



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE DE GESTÃO

Giseli Salaib Springer

O controle externo no estado de calamidade pública em decorrência da covid-19: atuação
do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Florianópolis
2022

Giseli Salaib Springer

O controle externo no estado de calamidade pública em decorrência da covid-19: atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestra em Controle de Gestão.
Orientador: Prof. Cleyton de Oliveira Ritta, Dr.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Springer, Giseli Salaib

O controle externo no estado de calamidade pública em decorrência da covid-19: : atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina / Giseli Salaib Springer ; orientador, Cleyton de Oliveira Ritta, 2022.
115 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*), Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Controle de Gestão (MP*). 2. Controle Externo. 3. Pandemia de covid-19. 4. Tribunal de Contas. 5. Gestão Pública. I. Ritta, Cleyton de Oliveira. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão (MP*). III. Título.

Giseli Salaib Springer

O controle externo no estado de calamidade pública em decorrência da covid-19: atuação
do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora
composta pelos seguintes membros:

Prof. Cleyton de Oliveira Ritta, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luiz Alberton, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Daniel Ribeiro Preve, Dr.
Universidade do Extremo Sul Catarinense

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Mestra em Controle de Gestão.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Controle de Gestão

Prof. Cleyton de Oliveira Ritta, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2022.

Dedico ao meu marido e filho, que me incentivaram nos momentos difíceis e compreenderam a minha ausência enquanto eu me dedicava à realização deste trabalho.

RESUMO

No cenário pandêmico, as várias alterações legislativas promoveram a redução dos trâmites burocráticos para a aquisição de bens/serviços e, conseqüentemente, aumentaram a discricionariedade do administrador público na utilização dos recursos públicos. Sendo assim, as instituições de fiscalização ganharam destaque, pois são responsáveis em fiscalizar e orientar as ações do administrador público. Diante disso, o objetivo geral da pesquisa é verificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 sob a atuação do poder executivo estadual. Para tanto, realiza-se uma pesquisa de natureza descritiva com abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso com análise de conteúdo de dados documentais. Em primeiro momento, buscou-se identificar as medidas realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual. Na sequência, realizou-se a descrição dessas medidas, detalhando as ações implementadas e os resultados obtidos, averiguando-se os critérios de iniciativa, interação e publicidade das ações. Os resultados mostraram que foram identificadas 26 medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sendo 9 medidas de caráter orientativo e 17 de caráter fiscalizatório. Diante dos resultados da pesquisa, observou-se que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a pandemia decorrente da covid-19 apresentou tanto aspectos favoráveis e quanto aspectos desfavoráveis. Nesse sentido, identificou-se, em regra geral, uma discrepância na atuação da Corte de Contas entre as medidas de orientação e as medidas de fiscalização, havendo apenas uniformidade no critério de publicidade, com viés na extensão, pois houve a divulgação integral dos documentos em quase todas as medidas analisadas. Assim, verificou-se que ao não divulgar espontaneamente as medidas adotadas, o Tribunal de Contas dificulta o acompanhamento e o controle social na atuação do gestor público, pois nem sempre o interessado tem o conhecimento específico sobre as ações do ente fiscalizador. Ademais, essa postura institucional preserva o distanciamento existente entre sociedade e as entidades de controle social.

Palavras-chave: Controle. Controle Externo. Tribunal de Contas. Pandemia. Covid-19. Gestão Pública.

ABSTRACT

In the pandemic scenario, the several legislative changes promoted the reduction of bureaucratic procedures for the acquisition of goods/services and, consequently, increased the discretion of the public administrator in the use of public resources. Thus, the supervisory institutions gained prominence, as they are responsible for overseeing and guiding the actions of the public administrator. In view of this, the general objective of the research is to verify the performance of the Court of Auditors of the State of Santa Catarina during the public health emergency situation resulting from covid-19 under the action of the state executive branch. To this end, a descriptive research with a qualitative approach is carried out, of the case study type with content analysis of documentary data. At first, it was sought to identify the measures taken by the Court of Auditors of Santa Catarina during the State of Public Calamity in view of the performance of the state executive power. Next, a description of these measures was carried out, detailing the actions implemented and the results obtained, verifying the criteria of initiative, interaction and publicity of the actions. The results showed that 26 measures adopted by the Court of Auditors of the State of Santa Catarina were identified, being 9 measures of an orientation nature and 17 of a supervisory nature. In view of the results of the research, it is concluded that the performance of the Court of Auditors of the State of Santa Catarina during the pandemic resulting from covid-19 presented both positive and negative aspects. In this sense, it was identified, as a general rule, a discrepancy in the performance of the Court of Accounts between the guidance measures and the inspection measures with only uniformity in the publicity criterion, with a bias in extension, as there was full disclosure of documents in almost all measures analyzed. Thus, it appears that by not spontaneously disclosing the measures adopted, the Court of Auditors makes monitoring and social control of the public manager's work difficult, as the interested party does not always have specific knowledge about the actions of the supervisory body. Furthermore, this institutional stance preserves the existing distance between society and social control entities.

Keywords: Control. External Control. Audit Office. Pandemic. Covid-19. Public administration.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais inovações legislativas em âmbito nacional	37
Quadro 2 - Alteração no Regime Geral de Licitações.....	38
Quadro 3 - Artigos da Emenda Constitucional nº 106	40
Quadro 4 - Iniciativas do Programa Federativo de enfrentamento ao covid-19.....	41
Quadro 5 - Alterações introduzidas ao artigo 65 no contexto da pandemia.....	41
Quadro 6 - Alterações legislativas no âmbito do Estado de Santa Catarina para o enfrentamento da pandemia da covid-19.....	43
Quadro 7 - Estudos Anteriores	45
Quadro 8 - Medidas orientação e fiscalização.....	50
Quadro 9 - Critérios de análise das medidas	51
Quadro 10 - Medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	52
Quadro 11 - Medidas disponibilizadas pelo canal da ouvidoria.....	55
Quadro 12 - Contratação de Hospital de Campanha (MO1).....	57
Quadro 13 - Dispensa de licitação (MO2).....	62
Quadro 14 - Rol de perguntas e respostas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (MO3).....	64
Quadro 15 - Mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação (MO4).....	65
Quadro 16 - Aquisição de <i>kits</i> de diagnóstico do novo coronavírus (MO5).....	67
Quadro 17 - Disponibilização do e-mail (MO6)	69
Quadro 18 - Transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19 (MO7).....	70
Quadro 19 - Vacinação contra a covid-19 (MO8).....	72
Quadro 20 - Remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 (MO9)	74
Quadro 21 - Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia (MF2).....	76
Quadro 22 - <i>Kits</i> de merenda escolar (MF3).....	78
Quadro 23 - Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19 (MF4)	81
Quadro 24 - Estudo sobre a “Curva da covid-19” (MF5).....	83
Quadro 25 - Educação/Interdisciplinaridade e evidências no debate educacional (MF6)	86
Quadro 26 - Medidas adotadas pela CIDASC frente à pandemia de covid-19 (MF7).....	88

Quadro 27 - Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19 (MF10)	90
Quadro 28 - Verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina por dispensa de licitação e com pagamento antecipado (MF11)	92
Quadro 29 - Aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80 (MF13)	94
Quadro 30 - Vacinação população (MF14)	96
Quadro 31 - <i>Kit</i> de intubação (MF16)	99
Quadro 32 - Medidas de Orientação	101
Quadro 33 - Medidas de Fiscalização	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRACOM	Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas
CF	Constituição Federal
CGE	Controladoria Geral do Estado
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIDASC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina
CNES	Cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde
COJUR	Coordenadoria Jurídica
CNPTC	Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas
COBRADE	Codificação Brasileira de Desastres
COPI	Coordenadoria de Pesquisa e Inteligência
COSE	Coordenador de Obras e Serviços de Engenharia
DAE	Diretoria de Atividades Especiais
DEC	Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres
DF	Distrito Federal
DGCE	Diretoria Geral de Controle Externo
DIE	Diretoria de Informações Estratégicas
DLC	Diretoria de Licitações e Contratações
EC	Emenda Constitucional
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
EPI	Equipamento de Proteção Individual
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDEAS	Instituto Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde
IEDE	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
IMA	Instituto Maria Schmitt de Desenvolvimento de Ensino, Assistência Social e Saúde do Cidadão

INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	International Organization Of Supreme Audit Institutions
MF	Medidas Fiscalizatórias
MO	Medidas Orientativas
MPSC	Ministério Público do Estado de Santa Catarina
NRs	Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PCR/RT	<i>Reverse transcription polymerase chain reaction</i>
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNI	Plano Nacional de Imunização
SDC	Seção Especializada em Dissídios Coletivos
SEA	Secretaria de Estado da Administração
SED	Secretaria de Estado da Educação
SES	Secretaria de Estado da Saúde
SGPe	Sistema de Gestão de Processos do Estado
SINAQUE	Sistema Nacional de Questionários Eletrônicos
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE - PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE - RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE - SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE- PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCU	Tribunal de Contas da União
TCM - BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCM - GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
UTI	Unidade de Terapia Intensiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2 OBJETIVOS DE PESQUISA	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 JUSTIFICATIVA.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 CONTROLE EXTERNO NO ESTADO BRASILEIRO	18
2.1.1 Controle externo na formação do Estado	18
2.1.2 Controle externo e a Constituição República Federativa do Brasil.....	20
2.1.3 Controle externo e mecanismos de fiscalização	24
2.1.4 Controle externo em âmbito estadual	28
2.2 CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19	32
2.2.1 Crise sanitária decorrente do novo coronavírus (covid -19).....	33
2.2.2 Alterações legislativas em âmbito federal.....	36
2.2.3 Alterações legislativas no Estado de Santa Catarina	42
2.3 ESTUDOS ANTERIORES	45
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	49
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	52
4.1 MEDIDAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL	52
4.2 MEDIDAS ORIENTATIVAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.....	57
4.2.1 Contratação do Hospital de Campanha (MO1)	57
4.2.2 Dispensa de licitação (MO2).....	62

4.2.3 Rol de Perguntas e Respostas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (MO3)	64
4.2.4 Mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação (MO4)	65
4.2.5 Aquisição de <i>kits</i> de diagnóstico do novo coronavírus (MO5)	67
4.2.6 Disponibilização do e-mail (MO6).....	69
4.2.7 Transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19 (MO7)	70
4.2.8 Vacinação contra a covid-19 (MO8)	72
4.2.9 Remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 (MO9).....	74
4.3 MEDIDAS FISCALIZATÓRIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL	76
4.3.1 Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia (MF2).....	76
4.3.2 <i>Kits</i> de merenda escolar (MF3)	78
4.3.3 Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19 (MF4)	80
4.3.4 Estudo sobre a “Curva da covid-19” (MF5).....	83
4.3.5 Educação/Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (MF6).....	86
4.3.6 Medidas adotadas pela CIDASC frente à pandemia de covid-19 (MF7).....	88
4.3.7 Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19 (MF10).....	90
4.3.8 Verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina por Dispensa de Licitação e com pagamento antecipado (MF11)	92
4.3.9 Aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80 (MF13).....	94
4.3.10 Vacinação População (MF14)	96
4.3.11 <i>Kit</i> de intubação (MF16)	99
4.4 ANÁLISE DAS MEDIDAS ORIENTATIVAS E FISCALIZATÓRIAS	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS	109

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a contextualização do tema e do problema de pesquisa, os objetivos de pesquisa e a justificativa de pesquisa.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DO PROBLEMA DE PESQUISA

O fortalecimento do Estado possibilitou a coletividade um ambiente de certa organização social, favorecendo a vida em sociedade; no entanto, para manutenção dessa condição é necessário traçar limites ao poder estatal. Com esse escopo, adotou-se a separação dos poderes na formação do Estado, almejando a manutenção de liberdades individuais e o combate a concentração de poder.

Nesse sentido, a Constituição Federal brasileira, promulgada em 1988, traz de forma explícita a separação entre os poderes e ainda a possibilidade de interpenetração entre eles, visto que estabeleceu mecanismos de fiscalização e responsabilização recíprocas, sendo conhecido como mecanismo de “freios e contrapesos” (DIMOULIS, 2008).

No Estado de Direito, os instrumentos de controle da gestão pública são fundamentais, sendo indispensável que existam instituições e mecanismos hábeis para efetivar a fiscalização da gestão da coisa pública, visando estimular uma atuação proba que observe as normas vigentes.

Destarte, o texto constitucional de 1988, estabelece que o controle externo no Brasil será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), havendo reprodução dessa norma em âmbito estadual. Destarte, cabe a Corte de Contas operar como órgão institucional responsável por exercer o controle externo nas atividades do poder executivo (LIMA, 2013).

A administração pública brasileira busca aumentar a eficiência na gestão da coisa pública, sendo que esse ganho de eficiência visa, entre outros objetivos, melhorar a alocação de recursos públicos (PIRES, 2009). Logo, cabe ao controle externo assegurar que as políticas públicas sejam implementadas com qualidade e efetividade, produzindo resultados sociais satisfatórios.

A emergência de saúde pública decorrente do coronavírus iniciou em dezembro de 2019, na cidade chinesa de Wuhan. Momento que autoridades de saúde relataram a ocorrência

de uma doença não conhecida, suas características se assemelhavam a uma espécie de pneumonia. Em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada pela Organização Mundial de Saúde como uma pandemia e em 26 de fevereiro de 2020 foi registrado o primeiro caso da doença no Brasil (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Em razão desse cenário de calamidade pública, houve a edição de diplomas normativos que previam a flexibilização das normas administrativas para a aquisição de bens/serviços. Essas medidas tinham por objetivo proporcionar ao gestor público mais celeridade em estabelecer os protocolos de enfrentamento da crise sanitária (OLIVEIRA *et al.*, 2020).

Nesse cenário houve publicação do Decreto Legislativo nº 6 que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e autorizou medidas excepcionais com a finalidade de combater a pandemia da covid-19. Essa norma entrou em vigor na data de sua publicação, em 20 de março de 2020 e possuía efeitos limitados até o dia 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020a).

A partir do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, buscou-se a simplificação dos procedimentos de contratações públicas, dispensando determinadas burocracias para que as contratações fossem realizadas de forma ágil e tempestiva. Tais regras simplificadas buscavam aferir mais celeridade ao administrador público para garantir maior eficiência no serviço público oferecido à coletividade, tendo em vista que o combate à crise sanitária exigia rápidas medidas para a contenção da doença.

Entretanto, a simplificação dos procedimentos nas contratações públicas também acarretou um aumento expressivo da discricionariedade na gestão da coisa pública, com uma redução dos mecanismos legais de controle, especialmente na utilização dos recursos públicos. Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas, exercendo o controle externo, deveriam buscar mecanismos para que a atuação flexibilizada do gestor estadual surtisse os efeitos almejados e resultasse em benefícios para a população, seja adotando uma postura tradicional de fiscalização ou promovendo medidas de cunho orientativo (RIBEIRO *et al.*, 2020).

Diante desse contexto tem-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais as ações adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 sob o Poder Executivo Estadual?

1.2 OBJETIVOS DE PESQUISA

Esta seção descreve o objetivo geral e objetivos específicos da pesquisa.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é verificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 sob a atuação do poder executivo estadual.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- (i) Identificar as medidas realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual;
- (ii) Descrever as características das medidas orientativas realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual;
- (iii) Descrever as características das medidas fiscalizatórias realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual;
- (iv) Analisar as medidas orientativas e fiscalizatórias realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual.

1.3 JUSTIFICATIVA

No cenário pandêmico, as várias alterações legislativas promoveram a redução dos trâmites burocráticos para a aquisição de bens/serviços e, conseqüentemente, aumentaram a discricionabilidade do administrador público na utilização dos recursos públicos. Sendo assim, as instituições de fiscalização ganharam destaque, pois são responsáveis em fiscalizar e orientar as ações do administrador público.

Dessa forma, a pesquisa busca identificar as ações Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, no exercício do controle externo, como forma de fiscalizar e orientar a gestão do Chefe do Executivo Estadual durante o período de calamidade pública (20 de março de 2020 até 31 de dezembro 2020). Nessa perspectiva, a contribuição prática dessa pesquisa está na apresentação de síntese das medidas de fiscalização e de orientação do Tribunal como mecanismos de controle de gestão pública, bem como a análise dessas medidas, apontando os pontos positivos e negativos das medidas implementadas pelo Tribunal de Contas no período pandêmico. Além disso, salienta-se que a pesquisa oportuniza a compreensão da atuação da Corte de Contas quanto a identificação de não conformidades na execução das ações públicas, bem como no fomento de boas práticas de gestão da coisa pública.

A contribuição social da pesquisa está na evidenciação das ações realizadas pelo Tribunal de Contas sobre a utilização dos recursos públicos em benefício da sociedade no período pandêmico. Além disso, o trabalho contribui para a conscientização da sociedade sobre os mecanismos de controle incidentes sobre a gestão pública.

Por fim, como contribuição teórica salienta-se o fomento da pesquisa sobre a temática, eis que se observou reduzida produção científica sobre o tema, uma vez que a maior concentração de produção científica tem por foco a atuação do gestor público na aplicação de recursos, na observância da legislação, na aprovação de prestação de contas ou ainda na efetivação de políticas públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta referencial teórico sobre controle externo no Estado brasileiro e calamidade pública da covid-19.

2.1 CONTROLE EXTERNO NO ESTADO BRASILEIRO

Esta seção discorre sobre controle externo na formação do Estado e como órgão de fiscalização de ações públicas.

2.1.1 Controle externo na formação do Estado

O fortalecimento do poder político no Estado alicerçou a criação de um ambiente com condições políticas ordenadas e a garantia da paz jurídica à coletividade. Entretanto, destaca-se que se por um lado esse poder era consideravelmente forte para proteger o cidadão e assegurar o direito; por outro lado, esse poder também era substancialmente robusto para oprimir o cidadão e dispor arbitrariamente do direito (ZIPPELIUS, 2016).

Segundo Martins e Marini (2014), o Estado pré-moderno, que apresentava como peculiaridades o abuso do poder discricionário e confusão entre o público e privado, era incapaz de separar a personalidade jurídica do Estado, da pessoa física, das autoridades e dos cidadãos.

Por sua vez, com o Estado Moderno, aproximadamente no século XV, houve a separação entre a personalidade jurídica e a pessoa física, sendo o Estado considerado uma entidade distinta de seus membros e regentes (SGARBOSSA; IENSUE, 2018).

Canotilho (2003, p. 97) menciona que:

No final do século [XIX], estabilizam-se os traços jurídicos essenciais deste Estado: o Estado de direito é um Estado liberal de direito. Contra a ideia de um Estado de polícia que tudo regular e que assume como tarefa própria a prossecução da ‘felicidade dos súbditos’, o Estado de direito é um Estado liberal no seu verdadeiro sentido. Limita-se à defesa da ordem e da segurança públicas (‘Estado polícia’, ‘Estado gendarme’, ‘Estado guarda noturno’), remetendo-se os domínios económicos e sociais para os mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência.

Paulatinamente, começa a ser difundida a ideia de que o poder estatal fosse baseado na vontade dos governados e limitado em prol do bem destes, sendo atribuída ao Estado a tentativa de pôr fim aos privilégios e discriminações característicos de antigos regimes. Para prevenir a arbitrariedade do Estado e salvaguardar as liberdades individuais, algumas medidas foram adotadas como a distribuição e a coordenação organizada das funções de regulação do Estado, através de um sistema de separação e de controle dos poderes.

Assim, utilizou-se o modelo da “Tripartição de Poderes”, segundo o qual se defende a existência de três funções distintas, a função de editar normas gerais, a função administrativa (aplicando a norma) e a função de julgamento (solução de conflitos) (BONAVIDES, 2019).

Tal modelo, vislumbrado por Aristóteles, foi posteriormente aprimorado por Montesquieu, que inovou defendendo a existência de três órgãos distintos. Cada órgão se relacionando com uma função, havendo autonomia e independência entre eles, evitando-se assim a concentração de poder nas mãos de um único soberano (GIANTURCO, 2020).

Para Dimoulis (2008), a separação de poderes tem como objetivos fundamentais preservar a liberdade individual e combater a concentração de poder. Esses objetivos são atingidos pelo consenso de várias autoridades na tomada de decisão, bem como no estabelecimento de mecanismos de fiscalização e responsabilização recíproca entre os poderes. Tal situação é conhecida como mecanismo de “freios e contrapesos”.

No Brasil, a Constituição Federal, promulgada em 1988, traz de forma explícita a possibilidade de interpenetração entre os poderes, a ser aperfeiçoada com a aplicação desse mecanismo de freios e contrapesos (LENZA, 2019). Como exemplo, cita-se o artigo 70, da Constituição Federal, que estabelece que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de entidades da administração, direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder” (BRASIL, 1988, [s.p.]).

No mais, salienta-se que a importância do controle externo não se limita a aspectos de eficiência na gestão de finanças ou adequada gerência administrativa do setor público, envolve equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado de Direito democrático (LIMA, 2013).

2.1.2 Controle externo e a Constituição República Federativa do Brasil

O controle da coisa pública será exercido por Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Trata-se de órgão estatal responsável por efetivar o controle, sendo defendida a existência de dois sistemas de controle no mundo. O primeiro modelo é o sistema de controladorias ou sistema de auditorias-gerais e o segundo é sistema de tribunais de contas. O escopo desses modelos de controle é garantir que a gestão pública atue de acordo com os princípios e regras do ordenamento jurídico no qual estão inseridos (SILVA; MÁRIO, 2018).

O sistema de controladorias tem como características, a existência de mandatos no órgão fiscalizador, sendo um controle de caráter opinativo. Esse modelo também é marcado pela ausência de poder jurisdicional e coercitivo, logo dependem de outro órgão para executar suas decisões. Em sua maioria, têm-se decisões monocráticas, com utilização de técnicas de auditorias similares às das empresas privadas de auditoria (SILVA; MÁRIO, 2018).

Por outro lado, o sistema de tribunais de contas, que surgiu em 1807 na França, tem como característica a sua posição equidistante dos poderes, como órgãos independentes e autônomos para responsabilizar políticos pela regularidade e legalidade da gestão (SILVA; MÁRIO, 2018).

