, quanto do MPSC com outros órgãos de controle, a fim de obter resultados efetivos para o aperfeiçoamento, respectivamente, da gestão pública e do sistema de controle?
- e) Identifica dificuldades ou possibilidades para a continuidade, pós-pandemia, da atuação mais colaborativa do MPSC, tanto em relação ao gestor público quanto aos demais órgãos de controle? Verifica a necessidade de alguma adaptação para o seu aprimoramento?
- f) Gostaria de comentar sobre outros aspectos relacionados à atuação conjunta entre o MPSC e TCE/SC que mereça destaque? Considera que a parceria com o TCE/SC tenha se estreitado e intensificado atualmente? Se sim, identifica algum momento ou fato específico e os motivos dessa aproximação?
- h) Considera que seria possível aprimorar e intensificar a atuação coordenada dos órgãos de controle, a exemplo do TCE/SC e MPSC, na orientação e fiscalização dos gestores públicos, a fim de evitar a duplicidade de esforços e superposição de atuação dos

controladores, e o retrabalho dos controlados? Considera que tal coordenação representaria efetiva colaboração com o gestor público e o aperfeiçoamento do Sistema de Controle?

APÊNDICE C – Roteiro das entrevistas

Integrantes da Administração Estadual e das Associações de Municípios

- a) A pandemia da covid-19 se caracteriza como uma conjuntura crítica por ser um evento de grande magnitude que ensejou a necessidade de adaptações em todos os setores da sociedade – inclusive dos gestores públicos. Dentro desse cenário, pergunto se considera que houve mudança ou adaptações na postura dos gestores públicos, e quais destacaria?
 - b) Considera que houve mudança na postura do TCE/SC durante a pandemia, em especial no primeiro ano dela (março/2020 a março/2021), no que tange à aproximação com o gestor público, em especial por meio de sua competência orientativa? Se a resposta for positiva, poderia discorrer sobre essa aproximação?
 - c) Considera que as orientações realizadas pelo TCE/SC, durante a pandemia, auxiliaram o gestor na tomada de decisão, representando, de fato, uma atuação colaborativa na governança pública?
 - d) Identifica aspectos a serem aperfeiçoados quanto às orientações disponibilizadas pelo TCE/SC aos gestores públicos, quanto ao meio, tempo, conteúdo, forma, etc.?
 - e) Considera que seria possível aprimorar e intensificar a atuação coordenada dos órgãos de controle, a exemplo do TCE/SC e MPSC, na orientação e fiscalização dos gestores públicos, a fim de evitar a duplicidade de esforços e superposição de atuação dos controladores, e o retrabalho dos controlados? Considera que tal coordenação representaria efetiva colaboração com o gestor público e o aperfeiçoamento do sistema de controle?
 - f) Considera que há conflitos, dificuldades, e/ou vantagens no exercício, de forma concomitante e complementar, das competências orientativa e fiscalizatória pelo TCE/SC, a exemplo do que ocorreu em relação à participação dos servidores do TCE/SC no grupo de compras do Governo do Estado e sequencial instauração da Força Tarefa e ações de controle relativas ao caso da compra dos 200 respiradores e do hospital de campanha?
 - g) Considera que a inclusão de caso concreto e ampliação dos consulentes, foi positiva? E os ofícios encaminhados pela presidência com orientações das diretorias técnicas?
 - h) Quais elementos considera que devem estar presentes na colaboração entre o TCE/SC e gestores, para que essas parcerias sejam firmadas e bem desenvolvidas, a fim de obter resultados efetivos para o aperfeiçoamento da gestão pública?
-

- i) Identifica dificuldades ou possibilidades para a continuidade, pós-pandemia, da atuação mais orientativa e colaborativa que o TCE/SC vem adotando, durante a pandemia, em relação ao gestor público? Verifica a necessidade de alguma adaptação para o seu aperfeiçoamento?
 - j) Gostaria de comentar sobre outros aspectos relacionados à atuação do TCE/SC durante o primeiro ano da pandemia (março/2020 a março/2021) que mereça destaque?
-