Segundo Ribeiro (2002), o sistema de tribunais de contas possui as seguintes características: processo decisório por colegiado, vitaliciedade de ministros e conselheiros, poderes jurisdicionais (instância administrativa), poder coercitivo, procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e legalistas.

No Brasil, como órgão de controle externo, adotou-se o sistema de tribunal de contas, conforme previsão expressa no artigo 71, da Constituição Federal:

Artigo. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, 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 e mantidas 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, multa proporcional 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.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades (BRASIL, 1988, [s.p.]).

Além disso, o artigo 75, da Carta Política autoriza a existência de Tribunais de Contas nas unidades da federação:

Artigo 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros (BRASIL, 1988, [s.p.]).

Silva e Mario (2018, p. 82) ainda esclarecem que:

O Tribunal de Contas da União (TCU) criado em 1953 é uma das 191 entidades superiores de auditoria associadas à INTOSAI. Na esfera subnacional existem 33 Tribunais de Contas: quatro Tribunais dos Municípios dos Estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará; 26 referentes aos Estados da Federação; um do Distrito Federal (estes com jurisdição estadual); e dois Tribunais do Município (capital) do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tais Tribunais, juntamente com o TCU, compõem o sistema de controle externo. [...] Cada Tribunal de Contas brasileiro atua de forma autônoma em relação aos demais, e não é regulado até este momento por um conselho

superior. A Criação de um Conselho dos Tribunais de Contas (Projeto de Emenda Constitucional n. 28) geraria certa padronização dos Tribunais de Contas e poderia regular em certa medida o cumprimento dos deveres funcionais dos Conselheiros, Auditores e Representantes do Ministério Público (BRASIL, 2013). Porém, ainda não é uma realidade, atualmente cada Tribunal possui seus procedimentos próprios de gestão, e suas formas específicas de *accountability* (SILVA, MÁRIO, 2018, p.82).

Meirelles (2010) explica o controle externo como a possibilidade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta de outro. Para Reis e Azolin (2020), controle alcança os atos de fiscalização e correção, assim como as medidas repressivas que tenham o intuito de promover a regularização dos atos praticados pela administração pública, incluindo os da administração indireta.

Por sua vez, Di Pietro (2016) sistematiza as seguintes funções clássicas dos Tribunais de Contas: a) de fiscalização; b) de consulta; c) de julgamento; d) de ouvidor; e) corretivas; f) de informação; e g) sancionatória.

A função de fiscalização compreende as ações relativas ao exame e a realização de diligência, auditorias e outras atividades de fiscalização e objetivam averiguar se houve a adequada utilização dos recursos públicos aplicados pelo gestor, está presente no artigo 71, incisos III, IV, V e VI, da constituição brasileira (BRASIL, 1988). Segundo o artigo 71, inciso I e artigo 31, §§1º e 2º, a função de consulta é desenvolvida quando se emite prévio parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (BRASIL, 1988).

A função de julgamento, presente no artigo 71, inciso II, da Constituição, ocorre quando a Corte julga 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 (BRASIL, 1988).

A função de ouvidor ocorre quando a Corte recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades feitas por qualquer cidadão, partido políticos, associação ou sindicato, se encontra no artigo 74, §§ 1º e 2º (BRASIL, 1988). A função corretiva, descrita no artigo 71, inciso IX, da Constituição, acontece quando se confere prazo para que o ente fiscalizado adote as providencias necessárias ao cumprimento da legislação vigente (BRASIL, 1988).

A função de informação elucidada pelo artigo 71, inciso VII, da Constituição, acontece quando se fornece ao Congresso Nacional informações sobre a fiscalização contábil,

financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial (BRASIL, 1988). A função sancionatória quando se aplica as sanções previstas em lei, está no artigo 71, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Somando-se a essas funções clássicas, cabe citar a função de orientação que busca instrumentalização do processo de tomada de decisão do agente público. Esta função possui relevante papel pedagógico junto aos respectivos jurisdicionados, oferecendo oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da administração pública (DALL'OLIO, 2018).

Nesse sentido, cita-se que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), a Associação Nacional de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON), o Conselho Nacional dos Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) que emitiram a Resolução Conjunta nº 1, em 27 de março de 2020, estabelecendo que:

Artigo 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 (ATRICON *et al.*, 2020, p.3).

O Tribunal de Contas é um órgão de controle externo que atua de forma independente e autônoma e que dá suporte às ações do Parlamento (MENDES, 2018; JARDIM, 2007). Logo, realça-se que a organização topográfica do texto constitucional indica que a Corte de Contas é órgão técnico que auxilia o Poder Legislativo na função do controle externo, não havendo subordinação (LIMA, 2013).

Silva e Mario (2018) reforçam que é primordial a independência entre a entidade fiscalizada e a entidade fiscalizadora, impondo-se proteção de influências exteriores à entidade fiscalizadora. Ainda mencionam que as ações de fiscalização devem utilizar métodos de auditoria técnico-científicos e devem ser desenvolvidas por auditores com qualificação profissional e integridade moral.

A corte de contas é o responsável por avaliar as informações disponibilizadas pelos administradores e a gestão pública, a fim de assegurar o cumprimento da legislação. Por ser um órgão administrativo paralelo ao poder judicial, o tribunal de contas tem a função

primordial de controle externo, nos aspectos fáticos e jurídicos sobre a execução financeiro-orçamentária (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017).

Meyer e Günther (2019) defendem que os Tribunais de Contas são instituições que representam a independência e a autonomia necessárias para a realização imparcial e adequada de um controle eficiente sobre a gestão pública.

Assim, assinala-se que os Tribunais de Contas no Brasil são entidades independentes e autônomas, constitucionalmente instituídas, responsáveis pelo controle externo, desvinculadas de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, e que suas decisões não gozam de caráter definitivo, podendo ser revista pelo Poder Judiciário.

2.1.3 Controle externo e mecanismos de fiscalização

Pessanha (2009) enfatiza que a estrutura administrativa adotada pela constituinte de 1988 atribuiu as instituições responsáveis pelo controle externo a responsabilidade de fiscalização financeira e orçamentária, promovendo não apenas uma verificação de procedimentos, mas também a avaliação qualitativa dos resultados, mediante os princípios da legitimidade e economicidade.

As tradicionais dimensões da fiscalização, quais sejam, financeira, contábil, orçamentaria e patrimonial, há décadas são objeto de auditorias promovidas pelos Tribunais de Contas, entretanto, atualmente passa-se a analisar outros aspectos relevantes para a melhoria do serviço público oferecido a sociedade, tais como eficiência e efetividade.

Sobre a efetividade e a eficiência dos gastos públicos, ressalta-se que tais características são responsáveis por assegurar o sucesso da ação estatal, buscando otimizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, utilizando os recursos da maneira mais inteligente possível (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017).

Em recorte a efetividade, vislumbra-se que a ação pública efetiva corrobora a gestão democrática, oportunizando transparências e responsabilidade em relação aos benefícios trazidos para a sociedade como um todo (TORRES, 2004).

Sobre a eficiência, Silva e Revorêdo (2007) defendem que o controle externo tem evoluído alcançando novos prismas, principalmente por meios dos relatórios de auditoria que

têm retratado indicadores socioeconômicos como uma forma de induzir os gestores na melhoria da condição de vida da população.

Em vista disso, menciona-se que o princípio da eficiência está expresso no texto constitucional, no artigo 37, impondo que tanto a administração direta quanto a administração indireta devem obedecer ao princípio da eficiência, entre outros. Reforçando o mandamento constitucional, cita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, que prevê a administração responsável, exigindo do gestor público a aplicação dos recursos públicos de forma planejada, econômica e financeiramente equilibrada (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017).

Conseqüentemente, os Tribunais de Contas ampliaram seu campo de atuação, superando uma fiscalização meramente financeira, legalista e procedimental; passando a atuar com uma fiscalização qualitativa dos resultados, mediante a observância dos princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade (MEYER, GÜNTHER, 2019).

A fiscalização de qualidade dos resultados se materializa nas chamadas auditorias operacionais, que podem ser definidas como o “exame independente, objetivo e confiável que analisa se os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (INTOSAI, 2013a, p. 2).

Os instrumentos de fiscalização utilizados pelos Tribunais de Contas buscam maior eficiência na gestão da coisa pública e trazem entre seus objetivos: melhorar a alocação de recursos públicos; praticar a transparência nas ações de forma a cumprir os preceitos estabelecidos no ordenamento jurídico; e desenvolver instrumentos que viabilizem à sociedade a compreensão do funcionamento dos serviços públicos, de forma a minimizar os índices de corrupção e desvio ocorridos nos últimos anos (PIRES, 2009).

Tendo em vista essa perspectiva de fiscalização qualitativa dos resultados, observa-se que as medidas emanadas pelos Tribunais de Contas devem ser concebidas a partir do pressuposto de *accountability* (MENEZES, 2015). A *accountability* representa um conjunto de procedimentos e mecanismos, que sejam aptos a induzir os gestores públicos a agirem de forma adequada, prestando contas de seus resultados. Com a sistematização da prestação de contas, busca-se uma melhoria no nível de transparência e maior exposição das políticas públicas implementadas, permitindo a realização do controle social (CORBARI; MACEDO, 2012).

Cabe ressaltar que *accountability* existe quando as ações de um indivíduo ou de uma instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo ou instituição. Nessa perspectiva, menciona-se que as atribuições de controlar e promover a *accountability* são atribuídas pela Constituição Federal às instituições independentes. Essas instituições possuem a função de examinar as ações e produzir informações, análise e opiniões de caráter legal e técnico sobre a gestão pública.

No Brasil, o ente tipicamente de *accountability* no controle externo é o Tribunal de Contas, tanto em âmbito federal quanto em âmbito estadual. As relações de *accountability* se desenvolvem dentro da organização administrativa do Estado, visto que os acompanhamentos e fiscalizações são realizados por instituições que integram o próprio Estado (MENEZES, 2016).

Os mecanismos de *accountability* são fundamentais à boa governança democrática, sendo que o aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas é essencial para a democratização do poder público, bem como é condição básica para o sucesso de uma gestão visando à eficiência (ABRUCIO, 2005).

Observa-se que a *accountability* está profundamente relacionada com o princípio da transparência, uma vez que há uma obrigação de promover o acesso público as suas atividades e resultados, consoante se depreende das normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2013b).

O Princípio 8 (INTOSAI, 2013b, p. 5) determina que “as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) comuniquem tempestiva e amplamente suas atividades e resultados da auditoria por intermédio da mídia, *sites* da internet e outros meios”. Detalha também que os relatórios devem estar disponíveis e compreensíveis para o grande público por meio de vários meios (por exemplo, resumos, gráficos, apresentações de vídeo, comunicados de imprensa).

Corroborando a relevância do princípio da transparência da informação, cita-se o Princípio 4 (INTOSAI, 2013c, p. 6) que dispõe: “Produzir relatórios sobre os resultados da auditoria e permitir assim ao público responsabilizar as entidades governamentais e do setor público”. Logo, cabendo as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), o dever de disponibilizarem tempestivamente seus relatórios ao público, assim com facilitarem o acesso aos seus relatórios a todas as suas partes interessadas usando ferramentas de comunicação adequadas.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, através da resolução nº 246, de 30 de novembro de 2011, define cinco instrumentos de fiscalização: levantamento; auditoria; inspeção; acompanhamento e monitoramento (BRASIL, 2011; 2022).

O levantamento tem previsão no artigo 238, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, sendo utilizado como um instrumento de fiscalização para:

- I – Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos poderes da união, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II – Identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- III – Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações (BRASIL, 2022, p.126).

A auditoria está normatizada no artigo 239, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cabendo seu emprego para:

- I – Examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- II – Avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;
- III – Subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (BRASIL, 2022, p.127).

Já a inspeção, com previsão legal no artigo 240, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, deve ser manejada quando houver dúvidas a serem esclarecidas ou para apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para suprir omissões e lacunas de informações (BRASIL, 2022).

O acompanhamento, com previsão no artigo 241, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, deve ser utilizado para:

- I - Examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e
- II - Avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (BRASIL, 2022, p.127).

O monitoramento é o instrumento de fiscalização apto para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos, consoante estabelecido no artigo 243, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2022).

Além disso, é possível classificar a atuação das Cortes de Contas entre medidas fiscalizatórias e medidas de orientação. As medidas de orientação podem ser definidas como a busca da instrumentalização dos processos de tomada de decisão do agente público, oferecendo oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública (DALL'OLIO, 2018).

Já as medidas fiscalizatórias compreendem as ações relativas ao exame e a realização de diligência, auditorias e outras atividades de fiscalização e objetivam averiguar se houve a adequada utilização dos recursos públicos aplicados pelo gestor (DI PIETRO, 2016).

Desse modo, verifica-se um aperfeiçoamento no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas que buscam fomentar fiscalizações que considerem os princípios constitucionais da eficiência, eficácia e efetividade, se afastando de uma fiscalização apenas procedimental. Nessa perspectiva, há realce do princípio da transparência como ferramenta de conscientização da sociedade e aumento do controle social.

2.1.4 Controle externo em âmbito estadual

Na década de 1960, a América Latina enfrentou um cenário de aumento de regimes autoritários. No Brasil, em 1964, um golpe militar inseriu o regime ditatorial com a outorga da Constituição 1967. A redemocratização do país culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que tinha como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização de poder (SOUZA, 2005).

O federalismo pode ser caracterizado como uma forma de organização e de distribuição do poder estatal em que a existência de um governo central não impede que sejam divididas responsabilidades e competências entre ele e os estados-membros (ABRUCIO, 2005). O federalismo é uma forma descentralizada de organização territorial do Estado, visto também como uma forma de separação ou divisão do poder do Estado, com vistas a limitar tal poder.

Diferentemente de muitas federações, a brasileira estabelece um sistema de triplo federalismo, no qual a federação é formada por três entes, a saber: União, Estados e

Municípios. Os Municípios foram incorporados na federação, em razão de forte tradição da autonomia municipal e do escasso controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005).

A Constituição Federal de 1988 delimita as competências de cada uma das partes que compõem a Federação. Ainda, salienta que os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estadual têm seus próprios poderes judiciários (SOUZA, 2005).

Ademais, cita-se que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (artigo 18), sendo assegurada a autonomia a todos os entes que integram a federação (BRASIL, 1988). Essa autonomia também encontra delimitação no texto constitucional, observando as peculiaridades da relação à diferentes áreas, tais como, administrativa, financeira, legislativa e política.

Como consequência da autonomia política, realça-se a auto-organização, a qual atribui ao Estado federado a competência de criar a sua própria constituição. Entretanto, Souza (2005) alude que a maioria das constituições estaduais é uma mera repetição dos mandamentos federais.

No que tange ao controle externo, em âmbito estadual, este é exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais. Especificamente, no que concerne à Unidade Federativa de Santa Catarina, o artigo 59, da Constituição Estadual de 1989 estabelece que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, o artigo 58, do mesmo diploma legal estadual, prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (SANTA CATARINA, 1989).

As atribuições e as competências do Tribunal de Contas do Estado estão previstas no artigo 70, da Constituição Federal de 1988, tal qual o Tribunal de Contas da União. O referido artigo trata sobre atribuições, competências e composição, sendo entendido pela doutrina e jurisprudência majoritária como norma de observância obrigatória. Logo, seu conteúdo deve ser obrigatoriamente reproduzido nas Constituições Estaduais. Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§5º do artigo 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (artigo 19, inciso XXVIII, e artigo 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu artigo 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre:

1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no artigo 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no artigo 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (artigo 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente. (BRASIL, 2014, [s.p.]).

Portanto, cabe aos Tribunais de Contas Estaduais desempenharem o exercício do controle externo das unidades gestoras sob sua jurisdição. Os Tribunais de Contas Estaduais são responsáveis pela avaliação da prestação de contas dos estados e municípios, bem como de entidades que utilizam recursos públicos oriundos desses governos.

A competência do Tribunal de Contas Estadual está delimitada no artigo 59, da Constituição Estadual de 1989, que discorre nos seus incisos sobre a atuação do Tribunal no âmbito estadual:

Artigo 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - Appreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador, as quais serão anexadas às dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio que levará em consideração as contas dos três últimos exercícios financeiros e que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

III - Appreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas 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 Assembleia Legislativa, 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 de empresas de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos do documento constitutivo;
- VI - Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congêneres, e das subvenções a qualquer entidade de direito privado;
- 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;
- VIII - Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional 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 a ilegalidade;
- X - Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão a Assembleia Legislativa;
- XI - Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- XII - Responder a consultas sobre interpretação de lei ou questão formulada em tese, relativas à matéria sujeita a sua fiscalização (SANTA CATARINA, 1989, [s.p.]).

Sublinha-se, em particular, o inciso IV que prevê realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em seu artigo 7, reforça que a fiscalização recairá sobre o Estado, os Municípios e as entidades da administração direta e indireta:

Artigo 7º A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Tribunal de Contas na forma estabelecida em sua Lei Orgânica e neste Regimento.

Parágrafo único. A fiscalização por iniciativa própria ou por solicitação observará ao princípio da seletividade, de acordo com os critérios de relevância, risco, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, para priorizar os objetos de controle e alocar recursos em ações de controle externo, conforme padrões definidos em Resolução (SANTA CATARINA, 2001, p. 7).

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios são entes que integram a federação brasileira e se caracterizam como administração direta e são responsáveis pela execução de atividades administrativas de forma centralizada. (SCATOLINO; TRINDADE, 2018).

Carvalho Filho (2016, p. 597) define a administração direta como “o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o

exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado”. Por sua vez, a administração indireta, é composta pelo conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada. Essas entidades possuem personalidade jurídica própria, e, muitas vezes, recursos próprios, provenientes de atividades que geram receitas. (CARVALHO FILHO, 2016).

Sobre a composição do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o artigo 84, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Lei Complementar nº. 202, de 15 de dezembro de 2000) estabelece:

Artigo 84. O Tribunal de Contas, órgão de controle externo, tem sede em Florianópolis e compõe-se de sete Conselheiros.
Parágrafo único. Ao Tribunal é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira (SANTA CATARINA, 2000, [s.p.]).

Sua estrutura organizacional esta detalhada no artigo 85, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (Lei Complementar nº. 202, de 15 de dezembro de 2000) que prevê:

I - Órgãos deliberativos: a) o Plenário; e b) as Câmaras; II - órgãos de administração superior: a) a Presidência; b) a Vice-Presidência; e c) a Corregedoria-Geral; III - órgão especial: a) o Corpo de Auditores; IV - órgãos auxiliares: a) os órgãos de controle; b) os órgãos de consultoria e controle; c) os órgãos de assessoria; e d) os órgãos de apoio técnico e administrativo.
Parágrafo único. Atua no Tribunal de Contas o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, na forma estabelecida nos arts. 105 a 109 desta Lei (SANTA CATARINA, 2000, [s.p.]).

O controle externo, exercido tanto pelo Tribunal de Contas do Estado possui atribuições de fiscalização (levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento) e orientação, que auxiliam a efetivação da gestão pública com melhor qualidade, bem como na utilização eficiente dos recursos públicos.

2.2 CALAMIDADE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19

Esta seção discorre sobre a calamidade pública da covid-19 e alterações legislativas em âmbito federal e no Estado de Santa Catarina.

2.2.1 Crise sanitária decorrente do novo coronavírus (covid -19)

Em dezembro de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, autoridades de saúde relataram a ocorrência de uma doença não conhecida, com características que se assemelhavam a uma espécie de pneumonia. Para identificação e rastreamento da doença foi utilizada a metodologia de vigilância elaborada para acompanhar uma pneumonia de etiologia desconhecida, essa metodologia já havia sido aplicada em 2003, quando o país enfrentava um surto de SARS (WU *et al.*, 2020).

A doença desconhecida era provocada por uma nova espécie de vírus, chamada de coronavírus, causando a doença covid-19. A disseminação do vírus ocorria de pessoa para pessoa, de modo similar à transmissão da influenza, ocorrendo essencialmente através de gotículas respiratórias. O diagnóstico clínico da doença ocorre com a percepção de características de síndrome gripal, apresentando como sintomas iniciais febre, cansaço e tosse seca. Por meio de laboratório há a possibilidade de realização de testes imunológicos para detectar os níveis de anticorpos no sangue do paciente (LIMA, 2020).

Também é possível a coleta de secreção respiratórias mediante a introdução de um cotonete especial (SWAB) nas narinas e na garganta do paciente. Nesse exame, as amostras de secreção respiratórias são submetidas a uma técnica laboratorial conhecida como PCR/RT (LIMA, 2020).

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença causada pelo novo coronavírus constituía em “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional” – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. A medida visava favorecer a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus (FLOR, 2020).

Em 11 de março de 2020, a doença da covid-19 foi caracterizada pela Organização Mundial de Saúde como uma pandemia. Esse fato está relacionado à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. Logo, a designação reconhece que a existência de surtos de covid-19 em vários países e regiões do mundo (OLIVEIRA; FANTE, 2021).

No Brasil, o primeiro caso registrado da doença foi em 26 de fevereiro de 2020, quando um homem de 61 anos buscou atendimento médico no Hospital Israelita Albert Einstein, no dia 25 de fevereiro de 2020. Ele tinha histórico de viagem para Itália, na região da Lombardia. Após o registro do primeiro caso, houve a multiplicação de casos de pessoas

apresentando sintomas da doença, revelando um alto crescimento de contaminação pelo vírus em todo o território nacional (OLIVEIRA; FANTE, 2021).

Segundo Organização Mundial da Saúde (OMS), na pandemia da covid-19 até o dia 21 de outubro de 2022 foram confirmados no mundo 623.893.894 (seiscentas e vinte e três milhões, oitocentos e noventa e três mil, oitocentos e noventa e quatro) casos e 6.553.936 (seis milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, novecentos e trinta e seis) mortes. Por sua vez, no Brasil, de acordo com Ministério da Saúde, até o dia 20 de outubro de 2022, foram confirmados 34.776.259 (trinta e quatro milhões, setecentos e setenta e seis mil, duzentos e cinquenta e nove) casos e 687.483 (seiscentos e oitenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e três) óbitos.

Com o reconhecimento da rápida evolução de contágio viral na população brasileira, o Presidente da República solicitou ao Congresso Nacional, em 18 de março de 2020, por meio da Mensagem nº. 93, que fosse reconhecido o Estado de Calamidade Pública, justificando seu pleito na impossibilidade de cumprir as metas fiscais e no risco de paralisação da máquina pública (PINTO; FERREIRA; PINTO, 2021).

A época, o Decreto n.º 7.257, 04 de agosto de 2010, que tratava sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, e sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, definia o conceito calamidade pública no artigo 2º:

Artigo 2º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...)

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

(...) (BRASIL, 2010, [s.p.]).

Com a promulgação do Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020, que versa sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres, ocorreu a revogação dos artigos 2º ao 7º do Decreto nº 7.257, 04 de agosto de 2010 (BRASIL, 2020b).

O Decreto nº 10.593 entrou em vigor no dia 24 de dezembro de 2020 e por essa razão, o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública foi balizado integralmente pelo o Decreto

n.º 7.257 de 04 de agosto de 2010, que vigorava à época dos fatos. Ainda a respeito do Estado de Calamidade Pública, enfatiza-se que o reconhecimento pelo Congresso Nacional é necessário apenas para conferir os efeitos previstos pelo artigo 65, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e não propriamente para a caracterização ou não do estado de calamidade (DALLAVERDE, 2020 [s.p.]).

Nesse sentido, cita-se o artigo 65, da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000:

Artigo 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:
I - Serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;
II - Serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º.
Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição (BRASIL, 2010, [s.p.]).

Tendo em vista o pleito do Chefe do Executivo Federal, bem como o agravamento da crise sanitária, que ameaçava a capacidade de atendimento do sistema de saúde brasileiro, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, autorizando medidas excepcionais com a finalidade de combater a pandemia da covid-19. Esse decreto possui efeitos exclusivamente para os fins do artigo 65, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Além disso, observa-se que o decreto limita os efeitos do Estado de Calamidade Pública até 31 de dezembro de 2020. (BRASIL, 2020a).

Em 30 de dezembro de 2020, o ministro Ricardo Lewandowski, em despacho exarado no bojo da ADI nº 6.625, deferiu medida cautelar para o fim de conferir interpretação conforme à Constituição Federal, em relação ao artigo 8º, da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, de modo a excluir de seu âmbito de aplicação, as medidas extraordinárias previstas entre os artigos 3º a 3º-J, inclusive seus incisos e parágrafos.

Nesse sentido, o artigo 8º, da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 prevê que: “Artigo 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020e).

Assim, tendo em vista que o Estado de Calamidade pública findou em 31 de dezembro de 2020, consoante determina o artigo 1º, do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de

2020, os artigos que tratam da hipótese de contratação direta, por dispensa de licitação, para o enfrentamento da covid-19 não estão mais em vigor (BRASIL, 2020a).

Por outro lado, por força da decisão do Ministro, os artigos 3º a 3º-J, da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que tratam de medidas sanitárias para o enfrentamento da crise, mantêm-se vigentes.

Por fim, sublinha-se que os contratos que tenham sido formalizados, prorrogados e/ou renovados durante a vigência do Decreto Legislativo nº 6, isto é, até 31 de dezembro de 2020, são contratos vigentes e devem ter o seu termo final respeitado, de acordo com o artigo 4º - H da Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020: "Artigo 4º-H. Os contratos regidos por esta lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados" (BRASIL, 2020e; 2020a).

Assim, os pactuados perfectibilizados durante a vigência Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 devem ser cumpridos, salvo se restar comprovada a desnecessidade superveniente de manutenção do contrato.

2.2.2 Alterações legislativas em âmbito federal

As consequências da crise sanitária e das políticas públicas para combater a pandemia da covid-19 afetaram de modo significativo a atividade administrativa estatal, envolvendo inúmeras questões no âmbito das contratações públicas. O administrador público tinha a tarefa de compatibilizar a burocracia das contratações públicas e o interesse público na rápida oferta de assistência à saúde da população brasileira (FONTES, 2021).

Na prática, havia a necessidade de simplificar os procedimentos de contratações públicas, dispensando determinadas burocracias para que as contratações fossem realizadas de forma ágil e tempestiva. Tais regras simplificadas buscaram aferir mais celeridade ao administrador público garantindo mais eficiência no serviço público oferecido à coletividade; visto que o combate à crise sanitária exige rápidas medidas para a contenção da doença (OLIVEIRA; FANTE, 2021).

Com a intenção de possibilitar mais celeridade aos procedimentos licitatórios, se impôs a necessidade de flexibilização das normas de contratação, desmistificando assim a

rigidez estabelecida pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho 1993, em prol aos direitos constitucionais do bem maior da vida e da saúde (OLIVEIRA; FANTE, 2021).

Camarão e Fortini (2020, p.37) elucidam que:

O reconhecimento da inadequação das regras jurídicas existentes se materializa na avalanche de Leis, Medidas Provisórias, Decretos e outros atos normativos, todos deflagrados pela imperiosa necessidade de municar o Estado e os particulares de ferramentas moldadas para o cenário de caos. Dentre tais modificações, não podem passar despercebidas a criação de uma nova modelagem de dispensa de licitação e a flexibilização litúrgica do pregão, sem embargo de outras medidas consideradas estratégicas para o enfrentamento da crise.

O Quadro 1 apresenta as principais alterações legislativas em âmbito federal para enfrentamento da pandemia da covid-19.

Quadro 1 - Principais inovações legislativas em âmbito nacional

Regulamento	Data	Descrição
Lei nº 13.979	06/02/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Decreto Legislativo nº 6	20/03/2020	Reconhece, para os fins do artigo 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
Emenda Constitucional nº 106	07/05/2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.
Lei Complementar nº 173	27/05/2020	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.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A Lei Federal nº. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento do coronavírus e estabelece no artigo 8º que a lei vigorará enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, observado o disposto no artigo 4º-H. Tal regra, explicita o caráter temporário da norma em análise, ou seja, apenas vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus.

Outrossim, considerando que o artigo 1º do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 determina que o Estado de Calamidade pública perdurará até 31 de dezembro de 2020, tem-se que a Lei Federal nº. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 não está mais em vigor.

Nesse sentido:

Artigo 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no artigo 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o artigo 9º da Lei Complementar nº 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 nº 93, de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020a, [s.p.]).

A referida Lei visava a proteção da coletividade e possibilitou que autoridades públicas adotassem medidas restritivas à população, tais como: quarentena, isolamento social, realização compulsória de exames médicos e testes laboratoriais, uso obrigatório de máscaras de proteção individual. Niebuhr (2020, p. 24) afirma que: “As regras da Lei nº 13.979/2020 devem ser compreendidas como medidas anormais de exceção. Daí que, naquilo que não for excepcionado, deve-se aplicar a legislação normal de regência”.

Além disso, cabe referenciar que no artigo 4º e seguintes estabelecem os procedimentos mais simplificados para aquisição de insumos, bens e serviços a serem utilizados no enfrentamento da pandemia, destarte, nessas hipóteses não é aplicável Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral das Licitações), pois há legislação específica tratando do tema (FELTRINI; GONÇALVES; PINHO FILHO, 2020).

O Quadro 2 mostra as principais alterações normativas no que tange às contratações públicas, conforme a Lei Federal nº. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020.

Quadro 2 - Alteração no Regime Geral de Licitações

Alteração quanto	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 13.979/2020
À obrigatoriedade do Processo de Licitação.	Obrigatoriedade do processo de licitação para aquisição de bem ou serviço, inclusive para insumos cotidianos da saúde pública.	Dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. (Lei nº 14.035/2020).
Ao Estudo Prévio	Obrigatória à elaboração de estudos preliminares no momento de planejamento da contratação.	Não é exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.
A possibilidade de contratação de empresas declaradas inidôneas ou com suspensão do direito de licitar/contratar com a	Proibição completa da ação de licitar ou contratar com o Poder Público.	É possível a ação de licitar e contratar caso seja comprovadamente o único fornecedor do bem ou serviço (Lei nº 14.035/2020).

Administração Pública		
A possibilidade de contratação de empresas com dispensa de apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou um ou mais requisitos de habilitação.	É indispensável à apresentação de documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista para a habilitação da empresa.	Havendo restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação (Lei nº 14.035/2020).
A redução de prazos nos procedimentos de pregão	Prazos fixados para apresentação de proposta e de 8 (oito) dias úteis e para apresentação de razões recursais e de contrarrazões de 3 (três) dias úteis.	Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade (Lei nº 14.035/2020).
A dispensa de Audiência Pública	Os procedimentos licitatórios cuja estimativa de valor supere R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), deverão ser iniciados com a realização de audiência pública prévia à publicação do edital, respeitados os prazos previstos na Lei de Licitações.	É dispensada a realização de audiência pública nas Licitações emergenciais (Lei nº 14.035/2020).

Fonte: Adaptado de Oliveira e Fante (2021).

Verifica-se que a Lei Federal nº 13.979/2020 regulamentou a flexibilização das contratações públicas em âmbito nacional, versando sobre procedimentos de aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia.

O Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública no território brasileiro e possui efeitos exclusivamente para os fins do artigo 65, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Esse decreto esteve em vigor do dia 20 de março de 2020, data de sua publicação, até o dia 31 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020a).

A Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Referida emenda é marcada por algumas peculiaridades, uma vez que se trata de uma emenda constitucional que não modifica o texto da Constituição Federal de 1988. É uma emenda constitucional avulsa, visto que é uma norma constitucional não prevista no texto da Constituição Federal de 1988.

O Quadro 3 apresenta os principais artigos da Emenda Constitucional nº 106 referente ao regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da pandemia da covid-19.

Quadro 3 - Artigos da Emenda Constitucional nº 106

Artigo	Previsão Normativa
2º	Processos simplificados de contratação - Trata-se de uma exceção constitucional e temporária da regra da licitação e do concurso público
2º	Critérios objetivos para distribuição de equipamentos e insumos de saúde para Estados e Municípios, devidamente publicados.
2º	A contratação temporária do artigo 37, IX não precisará cumprir a exigência do § 1º do artigo 169 da CF – A contratação por tempo determinado não precisa estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentaria.
3º	Dispensa das limitações legais ao aumento de despesa e renúncia de receitas.
3º	Permissão para que empresas com débitos na previdência contratem com o poder público ou recebam benefícios e incentivos.
4º	Em 2020 não será necessário cumprir a “regra de ouro” do artigo 167, III, da CF/88.
5º	Programação orçamentária específica e prestação de contas avaliada separadamente.
6º	Recursos das operações de crédito poderão ser utilizados para pagamento dos juros e encargos.
7º	Autorização para o Banco Central comprar e vender títulos de emissão do Tesouro e outros ativos.
9º	Congresso Nacional pode sustar decisões do Executivo que descumprirem a EC 106/2020
10º	Confirmação dos atos já praticados anteriormente pelo Executivo e que sejam compatíveis com a EC 106/2020

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Outra característica da Emenda Constitucional é o seu caráter temporário, pois ela entrou em vigor na data de sua publicação (08/05/2020) e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, consoante estabelece o artigo 11, da Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020:

Artigo 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2020c, [s.p.]).

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (covid-19) (artigo 1º) e alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (em seu artigo 7º), trouxe significativas alterações ao ordenamento pátrio.

Acerca do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus destaca-se que o mesmo é composto por três iniciativas, conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4 - Iniciativas do Programa Federativo de enfrentamento ao covid-19

Iniciativas	Descrição
1	Suspensão do pagamento das dívidas que os Estados, Distrito Federal e Municípios tenham com a União.
2	Reestruturação das operações de crédito que os Estados, DF e Municípios tenham contraído junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito.
3	Entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao coronavírus SARS-COV-2 (covid-19).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Ainda sobre o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus cabe salientar que a sua vigência é restrita ao exercício financeiro de 2020, por força do artigo 4º, § 1º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 (BRASIL, 2020d).

Adicionalmente, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, trouxe alterações no artigo 65, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O referido artigo 65 versava sobre o estado de calamidade pública, estabelecia a extensão dos seus efeitos e as consequências fiscais decorrentes da situação emergencial, no âmbito das respectivas esferas de competência de cada ente federativo.

Com a continuidade da crise sanitária, houve a necessidade de que o artigo 65 sofresse algumas alterações, com o objetivo de suprir as necessidades de flexibilização não contempladas no texto originário e, assim, atender as demandas e dificuldades vivenciadas no período, conforme mostra o Quadro 5.

Quadro 5 - Alterações introduzidas ao artigo 65 no contexto da pandemia

Lei Complementar n.º 101/2000	Lei Complementar n.º 173/2020
Suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites das despesas com pessoal (caput, inciso I).	Suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites das despesas com pessoal (caput, inciso I).
Suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites da dívida consolidada dos entes da Federação (caput, inciso I).	Suspensão da contagem do prazo para o restabelecimento dos limites da dívida consolidada dos entes da Federação (caput, inciso I).
Dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho (caput, inciso II).	Dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho (caput, inciso II).
Inovações	Dispensa dos limites, condições e demais restrições aplicáveis às unidades da Federação para a contratação e aditamento de operações de crédito; para a concessão de garantias; para a contratação entre entes da Federação e para o recebimento de transferências voluntárias (§ 1º, inciso I).

Inovações	Dispensa dos limites e afastamento das vedações e sanções relacionadas (§ 1º, inciso II):
	a) A realização de operações de crédito (artigo 35), e atos equiparados (artigo 37), entre os entes da federação;
	b) A assunção de despesas pelo gestor em final de mandato (artigo 42);
	c) A utilização dos recursos vinculados a finalidade específica para o atendimento de objeto diverso ao da vinculação, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública (artigo 8º).
Inovações	Flexibilização dos requisitos atinentes à renúncia de receitas e ao aumento de despesas, desde que a renúncia ou benefício ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (§ 1º, inciso III).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sublinha-se que as regras introduzidas no artigo 65, pela Lei Complementar nº. 173, de 27 de maio de 2020, não dispõem do caráter de temporariedade, veiculando, assim, alterações permanentes ao regramento fiscal, passando a contar com os §1º a 3º (DALLAVERDE, 2020).

Observa-se que as alterações introduzidas no artigo 65 têm sua aplicação limitada ao reconhecimento, pelo Congresso Nacional, do Estado de Calamidade Pública. Seus efeitos serão restritos às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública e enquanto perdurar essa situação.

2.2.3 Alterações legislativas no Estado de Santa Catarina

No que concerne às alterações legislativas no Estado de Santa Catarina, sobre licitações e contratos públicos, cabe ressaltar que o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988 que estabelece ser privativa a competência da União para legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecendo o disposto no artigo 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III”.

Logo, é preciso esclarecer que a referida competência se limita à edição de normas gerais, sendo delegado as demais entidades da federação a competência para editar normas específicas (CARVALHO FILHO, 2016). Desse modo, os Estados, Distrito Federal e

Municípios podem suplementar a legislação da União por leis locais ou regionais, mas sempre observando os parâmetros fixados nas normas gerais.

Observa-se que nem todas as regras sobre licitações e contratos editadas pela União são normas gerais, pois há alguns dispositivos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que são aplicáveis somente à Administração Pública Federal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 927-3- RS).

Nesse cenário normativo, tem-se que a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, editada pela União, alterou vários dispositivos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei Geral de Licitação), conforme Quadro 2, se inserindo na competência da União para legislar sobre as normas gerais de licitações e contratos públicos, podendo ser aplicada por qualquer ente da federação (FONTES, 2021).

Para o enfrentamento da crise sanitária, os Estados têm editados seus próprios regramentos, complementando as normas editadas pela União, utilizando como fundamento vários diplomas normativos, tais como: a dispensa emergencial prevista no artigo 24, inc. IV da Lei Federal nº 8.666/1993 e a Lei Federal nº 13.979/2020. É importante acentuar que os decretos estaduais que tratem sobre a possibilidade de contratação emergencial e forem omissos sobre sua fundamentação legal devem-se ser regidos pela regra geral, que é o artigo 24, inc. IV, da Lei Federal nº 8.666/1993 (FONTES, 2021).

O Quadro 6 apresenta as principais alterações legislativas em âmbito do Estado de Santa Catarina para enfrentamento da pandemia da covid-19.

Quadro 6 – Alterações legislativas no âmbito do Estado de Santa Catarina para o enfrentamento da pandemia da covid-19

Regulamento	Publicação	Ementa
Decreto Estadual nº 515	17/03/20	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.
Decreto Legislativo nº 18.332	20/03/20	Declara estado de calamidade pública em Santa Catarina para fins do disposto no artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000.
Instrução Normativa SEA nº 6	24/03/20	Dispõe sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e manutenção de contratos de serviço terceirizado de mão de obra exclusiva, durante a vigência da situação de emergência.
Decreto nº 548	06/04/20	Acresce o artigo 26-A ao Decreto nº 525, de 2020, que dispõe sobre novas medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e estabelece outras

		providências (dispensa nas contratações).
Lei nº 17.945	25/05/20	Dispõe sobre a transparência nos contratos emergenciais firmados pela Administração Pública Estadual em razão da vigência do Estado de Calamidade Pública em decorrência do coronavírus.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Sobre a legislação listada no Quadro 6, observa-se que quase a totalidade dos regramentos editados pelo Estado de Santa Catarina para o enfrentamento da pandemia decorrente de covid-19 se limitam a complementar a Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, evidenciando que o gestor estadual adotou essa legislação para realizar as contratações emergenciais.

Ademais, cumpre mencionar que caso haja revogação da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, sob o fundamento de fim da situação emergencial, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão utilizar a hipótese de contratação emergencial prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, para contratar o fornecimento de insumos e a prestação de serviços destinados a enfrentar a pandemia (FONTES, 2021).

O Decreto Estadual nº 515, de 17 de março de 2020, declarou situação de emergência em todo o território estadual para fins de prevenção e combate à epidemia do covid-19, bem como determinou a quarentena no Estado de Santa Catarina. No Decreto Legislativo nº 18.332, de 20 de março de 2020, houve o reconhecimento do estado de calamidade pública em Santa Catarina para fins do disposto no artigo 65, da Lei Complementar nº 101, de 2000 pela Assembleia Legislativa do Estado.

Já a Instrução Normativa SEA nº 6, de 24 de março de 2020, disciplinou a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. O decreto nº 548, de 06 de abril de 2020, completa o Decreto nº 525, 17 de março de 2020, autorizando a realização de despesas, inclusive de dispensa de licitação, para a contratação de profissionais da área da saúde e aquisição de medicamentos e leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI).

A Lei Estadual nº 17.945, de 25 de maio de 2020, determina que a Administração Pública Estadual deve publicar, no sítio eletrônico da transparência, a relação de todos os contratos que forem firmados em caráter emergencial para conter o avanço da epidemia da covid-19.

Pelo exposto, percebe-se que as alterações legislativas federais e estaduais buscaram maior celeridade de execução de ações por parte do administrador público, visando assegurar eficiência no serviço público oferecido à sociedade no enfrentamento da crise sanitária. O combate ao coronavírus exigiu rápidas medidas para a contenção da doença covid-19 e impôs a necessidade de elaboração de regulamentos de fiscalização para que a atuação flexibilizada do gestor estadual surta efeito e resulte em benefícios para a população.

2.3 ESTUDOS ANTERIORES

Ao realizar a pesquisa observou-se que no Brasil ainda é reduzida a produção acadêmica sobre os Tribunais de Contas brasileiros. Nesse contexto, estabeleceu-se como parâmetros de pesquisa: (i) atuação do Tribunal de Contas e (ii) crise sanitária - covid-19. A pesquisa foi realizada em bases de dados nacionais, a saber: Google Acadêmico, Scopus e Scielo. O Quadro 7 mostra os autores selecionados.

Quadro 7 - Estudos Anteriores

Autores	Fonte
Luvizotto (2020)	Revista Simetria
Ribeiro <i>et al</i> (2020)	Revista de Administração Pública
Araújo e Lucas (2021)	Livro - Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle
Cavalcante (2021)	XXVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
Lima <i>et al</i> (2021)	Livro - Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle
Machado <i>et al.</i> (2021)	Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Maia e Santos (2021)	Livro - Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle
Silva (2021)	Livro - Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle
Silva <i>et al</i> (2021)	Revista Eletrônica Conhecimento Interativa
Zymler, Alves e Fernandes (2021)	Livro - Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Luvizotto (2020) relatou algumas das medidas adotadas pelos Tribunais de Contas, especificamente o Tribunal de Contas da União, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo, tanto em seu âmbito interno quanto externo, para o exercício de suas atividades de controle da Administração Pública durante o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus. Entre os achados, a autora concluiu que, em âmbito interno, os Tribunais de Contas se rearranjaram internamente, fazendo sessões virtuais, suspendendo prazos e

adotando mecanismos para permitir o trabalho remoto. Em âmbito externo, a autora destacou: (i) a cooperação, que se materializou na forma de elaboração de estudos e trabalhos pelas Cortes de Contas; (ii) a realização do controle concomitante, como forma de permitir corrigir rápidos desvios, a fim de garantir maior eficiência na atuação administrativa; (iii) a adoção de mecanismos pedagógicos, que privilegiem uma escuta mais ativa para que depois se possa supervisionar.

Ribeiro *et al.* (2020) analisaram os esforços empreendidos pelos Tribunais de Contas brasileiros no período de pandemia do coronavírus. Os autores descreveram ações em âmbito interno (ex. suspensão de atividades presenciais); em âmbito processual (ex. suspensão dos prazos processuais) e as ações em âmbito de controle externo (ex. ações orientativas e de monitoramento). Ao final, concluíram que o conjunto de medidas implementadas pelos Tribunais de Contas demonstrou mudança no *status* tradicional de controle posterior das contas públicas para um controle prévio e concomitante, por meio de recomendações, fiscalizações e monitoramento.

Araújo e Lucas (2021), analisaram a importância dos órgãos de controle nas ações de enfrentamento à pandemia na administração pública, principalmente no tocante ao combate à corrupção, detalhando algumas dessas ações. Entre os achados, salientam a necessidade de um incremento na *accountability*, com os órgãos de controle, exercendo, de forma otimizada, o papel de elementos essenciais à democracia e ao aprimoramento da gestão pública.