APÊNDICE D - Palestras e Eventos – Período de Fevereiro/2019 a Março/2020

PALESTRAS E EVENTOS – PERÍODO DE FEVEREIRO/2019 A MARÇO/2020 Data	Evento	Público-alvo	Ministrante(s)	Local
20 e 21 de fevereiro	Treinamento aos RPPS sobre o e-social e a fiscalização exercida pelo TCE/SC	Servidores de Regimes Próprios de Previdência Social do Estado de Santa Catarina	Servidores do TCE/SC e do INSS	Auditório TCE
04 de abril	Federalismo e o papel dos municípios	Agente Políticos, Agentes Públicos, Academia	DIVERSOS	TCE/SC
23 de maio	Introdução ao Fluxo descontado em Concessões Públicas	Gestores que atuam em processos licitatórios e execução de contratos de concessão pública	TCE	TCE/SC
30 de maio	Implementando os ODS em nível municipal: Transparência e controle social das políticas públicas	Gestores Públicos Municipais, Organizações da Sociedade Civil, pesquisadores	Servidores do TCE/SC	TCE/SC
25 de junho	XIX Ciclo de Estudos da Administração Municipal	Prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, secretários municipais, controladores internos, servidores municipais dos setores de recursos humanos/gestão de pessoas e de licitações e contratos, e conselheiros municipais	TCE/SC Promotor de Justiça do MPSC	TCE
01 a 04 de julho	XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal	Prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, secretários municipais, controladores internos, servidores municipais dos setores de recursos humanos/gestão de pessoas e de licitações e contratos, e conselheiros municipais	Servidores do TCE/SC Promotor de Justiça do MPSC	São Miguel do Oeste, Chapecó e Videira
09 e 10 de julho	XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal		Servidores do TCE/SC Promotores de Justiça do MPSC	Jaraguá do Sul e Itajaí

16 e 17 de julho	XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal		Servidores do TCE/SC Promotores de Justiça do MPSC	Rio do Sul e Lages
23 de julho	XIX Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal		Servidores do TCE/SC Promotor de Justiça do MPSC	Criciúma
05 de setembro	Seminário PPP e Concessões	Gestores e Servidores Públicos	Diversos	TCE/SC
10 de setembro	III Fórum TCE Educação	Secretários Municipais de Educação, Controladores Internos Municipais e representantes da área da Educação nas Associações de Municípios Catarinenses	Diversos	TCE/SC
05 de novembro	Seminário Internacional LGPD – Desafios e Ações na Implementação da Proteção de Dados no Estado de Santa Catarina	Prefeitos, Presidentes das Câmaras de Vereadores e Secretários Estaduais	Diversos	TCE/SC
07 de novembro	Palestra - Visita Técnica Vereadores ACANOR	Vereadores e Servidores ACANOR (Associação de Câmaras Municipais do Noroeste de Santa Catarina)	Servidores do TCE/SC	TCE/SC
03 de dezembro	Seminário Municipal de Agentes Públicos e Políticos - SEMAPP	População em geral interessada, parlamentares, servidores públicos, integrantes políticos e estudantes	Diversos	TCE/SC
03 de março	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	-Servidores TCE/SC	TCE/SC
03 de Março	Capacitação das Ouvidorias Municipais	Ouvidores Municipais	Servidores do TCE/SC	TCE/SC
05 de março	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e servidor do TCU	Criciúma/SC
10 de março	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e servidor do TCU	Chapecó/SC
10 de Março	Capacitação das Ouvidorias Municipais	Ouvidores Municipais	Servidores do TCE/SC	Chapecó/SC

11 de março	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e servidor do TCU	Joaçaba/SC
12 de março	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e servidor do TCU	Lages/SC

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do Instituto de Contas (ICON) do TCE