Cavalcante (2021) explorou a articulação que ocorreu entre as cortes de contas brasileiras e associações representativas do Sistema de Controle Externo e as principais ações resultantes, em um cenário transformado pela pandemia. Para isto, primeiramente foram feitas considerações sobre a estrutura do Sistema de Controle Externo no Brasil e as diversas redes colaborativas existentes, seguida por uma apresentação de um contexto pré-pandêmico. A autora demonstrou ações e articulações dos Tribunais de Contas por meio de associações representativas ao longo do período pandêmico, tanto na atuação intra-institucional, interinstitucional, como na atuação na atividade fim dos Tribunais de Contas. Por fim, o autor concluiu que deve haver uma atuação em redes colaborativas entre os Tribunais de Contas e as associações representativas para buscar êxito no aperfeiçoamento do Controle Externo.

Lima *et al.* (2021) analisaram a atuação dos tribunais de contas nas ações de enfrentamento à pandemia da covid-19. Houve o levantamento das ações empreendidas no período de 15 de março a 15 de maio de 2020 em cinco Tribunais de Contas: TCE/PA

(Norte), TCM/GO (Centro-Oeste), TCE/PR (Sul), TCE/RJ (Sudeste) e TCM/BA (Nordeste). Os resultados revelaram a presença do fenômeno do isomorfismo mimético de Dimaggio e Powell, considerando a implantação de ações semelhantes pelos Tribunais de Contas brasileiros. Destas ações, destacaram-se a adoção e a possibilidade de manutenção do regime de teletrabalho, a elaboração de orientações e a utilização mais intensa de tecnologia a serviço da comunicação e da transparência no âmbito interno dos Tribunais de Contas e no relacionamento com seus jurisdicionados.

Machado *et al.* (2021) verificaram o modelo de fiscalização concomitante adotado pelos tribunais de contas brasileiros, com ênfase para a atuação da Corte de Contas do Estado do Paraná. Entre os achados estão os dados acerca da fiscalização concomitante realizada pelo TCE-PR, sobretudo com os trabalhos da comissão instituída pela Portaria nº 314/20, que proporcionou, até o momento, com a adoção da fiscalização "em tempo real" dos editais de licitação e dispensas motivadas pelo combate à pandemia, economia significativa aos cofres públicos, na ordem de aproximadamente de 26 milhões de reais.

Maia e Santos (2021) pesquisaram o papel do Tribunal de Contas como facilitador da transparência dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da pandemia, analisando as ações realizadas pelos Tribunais, com recorte do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Os autores concluíram que os Tribunais de Contas impactam de forma positiva na qualidade democrática da sociedade, eis que as atividades corretivas e pedagógicas das cortes de contas ampliam a visibilidade das ações e dos programas de governo e permitem o conhecimento mais efetivo dos cidadãos acerca da coisa pública.

Silva (2021) verificou como mudanças institucionais realizadas no Tribunal de Contas do Piauí contribuíram para um maior *accountability* horizontal e controle dos gastos relacionados ao combate da pandemia da covid-19. Entre os achados, destacou-se que Tribunal tem realizado esforços no sentido de promover a fiscalização concomitante, desfavorecendo a avaliação feita a posteriori com foco restrito aos aspectos legais e técnicos dos atos administrativos referentes aos gastos dos recursos públicos.

Silva *et al.* (2021) pesquisaram a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na pandemia, apontando quais foram as medidas tomadas e identificando qual a eficácia de suas ações. As informações foram coletadas no próprio TCE-PR, em sites de outros órgãos e também em matérias jornalísticas. Entre os achados, concluíram que o referido tribunal atuou

com bastante transparência e celeridade, promovendo medidas para auxiliar os gestores e investigando possíveis desvios e ações fraudulentas.

Zymler, Alves e Fernandes (2021) detalharam as mudanças estruturais causadas pela pandemia e a atuação do Tribunal de Contas de União diante desse novo contexto resultante da pandemia. Como achados, constataram que: (i) os institutos criados em matéria de contratação pública foram importantes para imprimir celeridade à aquisição de bens e serviços necessários para o enfrentamento da pandemia; (ii) foram detectadas falhas de articulação e coordenação no enfrentamento da pandemia; (iii) foram identificadas deficiências na estratégia de comunicação do Ministério da Saúde, (iv) ausência de uma lógica racional para a transferência de recursos financeiros e para a distribuição de insumos adquiridos de forma centralizada pelo Ministério da Saúde. Por fim, concluíram que o TCU buscou exercer sua função orientativa e pedagógica.

Em síntese, percebeu-se que considerando o contexto de crise sanitária decorrente da covid-19 foi possível verificar que não houve o detalhamento das medidas adotadas concretamente pelas Cortes de Contas no período pandêmico, bem como a realização da análise dessas medidas. No mais, percebeu-se que os estudos anteriores se limitam a abordar o tema de forma genérica e teórica, assim como tratam as ações adotadas pela Corte de Cotas de forma exemplificativa. Isso dificulta a compressão das ações realizadas pelos tribunais de modo detalhado.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Para verificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 sob a atuação do poder executivo estadual, realiza-se uma pesquisa de natureza descritiva com abordagem qualitativa, do tipo estudo de caso com análise de conteúdo de dados documentais (GIL, 2002; MARTINS; THEÓPHILO, 2009).

A natureza do objetivo de pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois se descreve as medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante o estado de calamidade pública decorrente da covid-19. Segundo Martins (2002) e Gil (2002), a pesquisa descritiva apresenta aspectos ou comportamentos de uma determinada população ou fenômeno, no intuito de estabelecer relações entre variáveis e fatos. Neste tipo de pesquisa os fatos são observados, mas não são manipulados pelo pesquisador.

A abordagem do problema de pesquisa é qualitativa, uma vez que observa as características das medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante o estado de calamidade pública decorrente da covid-19. De acordo com Martins e Lintz (2007), a pesquisa qualitativa elucida comportamentos ou características de determinada situação com o objetivo de identificar relações, causas, significados ou categorias para a compreensão do fenômeno investigado.

O método de pesquisa é estudo de caso, pois teve-se como objetivo investigar as ações do Tribunal de Contas Estadual do Estado de Santa Catarina sob a atuação do Poder Executivo Estadual no período pandêmico. Para Lakatos e Marconi (2017), o método de estudo de caso pode ser definido como estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de examinar o tema escolhido; observando todos os fatores que o influenciaram. No estudo de caso, o pesquisador debruça-se sobre uma unidade social, com a finalidade de permitir seu amplo e detalhado conhecimento (MARTINS; LINTZ, 2007).

A pesquisa utilizou dados secundários referentes a documentos disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no sítio eletrônico e por solicitação na ouvidoria, via registro de solicitação. Os documentos utilizados foram relatórios técnicos, pareceres técnicos, ofícios circulares, orientações técnicas, representações e notas técnicas. De acordo com Beuren (2006), a pesquisa documental tem por finalidade reunir, classificar e

analisar os documentos do tema em estudo. Ela baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico

O período de coleta e análise considerou as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado entre 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2020. O período inicial se justifica devido ao reconhecimento formal do estado de calamidade no país, mediante a publicação do Decreto Legislativo nº 6, de março de 2020 para enfrentamento da crise. Por sua vez, a data final está fundamenta no artigo 1º do Decreto Legislativo nº 6 de março de 2020 que limita os efeitos do estado de calamidade até 31 de dezembro de 2020.

O procedimento de análise dos dados foi a técnica de análise de conteúdo, pois tem por objetivo analisar o conteúdo das medidas utilizadas pelo Tribuna de Contas do Estado de Santa a Catarina durante o estado de calamidade pública decorrente da covid-19. Para Bardin (1977, p. 42), a análise de conteúdo pode ser entendida como: um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

As ações contidas nos documentos foram classificadas como (i) medidas orientativas e (ii) medidas fiscalizatórias, conforme mostra o Quadro 8.

Quadro 8 - Medidas orientação e fiscalização

Medidas	Características
Orientação	Busca instrumentalizar o processo de tomada de decisão do agente público, oferecendo oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública (DALL'OLIO, 2018).
Fiscalização	Compreende as ações relativas ao exame e a realização de diligência, auditorias e outras atividades de fiscalização e objetivam averiguar se houve a adequada utilização dos recursos públicos aplicados pelo gestor (DI PIETRO, 2016).

Fonte: Elabora do pela Autora (2022).

Na sequência, as ações foram classificadas de acordo com os seguintes critérios: (i) iniciativa, (ii) interação e (iii) publicidade, conforme mostra o Quadro 9.

Quadro 9 - Critérios de análise das medidas

Critérios	Características	Classificação		
Iniciativa	O sujeito que deu início a medida sob análise	Própria	Medida com origem em uma ação do próprio Tribunal de Contas do Estado.	
		Terceiro	Medida com origem em outro sujeito, agindo a Corte de Contas por provocação de terceiros, tanto por meio de representação quanto por adesão. Exemplos: cidadão, Poder Legislativo, entidade de classe.	
Interação	Verificar nas descrições metodológicas dos relatórios, nos processos ou nos materiais produzidos a existência de diálogo entre o ente fiscalizador e o ente fiscalizado, com a efetiva troca de informação.	Sim	Identificação da existência de troca de informação entre os entes envolvidos na medida.	
		Não	Não identificação da existência de troca de informação entre os entes envolvidos na medida.	
Publicidade	Verificar a divulgação dos materiais produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado	Iniciativa	Espontânea	Divulgação dos materiais produzidos pelo ente fiscalizador sem a necessidade de qualquer solicitação específica dos possíveis interessados.
			Solicitação	Houve a necessidade de formalização de requerimento dos materiais produzidos pelo ente fiscalizador.
		Extensão	Integral	Divulgação de todos os documentos produzidos nas medidas
			Parcial	Divulgação de parte dos documentos produzidos nas medidas

Fonte: Elabora do pela Autora (2022).

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa de acordo com os objetivos específicos propostos: (i) medidas realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual; (ii) medidas orientativas realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual; (iii) medidas fiscalizatórias realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual; (iv) análise das medidas orientativa e fiscalizatórias realizadas pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina durante o Estado de Calamidade Pública em face da atuação do poder executivo estadual

4.1 MEDIDAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

No *site* do Tribunal de Contas de Santa Catarina foram identificadas 26 medidas adotadas. O Quadro 10 mostra as medidas realizadas, sendo 9 Medidas Orientativas (MO) e 17 Medidas Fiscalizatórias (MF).

Quadro 10 - Medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Cód.	Natureza	Responsável	Tipo de Medida	Assunto
MO1	Orientação	Diretoria Geral de Controle Externo / TCE SC Diretoria de Controle de Licitações e Contratações / TCE SC	Parecer Técnico	Análise da dispensa de licitação de Contratação de Hospital de Campanha covid-19, sediado no município de Itajaí/SC.
MO2	Orientação	Tribunal de Contas de Santa Catarina Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina	Questionário	Dispensa de licitação.
			Orientação Técnica nº 002/2020	Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito da dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, no caso específico de enfrentamento à covid-19 (coronavírus).

MO3	Orientação	Tribunal de Contas de Santa Catarina	Rol Perguntas e Respostas	Orientar os gestores públicos nas ações administrativas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (covid-19).
MO4	Orientação	Diretoria de Atividades Especiais/TCE SC	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PR ES/5/2020	Orientações aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo catarinense para a mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação.
			Cartilha	Orientações aos gestores de educação durante e após a pandemia de covid-19
MO5	Orientação	Presidência do Tribunal de Contas de Santa Catarina	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PR ES/10/2020	Aquisição de <i>kits</i> de diagnóstico do novo coronavírus.
MO6	Orientação	Tribunal de Contas de Santa Catarina	E-mail	Disponibilização do e-mail dgce@tcsc.tc.br para envio de mensagem eletrônica com dúvidas sobre a realização de compras, serviços e obras em caráter emergencial. Informações também podem ser obtidas no documento produzido pelas unidades técnicas subordinadas à Diretoria-Geral de Controle Externo, com perguntas e respostas.
MO7	Orientação	Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina Tribunal de Contas de Santa Catarina	Nota Técnica Nº 01/2020 Rede De Controle Da Gestão Pública Em Santa Catarina	Transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19.
MO8	Orientação	Presidência do Tribunal de Contas de Santa Catarina	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PR ES/4/2021	Cumprimento dos critérios de vacinação contra a covid-19.
			Ofício Circular TCE/SC/GAP/PR ES/5/2021	Preenchimento de questionários para mapeamento do planejamento e para execução da campanha de vacinação contra a covid-19.
MO9	Orientação	Diretoria de Contas de Gestão/TCE SC	Consulta Formal	TCE/SC orienta gestores sobre remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 - Processo nº. 2100101930
MF1	Fiscalização	-	Auditoria	Regulação dos Leitos de UTI no Estado.
MF2	Fiscalização	Diretoria Atividades Especial/TCE SC	Auditoria Operacional	Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia. Auxílio às ações de fiscalização dos TCs.
MF3	Fiscalização	Diretoria Atividades Especial/TCE SC	Auditoria Operacional	<i>Kits</i> de merenda escolar.

MF4	Fiscalização	Diretoria Atividades Especial/TCE SC	Levantamento	Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19.
MF5	Fiscalização	Diretoria Atividades Especial/TCE SC	Auditoria	Estudo sobre a “Curva da covid-19”.
MF6	Fiscalização	Diretoria Atividades Especial/TCE SC	Levantamento	Educação/Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE).
			Cartilha	
MF7	Fiscalização	Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres\TCE SC	Levantamento	Medidas adotadas pela Cidasc frente à pandemia de covid-19.
MF8	Fiscalização	-	Levantamento	Verificação das contratações de testes para detecção de covid-19 junto às empresas IMAES Importação Ltda. e DM Importação e Exportação EIRELI.
MF9	Fiscalização	-	Levantamento	Verificação das despesas realizadas para enfrentamento da covid-19, a pedido do Ministério Público Federal, nos termos do Ofício TCE/SC/GAP/PRES/11977/2020.
MF10	Fiscalização	Diretoria de Informações Estratégicas\TCE SC	Relatório Técnico	Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19.
MF11	Fiscalização	Diretoria de Informações Estratégicas/TCE SC	Inspeção	Verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina, por Dispensa de Licitação e com pagamento antecipado.
MF12	Fiscalização	-	Não especificado	Exame das contratações realizadas pela Secretaria de Estado da Saúde e municípios para atendimento à pandemia
MF13	Fiscalização	Diretoria de Controle de Licitações e Contratações/TCE SC	Inspeção	Aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80
MF14	Fiscalização	Diretoria de Atividades Especiais/TCE SC	Auditoria Operacional	Vacinação População
MF15	Fiscalização	-	Não especificado	Auxílio Emergencial
MF16	Fiscalização	Diretoria de Contas e Gestão/TCE SC	Representação	kit de intubação
MF17	Fiscalização	-	Não especificado	Verificar a efetividade das medidas de combate

Fonte: Elabora do pela Autora (2022).

Essas medidas foram disponibilizadas no Relatório de Atividades do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - 200 dias (SANTA CATARINA, 2020b) e no *site* do

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. O Relatório de Atividades foi um documento elaborado pela Corte de Contas com o objetivo de detalhar os trabalhos realizados durante o período de suspensão das atividades presenciais, em razão da pandemia de covid-19, entre os dias 18 de março de 2020 até 04 de outubro de 2020.

Nesse documento, o ente fiscalizador fez a apresentação das medidas, sem trazer os relatórios correlatos efetivamente. Ao tratar das medidas de orientação, a Corte de Contas informou a data e o assunto da ação realizada; já nas medidas de fiscalização houve a disponibilização da diretoria responsável, o tipo e o assunto da medida, conforme mostra o Quadro 10.

No site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na data de 16 de dezembro de 2021, foi possível localizar 8 medidas adotadas pelo Tribunal de Contas, em que houve a disponibilização do material produzido (MO2, MO3, MO4, MO5, MO6, MO7, MO8 e MO9). Tendo em vista a ausência de divulgação de outras medidas, na data de 10 de novembro de 2020, foi realizada uma consulta formal diretamente a Câmara Técnica do Tribunal de Contas do Estado (portaria nº. TC-125/2020), solicitando todas as medidas adotadas pelo tribunal de Contas do Estado durante o período da pesquisa.

Além disso, houve a solicitação de documentos não publicados de forma individualizada, também através do serviço de ouvidoria, tanto do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina quanto da Controladoria Geral do Estado, com as datas especificadas no Quadro 11. Aqui, ressalta-se que se optou pela formalização das solicitações via ouvidoria a fim de registrar as demandas e respectivos retornos.

No Quadro 11 consta a lista das medidas que foram disponibilizadas pelo canal da ouvidoria, tanto do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE) quanto da Controladoria Geral do Estado (CGE).

Quadro 11 - Medidas disponibilizadas pelo canal da ouvidoria

Código	Solicitação Ouvidoria	Data Solicitação	Retorno	Fonte
MO1	Comunicação TCE n. 2237/2021 Atendimento CGE n. 2021027713	08.12.2021 13.12.2021	Processo SDC 00001262/2020	TCE CGE
MF1	Comunicação TCE nº. 2134/2021 Comunicação TCE nº. 695/2022 Atendimento CGE nº. 2022007795	23.11.2021 24.04.2022 23.04.2022	Sem Retorno	
MF2	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	@LEV 20/80032407	TCE

MF3	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	@LEV 20/80029953	TCE
MF4	Comunicação TCE nº. 1923/2021	19.10.2021	@LEV 20/80032580	TCE
MF5	Comunicação TCE nº. 1923/2021	19.10.2021	RLA 20/00218266	TCE
MF6	Comunicação TCE nº. 2134/2021 Comunicação TCE nº. 695/2022 Atendimento CGE nº. 2022007796	23.11.2021 24.04.2022 23.04.2022	@LEV 20/80035333	TCE CGE
MF7	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	Ofício TC/DEC nº 11570/2020	TCE
MF8	Comunicação TCE nº. 2134/2021 Atendimento CGE nº. 2022007799	23.11.2021 23.04.2022	Sem Retorno	-
MF9	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	Sem Retorno	-
MF10	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	Relatório DIE-COPI nº. 03/2020	TCE
MF11	Comunicação TCE nº. 2134/2021 Comunicação TCE nº. 695/2022 Atendimento CGE nº. 2021028477	23.11.2021 24.04.2022 24.12.2021	@RLI-20/00179260 Processo SES 00037070/2020	TCE CGE
MF12	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	Sem Retorno	-
MF13	Comunicação TCE nº. 2134/2021	23.11.2021	@RLI 20/00190825	TCE
MF14	Comunicação TCE nº. 1923/2021	19.10.2021	@LEV 21/001884703	TCE
MF15	Comunicação TCE nº. 2237/2021	08.12.2021	Sem Retorno	-
MF16	Comunicação TCE nº. 2237/2021 Comunicação TCE nº. 973/2022 Atendimento CGE nº. 202200780	08.12.2021 13.06.2022 23.04.2022	@REP 21/00244536 SEI 21.0.000000246-9	TCE CGE
MF17	Comunicação TCE nº. 2237/2021 Comunicação TCE nº. 972/2022	08.12.2021 13.06.2022	Sem Retorno	-

Fonte: Elabora do pela Autora (2022).

Durante as pesquisas, constatou-se que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, durante o estado de calamidade, adotou ao todo 09 medidas com cunho orientativo, sendo que essas medidas estão distribuídas pelas seguintes áreas de conhecimento: legalidade - contrato (6), medidas administrativas (1), educação (1) e saúde (1). Já as medidas fiscalizatórias totalizaram 17 medidas, sendo distribuídas entre as áreas da legalidade - contrato (7), medidas administrativas (5), educação (2) e saúde (3).

4.2 MEDIDAS ORIENTATIVAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA.

Essa seção apresenta a análise das medidas de cunho orientativo adotadas pelo Tribunal de Conta do Estado de Santa Catarina no período de vigência do Estado de Calamidade pública.

4.2.1 Contratação do Hospital de Campanha (MO1)

O Quadro 12 apresenta a síntese da medida orientativa contratação de Hospital de Campanha (MO1).

Quadro 12 - Contratação de Hospital de Campanha (MO1)

Aspectos	Descrição
Período	07/04/2020 até 29/05/2020
Área	Legalidade – Contrato
Tipo Medida	Parecer Técnico
Assunto	Análise da dispensa de licitação de Contratação de Hospital de Campanha Covid-19, sediado no município de Itajaí/SC.
Documento	Processo SDC 00001262/2020
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Geral de Controle Externo/TCE SC Diretoria de Controle de Licitações e Contratações/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Essa medida recaiu sobre a intenção do Poder Executivo Estadual de montar um Hospital de Campanha para o enfrentamento da crise sanitária decorrente da covid-19. Nesses termos, o Estado de Santa Catarina, por intermédio da Defesa Civil, lançou a Cotação de Preços n. 001/2020, na modalidade Dispensa de Licitação, fundamentada no artigo 4º da Lei Federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, e no artigo 26-A do Decreto Estadual n. 525, de 23 de março de 2020 (redação acrescida pelo Decreto n. 548, de 06 de abril de 2020), pelo menor preço global.

Desse modo, houve a autuação, em 07 de abril de 2020, de processo administrativo inscrito sob o nº. 1262/2020, que tinha como objeto a prestação de serviços para fornecimento

de hospital de campanha com 100 leitos de UTI para tratamento de pacientes com covid-19, incluindo equipamentos, pessoal, estruturas físicas (com as adequações necessárias de locais preexistentes ou em estruturas completas), manutenção, operacionalização, insumos e outros para um período de funcionamento de até 180 (cento e oitenta) dias, em regime de 24 (vinte e quatro) horas por dia, de casos de coronavírus e/ou síndromes.

No dia 07 de abril de 2020, houve uma reunião promovida pela Secretaria de Defesa Civil, onde foi relatada a intenção de lançar a referida cotação de preços. Por parte do Tribunal de Contas do Estado participaram a Diretora e o Coordenador de Obras e Serviços de Engenharia (COSE). Também estavam presentes representantes da Controladoria Geral do Estado - CGE, Secretaria de Estado da Administração – SEA e Ministério Público do Estado - MPSC. Na ocasião, foi indicada a utilização das orientações do Tribunal de Contas do Estado disponibilizadas no sítio eletrônico do tribunal, bem como os controles de risco elaborados pela CGE.