**APÊNDICE E - Acordos de Cooperação TCE/SC e MPSC
Firmados Antes da Pandemia (2007-2019)**

NÚMERO	INSTITUIÇÃO	OBJETO	VIGÊNCIA
TERMO DE COOPERAÇÃO 01/2007	MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - MPSC	ESTABELECEFORMAS DE COOPERAÇÃO ENTRE O TCE/SC E O MP/SC, PARA APRIMORAR O DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, EM ESPECIAL, AS ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATRAVÉS DA PROMOÇÃO DE ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS E DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS SIGNATÁRIOS; PRAZO: ATÉ 08/04/2009	09/04/2007 a 08/04/2009
TERMO DE COOPERAÇÃO 02/2007	MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - MPSC	COOPERAÇÃO A EXECUÇÃO DA NOVA ETAPA DA CAMPANHA INTITULADA "O QUE VOCÊ TEM A VER COM A CORRUPÇÃO?" DESTINADA, PRINCIPALMENTE, AO PÚBLICO INFANTIL E JUVENIL, ATRAVÉS DE CARTILHA A SER DISTRIBUÍDA AO PÚBLICO ALVO.	01/03/2007 a 31/12/2007
TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 001/2019-00	ALESC/ MPSC/ TJSC/ GOV	TERMO COOPERAÇÃO TÉCNICA ALESC CL Nº 001/2019-00, PODER EXECUTIVO ESTADUAL, TCE/SC, ALESC, MP/SC e TJ/SC - PROMOVER AÇÕES E ATIVIDADES QUE CONTRIBUAM PARA O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO FISCAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA – SIGEF/SC, INTEGRADO AOS SISTEMAS INFORMATIZADOS DESENVOLVIDOS PELO CONTROLE EXTERNO, EM ESPECIAL AO SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA DE GESTÃO E-SFINGE	01/01/2019 a 31/12/2023
TERMO DE CONVÊNIO 039/2011	MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - MPSC	ESTABELECEFORMA DE PARTICIPAÇÃO DOS SERVIDORES DO MPSC NO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO <i>LATO SENSU</i> EM CONTROLE EXTERNO NAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS, PROMOVIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE ESTADO DE SANTA CATARINA E A FUNDAÇÃO DE AMPARO À ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - ENA BRASIL, COM DURAÇÃO DE 18 (DEZOITO) MESES, COM INÍCIO PREVISTO PARA AGOSTO DE 2011 E TÉRMINO EM FEVEREIRO DE 2013.	27/09/2011 a 28/02/2013
TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 043/2011	MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA - MPSC	O PRESENTE TERMO TEM POR OBJETO A COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE AS PARTES, VISANDO INSERIR A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA - ALESC - NA EXECUÇÃO DO PROJETO PEDAGÓGICO QUE SERÁ EXECUTADO NOS PRÓXIMOS 02 (DOIS) ANOS, REFERENTE A MAIS UMA ETAPA DA CAMPANHA INTITULADA "O QUE VOCÊ TEM A VER COM A CORRUPÇÃO?".	31/10/2011 a 30/10/2016

<p>TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 049/2010</p>	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC</p>	<p>O PRESENTE TERMO TEM POR OBJETO A COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE AS PARTES, VISANDO FACILITAR UMA ATUAÇÃO INTEGRADA, MEDIANTE A MANUTENÇÃO DE UM CANAL ABERTO E PERMANENTE DE COMUNICAÇÃO E TROCA DE INFORMAÇÕES, NO SENTIDO DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS CONTEMPLADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO A FAVOR DA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL, COM ÊNFASE PARA AFERIÇÃO DO EFETIVO RESPEITO À GARANTIA DE PRIORIDADE ABSOLUTA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS.</p>	<p>08/11/2010 a 31/12/2020</p>
<p>ACORDO DE COOPERAÇÃO 057/2019</p>	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC</p>	<p>Instituir o Programa Transparencia Legal, com o objetivo de instituir um portal unificado e permanente na rede mundial de computadores, destinado à pesquisa dos textos oficiais de leis e atos normativos dos Municípios Catarinenses, promover a publicação padronizada e integral aos textos normativos produzidos pelos Poderes Executivos e Legislativo dos Municípios catarinenses e fomentar a uniformização segundo critérios técnico-jurídicos</p>	<p>10/01/2020 a 10/01/2025</p>
<p>ACORDO DE COOPERAÇÃO 065/2009</p>	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC</p>	<p>ESTABELECEMOS MECANISMOS DE ATUAÇÃO PARA COMBATER IRREGULARIDADES NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS E DE MÃO DE OBRA MEDIANTE CONTRATOS DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS NO ÂMBITO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS E ESTADUAL DE SANTA CATARINA, VISANDO A ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO E MUNICÍPIOS PARA UTILIZAÇÃO DE TAIS INSTRUMENTOS, REGULARIDADE NO DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DESEMPENHADAS E FISCALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO AOS PRECEITOS LEGAIS ATINENTES</p>	<p>12/11/2009 a 11/11/2013</p>
<p>ACORDO DE COOPERAÇÃO 067/2009</p>	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC</p>	<p>APRIMORAR O DESEMPENHO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, EM ESPECIAL, AS ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ATRAVÉS DA PROMOÇÃO DE ATIVIDADES DE CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS E DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS SIGNATÁRIOS; VIGÊNCIA: O PRESENTE TERMO DE COOPERAÇÃO TERÁ VIGÊNCIA DE 2 (DOIS) ANOS CONTADO DA DATA DA SUA ASSINATURA; DATA DA ASSINATURA: 12 DE NOVEMBRO DE 2009</p>	<p>12/11/2009 a 11/11/2011</p>
<p>ACORDO DE COOPERAÇÃO 069/2009</p>	<p>MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC</p>	<p>O PRESENTE TERMO DE COOPERAÇÃO TEM POR OBJETO PROMOVER O INTERCÂMBIO E A COOPERAÇÃO TÉCNICA, CIENTÍFICA E OPERACIONAL ENTRE AS PARTES CELEBRANTES, VISANDO A ESTABELECEMOS UM MECANISMO DE AÇÃO CONJUNTA E EFICIENTE DE FISCALIZAÇÃO DE FORMA A ASSEGURAR O CUMPRIMENTO DAS NORMAS DE ACESSIBILIDADE NOS PASSEIOS PÚBLICOS E NAS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS E DE USO COLETIVO, ENVOLVENDO A ELABORAÇÃO DE</p>	<p>12/11/2009 a 11/11/2014</p>

		REQUISITOS E A SUA OPERACIONALIZAÇÃO, POR INTERMÉDIO DE AÇÕES PREVENTIVAS, EDUCATIVAS E FISCALIZATÓRIAS.	
TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA 071/2016	MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA – MPSC	<p>TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Renovação dos Termos de Cooperação Técnica ns. 69/2009, 71/2009 e 31/2011, os quais visam promover o intercâmbio e a cooperação técnica, científica e operacional entre as partes celebrantes, visando estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização de forma a assegurar o cumprimento das normas de <u>acessibilidade nos passeios públicos e nas edificações públicas e de uso coletivo</u>, envolvendo a elaboração de requisitos e a sua operacionalização, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias. Processo: ADM 16/80144321</p>	13/12/2016 a 13/12/2021

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados da Assessoria de Planejamento (APLA) do TCE/SC

APÊNDICE F - Palestras solicitadas por associações de municípios e outros

SOLICITANTE	DATA	TEMA	DIRETORIA TÉCNICA
FECAM	03/04/2020	Palestra Online - FECAM - Regras, procedimentos e prazos do TCE no período de estado de emergência e enfrentamento ao Covid-19	DGO
FECAM	14/04/2020	Palestra Online - FECAM - Compras Governamentais	DLC
ACAMOSC	30/04/2020	Palestra Online - ACAMOSC - Condutas Vedadas em Ano Eleitoral	DGO
ACAMOSC	08/05/2020	Palestra Online - ACAMOSC - Atos de Pessoal em tempos de COVID-19 e Período Eleitoral	DAP
AMFRI	14/05/2020	Palestra Online - AMFRI - Atos de Pessoal no Magistério Público em virtude da suspensão das aulas	DAP
AMMVI	21/05/2020	Palestra Online - AMMVI - Condutas vedadas e final de mandato: LRF e legislação eleitoral em tempo de pandemia	DGO
UCAVI	21/05/2020	Palestra Online - UCAVI - Condutas vedadas no último ano de mandato e ações recomendadas aos Legislativos Municipais em virtude da pandemia de Covid-19	DGO
FECAM	09/06/2020	Palestra Online - FECAM - Colóquio Jurídico sobre as MPS 961 e 966	DGE
AMAI	16/06/2020	Palestra Online - AMAI - LRF e legislação eleitoral em tempos de pandemia	DGO
UCAVI	16/06/2020	Palestra Online - UCAVI - Atos de Pessoal em tempos de COVID-19 e período eleitoral	DAP
AMMVI	22/06/2020	Palestra Online - AMMVI - Atos de Pessoal em tempos de Covid-19 e período eleitoral	DAP
AMARP	23/06/2020	Palestra Online - AMARP - Condutas vedadas em ano eleitoral	DGO
IBRAOP	25/06/2020	Palestra Online - IBRAOP - Cenário dos contratos durante a pandemia, com destaque para obras e serviços de engenharia	DLC
SEMMAP	25/06/2020	Palestra Online - SEMMAP qualifica ALESC - Final de Mandato: Condutas Vedadas em Ano Eleitoral	DLC e DAP
FECAM	26/06/2020	Palestra Online - FECAM - Colóquio Jurídico: LC 173/2020 e Atos de Pessoal	DAP
AMOSC	01/07/2020	Palestra Online - AMOSC - Atos de Pessoal em tempos de Covid-19	DAP
FECAM	02/07/2020	Palestra Online - FECAM - Emendas Especiais da União: As orientações do TCE-SC para a execução e aplicação	DGO
AMAI	09/07/2020	Palestra Online - AMAI - Atos de Pessoal e a LC 173/2020	DAP
AMARP	10/07/2020	Palestra Online - AMARP - Atos de Pessoal em tempos de Covid-19	DAP
AMMVI	14/07/2020	Palestra Online - AMMVI - Reunião do Colegiado de Assistência Social	DGE
	15/07/2020	Palestra Online - Legislativo de Criciúma - Eleições 2020: Fique por Dentro - Condutas vedadas em período eleitoral	DAP
AMERIOS	29/07/2020	Palestra Online - AMERIOS - Emendas Parlamentares, LRF e Legislação em tempos de pandemia	DGO