Em seguida, o edital e o termo de referência foram encaminhados por *e-mail* a algumas entidades privadas, na manhã do dia 8 de abril de 2020, solicitando a apresentação de propostas de preços até às 15h do dia 09 de abril de 2020. Três associações apresentaram proposta de preço: o Instituto Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde – IDEAS, Hospital Psiquiátrico Espírita - Mahatma Gandhi e o Instituto Nacional de Ciências da Saúde – INCS.

No dia 9 de abril de 2020 foi publicado o resultado da cotação de preços, no qual constava o Hospital Mahatma Gandhi como vencedor, com a oferta de R\$ 76.944.253,58, em segundo lugar ficou o Instituto Nacional de Ciências da Saúde com uma oferta de R\$ 76.944.253,60 e, em terceiro lugar, o Instituto Desenvolvimento, Ensino e Assistência à Saúde com uma oferta de R\$ 91.820.000,00. Nesse mesmo dia, houve parecer favorável da assessoria jurídica do órgão estatal (Parecer Jurídico n. 073/DC/COJUR/2020).

Ainda, houve a propositura de ação judicial pelo Instituto Nacional de Ciências da Saúde, Mandado de Segurança nº 5008252-63.2020.8.24.0000, que pleiteava a reforma da decisão administrativa que declarou como vencedor o Hospital Mahatma Gandhi, solicitando a nova análise das propostas. Tal pleito foi concedido judicialmente, entretanto, após a reanálise das propostas, a Diretoria de Administração e Finanças da Defesa Civil desclassificou a proposta do Instituto Nacional de Ciências da Saúde, por ausência de informações variadas.

Com a confirmação da declaração de vencedor ao Hospital Mahatma Gandhi, o contrato foi assinado no dia 9 de abril de 2020 (Contrato de Prestação de Serviços n. 007/DC/2020 – SDC 1262/2020), e houve o empenhamento global da despesa (2020NE000434).

No dia 13 de abril de 2020, a Comissão de Proteção Civil da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, por meio de Ofício de n. 001/2020, solicitou ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) a instalação de Comissão Especial com o propósito de auditar o processo SDC n. 0001262/2020, que deu origem ao contrato de Prestação de Serviços n. 007/DC/2020, para o fornecimento de hospital de campanha.

Ainda nessa data, a Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE) e a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC), que integram o Tribunal de Contas, elaboraram o Parecer Conjunto DGCE/DLC n. 3/2020. Segundo consta nesse parecer, as situações de emergência decorrentes da covid-19 demandam ações céleres e efetivas por parte do Estado. Para isso, a Lei Federal n. 13.979/2020 flexibilizou a legislação aplicável, criando uma nova (e temporária) hipótese de dispensa de licitação, dando condições a esse atendimento. Contudo, é necessário um mínimo de planejamento para que a solução adotada seja a mais adequada para a Administração e esteja apta a resolver o problema público.

Na análise técnica preliminar anexada aos autos, constatou-se a presença de indícios de falhas no edital pertinentes à motivação da contratação e da solução adotada, à qualificação técnica, à correta definição do objeto e obrigações contratuais, à apresentação de propostas em planilhas com custos unitários definidos e ao prazo adequado para formulação de propostas.

Na fase de planejamento da contratação pública, o ente fiscalizador apontou que não foram utilizados para a elaboração do instrumento convocatório o “Guia de Controle de Riscos” da Controladoria-Geral do Estado Santa Catarina ou o rol de perguntas e respostas intitulado “Coronavírus – O que pode ser feito pelo gestor público”, publicado pelo Tribunal de Contas, em seu sítio eletrônico, fato que levou a um edital com falhas e lacunas.

Tais constatações indicam que esses possíveis vícios no edital supostamente levaram à apresentação de propostas com níveis de detalhamento diferentes, em afronta à isonomia entre as empresas e à escolha da proposta mais vantajosa, nos termos do artigo 3º caput e §1º, I, da Lei Federal nº. 8.666/93.

Além disso, na Justificativa da Dispensa de Licitação nº 0004/DC/2020 - SGP-e SDC 1262/2020 utilizou-se como fundamento da dispensa tanto o artigo 24, IV, da Lei Federal nº

8.666/93 como o artigo 4º, §1º, da Lei Federal nº. 13.979/2020. Tal situação seria irregular, pois os citados dispositivos tratam de modalidades distintas de dispensa de licitação, com formalidades e procedimentos que não se confundem.

No mais, destacou que a publicação no Diário Oficial do Estado do resultado da cotação (edição nº 21.242 de 09/04/2020) e do extrato do contrato (edição nº 21.247 de 14/04/2020) pela Secretaria de Estado da Defesa Civil não atende integralmente à exigência de transparência da Lei Federal nº 13.979/2020, por restringir a divulgação de informações pertinentes à contratação.

No dia 15 de abril de 2020, o Instituto Nacional de Ciências da Saúde ingressou com novo Mandado de Segurança nº 5008318-43.2020.8.24.0000/SC, tendo sido deferida liminar, determinando que o Governo do Estado de Santa Catarina suspenda a contratação do Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi, e reavalie todas as propostas, sem exigir, nesta fase, detalhamento de custos além daqueles apresentados na proposta, sendo certo que o Atestado de Capacidade Técnica e demais documentos, somente deveriam ser exigidos da proposta vencedora.

Nesse sentido, a administração estadual emitiu o Ofício nº 265/DC/GABC/2020, em 16 de abril de 2020, suspendendo do contrato já firmado com o Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi, contrato nº. 007/DC/2020.

Registra-se ainda que, em 15 de abril de 2020, a Defesa Civil encaminhou ao Tribunal de Contas do Estado, por e-mail, o Ofício nº 255/DC/GABC/2020 com o objetivo de cumprir as exigências da Instrução Normativa n. TC-21/2015.

A Diretoria de Controle de Licitações e Contratações, que integra o Tribunal de Contas, ainda elaborou o parecer DLC - 281/2020, em 16 de abril de 2020. Nesse documento, houve a análise da representação formulada pelo o Instituto Nacional de Ciências da Saúde, que ao final verificou que a documentação carreada aos autos indicava que a desclassificação do Instituto Nacional de Ciências da Saúde não estava amparada em exigências consignadas no instrumento convocatório, em afronta ao artigo 43, § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93 e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, preceituado no artigo 3, da Lei Federal nº 8.666/93.

Além disso, apuraram-se diversas irregularidades no edital e no contrato, entre as quais, cita-se: a motivação da contratação e da solução adotada; a qualificação técnica adequada; a correta definição do objeto e obrigações contratuais; a apresentação das propostas

em planilhas com custos unitários definidos e ao prazo adequado para formulação de proposta.

Tais constatações levaram a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações a sugerir a sustação da Cotação de preço n. 001/2020, com a emissão de alertas e recomendações ao Chefe da Defesa Civil; a conversão do Processo em exame de edital de licitação (LCC), definido na Portaria nº TC-0189/2014, com vistas a viabilizar as determinações relativas às irregularidades apontadas no relatório, seguida da audiência dos responsáveis e notificação do Hospital Psiquiátrico Espírita Mahatma Gandhi para contraditório.

Em 17 de abril de 2020, o processo volta para a consultoria jurídica da Defesa Civil, que emite o Parecer Jurídico nº 080/DC/COJUR/2020. Nesse, tendo em vista os apontamentos formulados pelo TCE-SC e as demandas judiciais questionando o procedimento, sugeriu-se que houvesse a anulação Cotação de preço n. 001/2020, com o reconhecimento do vício do ato administrativo, com o fim de desfazer o ato e os seus efeitos.

Nesse sentido, a administração pública acolhendo os pareceres técnicos elaborados (Parecer Conjunto DGCE/DLC n. 3/2020 e Parecer Jurídico nº 080/DC/COJUR/2020), resolve anular o processo, em razão de que as falhas indicadas poderiam implicar em problemas futuros à Administração Pública, especialmente, dificuldades na fiscalização do contrato.

Por fim, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações (TCE), ainda elaborou o parecer DLC - 362/2020, em 29 de maio de 2020, que determinou o arquivamento do processo, em razão da perda de objeto, pela anulação da Cotação de Preço n. 001/2020.

Sobre a iniciativa, observa-se que em que pesa a existência de reuniões com o ente controlador, a medida em análise apenas foi efetivada com a solicitação da Comissão de Proteção Civil da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, por meio de Ofício de n. 001/2020.

Sobre a interação entre os órgãos, destaca-se a ocorrência de uma reunião preliminar entre o governo do estado e vários outros órgãos, entre eles o TCE. No transcorrer do processo, foram elaborados três pareceres sobre a cotação de preço em análise, sendo apontados vários vícios no processo de cotação de preço conduzido pelo estado. Inclusive, o gestor público utilizou as análises técnicas do Tribunal de Contas para fundamentar a anulação total do processo.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi amplamente divulgada pelos meios de comunicação, assim como foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas.

Além disso, observa-se que houve solicitação para Controladoria Geral do Estado (Atendimento CGE n. 2021027713) que em resposta enviou cópia integral do processo. Assim, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

4.2.2 Dispensa de licitação (MO2)

O Quadro 13 apresenta a síntese da medida orientativa dispensa de licitação (MO2).

Quadro 13 - Dispensa de licitação (MO2)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Legalidade – Contrato
Tipo Medida	Questionário Orientação Técnica
Assunto	Identificação dos elementos que deveriam estar presentes nos procedimentos administrativos de dispensa de licitação destinados ao atendimento da situação de emergência provocada pelo covid-19.
Documento	Orientação Técnica nº 002/2020/CGE
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Tribunal de Contas de Santa Catarina Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

O Tribunal de Contas elaborou um *checklist* com o objetivo de auxiliar os gestores na identificação dos elementos que deveriam estar presentes nos procedimentos administrativos de dispensa de licitação destinados ao atendimento da situação de emergência provocada pelo covid-19.

O material foi elaborado com fundamento no artigo 4º, da Lei Federal n. 13.979/2020, com a simplificação na linguagem utilizada, possibilitando aos gestores a adoção de medidas de tratamento de riscos e maior segurança na tomada de decisão. O questionário

disponibilizado possui 21 perguntas, com duas opções de respostas, sim e não, sendo sua utilização de uso facultativo.

Trata-se de um modelo padrão, que pode ser adaptado de acordo com as especificidades da contratação e as normativas de cada órgão. O preenchimento do campo “observações” destina-se a eventuais anotações referentes ao item, devendo ser utilizada quando o responsável entender necessário destacar alguma circunstância.

Ainda sobre a dispensa de licitação, a Corte de Contas também encaminhou a seus jurisdicionados, material elaborado pela Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina. Trata-se da orientação técnica nº 002/2020, datada de 07 de abril de 2020, na qual se orienta os órgãos e entidades acerca dos principais procedimentos a serem adotados sobre dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública.

Referida orientação técnica traz um *checklist* sobre o procedimento/instrução processual de dispensa de licitação para enfrentamento do coronavírus (covid-19). O questionário disponibilizado possui 26 perguntas, com duas opções de respostas, sim e não, possuindo uma coluna sobre a previsão legal do quesito abordado.

Ressaltou ainda os principais procedimentos a serem adotados sobre dispensa de licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, enquanto perdurar a situação de enfrentamento da covid-19. No mais, recomendou-se que só fossem utilizadas as normas excepcionais quando as aquisições ou contratações que não puderem seguir o rito licitatório por necessidade imediata ou por razões devidamente fundamentadas.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que elaborou as perguntas e disponibilizou essa ferramenta de auxílio aos gestores públicos do Estado.

Foi possível delinear a inexistência de interação entre os órgãos, eis que uma vez disponibilizado o *checklist* o seu preenchimento é atribuição exclusiva do administrador público. Assim, trata-se de medida de orientação passiva, pois não contempla a possibilidade de interação entre o ente fiscalizador e os gestores públicos.

Sobre a publicidade, o questionário e a orientação técnica foram disponibilizadas em *site* específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

Além disso, salienta-se que os dois órgãos de controle, interno e externo, se valeram da mesma medida para auxiliar o gestor público, qual seja, um *checklist* sobre o procedimento de dispensa de licitação. Os quesitos nos dois questionários são similares e com baixo grau de interação antes o órgão de controle e o administrador público.

4.2.3 Rol Perguntas e Respostas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (MO3)

O Quadro 14 apresenta a síntese da medida orientativa rol de perguntas e respostas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (MO3).

Quadro 14 - Rol de perguntas e respostas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (MO3)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Medidas Administrativas
Tipo Medida	Rol Perguntas e Respostas
Assunto	Orientar os gestores públicos nas ações administrativas voltadas ao combate à pandemia causada pelo coronavírus (covid-19)
Documento	Não se aplica
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Tribunal de Contas de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Essa medida buscou 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, para tanto foi elaborado um rol de perguntas e respostas.

A decretação de situação de emergência por parte do Poder Executivo é fundamental para a flexibilização da burocracia imposta à administração pública exigida em tempos normais. Nesse sentido, é recomendável que o Poder legislativo correspondente institua 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, 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.

Foi elaborado em documento único uma relação das perguntas e respostas mais frequentes dirigidas ao Tribunal de Contas de Santa Catarina pelos seus jurisdicionados, envolvendo seis áreas temáticas, quais sejam: atos de pessoal, aquisições e contratações públicas, gestão fiscal, remessa de dados e informações ao Tribunal de Contas, prazos internos dos órgãos e merenda escolar.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que elaborou o rol de perguntas e resposta e disponibilizou essa ferramenta de auxílio aos gestores públicos do Estado.

Sobre a interação entre os órgãos, foi notável a inexistência de interação entre os órgãos, pois uma vez disponibilizado o documento cabe ao gestor realizar a consulta do material elaborado e sanar suas dúvidas. Assim, trata-se de medida de orientação passiva, pois não contempla a possibilidade de inteiração entre o ente fiscalizador e os gestores públicos.

Sobre a publicidade, o rol perguntas e respostas foi disponibilizado em *site* específico, criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

4.2.4 Mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação (MO4)

O Quadro 15 apresenta a síntese da medida orientativa mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação (MO4).

Quadro 15 - Mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação (MO4)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Educação
Tipo Medida	Ofício Circular Cartilha
Assunto	Auxiliar na mitigação dos efeitos negativos da suspensão das aulas para a

	mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação.
Documento	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/5/2020
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Diretoria de Atividades Especiais/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Essa medida culminou com a edição do Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/5/2020, que continha as orientações aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Catarinense, em consonância com a Nota Técnica CTE-IRB n. 01/2020 exarada pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa, para auxiliar na mitigação dos efeitos negativos da suspensão das aulas para a mitigação dos impactos negativos gerados pelo novo coronavírus na educação.

No Ofício foram elaboradas várias orientações acerca das ações que poderiam ser empreendidas pelas redes públicas durante o período de isolamento social e após a retomada das aulas presenciais, como exemplo cita-se as seguintes orientações: (i) garantir o acesso dos alunos aos conteúdos de aula mediante ferramentas de ensino a distância e (ii) acompanhar como será viabilizada a alimentação dos alunos, em havendo extensão no período escolar para cumprir com o previsto nos artigos dos artigos 24, I, § 1º e 31, II, da LDB e artigo 1º, caput, da Medida Provisória nº 934, de 2020.

Além do Ofício, o Tribunal de Contas do Estado realizou um levantamento também considerando a Nota Técnica CTE-IRB 01/2020 do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa. Nessa nota técnica, houve a recomendação para que os Tribunais de Contas buscassem informações a respeito das ações empreendidas pelas redes estaduais e municipais durante o período de isolamento social e suspensão das aulas presenciais, visando garantir o acesso dos alunos aos conteúdos curriculares mediante ferramentas de ensino a distância.

A pesquisa foi realizada pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE), que integra o Tribunal de contas, por meio de questionário *on-line* aplicado nos 295 municípios catarinenses, no interregno de 28/04/2020 até 06/05/2020. Apenas dois municípios não responderam à pesquisa.

O questionário *on-line* enviado para as Secretarias de Educação de todos os 295 municípios catarinenses foi dividido em nove tópicos, quais sejam, alimentação; oferta de educação; educação infantil; ensino fundamental; disponibilidade de recursos e acesso à educação [a distância]; interação e bem-estar da comunidade escolar; planejamento de retomada do ensino presencial; contratos e contribuição final e agradecimento.

As respostas encaminhadas por 293 municípios foram analisadas em seu conjunto com o objetivo de identificar em que pontos os municípios carecem de ações e orientação para os temas apontados.

Finalizado o levantamento, o Tribunal de Contas do Estado elaborou uma cartilha, na qual apresenta uma versão resumida da pesquisa realizada acerca da situação da educação nas redes municipais de ensino durante a pandemia provocada pelo novo coronavírus, causador da doença covid-19. As orientações apresentadas na cartilha decorrem das respostas de 99% do público de interesse e objetivam auxiliar o gestor público de educação durante o período de suspensão das aulas presenciais, bem como no planejamento da retomada dessas atividades.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa, havendo adesão do Tribunal de Contas do Estado a medida proposta.

Nesta direção, houve interação entre os órgãos envolvidos, pois primeiro houve a preocupação em informar os gestores através de ofício, em sequência foi feita uma pesquisa por meio de questionário entres os administradores, gerando, ao final, uma cartilha sistematizada sobre o tema.

Sobre a publicidade, o ofício circular e a cartilha foram disponibilizados em site específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

4.2.5 Aquisição de *kits* de diagnóstico do novo coronavírus (MO5)

O Quadro 16 apresenta a síntese da medida orientativa aquisição de *kits* de diagnóstico do novo coronavírus (MO5).

Quadro 16 - Aquisição de *kits* de diagnóstico do novo coronavírus (MO5)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Legalidade – Contrato
Tipo Medida	Ofício Circular
Assunto	Orientações acerca da aquisição de <i>kits</i> de diagnóstico do novo coronavírus, a qual se estenderia aos demais insumos necessários à prevenção e ao

	combate da pandemia.
Documento	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/10/2020
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Presidência do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A edição do Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/10/2020 continha orientações acerca da aquisição de *kits* de diagnóstico do novo coronavírus, a qual se estenderia aos demais insumos necessários à prevenção e ao combate da pandemia.

O ofício ressaltou que a Lei Federal n. 13.979/2020, em seu artigo 4º, autoriza que as aquisições de bens destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus sejam realizadas por meio de dispensa de licitação. No entanto, orientou-se que, ao verificar a necessidade de aquisição de *kits* de diagnóstico da doença, seja avaliada a possibilidade da realização de licitação na modalidade de pregão.

Essa análise seria necessária pois as aquisições realizadas por intermédio de contratos oriundos de procedimento licitatório, em que haja efetiva disputa de preços, tendem a gerar aquisições mais vantajosas ao poder público. Destaca-se que, por força do previsto no artigo 4º, da Lei Federal nº. 13.979/2020, nos casos de realização de pregão presencial ou eletrônico, os prazos do procedimento licitatório serão reduzidos pela metade com a finalidade de dar agilidade.

Acrescenta-se, ainda, que dada a amplitude de fornecedores, bem como a limitação de circulação de pessoas, a adoção do pregão em sua forma eletrônica privilegia a busca de preços mais vantajosos, assegura a isonomia entre os participantes e atende às medidas sanitárias restritivas impostas em função da pandemia. Nesse contexto, a contratação direta, por meio de dispensa de licitação, poderia ser utilizada para suprir as necessidades da Administração Pública enquanto se organiza o procedimento licitatório.

Pelo exposto, o Tribunal de Contas recomendou que fosse adotada como boa prática a adoção de procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico para a aquisição de *kits* de diagnóstico da doença.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que elaborou o ofício informativo e disponibilizou essa ferramenta de auxílio aos gestores públicos do Estado.

Se percebeu uma inexistência de interação entre os órgãos, uma vez que disponibilizado o documento cabe ao gestor realizar a consulta do material elaborado e sanar

suas dúvidas. Assim, trata-se de medida de orientação passiva, pois não contempla a possibilidade de inteiração entre o ente fiscalizador e os gestores públicos.

Sobre a publicidade, o ofício circular foi disponibilizado em site específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

4.2.6 Disponibilização do e-mail (MO6)

O Quadro 17 apresenta a síntese da medida orientativa disponibilização do e-mail (MO6).

Quadro 17 - Disponibilização do e-mail (MO6)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Legalidade – Contrato
Tipo Medida	E-mail
Assunto	Disponibilização de e-mail para envio de dúvidas sobre a realização de compras, serviços e obras em caráter emergencial.
Documento	Não se aplica
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Tribunal de Contas de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina disponibilizou em maio de 2020 um canal de comunicação eletrônico com o gestor público. A comunicação ocorreria através do e-mail: dgce@tcsc.tc.br. Essa medida foi voltada para os gestores públicos, que poderiam enviar mensagem eletrônica com dúvidas sobre a realização de compras, serviços e obras em caráter emergencial.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que disponibilizou o correio eletrônico como meio de sanar dúvidas dos gestores públicos.

Sobre a interação entre os órgãos, notou-se que houve a interação entre os órgãos, eis que se trata de ferramenta eletrônica utilizada para viabilizar a troca de informações entre o ente fiscalizador e os entes controlados.

Sobre a publicidade, o e-mail foi disponibilizado em site específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise.

4.2.7 Transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19 (MO7)

O Quadro 18 apresenta a síntese da medida orientativa transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19 (MO7).

Quadro 18 - Transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19 (MO7)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Legalidade – Contrato
Tipo Medida	Nota Técnica
Assunto	Orienta sobre a necessidade de que a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus seja imediatamente disponibilizada em sítio oficial na rede mundial de computadores.
Documento	Nota Técnica nº 01/2020
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina Tribunal de Contas de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Trata-se de nota técnica nº 01/2020, elaborada pela Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina, com adesão dos seguintes órgãos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Ministério Público Federal, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público de Contas do Estado de Santa Catarina, seu objetivo é orientar os gestores públicos acerca da transparência ativa durante o período da pandemia de covid-19.