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do Instituto de Contas (ICON) do TCE

APÊNDICE G - Palestras e Eventos – Período de Março/2020 a Março/2021

Data	Evento	Público-alvo	Ministrante(s)	Local
03 de março 2020	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e do TCU	TCE/SC
03 de março 2020	Capacitação das Ouvidorias Municipais	Ouvidores Municipais	Servidores do TCE/SC	TCE/SC
05 de março 2020	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e do TCU	Criciúma/SC
10 de março 2020	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e do TCU	Chapecó/SC
10 de março 2020	Capacitação das Ouvidorias Municipais	Ouvidores Municipais	Servidores do TCE/SC	Chapecó/SC
11 de março 2020	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e do TCU	Joaçaba/SC
12 de março 2020	TCE ORIENTA: Final de Mandato	prefeitos, presidentes de câmaras de vereadores, contadores e controladores internos	Servidores do TCE/SC e do TCU	Lages/SC
28 e 29 de maio 2020	Elaboração e Análise de Planilhas de Custos e Formação de Preços	Servidores envolvidos com a elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico de Aquisições, também envolvidos nos procedimentos de terceirização de serviços, responsáveis pela área de compras, gestão e fiscalização de contratos	Diversos	Modalidade online - Empresa Adjuvare Eventos e Serviços Ltda
01 a 03 de Setembro 2020	XX Ciclo de Estudos - Palestra I – Consórcio Público e a covid-19: Os impactos da pandemia na gestão Pública Consorciada Palestra II – Controle da Execução Orçamentária em meio à pandemia Palestra III – Renúncia de Receita Pública Palestra IV – Atos de Pessoal em tempos do covid-19 e período eleitoral Palestra V – Situação da Governança em TI nos municípios de Santa Catarina Palestra VI - Guia de Contratação de TIC Palestra VII - e-Sfinge 1 - Principais Dúvidas sobre módulo tributário e e-Sfinge 2 - Dúvidas e melhorias do módulo atos de pessoal	Gestores e técnicos Públicos Municipais, Agentes públicos estatuais e municipais, e público em geral.	Servidores do TCE/SC de diversas diretorias técnicas DAP DLC DAE DIE DLC DTI SEG DEC DGO Sebrae	Transmissão pelo canal do TCE/SC no Youtube

	<p>Palestra VIII - Noções Básicas sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)</p> <p>Palestra IX - Obras Públicas: Efeitos da Pandemia</p> <p>Palestra X - A Dispensa de Licitação da Lei 13.979/2020 e as contratações públicas durante a pandemia do covid-19</p> <p>Palestra XI - O Impacto das Compras Governamentais para as MPEs locais: Decreto 10.024/19, IN206/19 e MP 961/20</p> <p>Palestra XII - A Educação durante e após a pandemia de covid-19</p>			
29 e 30 de setembro 2020	IV Fórum TCE Educação	Gestores e técnicos Públicos Municipais, Agentes públicos estaduais e municipais, e público em geral.	Servidores do TCE/SC e da Secretaria de Estado da Educação	Transmissão pelo canal do TCE/SC no Youtube
13, 14 e 15 outubro 2020	Seminário Nacional de Terceirização de Bens e Serviços	Servidores públicos que atuam nas áreas de compra, licitações, compliance e governança e empresas interessadas em contratar com a Administração Pública	Diversos	Instituto Negócios Públicos - Online
26 e 27 de outubro 2020	XI EDUCONTAS - Encontro Técnico de Educação Profissional dos Tribunais de Contas	Servidores das Escolas dos Tribunais de Contas	Diversos	YOUTUBE
19 e 20 de novembro 2020	VII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas - Online, realizado em Brasília/DF	servidores dos órgãos de controle externo	Diversos	Evento online (Atricon, Instituto Rui Barbosa, Abracom e Audi-con)
13 de novembro 2020	PalestraOnline - Conferência com o presidente do STF, Ministro Luiz Fux. Tema: "Direito e economia no século 21" (TCE/SC - 65 anos)	Servidores públicos e sociedade	Ministro de STF Luiz Fux	Microsoft Teams/ Transmitido pelo Canal do TCE/SC no Youtube
15 de dezembro 2020	PalestraOnline - Lançamento dos Programas de Integridade do TCE/SC, MP/SC e MPC/SC	Servidores públicos e jurisdicionados (prefeituras e câmaras municipais)		Microsoft Teams/ Canal do Youtube do TCE/SC
11 de fevereiro 2021	TCE/SC Orienta: Início de Mandato	Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais da gestão 2021 - 2024.	DGO e DAP	Florianópolis/SC (virtual)
18 de março 2021	Seminário Impactos da Lei Complementar 173/2020 na Gestão Pública - Virtual	Administração pública municipal e estadual	Diversos	Florianópolis/SC (virtual)
25 de março 2021	Evento e-sfinge on-line - Etapa Municipal	Todos os Entes e as unidades gestoras das esferas municipal	TCE/SC	Florianópolis/SC (virtual)

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do Instituto de Contas (ICON) do TCE

APÊNDICE H - Inscrições e Visualizações em Eventos

2019 - Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal – Edição XIX

FLORIANÓPOLIS – 508 Inscrições

SÃO MIGUEL DO OESTE – 411 Inscrições

CHAPECÓ – 876 Inscrições

VIDEIRA – 725 Inscrições

JARAGUÁ DO SUL – 722 Inscrições

ITAJAÍ – 771 Inscrições

RIO DO SUL – 357 Inscrições

LAGES – 610 Inscrições

CRICIÚMA – 490 Inscrições

2020 - Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal – Edição XX

1 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 3.573 visualizações

1 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.852 visualizações

1 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 2.677 visualizações

1 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 4.002 visualizações

2 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.431 visualizações

2 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.144 visualizações

2 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 2.053 visualizações

2 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.301 visualizações

3 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.096 visualizações

3 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.176 visualizações

3 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 959 visualizações

3 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 1.064 visualizações

2019 - Fórum TCE Educação: O processo de melhoria contínua da educação – Edição III

708 Inscritos

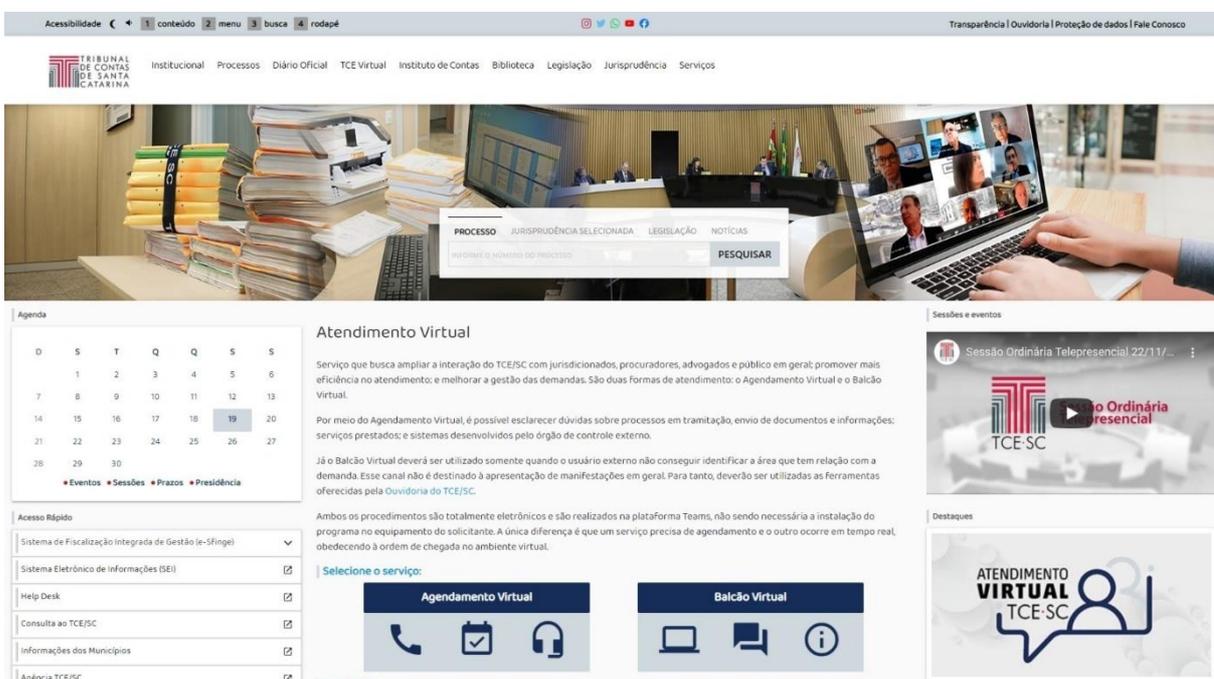
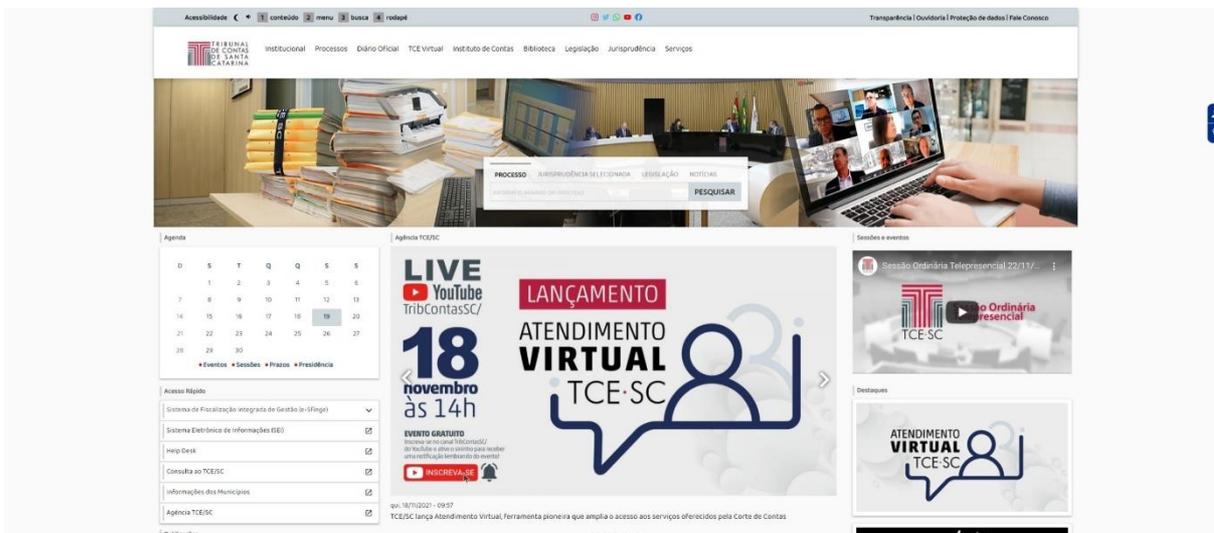
2020 - Fórum TCE Educação – Virtual – Edição IV