A nota técnica orienta que os gestores públicos municipais deem cumprimento ao disposto no artigo 4º, § 2º, da Lei Federal nº 13.979/2020, de forma que a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública

decorrente do coronavírus seja imediatamente disponibilizada em sítio oficial na rede mundial de computadores.

Ainda, ressalta-se a observância dos seguintes requisitos:

- ser disponibilizada em sítio oficial específico: seção especial da página *web* governamental ou portal da transparência, ficando acessível a partir da página inicial mediante banner ou outra solução que lhe dê destaque de fácil identificação para as aquisições e contratações decorrentes do enfrentamento da epidemia de covid-19, garantindo a padronização de seu conteúdo;
- estabelecer relação entre os dados dos gastos (contrato, empenho, etc.) ao processo administrativo referente à aquisição, quando existente na versão digital, permitindo acesso público a todas as peças antecedentes e posteriores à contratação;
- atender os requisitos do § 3º do artigo 8º da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em especial a autenticidade, integridade e atualidade das informações;
- constar o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor total, o objeto e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa da Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina, havendo adesão de vários órgãos públicos, inclusive o Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, identificou-se a inexistência de interação entre os órgãos, pois uma vez disponibilizado o documento cabe ao gestor realizar a consulta do material elaborado e sanar suas dúvidas. Assim, trata-se de medida de orientação passiva, pois não contempla a possibilidade de inteiração entre o ente fiscalizador e os gestores públicos.

Sobre a publicidade, a nota técnica foi disponibilizada em site específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público, não havendo necessidade de solicitação por parte dos interessados. Nesse sentido, sobre o conteúdo divulgado tem-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise.

4.2.8 Vacinação contra a covid-19 (MO8)

O Quadro 19 apresenta a síntese da medida orientativa vacinação contra a covid-19 (MO8).

Quadro 19 - Vacinação contra a covid-19 (MO8)

Aspectos	Descrição
Período	Indeterminado
Área	Saúde
Tipo Medida	Ofício Circular Questionário
Assunto	Orientação sobre as ações que envolvem o planejamento, a execução e o controle da campanha de vacinação contra a Covid-19.
Documento	Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/4/2021 Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/5/2021
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Presidência do Tribunal de Contas de Santa Catarina

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A Corte de Contas Estadual emitiu o ofício circular TCE/SC/GAP/PRES/4/2021, no qual destaca a necessidade de atenção dos gestores públicos nas ações que envolvem o planejamento, a execução e o controle da campanha de vacinação contra a covid-19, sobretudo em face da quantidade insuficiente de vacinas para imunização integral da população.

Nesse documento, informou-se ao gestor público a instauração de procedimento de levantamento, que tem como objetivo avaliar, por meio de cruzamento de dados e outras ações de controle, o cumprimento dos procedimentos e critérios de vacinação contra a covid-19.

Alertou-se sobre a necessidade de cumprimento do Plano de Nacional de Imunização (PNI), bem como a adoção de providências para impedir que sejam vacinadas pessoas que não pertencem aos grupos prioritários em cada fase da imunização.

Houve a emissão do Ofício Circular TCE/SC/GAP/PRES/5/2021, no qual o Tribunal de Contas em consonância à Recomendação CNPTC N° 4/2021, do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, solicitou aos administradores públicos o preenchimento e a remessa dos questionários eletrônicos padronizados sobre planejamento e execução da campanha de vacinação.

A recomendação do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas tinha como objetivo fomentar a adesão ao *Hotsite* Nacional dos Tribunais de Contas para transparência e compartilhamento das ações de fiscalização relacionadas à campanha de vacinação contra a covid-19 e a aplicação dos questionários padronizados para mapeamento do planejamento e execução da campanha nos municípios brasileiros.

Esses questionários deveriam ser devolvidos ao Tribunal de Contas até a data limite de 15/4/2021, sendo divididos em dois questionários eletrônicos padronizados, a saber:

- Questionário 1 - Pré-campanha/Planejamento: objetiva mapear e conhecer os planos municipais para a operacionalização da campanha de vacinação contra a covid-19, bem como servir como um roteiro orientativo para os municípios que não formalizaram o seu planejamento; e

- Questionário 2 - Campanha de vacinação/Execução: objetiva mapear e conhecer os procedimentos e as ações para execução da campanha de vacinação contra a covid-19 nos municípios, independentemente da existência/publicação de um plano formal para a campanha municipal.

A ação tinha como objetivo à formação de banco consolidado para fins de maior visibilidade às ações de controle realizadas e de disseminar as boas práticas identificadas quanto à campanha de vacinação contra a covid-19. Os resultados dessa medida poderiam ser repassados às equipes técnicas do Tribunal de Contas para subsidiar as ações de fiscalização, além do compartilhamento da informação com os gestores das unidades sob jurisdição e divulgação à sociedade.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, havendo apenas adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, identificou-se a existência de interação, pois além do envio de ofícios, houve a utilização de questionário padronizado enviado aos gestores, com o intuito de obter de informação sobre a realidade no Estado.

Sobre a publicidade, o ofício e o questionário padronizado foram disponibilizados em site específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer interessado, não havendo necessidade de solicitação. Entretanto, salienta-se que o conteúdo divulgado não abarca o resultado da pesquisa realizada, logo se verifica que houve a divulgação parcial da medida orientativa em análise.

4.2.9 Remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 (MO9)

O Quadro 20 apresenta a síntese da medida orientativa remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 (MO9).

Quadro 20 - Remuneração de leitos de UTI destinados a pacientes de covid-19 (MO9)

Aspectos	Descrição
Período	18/02/2021 até 02/04/2021
Área	Legalidade - Contratos
Tipo Medida	Consulta Formal
Assunto	Consulta sobre forma de remuneração aos prestadores de serviço contratados para implementarem leitos de UTI a usuários com suspeita ou diagnóstico de covid-19.
Documento	Processo @CON 2100101930
Fonte	Site TCE/SC
Responsável	Diretoria de Contas de Gestão/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A Secretaria de Estado da Saúde protocolou consulta formal no Tribunal de Contas, inscrita sob o protocolo nº. 2059/2021. Esse protocolo gerou o processo CON 21/000101930, que tinha como tema “Consulta sobre forma de remuneração aos prestadores de serviço contratados para implementarem leitos de UTI a usuários com suspeita ou diagnóstico de covid-19”, sendo designado como relator o Sr. Herneus João de Nadal.

Em decisão definitiva, o relator esclareceu que o valor contratado por gestores locais do Sistema Único de Saúde (SUS) por leito de UTI para pacientes com covid-19 ou suspeita da doença deveriam ser definidos com base nos parâmetros do Ministério da Saúde, sendo possível desconsiderar a tabela do órgão federal quando for comprovada a inviabilidade de contratação por tais valores, obedecidos os princípios da razoabilidade e da transparência e os demais que norteiam a Administração Pública.

Ainda, salientou que a quantidade de leitos contratados deveria ser fundamentada em estudos que identificassem a necessidade com base na evolução dos casos de covid-19, devendo ser reavaliada periodicamente. Os leitos de UTI deveriam estar vinculados exclusivamente aos contratados e voltados unicamente para o atendimento de pacientes com suspeita ou diagnóstico de covid-19.

Sobre o pagamento por leitos disponibilizados com recursos próprios, o relator informou que nessa condição não se pode custear o período em que o leito for financiado com recursos repassados pela União. No caso do pagamento por leitos disponibilizados – tanto habilitados não utilizados, como leitos não habilitados - os mesmos devem ser mantidos sob a administração do gestor local do SUS e ficar disponíveis para a central de regulação competente durante todo o período do contrato e em condições de receber pacientes encaminhados a qualquer momento.

Quanto ao questionamento sobre a utilização de recursos recebidos da União para custeio de leito de UTI para atendimento a pacientes covid-19, o relator informou que tal demanda compete ao Ministério da Saúde, motivo pelo qual recomendou o encaminhamento da dúvida aquele órgão federal.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa da Secretaria de Estado da Saúde, que protocolou consulta formal junto a Corte de Contas.

Sobre a interação entre os órgãos, notou-se um alto nível de interação entre os órgãos envolvidos, pois a medida consiste em uma consulta técnica formal sobre a remuneração de leitos de UTI no Estado.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa consulta formal foi disponibilizada em *site* específico criado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, sendo facilmente acessado por qualquer gestor público. Nessa notícia, foi indicado o número do processo, o que viabilizou aos interessados a consulta na íntegra do processo também no site do Tribunal de Contas. Sobre o conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida orientativa em análise, já que foi disponibilizada a decisão definitiva da consulta realizada.

4.3 MEDIDAS FISCALIZATÓRIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DE SANTA CATARINA DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA EM FACE DA ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

Essa seção apresenta a análise das medidas de cunho fiscalizatório adotadas pelo Tribunal de Conta do Estado de Santa Catarina no período de vigência do Estado de Calamidade pública.

4.3.1 Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia (MF2)

O Quadro 21 apresenta a síntese da medida fiscalizatória atuação dos jurisdicionados no período de pandemia (MF2).

Quadro 21 - Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia (MF2)

Aspectos	Descrição
Período	02/10/2020 até 03/08/2021
Área	Medidas Administrativas
Tipo Medida	Auditoria Operacional
Assunto	Atuação dos jurisdicionados no período de pandemia. Auxílio às ações de fiscalização dos TCs.
Documento	Processo @LEV 20/80032407
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Atividades Especial/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

O Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) recomendou a aplicação de questionário nos estados e municípios brasileiros para obtenção de informações a respeito de suas atuações no período de pandemia. Essa medida foi chamada de “Sistema Nacional de Questionários Eletrônicos – SINAQUE – COVID-19”.

O objetivo da ação era disponibilizar questionário padronizado, solicitando a colaboração de todos os Tribunais de Contas em utilizá-lo aplicando aos seus jurisdicionados. Posteriormente, deveria ser realizada a divulgação de dados nacionais sobre a atuação dos jurisdicionados das Cortes de Contas no período de pandemia, com a intenção de viabilizar a consulta das informações coletadas, fomentando o controle social.

A pesquisa era composta de questões que se referiram às ações que foram desenvolvidas frente a pandemia, considerando o levantamento das áreas e populações com maior risco de infecção, número de afetados, infraestrutura da saúde, garantias de entrega de equipamentos de proteção individual (EPIs) aos profissionais que atuam na área de saúde, fomento de políticas de incentivo e preservação da atividade econômica e garantia de renda.

Além desses assuntos, questionou-se sobre a transparência das receitas e despesas relacionadas ao combate da pandemia, às políticas públicas de prevenção à violência doméstica, especialmente contra a mulher, a criação de ações para enfrentar as notícias falsas relacionadas a covid-19, veiculadas principalmente nas redes sociais.

Nesses termos, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina aderiu ao Sistema Nacional de Questionários Eletrônicos – SINAQUE – COVID-19, solicitando ao Governo do Estado e a cada uma das 295 unidades municipais de Santa Catarina que respondessem o questionário eletrônico no período de 22/06/2020 a 29/07/2020.

A pesquisa foi realizada em duas etapas, sendo a primeira etapa composta de 21 questões e a segunda composta por 29 questões. Os dados levantados a partir da tabulação das repostas apresentadas pelo Estado e pelos 295 municípios possibilitariam medir o esforço das gestões estadual e municipal em implantar ações e, a partir disso, proporcionar ao Tribunal de Contas a análise da pertinência de se planejar e executar ações em conjunto com Tribunais de outros estados que também participaram da pesquisa.

No Estado de Santa Catarina houve expressiva adesão à pesquisa, uma vez que 91,86% das unidades municipais (271 dos 295 municípios) e o Governo do Estado de Santa Catarina responderam 100% das questões formuladas. O resultado completo da pesquisa encontra-se disponível no painel de visualização (<https://sinaque.herokuapp.com/stats/>).

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, havendo apenas adesão do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, é perceptível a existência de interação, pois houve a utilização de questionário padronizado enviado aos gestores, com o intuito de obter de informação sobre a realidade no Estado.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020b), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de

solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado o relatório final da pesquisa realizada.

4.3.2 Kits de merenda escolar (MF3)

O Quadro 22 apresenta a síntese da medida fiscalizatória *kits* de merenda escolar (MF3).

Quadro 22 - *Kits* de merenda escolar (MF3)

Aspectos	Descrição
Período	24/09/2020 até 13/07/2022
Área	Educação
Tipo Medida	Auditoria Operacional
Assunto	Qualidade nutricional e quantidade de alimentos que compõem o <i>kit</i> de alimentação escolar ofertado pela Secretaria de Estado da Educação (SED) durante o período de suspensão das aulas presenciais
Documento	Processo @LEV 20/80029953
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Atividades Especial/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida versa sobre a 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).

O tema ganhou destaque sob a perspectiva do direito à alimentação dos estudantes da rede pública, antes garantido pela merenda escolar, cofinanciada com recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo este um direito fundamental constitucional, previsto no artigo 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Nesses termos, foi editada a Lei Federal nº 13.987/2020, que inseriu o artigo 21-A, na Lei Federal nº 11.947/2009, que autorizou a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos.

Regulamentando referida norma, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) editou a Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020, que disciplinou a distribuição de gêneros alimentícios já adquiridos antes da suspensão das aulas e os que vierem a ser adquiridos nesse momento mediante processos licitatórios ou chamadas públicas da agricultura familiar aos responsáveis pelos alunos da educação básica das redes públicas, com uso dos recursos do PNAE.

Salienta-se que a distribuição deveria acontecer na forma de *kits* alimentares, observados os valores *per capita* adequado à faixa etária do estudante, de acordo com o período educacional que estaria sendo atendido na unidade escolar.

Nesse contexto, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina encaminhou o ofício nº. 149/2020, em 24/07/2020, solicitando ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina que verificasse as quantidades e a qualidade nutricional dos produtos e a periodicidade das entregas dos “*kits* da merenda escolar” fornecidos às famílias de estudantes da rede estadual.

Nesses termos, houve a instauração de auditoria operacional, momento que o corpo técnico da Corte de Contas buscou informações no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Educação acerca da composição dos cardápios de merenda escolar e *kits* de alimentação escolar distribuídos após a suspensão das aulas presenciais, bem como do cronograma de distribuição.

Em 13/08/2020, houve uma reunião com representantes da Secretaria de Educação, com o objetivo de apresentar o objeto e a equipe de fiscalização e entender como se deu a escolha dos alimentos que compunham os *kits*, a logística e o cronograma de distribuição.

Frente à complexidade do tema, optou-se pela contratação de Nutricionista para a aferição da qualidade nutricional dos *kits* de alimentação distribuídos pela Secretaria de Estado da Educação, pois a elaboração de cardápios é atividade de competência exclusiva de profissional formado em Nutrição, com o devido registro no órgão de classe.

Em conclusão, ponderou-se que a Resolução FNDE nº 02/2020 que dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – covid-19 permite a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos deste Programa a

estudantes das redes públicas de ensino, mediante a observância de critérios, os quais não foram integralmente observados pela Secretaria de Estado da Educação.

Os *kits* de alimentação escolar não se encontram adequados no tocante à qualidade nutricional preconizada pelas Resoluções FNDE nº 26/2013 e 06/2020, bem como o cronograma de distribuição de entrega dos *kits* de alimentação escolar revela que a oferta de alimentos não está ocorrendo regularmente, podendo acarretar em sérias carências nutricionais dos estudantes da rede estadual de ensino que dependiam da merenda escolar para ter garantida alimentação de qualidade.

A Diretoria de Atividades Especiais recomendou à Secretaria de Estado da Educação que fosse reformulada a composição do *kit* de alimentação escolar de modo a atender às necessidades nutricionais no tocante a macronutrientes e micronutrientes, conforme padrões estabelecidos pelas Resoluções FNDE nº 26/2013 e 06/2020 e fosse efetuada a entrega mensal do *kit* de alimentação escolar até que todos os alunos da rede estadual de ensino possam retornar às aulas presenciais.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina que encaminhou o Ofício nº. 149/2020 ao Tribunal de Contas do Estado, solicitando a verificação da regularidade na merenda escolar distribuída na rede de ensino estadual.

Sobre a interação entre os órgãos, verificou-se a existência de certa interação, já que houve reunião entre o órgão de controle e o gestor público.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado o relatório final da pesquisa realizada.

4.3.3 Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19 (MF4)

O Quadro 23 apresenta a síntese da medida fiscalizatória proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19 (MF4).

Quadro 23 - Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de covid-19 (MF4)

Aspectos	Descrição
Período	04/10/2020 até 15/06/2021
Área	Medidas Administrativas
Tipo Medida	Levantamento
Assunto	Proteção social à população em situação de rua no contexto da pandemia de Covid-19.
Documento	Processo @LEV 20/80032580
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Atividades Especial/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Tendo em vista que as pessoas que se encontram em situação de rua demonstram maior vulnerabilidade e o risco social, cabe ao Poder Público efetivar meios para garantir a proteção social a essa população. Para garantir a referida proteção social, o Poder Público utiliza o Sistema Único de Assistência Social, que conta com serviço especializado para pessoas em situação de rua, serviço especializado em abordagem social, serviço de acolhimento, entre outros.

A Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania expediu a Portaria nº 69, de 14 de maio de 2020, com recomendações gerais para a garantia de proteção social à população em situação de rua. De forma similar, a Diretoria de Assistência Social da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Estado de Santa Catarina publicou a orientação SDS nº 04/2020, em 25 de março de 2020, com orientações aos gestores e técnicos municipais acerca do atendimento à população em situação de rua.

Iniciado o levantamento, foram realizadas reuniões com os responsáveis e técnicos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Secretaria Municipal de Assistência Social de Florianópolis nas datas, respectivamente, de 19.08.2020 e 18.08.2020, nas quais foram abordados os principais impactos e desafios na área de assistência social, especialmente, em relação à população em situação de rua no contexto da pandemia.

A partir disso, foi elaborado um questionário aplicado a nível Municipal, sendo selecionados os Municípios com 50 ou mais pessoas em situação de rua, resultando em uma amostra com 19 redes municipais de assistência social, dentro de um universo de 143 Municípios que possuem população em situação de rua, o que representou mais de 80% de

toda essa população presente no Estado de Santa Catarina. Tais dados foram obtidos através da Diretoria de Assistência Social do Estado.

O questionário abordou os seguintes tópicos: gestão; orçamento; planejamento; serviços essenciais na pandemia; serviço especializado para pessoas em situação de rua e unidades descentralizadas; serviço especializado em abordagem social; e serviço de acolhimento.

Em 18/09/2020 foi realizada visita *in loco* em um dos espaços que prestam o serviço à população em situação de rua no Município de Florianópolis, a Passarela da Cidadania. Nesse local, observou-se a estrutura e a forma de prestação do serviço, no que se refere à disponibilização de alimentação, serviços de higiene pessoal, espaço para pernoite, espaço para guardas de pertences, espaço para higienização de roupas e realização de atividades complementares.

Segundo o levantamento realizado, o Estado de Santa Catarina possui aproximadamente 5.000 pessoas em situação de rua registradas pela rede socioassistencial, as quais, na maioria dos casos (88%), vivem com renda familiar de até R\$ 89,00, conforme dados da Diretoria de Assistência Social do Estado, em março de 2020.

Como resultado, a medida evidenciou que ocorreu aumento da população em situação de rua após a pandemia em 53% dos municípios pesquisados, exigindo mais ações do Poder Público. Para enfrentamento dessa situação, 47% dos municípios informaram que ocorreu incremento do orçamento municipal da assistência social, 95% receberam repasse de recursos federais e 89% de recursos estaduais. Por outro lado, 26% dos municípios não realizaram plano de contingência ou diagnóstico socioterritorial, estudos que tenderiam a aperfeiçoar a aplicação dos recursos.

Quanto à estrutura e aos serviços especializados, observou-se que apenas nove municípios contam com serviço especializado para pessoas em situação de rua, sendo que a mesorregião do oeste ficou desamparada de tal serviço e, dentre os Municípios que contêm tal serviço, 44% não articulam com órgãos para preparação e capacitação ao trabalho, fator extremamente relevante para a busca da autonomia das pessoas em situação de rua.

Notou-se que 95% dos municípios contam com serviço de abordagem social e 74% com serviço de acolhimento para população em situação de rua, com capacidade total de 868 pessoas, o que representa uma cobertura de aproximadamente 24% da população em situação de rua dos municípios que ofertam o acolhimento e 22% da população em situação de rua

total dos jurisdicionados participantes do levantamento, com baixo percentual (10%) na mesorregião norte.

No tocante aos serviços básicos a serem oferecidos durante a pandemia, verificou-se que 100% dos municípios ofertam máscaras faciais à população em situação de rua; 89% disponibilizam alimentação, água potável, produtos de higiene e limpeza, vestuário, espaços e materiais para higiene pessoal; 84% oferecem álcool gel e benefícios eventuais; 79% ofertam espaço e materiais para higienização de roupas; e 74% prestam serviços de acolhimento, moradia provisória ou alojamento.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Percebe-se que houve uma interação inicial entre os órgãos envolvidos, por meio da realização de duas reuniões entre o ente de controle e o gestor público. Ainda, houve a elaboração de questionário enviado aos gestores, com o intuito de obter de informação sobre a realidade no Estado. Por fim, houve a visita realizada *in loco* na Passarela da Cidadania em Florianópolis.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado o relatório final da pesquisa realizada.

4.3.4 Estudo sobre a “Curva da covid-19” (MF5)

O Quadro 24 apresenta a síntese da medida fiscalizatória estudo sobre a “Curva da covid-19” (MF5).

Quadro 24 - Estudo sobre a “Curva da covid-19” (MF5)

Aspectos	Descrição
Período	19/05/2020 até 09/07/2021
Área	Saúde
Tipo Medida	Auditoria
Assunto	Estudo sobre a “Curva da covid-19”

Documento	Processo RLA 20/00218266
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Atividades Especial/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

Essa medida consiste no agrupamento de três relatórios de levantamento elaborados pela Diretoria de Atividades Especiais (DAE) no ano de 2020, que apresentam projeções de contaminação e mortalidade por covid-19 voltadas especificamente para o caso do Estado de Santa Catarina.

O primeiro levantamento, datado de 12 de abril de 2020, apresenta análises descritivas de variáveis municipais que podem ser entendidas como relacionadas com fatores de risco da covid-19 e também apresenta estimações de casos e mortes para as semanas seguintes a data de entrega do relatório. Utilizou-se como variáveis a população, grupo de risco, densidade populacional, leitos hospitalares, clima e circulação de pessoas nas projeções.

Nesse sentido, estimou-se que seriam aproximadamente 120 mortes até o dia 24 de abril de 2020 e 2.600 casos confirmados até dia 02 de maio de 2020, sendo que no levantamento alertou-se que eram as ações que foram e estavam sendo tomadas pelos gestores públicos e pela população que iriam determinar a real curva de contágio do estado.

Além disso, o primeiro levantamento também forneceu uma análise de vulnerabilidade municipal a severidades da covid-19 com base em dados de idade média, óbitos e internações de doenças respiratórias, circulatórias e neoplasias.

O segundo levantamento, datado em 11 de maio de 2020, forneceu atualizações de projeções de contaminação e mortalidade por covid-19 em Santa Catarina, baseando-se na mesma metodologia utilizada no primeiro levantamento. Esse levantamento estimou que seriam, aproximadamente, 7.400 casos confirmados e 88 mortes até o dia 30 de maio de 2020. Caso isso se concretizasse, estimava-se que o pico de ocupação dos leitos bloqueados para a covid-19 seria próximo de 30% em um cenário onde a proporção de casos confirmados por faixa etária permanecesse constante.

Por sua vez, o terceiro levantamento, datado em 29 de junho de 2020, além de novamente atualizar as previsões de casos e mortes para o estado, também demonstrou uma avaliação de efetividade das medidas de combate à covid-19 nas macrorregiões de saúde do Estado, assim como uma estimativa estadual de casos e mortes da doença para as próximas semanas epidemiológicas.

O relatório estimou que o estado teria aproximadamente até o dia 14 de julho de 2020, 35.215 casos confirmados e 489 mortes. O relatório também apontou que quase 70% dos registros de casos pela Secretaria de Estado da Saúde (SES) constavam como pacientes sintomáticos e que o tempo médio de internação de pacientes da covid-19 em UTIs de Santa Catarina era de 12,84 dias. Ainda, 6,08% dos casos confirmados levaram à internação e 1,96% dos casos foram para a UTI.

Os levantamentos acima citados foram construídos com base no método estatístico comparativo com o ocorrido em outros países e locais, denominado de “Controle Sintético”. Segundo os técnicos responsáveis pelo levantamento, o método de controle sintético torna-se atrativo para avaliar e estimar a contaminação e mortalidade da covid-19 em Santa Catarina uma vez que se dispõe de dados capazes de traçar perfis geodemográficos das localidades analisadas (população, densidade, grupo de risco, temperatura média, além de tráfego aéreo e leitos hospitalares) que são correlacionadas ao contágio e à mortalidade da covid-19 e que posteriormente são utilizadas para construção do controle sintético.

Em virtude desse entendimento, os levantamentos adotam uma extensa base de dados, compondo-se das seguintes variáveis: porcentagem da população com mais que 65 anos de idade; população do país/região; população da maior cidade do país/região; densidade populacional do país/região; densidade populacional da maior cidade do país/região; tráfego anual de passageiros em transportadoras aéreas registradas, incluindo passageiros domésticos e internacionais; leitos hospitalares para cada mil habitantes e temperatura média do mês de março para a maior cidade do país/região.

Já os dados de casos confirmados e mortes foram extraídos de *sites* oficiais dos Ministérios da Saúde dos países, de órgãos federais de controle de doenças, da Organização Mundial de Saúde ou de painéis interativos de acompanhamento da doença. Os dados referentes às variáveis explicativas foram retirados da biblioteca *The World FactBook* da CIA (*Central Intelligence Agency*) ou de tabelas disponíveis no *site* Wikipedia.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, se reconheceu que não houve interação entre os órgãos envolvidos, eis que os dados utilizados na pesquisa foram acessados em sites oficiais dos Ministérios da Saúde dos países, de órgãos federais de controle de doenças, da Organização Mundial de Saúde ou de painéis interativos de acompanhamento da doença. Os

dados referentes às variáveis explicativas foram retirados da biblioteca *The World FactBook* da CIA (*Central Intelligence Agency*) ou de tabelas disponíveis no *site* Wikipedia.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foram disponibilizados os levantamentos parciais e o relatório final da pesquisa.

4.3.5 Educação/Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (MF6)

O Quadro 25 apresenta a síntese da medida fiscalizatória educação/interdisciplinaridade e evidências no debate educacional (MF6).

Quadro 25 - Educação/Interdisciplinaridade e evidências no debate educacional (MF6)

Aspectos	Descrição
Período	10/10/2020 até 01/03/2021
Área	Educação
Tipo Medida	Levantamento Cartilha
Assunto	Realizar ações, atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica a fim de minimizar os impactos negativos na educação em razão das ações de enfrentamento ao novo coronavírus.
Documento	Processo @LEV 20/80035333
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria Atividades Especial/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida versa sobre o projeto “A Educação Não Pode Esperar”, fruto de parceria entre o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa e a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), ocorrida por meio do termo de cooperação técnica nº 01/2020, autorizado por meio do memorando DAE nº 013/2020, de 22 de setembro de 2020.

Referido projeto buscava realizar ações, atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica a fim de minimizar os impactos negativos na educação em razão das ações de enfrentamento ao novo coronavírus. O projeto lançou uma proposta de

cooperação e atuação conjunta do Instituto Rui Barbosa e a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional com os Tribunais de Contas brasileiros. A essa parceria, aderiram 22 Tribunais de Contas Estaduais, além de três Tribunais de Contas com jurisdição exclusiva nas esferas locais e um Tribunal de Contas de Município. Ao todo, a amostra que compôs o estudo era formada por 249 redes de ensino, de todas as regiões do País, sendo 232 municipais e 17 estaduais.

Entre os meses de maio e junho de 2020, os Secretários de Educação dos Municípios selecionados e dos Estados, ou técnicos das Secretarias por eles designados, responderam a questionários on-line e participaram de entrevistas via telefone ou videoconferência. As redes de ensino compartilharam as ações adotadas no tocante às esferas: distribuição dos alimentos destinados à merenda escolar; estratégias e ferramentas de ensino remoto adotadas neste momento; e preparação para a volta às aulas presenciais. A partir desses materiais, técnicos dos Tribunais de Contas preencheram fichas de observação, que foram analisadas pelo Instituto Rui Barbosa e a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE).

Como resultado do projeto foram produzidos dois relatórios, um a nível nacional e outro a nível estadual, os quais abordaram os seguintes aspectos: a utilização dos recursos financeiros voltados a educação; a observância da legislação que autoriza a distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos estudantes da rede pública que tiveram as aulas suspensas; as ações das redes de ensino durante o período de isolamento social; assim como o planejamento dessas redes para o período de volta às aulas.

O resultado foi compilado e organizado, em formato de cartilha digital, sendo disponibilizada no site do Instituto Rui Barbosa. Esse material aborda as práticas pedagógicas durante o período de suspensão das aulas presenciais, o suporte e formação dos professores, a orientações aos responsáveis pelos estudantes, o planejamento para a volta às aulas e a distribuição de alimentos ou vouchers às famílias dos estudantes.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Instituto Rui Barbosa e a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), havendo apenas adesão do Tribunal de Contas do Estado.

Sobre a interação entre os órgãos, ocorreu uma interação entre os órgãos envolvidos, já que houve a utilização de questionário *on-line* enviado aos gestores, com o intuito de obter de informação sobre a realidade no Estado. Por fim, houve a realização de entrevista com os gestores via telefone ou videoconferência.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Mediante referida solicitação, houve a divulgação de 2 relatórios que integraram a medida fiscalizatória em análise. Entretanto, não houve a disponibilização pelo Tribunal de Contas do material produzido na integra, como por exemplo, o produto final do projeto. Por outro lado, observa-se que no site do Instituto Rui Barbosa há disponibilização da integra do resultado do projeto em tela.

4.3.6 Medidas adotadas pela CIDASC frente à pandemia de covid-19 (MF7)

O Quadro 26 apresenta a síntese da medida fiscalizatória adotadas pela CIDASC frente à pandemia de covid-19 (MF7).

Quadro 26 - Medidas adotadas pela CIDASC frente à pandemia de covid-19 (MF7)

Aspectos	Descrição
Período	15/07/2020 até 20/07/2020
Área	Medidas Administrativas
Tipo Medida	Levantamento
Assunto	Solicitação de informações junto às empresas do estado a fim de verificar os impactos e as ações promovidas pelos seus dirigentes diante da pandemia causada pelo covid-19.
Documento	Ofício TC/DEC nº 11570/2020
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres\TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

O Tribunal de Contas do Estado, por intermédio da Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres (DEC) solicitou informações junto às empresas do estado, a fim de verificar os impactos e as ações promovidas pelos seus dirigentes diante da pandemia causada pelo covid-19.

Por meio do ofício TC/DEC nº 11570/2020, datado de 15/07/2020, foi requerida cópia do levantamento das principais medidas adotadas pela Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC) frente à pandemia de covid-19.

Em resposta, por intermédio do Ofício nº CIDASC/GAB 241, datado de 20/07/2020, foi informado que foram tomadas providências buscando reduzir as despesas administrativas, principalmente àquelas com menor grau de vinculação com as atividades finalísticas da Empresa.

No que tange ao eventual aumento de outras despesas, foi informado que os únicos gastos adicionais se deram no sentido de salvaguardar a saúde dos trabalhadores, bem como atender as definições da Portaria Conjunta nº 20, de 18 de junho de 2020, e Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho (NRs), que determinam, por exemplo, o fornecimento de máscaras cirúrgicas ou de tecido para todos os trabalhadores.

Também consta na manifestação, que foi providenciada a distribuição dos materiais necessários à prevenção de seus empregados e colaboradores, sendo distribuídos: máscaras PFF2, máscaras de tecido, álcool gel e álcool líquido, protetores faciais, óculos de proteção, luvas nitrílicas, produtos sanitizantes, dentre outros itens relacionados à prevenção. Igualmente foi destacado que a unidade buscou acompanhar as normativas estaduais e municipais no que se refere ao distanciamento social e orientou seus empregados quanto à priorização do trabalho *home office*, quando possível e de acordo com as particularidades de cada atividade.

Todas as informações e documentos encaminhados foram analisados pela equipe técnica da Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres, que concluiu pela inexistência de indícios de irregularidade.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, observou-se que houve uma interação entre os órgãos envolvidos, considerando que houve a comunicação entre entidade auditora e ente auditado através de ofícios, bem como envio de documentos complementares.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foram disponibilizados os ofícios, planilhas e relatórios técnicos que embasaram a fiscalização.

4.3.7 Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19 (MF10)

O Quadro 27 apresenta a síntese da medida fiscalizatória de verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19 (MF10).

Quadro 27 - Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19 (MF10)

Aspectos	Descrição
Período	07/05/2020
Área	Legalidade - Contratos
Tipo Medida	Relatório Técnico
Assunto	Verificação sobre empenhos para o repasse mensal temporário de valores, para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes covid-19.
Documento	Relatório DIE-COPI n. 03/2020
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Informações Estratégicas\TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida trata de pesquisa sobre a emissão de empenho para o repasse mensal temporário de valores para inclusão de leitos para o atendimento de pacientes infectados com a covid-19. Essa pesquisa foi sintetizada em relatório da Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) nº. 03/2020.

A Diretoria (DIE) iniciou avaliação dos gastos relacionados às ações para combate ao Coronavírus/covid-19, com vistas a identificar eventual malversação de recursos públicos. Dentre as orientações firmadas, a Coordenadoria de Pesquisa e Inteligência (COPI) foi instada a analisar a emissão de 37 notas de empenho para inclusão de leitos e procedimentos para tratamento de infecção pelo novo coronavírus, no valor R\$ R\$66.438.000,00, de 23/04/22 e 24/04/22.

Essas notas de empenho se relacionam com os termos aditivos referentes aos processos de contratualização das entidades responsáveis legalmente pela prestação de serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Esses termos aditivos tem como objeto o acréscimo mensal, mediante produção, para inclusão de leitos clínicos para o atendimento de procedimentos para tratamento de infecção pelo novo Coronavírus.

Esse incremento tem por base legal a Portaria nº. 245/2020, de 24/03/2020, do Ministério da Saúde, e a Portaria nº. 246/2020, de 14/04/2020, da Secretaria de Estado da Saúde, ambas editadas para o enfrentamento da emergência em saúde pública.

Segundo consta no relatório da pesquisa, os dados considerados foram fruto de pesquisas no painel de despesas, no Sistema de Gestão de Processos do Estado (SGPe) e no Cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde (CNES), utilizando os seguintes critérios: “Abrangência: Estadual”, “Período de extração no painel de despesas: 2015 a 2020” e “Consulta aos processos dos Termos Aditivos firmados pela SES (SGPe) e do registro de leitos das unidades hospitalares (CNES)”.

Em relação ao quantitativo de leitos, a pesquisa levou em consideração os dados epidemiológicos regionais e também da Organização Mundial da Saúde. Já em relação à estimativa dos valores a serem repassados mensalmente às Unidades Hospitalares, o cálculo utilizado considerou o número de leitos que seriam reservados, de acordo com a Portaria nº. 246, a taxa de internação de 5 dias/mês, de acordo com a Portaria n. 245, ocupação média de 6 pacientes/mês/leito e o valor de R\$ 1.500,00 por procedimento, a ser repassado pelo Ministério da saúde.

Finalizada a pesquisa, Diretoria de Informações Estratégicas (DIE) formalizou duas recomendações. A primeira - dar conhecimento às Diretorias Técnicas para verificar a viabilidade de realizar auditorias com o objetivo de fiscalizar os valores a serem repassados entidades responsáveis pela gestão das Unidades de Saúde;

A segunda - aprofundar as pesquisas em relação ao Instituto Maria Schmitt de Desenvolvimento de Ensino, Assistência Social e Saúde do Cidadão (IMA), Sociedade Beneficente São Camilo, Instituto Desenvolvimento Ensino e Assistência à Saúde (IDEAS) e Associação das Crianças Excepcionais de Nova Iguaçu, haja vista tratar-se de entidades que firmaram contratos recentes com o Estado, logo passíveis de investigação a respeito de seus representantes legais, capacidade técnica e experiência na área da saúde.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, mais especificamente da Diretoria de Informações Estratégicas (DIE).

Sobre a interação entre os órgãos, observou-se que não houve interação entre os órgãos envolvidos, já que os dados utilizados na pesquisa foram acessados no painel de

despesas, no Sistema de Gestão de Processos do Estado (SGPe) e no Cadastro Nacional de Estabelecimentos da Saúde.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado o relatório final da pesquisa.

4.3.8 Verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina, por Dispensa de Licitação e com pagamento antecipado (MF11)

O Quadro 28 apresenta a síntese da medida fiscalizatória de verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina por dispensa de licitação e com pagamento antecipado (MF11).

Quadro 28 - Verificação da compra de respiradores pelo Estado de Santa Catarina por dispensa de licitação e com pagamento antecipado (MF11)

Aspectos	Descrição
Período	29/04/2020 até 25/10/2022 (em andamento)
Área	Legalidade - Contratos
Tipo Medida	Inspeção
Assunto	Relatório acerca de irregularidades referentes à aquisição, mediante dispensa de licitação, de 200 respiradores pulmonares da empresa Veigamed Material Médico e Hospitalar.
Documento	Processo @RLI-20/00179260
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Informações Estratégicas/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

O Governo do Estado, por intermédio da Superintendência de Gestão Administrativa, protocolou requerimento administrativo para aquisição emergencial de ventilador pulmonar em 26 de março de 2020. Foi instaurado processo administrativo SES 00037070/2020 para providenciar a Dispensa de Licitação referente a essa aquisição emergencial.

Houve a homologação da dispensa de licitação, inscrita sob o nº 754/2020, a qual tinha por objeto a aquisição emergencial de 200 ventiladores pulmonares, resultando em uma despesa total de R\$ 33.000.000,00 (trinta e três milhões de reais).

O cronograma constante da proposta apresentada pela empresa era de que 100 equipamentos seriam entregues entre os dias 05 e 07 de abril de 2020 e os demais no dia 30 de abril de 2020. Todavia, consta do mesmo processo três notificações da Secretaria Estado da Saúde à empresa, relativas ao atraso na entrega daqueles equipamentos, respectivamente, em 08, 22 e 29 de abril de 2020.

Em 22 de maio de 2020, a Controladoria Geral do Estado (CGE) se manifesta através da informação CGE nº 0055/20, para que seja promovida a rescisão contratual, em razão do descumprimento dos prazos avençados, da não entrega dos ventiladores pulmonares conforme o estipulado, da alteração unilateral do contrato por parte da empresa contratada, da desconformidade com o objeto pactuado dos equipamentos que a contratada alega pretender entregar e, portanto, diante da inexecução do objeto contratual, recomendou que a Secretaria estabelecesse prazo para a devolução dos valores pagos antecipadamente devidamente corrigidos.

Em 15 de junho de 2020, o Governo de Estado, por meio do ofício nº 065/2020, informou a anulação da Dispensa de Licitação nº 754/2020, citando como fundamentos os Ofícios CGE nº 0157/2020 (CGE 00000284/2020) e nº 0160/2020 (CGE 00000290/2020) e as informações técnicas que instruíram o processo CGE n. 284/2020.

A Procuradoria Geral do Estado (PGE) informou já ter ajuizado ação voltada ao ressarcimento dos valores pagos pela Secretaria na aquisição destes equipamentos, com autos nº. 5034167-45.2020.8.24.0023, na qual foi possível recuperar, até aquele momento, quase R\$ 14 milhões de reais, que se encontravam depositados judicialmente.

Paralelamente, em 29 de abril de 2020, a Diretoria de Informações Estratégicas e a Coordenadoria de Pesquisa e Inteligência protocolaram boletim de avaliação preliminar (nº 05/2020) no Tribunal de Contas, o que gerou o processo @RLI-20/00179260. Esse processo abordou a aquisição pelo Estado de Santa Catarina de 200 respiradores pulmonares da empresa Veigamed Material Médico e Hospitalar (CNPJ 02.482.618/0001-60), ao custo de R\$ 33 milhões, por meio da Dispensa de Licitação 754/2020.

O boletim de avaliação preliminar apontou uma série de possíveis falhas no Processo de Dispensa de Licitação 754/2020, tais como: a Veigamed tem sede em endereço incompatível com o seu capital social integralizado (R\$1,6 milhões); que houve a liquidação e o pagamento antecipado do valor integral correspondente ao contrato celebrado pela Secretaria de Estado da Saúde; que o prazo acordado para entrega do primeiro lote de

respiradores pulmonares não foi cumprido pela empresa; que a contratada não conseguiu adquirir os equipamentos orçados e propôs a alteração na marca, modelo dos equipamentos e fornecedor; que os orçamentos apresentados para justificar o preço de aquisição dos aparelhos não correspondam a documentos idôneos e que haveria a possibilidade de a empresa ter superfaturado o valor dos equipamentos.

Em decisão preliminar, no dia 22 de março de 2021, o processo foi convertido em Tomada de Contas Especial, pois estaria configurada a ocorrência de irregularidades que resultou dano ao erário.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, mais especificamente da Diretoria de Informações Estratégicas (DIE).

Sobre a interação entre os órgãos, percebeu-se que houve interação entre os entes envolvidos, já que foi instaurado processo específico para tratar do assunto, sendo oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao gestor estadual.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020) e no site do Tribunal de Contas, ocasião que houve a divulgação do número do processo em que fiscalização aconteceria. Assim, qualquer interessado poderia acompanhar toda a instrução processual. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que o processo pode ser consultado por qualquer interessado.

4.3.9 Aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80 (MF13)

O Quadro 29 apresenta a síntese da medida fiscalizatória de aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80 (MF13).

Quadro 29 - Aquisições e contratações estaduais. Total de contratos verificados: 80 (MF13)

Aspectos	Descrição
Período	06/05/2020 até 25/10/2022 (em andamento)
Área	Legalidade - Contratos
Tipo Medida	Inspeção
Assunto	Inspeção sobre verificação da adequação, integridade e segurança dos controles internos dos órgãos e setores envolvidos nas compras e contratações emergenciais realizadas pelo Estado, para combate à pandemia da covid-19
Documento	Processo @RLI 20/00190825

Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Controle de Licitações e Contratações/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida foi publicada no relatório de atividades de 200 dias (SANTA CATARINA, 2020) elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Esse documento tinha como objetivo realizar um compilado acerca do trabalho realizado durante o período de suspensão das atividades presenciais, em razão da pandemia de covid-19, entre 18 de março e 4 de outubro de 2020.

Nesse relatório, o ente fiscalizador noticiou que foram necessárias medidas efetivas de controle em relação a todas as compras realizadas emergencialmente para atender a pandemia. Nesse sentido, o ente autuou o processo específico - @RLI 20/00190825 – com o objetivo de acompanhar as aquisições e contratações durante o período de vigência da Lei n. 13.979/2020.

No processo, identificou-se que muitas das irregularidades se repetiam em todos os procedimentos examinados, se destacando a falta de transparência e publicidade nas contratações realizadas pelo Estado. Assim, a Corte de Contas apontou que processos não teriam sido enviados ao TCE/SC nos termos da IN TC n. 21/2015, bem como não foram disponibilizados no portal de transparência estadual e nos portais de compras.

Dessa forma, foi expedida medida cautelar determinando diversas providências para aprimoramento imediato do processo de compras do Estado, com a melhoria dos controles internos e da transparência das contratações. Igualmente, foi alertada a Corregedoria-Geral sobre as impropriedades encontradas em relação à Lei Federal 13.979/2020 e Lei Federal 8.666/93, tais como razões de escolha do fornecedor, ausência de termo de referência e deficiência na pesquisa de preços.

Essa medida de fiscalização teve como objeto de análise de 80 contratos e atingiu a quantia de R\$ 71.999.250,01 reais fiscalizados. A metodologia utilizada pautou-se na coleta de dados abertos do Portal Compras e Licitações da Secretaria de Estado da Saúde, complementada por informações extraídas do Grupo de Compras, denúncias e divulgações em portais de notícias.