29 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 3.601 visualizações

30 de set. de 2020 - Transmitido ao vivo no Youtube Canal do TCE/SC - 2.648 visualizações

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do Instituto de Contas (ICON) do TCE

APÊNDICE I - Atendimento Virtual





- Institucional
- Processos
- Diário Oficial
- TCE Virtual
- Instituto de Contas
- Biblioteca
- Legislação
- Jurisprudência
- Serviços



PROCESSO JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA LEGISLAÇÃO NOTÍCIAS

INFORME O NÚMERO DO PROCESSO

PESQUISAR

Agenda

D	S	T	Q	Q	S	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

● Eventos ● Sessões ● Prazos ● Presidência

Agendamento Virtual

Tal serviço possibilita o agendamento eletrônico de atendimentos por videoconferência com a Secretária-Geral e com as diretorias de controle externo do TCE/SC, para o esclarecimento de dúvidas sobre processos em tramitação, envio de documentos e informações, serviços prestados e sistemas desenvolvidos pelo órgão de controle externo.

Verifique qual unidade está relacionada com a sua demanda antes de fazer a seleção. Para facilitar a identificação, disponibilizamos, em cada botão, um texto explicativo sobre a atuação das unidades e os tipos de serviços que elas atendem.

Após o preenchimento dos dados, será enviado um e-mail para o solicitante com as informações sobre a reserva e o tempo de tolerância para início da reunião e com um link para eventual desistência da reunião. No dia e horário agendados, basta acessar o e-mail e clicar no botão "Entrar no seu compromisso".

Saiba mais:

- Passo a passo para acessar seu agendamento virtual pelo Microsoft Teams
- Vídeo Agendamento Virtual

SEG
Secretaria-Geral

Assuntos relacionados ao Funcionamento do Plenário do TCE/SC; à publicação das deliberações; às atividades do protocolo geral; à atuação e movimentação dos processos; à elaboração de documentos e certidões; e à base de jurisprudência aplicável aos processos de controle externo.

DEC
Diretoria de Empresas e Entidades Congêneras

Assuntos relacionados a atos de gestão e de pessoal; envio de documentos e informações previstos na Instrução Normativa 20/2015; sistemas de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge) e de Gestão de Trilhas de Auditoria (SGTA); processos e procedimentos — como consultas, requisições, diligências e determinações em decisões, audiências e citações. Os serviços estão divididos nas áreas agropecuária, água e saneamento, desenvolvimento, empresas em liquidação, energia, fomento e gestão, informática, infraestrutura, limpeza e resíduos sólidos, meio ambiente, metrologia, portos, e turismo e eventos.

DRR
Diretoria de Recursos e Revisões

Assuntos relacionados a recursos e revisões já autuados e que estejam em andamento na DRR; a requisitos para a interposição de recursos ou revisões em face de deliberações plenárias do TCE/SC, com exceção de questões sobre uso do sistema. Sobre recursos de agravo, entrar em contato com a diretoria de controle responsável pela instrução do processo que deu origem à decisão agravada.

Sessões e eventos

Sessão Ordinária Telepresencial 22/11/...



Destques

ATENDIMENTO VIRTUAL
TCE-SC



webserie
Eu Sou o TCE/SC



ESPAÇO TCE
EDUCAÇÃO



MAIS DESTAQUES

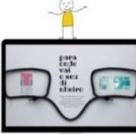
Acesso Rápido

- Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão (e-Sfinge) ▼
- Sistema Eletrônico de Informações (SEI) 🔗
- Help Desk 🔗
- Consulta ao TCE/SC 🔗
- Informações dos Municípios 🔗
- Agência TCE/SC 🔗

Publicações



Versão para dispositivos móveis



Versão para desktop e tablets



MAIS PUBLICAÇÕES

DGO
Diretoria de Contas de Governo

Assuntos relacionados à análise das contas anuais do Governo do Estado e dos Municípios, com foco na emissão dos pareceres prévios; o acompanhamento da gestão fiscal, da execução orçamentária e das aplicações mínimas em saúde e educação; a certidões de regularidade quanto à gestão fiscal; e a classificações orçamentárias e contábeis.

DGE
Diretoria de Contas de Gestão

Assuntos relacionados a receitas, benefícios fiscais, despesas, à gestão dos regimes próprios de previdência, execução de políticas públicas, a recursos antecipados, à prestação dos serviços públicos, a atos administrativos e contas de gestão dos Poderes, dos demais órgãos, entidades e fundos da Administração Pública Estadual e Municipal e das demais entidades ou pessoas sujeitas à jurisdição do TCE/SC que não sejam da alçada das demais diretorias.

DLC
Diretoria de Licitações e Contratações

Assuntos relacionados a licitações e contratações realizadas pelas unidades gestoras do Estado e dos Municípios e das demais pessoas físicas e jurídicas sujeitas à jurisdição do TCE/SC.

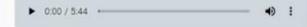
DAP
Diretoria de Atos de Pessoal

Assuntos relacionados a atos de pessoal da Administração Direta, das autarquias e fundações do Estado e dos Municípios, com exceção da competência específica da DEC.

DAE
Diretoria de Atividades Especiais

Assuntos relacionados a auditorias operacionais e financeiras e a levantamentos feitos nas unidades gestoras do Estado e dos municípios e outras pessoas físicas e jurídicas sujeitas à jurisdição do TCE/SC.

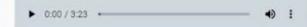
Atendimento Virtual vai facilitar o acesso da população aos serviços do TCE/SC



qui 18/11/2021 - 12:48
TCE/SC amplia categorias isentas da taxa de inscrição para o concurso público da instituição



qui 10/11/2021 - 14:45
TCE/SC publica edital do concurso público da instituição



MAIS PODCASTS PODCAST POR

Acessibilidade 1 conteúdo 2 menu 3 busca 4 rodapé Transparência | Ouvidoria | Proteção de dados | Fale Conosco

TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA Institucional Processos Diário Oficial TCE Virtual Instituto de Contas Biblioteca Legislação Jurisprudência Serviços

PROCESSO JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA LEGISLAÇÃO NOTÍCIAS

SELECIONE O NÚMERO DO PROCESSO PESQUISAR

Agenda

D	S	T	Q	Q	S	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

● Eventos ● Sessões ● Prazos ● Presidência

Balcão Virtual

Tal serviço deverá ser utilizado somente quando o usuário externo não conseguir identificar a área que tem relação com a demanda. Esse canal não é destinado à apresentação de manifestações em geral. Para tanto, deverão ser utilizadas as ferramentas oferecidas pela Ouvidoria do TCE/SC.

O serviço funciona de maneira similar ao atendimento presencial, de segunda a sexta-feira, das 14 às 17 horas, por ordem de chegada e sem marcação prévia. Basta clicar no botão a seguir e aguardar ser chamado por um de nossos servidores. Cada atendimento tem duração máxima de 15 minutos.

Acesse

🖥️ 🗨️ ⓘ

Saiba mais:

- Acesse o Balcão Virtual pelo Chrome
- Acesse o Balcão Virtual pelo Edge
- Vídeo Balcão Virtual

Sessões e eventos

Sessão Ordinária Telepresencial 22/11/...

Destaque

ATENDIMENTO VIRTUAL TCE-SC