No dia 05 de maio de 2020, foram identificados 570 registros de dispensas de licitação e compras diretas, os quais foram individualmente objeto de consulta no Portal de Processos Digitais (SGP-e), por meio da numeração PSES, para fins de apuração da eventual pertinência da contratação com o combate ao covid-19.

Em 31 de março de 2022, a Diretoria de Licitações e Contratações, emitiu novo relatório, sob o nº. 254/2022, no qual avaliou se houve o cumprimento das recomendações pelo poder Executivo Estadual. Ao final, concluiu-se que foram atendidas as recomendações das Corte de Contas, opinando pela baixa na responsabilidade dos responsáveis e pelo arquivamento do processo.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, mais especificamente da Diretoria de Licitações e Contratações (DLC).

Sobre a interação entre os órgãos, identificou-se que houve interação entre os órgãos envolvidos, já que no processo autuado é possível verificar várias manifestações do gestor estadual, inclusive a prorrogação de prazo para o cumprimento das recomendações.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SANTA CATARINA, 2020), ocasião que houve a divulgação do número do processo autuado no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o que viabiliza a consulta de qualquer interessado. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que com a divulgação do número do processo foi possível acesso a todos os documentos que integram o mesmo.

4.3.10 Vacinação População (MF14)

O Quadro 30 apresenta a síntese da medida fiscalizatória de vacinação população (MF14).

Quadro 30 - Vacinação população (MF14)

Aspectos	Descrição
Período	26/03/2021 até 12/05/2021
Área	Saúde
Tipo Medida	Auditoria Operacional
Assunto	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 durante o período da Pandemia do Novo Coronavírus.
Documento	Processo @LEV 21/001884703
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Atividades Especiais/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida consiste em um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas, em 26 de março de 2021, para verificar as ações do Governo do Estado de Santa Catarina para garantir a vacinação da população, contra a covid-19, em todos os municípios Catarinenses durante o período da pandemia mundial do novo coronavírus.

O levantamento centrou-se na vacinação da população contra a covid-19 no território Catarinense, cuja Coordenação Estadual está a cargo da Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina, especialmente pela Superintendência de Vigilância em Saúde.

Para atingir esse objetivo, o ente fiscalizador estabeleceu as seguintes premissas: contextualizar a vacinação contra a covid-19 no Brasil e no Mundo, competência e organização da Secretaria de Estado da Saúde, identificar a estrutura administrativa de governança existente no Poder Executivo Estadual para garantir, acompanhar e controlar a vacinação da população Catarinense contra a covid-19, conhecer o processo de vacinação, contra a covid-19, em Santa Catarina a partir dos imunizantes recebidos até 26/03/2021, e verificar o preparo administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina para realizar a aquisição de imunizantes contra a covid-19.

A Corte de Contas utilizou como técnicas de fiscalização o exame documental, entrevistas e pesquisa na rede mundial de computadores (*internet*) com aplicação de papéis de trabalho. As entrevistas foram realizadas de forma virtual e os contatos necessários com os gestores públicos foram realizados mediante contatos telefônicos, trocas de *e-mails* e mensagens pelo aplicativo *WhatsApp*.

Sobre as conclusões do levantamento, menciona-se que o Estado de Santa Catarina tem uma população adulta estimada de 5.481.006 pessoas a serem imunizadas contra a covid-19 e a necessidade de 10.962.012 doses das vacinas que vem sendo distribuídas (Butantan/Coronovac e FioCruz/AstraZeneca) ao Estado, pois exigem a aplicação de 02 doses. O grupo de prioridade é estimado em 2.898.763 pessoas e a necessidade é de 5.797.526 doses de imunizantes.

Na época de conclusão do levantamento, em 26 de março de 2021, faltariam 9.943.022 doses para concluir a vacinação (1ª e 2ª doses) em Santa Catarina em toda população adulta, com um investimento necessário aproximado de R\$ 584.152.526,22 em imunizantes. Para realizar a imunização de toda população adulta até 31/12/2021, o Estado precisaria receber aproximadamente 1.100.000 doses por mês e se a intenção fosse vacinar até 31/07/2021, precisaria receber aproximadamente 2.480.000 doses por mês.

Considerando apenas a vacinação do grupo prioritário faltariam 6.658.309 doses, com um investimento necessário aproximado de R\$ 391.175.653,75 em imunizantes. Para realizar a imunização apenas do grupo prioritário até 31/12/2021, o Estado precisaria receber aproximadamente 740.000 doses por mês e se a intenção for vacinar até 31/07/2021, precisará receber aproximadamente 1.660.000 doses por mês. Com base no maior volume de entrega até 26/03/2021 (março com 613.150 doses), a quantidade de doses mensais entregues tem que aumentar em 20% para a imunização ocorrer até 31/12/2021 e mais que dobrar se a intenção for até 31/07/2021.

Embora existisse uma pequena tendência de crescimento nas entregas de imunizantes à Santa Catarina pelo Ministério da Saúde, as 1.018.990 doses recebidas pelo Estado representavam apenas 9,30% do total de doses necessárias para vacinar a população adulta catarinense e apenas 17,58% da necessidade para vacinar o grupo prioritário.

Ademais, foram aplicadas 639.223 doses da vacina contra a covid-19 até 26/03/2021, o que representa apenas 5,83% do total de doses necessárias para vacinar a população adulta catarinense e apenas 11,03% da necessidade para vacinar o grupo prioritário. Do total aplicado, 508.899 são relativas à 1ª Dose e 130.324 são relativas à 2ª Dose.

Verificou-se certo descompasso entre o quantitativo de doses entregues (1.018.990) e a aplicação das vacinas até 26/03/2021 (639.223), uma vez que Santa Catarina utilizou apenas 62,73% do total das doses recebidas. Esse fato pode se dar pela decisão estratégica em segurar vacinas para aplicação da 2ª dose e/ou devido a problemas na gestão da vacinação que precisariam ser investigados, situações que podem agravar o ritmo ainda lento da vacinação no Estado.

No que tange ao preparo administrativo para realizar a aquisição de imunizantes contra a covid-19, constatou-se que o Governo do Estado tem capacidade efetiva para realizar a aquisição direta de doses de vacina contra a covid-19. Do mesmo modo, os Municípios Catarinenses, de médio e grande porte, também possuiriam essa capacidade. Porém, Municípios menores poderiam ter maiores dificuldades em suas compras e, se for o caso, deveriam buscar alternativas, como a adesão a consórcio público.

Cabe salientar que o Estado e os Municípios Catarinenses poderiam realizar aquisições de vacinas contra a covid-19, sendo indispensável cumprir os requisitos autorizativos da Lei Federal nº 14.124/2021, da Resolução da Diretoria Colegiada nº 476/2021 da ANVISA e, no que couber, da decisão judicial proferida nas ADPF/MC 770/DF e ACO/MC 3451.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, percebeu-se que houve uma interação entre os órgãos envolvidos, já que houve a comunicação entre entidade auditora e ente auditado através de reuniões, *e-mail*, bem como envio de recomendações ao executivo estadual.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no Relatório de Atividades – 200 dias (SC/2020), ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado o relatório do levantamento.

4.3.11 *Kit* de intubação (MF16)

O Quadro 31 apresenta a síntese da medida fiscalizatória do *kit* de intubação (MF16).

Quadro 31 - *Kit* de intubação (MF16)

Aspectos	Descrição
Período	19/04/2021 até 07/04/2022
Área	Saúde
Tipo Medida	Representação
Assunto	Representação do Ministério Público de Contas acerca de possíveis irregularidades decorrentes da falta de <i>kit</i> intubação nas unidades de saúde de Santa Catarina
Documento	Processo @REP 21/00244536
Fonte	Ouvidoria
Responsável	Diretoria de Contas e Gestão/TCE SC

Fonte: Elaborado pela Autora (2022).

A medida trata sobre o estoque mínimo de medicamentos do chamado *kit* de intubação à rede hospitalar no Estado de Santa Catarina. Em 19.04.2021 o Ministério Público de Contas de Santa Catarina protocolou representação no Tribunal de Conta, processo @REP 21/00244536, que tratava sobre as supostas irregularidades relativas à falta de *Kit* intubação em unidades de saúde em Santa Catarina.

O Órgão Ministerial tomou conhecimento do processo SGP-e ADR 4199/2021, em que uma servidora, farmacêutica responsável técnica na Unidade Básica de Saúde de Águas

de Chapecó, comunica à Macrorregional de Saúde de Chapecó, da Secretaria de Estado da Saúde, uma morte por conta da falta de *kits* de intubação, e também requisita o envio emergencial desses medicamentos.

Após extensa instrução processual, a Corte de Contas concluiu que a situação narrada na representação restou esclarecida, não tendo havido falta do medicamento presente no *kit* intubação, e, além disso, não foram encontrados indícios de administração ruim do estoque do referido *kit* pelo Estado de Santa Catarina.

Concomitantemente, a Diretoria de Contas de Gestão (DGE) realizou análise do Processo SEI 21.0.000000246-9, instaurado para obter maiores informações sobre o abastecimento de medicamentos necessários ao enfrentamento da situação epidemiológica atual. Nesse processo, houve solicitação ao Secretário de Estado de Saúde (SES) para que encaminhasse informações sobre as providências que estão sendo tomadas por parte da Secretaria para garantir o estoque mínimo de medicamentos do *kit* intubação para a rede hospitalar e sobre as demais medidas que estão sendo tomadas em relação à suficiência e adequado aparelhamentos dos leitos hospitalares.

A Secretária de Estado de Saúde juntou aos autos documentação sobre o tema e a Diretoria de Contas de Gestão qualificou como adequada a postura da Secretaria em adquirir o “*kit* intubação” e distribuir aos Municípios, mesmo que a responsabilidade pela aquisição seja dos entes federativos e dos próprios hospitais, diante das condições de insuficiência e dificuldades dos municípios e até dos hospitais particulares, naquele momento específico. Entretanto, salientou que a responsabilidade para aquisição do “*kit* intubação” é primordialmente da respectiva Unidade Hospitalar. Desta forma, a Diretoria de Contas de Gestão decidiu por arquivar o processo SEI 21.0.000000246-9.

Sobre a iniciativa, observa-se que a medida foi iniciativa do Ministério Público de Contas de Santa Catarina que protocolou representação no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Sobre a interação entre os órgãos, notou-se que houve interação entre os órgãos envolvidos, pois houve a instauração de dois processos com a ampla instrução processual.

Sobre a publicidade, a notícia acerca dessa medida foi disponibilizada no site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ocasião que não houve a divulgação de nenhum documento ou número de processo para acompanhamento, havendo a necessidade de solicitação ao Tribunal de Contas. Quanto ao conteúdo divulgado, observa-se que houve a

divulgação integral da medida fiscalizatória em análise, já que foi disponibilizado a integra do processo.

4.4 ANÁLISE DAS MEDIDAS ORIENTATIVAS E FISCALIZATÓRIAS

No site do Tribunal de Contas de Santa Catarina foram identificadas 9 Medidas Orientativas (MO). O Quadro 32 apresenta síntese dessas medidas no que tange à iniciativa, à interação e à publicidade.

Quadro 32 - Medidas de Orientação

Medidas	Iniciativa		Interação		Publicidade			
	Própria	Terceiro	Sim	Não	Espontânea	Solicitação	Integral	Parcial
MO1		X	X			X	X	
MO2	X			X	X		X	
MO3	X			X	X		X	
MO4		X	X		X		X	
MO5	X			X	X		X	
MO6	X		X		X		X	
MO7		X		X	X		X	
MO8		X	X		X			X
MO9		X	X		X		X	

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Considerando as 9 medidas de orientação divulgadas, 4 medidas (44%) tiveram como iniciativa o próprio Tribunal de Contas e 5 medidas (56%) foram propostas por outros entes. Sobre a interação, observa-se que 5 medidas (56%) tiveram interação entre os entes envolvidos e em 4 medidas (44%), a colaboração não ocorreu.

Quanto à divulgação nas medidas orientativas, aponta-se que em 8 medidas (89%), a divulgação de informações ocorreu de forma espontânea, sendo facilmente acessadas no site criado pela Corte de Contas. Em 1 medida (11%), houve a necessidade de solicitação de informações à Corte de Contas. Acerca da extensão da divulgação, constatou-se que em 8 medidas (89%) houve a divulgação integral de informações e em 1 medida (11%), houve a divulgação foi parcial.

Sobre a iniciativa nas medidas orientativas, vislumbrou-se que mais da metade das ações foram iniciadas por outros entes e/ou órgãos, cabendo ao Tribunal de Contas apenas aderir às ações elaboradas e executadas por outros entes, o que reduz a personalização das ações focadas no território catarinense. Entres os entes que iniciaram as medidas citam-se:

Comissão de Proteção Civil da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (MO1), Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (MO4), Rede de Controle da Gestão Pública em Santa Catarina (MO7), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (MO8) e Secretaria de Estado da Saúde (MO9).

Acerca da interação nas medidas orientativas, ao todo, observou-se que 4 medidas (44%) efetivadas não contemplaram a troca de informações entre o Tribunal de Contas e o Executivo Estadual. Isso indica uma considerável ausência de colaboração entre as instituições. Cabe salientar que a colaboração tende a aumentar a eficiência na gestão da coisa pública, reduzindo prejuízo ao erário público, ganhando ainda mais relevância nas ações de orientação.

Observa-se que a troca de informações entre os entes envolvidos contribui para a melhoria da qualidade do trabalho realizado, pois os entes auditados podem analisar e oferecer outra perspectiva, bem como possibilita o esclarecimento de pontos obscuros, a correção de informações imprecisas ou inconsistentes, e o aperfeiçoamento das medidas propostas (CARVALHO FILHO, 2016).

Quanto à publicidade, as medidas de orientação foram consideravelmente satisfatórias, pois quase a totalidade das ações foram disponibilizadas, de forma voluntária, no *site* eletrônico pelo Tribunal de Contas. Essa voluntariedade dispensou a necessidade de solicitar informações ao órgão competente, o que em última análise amplia a transparência das ações realizadas e acesso aos interessados.

Ainda sobre a publicidade, notou-se que a extensão na publicação das medidas orientativas também revelou que houve divulgação integral de quase todas as ações. Cabe destacar que apenas a medida que versou sobre a vacinação contra a covid-19 (MO8) não teve a divulgação integral do material, uma vez que faltou a divulgação do resultado da pesquisa realizada.

Quanto às medidas fiscalizatórias, no site do Tribunal de Contas de Santa Catarina foram identificadas 17 medidas. Nesse tipo de medida, salienta-se o considerável número não divulgação de informações pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina. Do total de 17 medidas fiscalizatórias, 6 medidas (35%) não foram divulgadas pelo ente fiscalizador. Essa ausência de publicidade se manteve apesar da formalização de solicitações de informações ao ente fiscalizador.

Em resposta às solicitações realizadas, o Tribunal de contas de Santa Catarina emitiu várias justificativas como o sigilo decorrente da Lei Geral de Proteção de Dados (MF9 e MF15), ou, a ausência de julgamento (MF1). Todavia, em três solicitações não se obteve resposta da Corte de Contas (MF8, MF12 e MF17).

Analisando as 11 medidas de fiscalização divulgadas pelo Tribunal, o Quadro 33 apresenta síntese das medidas no que concerne à iniciativa, à interação e à publicidade.

Quadro 33 - Medidas de Fiscalização

Medidas	Iniciativa		Interação		Publicidade			
	Própria	Terceiro	Sim	Não	Espontânea	Solicitação	Integral	Parcial
MF2		X	X			X	X	
MF3		X	X			X	X	
MF4	X		X			X	X	
MF5	X			X		X	X	
MF6		X	X			X		X
MF7	X		X			X	X	
MF10	X			X		X	X	
MF11	X		X		X		X	
MF13	X		X		X		X	
MF14	X		X			X	X	
MF16		X	X			X	X	

Fonte: Elabora do pela Autora (2022).

Considerando 11 medidas de fiscalização divulgadas, 7 medidas (64%) tiveram como iniciativa o próprio Tribunal de Contas e em 4 medidas (36%), a iniciativa foi de outros entes. Sobre a interação, observa-se que 9 medidas (82%) tiveram interação entre os entes envolvidos e em 2 medidas (18%), a colaboração não ocorreu.

Já na divulgação das medidas fiscalizatórias, aponta-se que em 2 medidas (18%), a divulgação de informações ocorreu de forma espontânea, sendo facilmente acessadas no site criado pelo Tribunal de Contas. Em 9 medidas (82%), houve a necessidade de solicitação de informações sobre a medida de fiscalização. Acerca da extensão da divulgação, constatou-se que em 10 medidas (91%), houve divulgação integral e em apenas 1 medida (9%), a divulgação foi parcial.

Diante das medidas fiscalizatórias, observou-se que 7 medidas (64%) tiveram como iniciativa o próprio Tribunal de Contas e 4 medidas (36%) foram iniciadas por outros entes, como o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (MF2), Comissão de

Educação, Cultura e Desporto da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (MF3), Instituto Rui Barbosa e a Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE) (MF6) e o Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MF16). Esse indicativo representa uma atuação mais ativa da Corte de Contas em comparação às medidas de orientação. Além disso, esse maior protagonismo nas medidas fiscalizatórias pode ser atribuído a própria natureza personalizada da fiscalização que recai sobre um fato determinado.

No que tange a interação nas medidas de fiscalização, identificou-se que em 9 medidas (82%) foi possível vislumbrar a existência de interação entre os entes públicos envolvidos. Assim, na maioria dos casos foi oportunizado o contraditório ao ente fiscalizado, fomentando a troca de informações.

Quanto à divulgação das medidas fiscalizatórias, apurou-se que apenas 2 medidas (18%) foram publicadas de forma espontânea no *site* da Corte de Contas. Destarte, para ser possível a análise das demais medidas foi necessária a formalização do pedido no canal da ouvidoria; sendo que 10 medidas não tiveram divulgação integral das ações efetivadas. Em que pese o não questionamento acerca da necessidade de divulgação de medidas adotadas pelo Tribunal de Contas, o que se verificou na prática é um considerável índice de medidas sem publicidade, prejudicando a transparência das informações.

Nesse sentido, cita-se o Princípio 8 (INTOSAI, 2013c) que estabelece a necessidade de divulgação tempestiva e ampla das atividades e resultados obtidos pelas entidades fiscalizadoras, bem como o detalhamento dos relatórios gerados e divulgação de relatórios compreensíveis para o grande público por meio de vários meios. Ainda, cabe apontar a necessidade do Tribunal de Contas de promover o acesso público as suas atividades e resultados, consoante às normas internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2013b).

Ao relacionar a atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina entre as medidas de orientação e medidas de fiscalização, cabe mencionar que a função de orientação busca instrumentalizar o processo de tomada de decisão do agente público, possuindo relevante papel pedagógico junto aos respectivos jurisdicionados, oferecendo oportunidades de qualificação nas mais diversas áreas de atuação da Administração Pública (DALL'OLIO, 2018). Já as medidas fiscalizatórias compreendem as ações relativas ao exame e a realização de atividades de fiscalização, que objetivam averiguar se houve a adequada utilização dos recursos públicos aplicados pelo gestor (DI PIETRO, 2016).

Nessa perspectiva, constatou-se que as medidas de fiscalização são responsáveis pela maior parte das ações da corte, pois no período analisado foram registradas 9 medidas de orientação (35%) e 17 medidas de fiscalização (65%). Assim, tem-se que no período em análise houve o predomínio das atividades de fiscalização.

Nota-se que nas medidas de fiscalização, a interação esteve presente em 9 das medidas (82%); já nas medidas de orientação, esse índice cai para 5 medidas (56%). Assim, percebe-se que ao adotar um viés de orientação, a Corte de Contas ainda utiliza um considerável número de ações unilaterais, deixando de realizar troca de informações com os entes fiscalizados.

Especificamente sobre iniciativa na publicidade, observou-se que em 8 medidas (89%) de orientação, bem como, identificou-se a divulgação espontânea de informações. Por outro lado, nas medidas de fiscalização, a divulgação espontânea foi apenas em 2 medidas (18%). Destarte, percebe-se um comportamento ambíguo em relação a publicidade na atuação do Tribunal de contas de Santa Catarina a depender do tipo de ação realizada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, com início em dezembro de 2019, levou a decretação calamidade pública no Brasil. Em razão desse cenário, com o objetivo de conferir maior celeridade aos procedimentos licitatórios, se impôs a necessidade de flexibilização das normas administrativas, desmistificando assim a rigidez estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93, em prol aos direitos constitucionais do bem maior da vida e a saúde (OLIVEIRA; FANTE, 2021). Tais regras foram simplificadas e buscavam assegurar ao administrador público rapidez nos processos licitatórios, garantindo mais eficiência no serviço público oferecido à coletividade.

Nesse contexto, o objetivo geral da pesquisa foi verificar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da covid-19 sob a atuação do poder executivo estadual. Para tanto considerou as atividades desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado entre 20 de março de 2020 até 31 de dezembro de 2020, disponíveis no sítio eletrônico e por solicitação na ouvidoria, via registro de solicitação.

Os resultados mostraram que foram identificadas 26 medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, sendo 9 medidas de caráter orientativo (35%) e 17 de caráter fiscalizatório (65%). As sínteses das medidas foram descritas com ênfase nas recomendações e determinações formalizadas e resultados obtidos quando possível. Além disso, as medidas foram analisadas, tendo em vista três critérios de análise, previamente definidos: a iniciativa, a interação e publicidade.

Quanto às medidas de orientação, em perspectiva favorável, constatou-se que a maioria das medidas foi disponibilizada no site do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e/ou publicadas em relatórios elaborados pela Corte. Isso evidencia alinhamento com o princípio da publicidade e transparência. Além disso, notou-se também que grande parte das medidas de orientação foi divulgada em sua integralidade.

Opostamente, em perspectiva desfavorável, citam-se os critérios de análise de iniciativa e de interação. Na iniciativa, mais da metade das medidas foi proposta por outro ente, revelando pouca iniciativa da Corte de Contas para propor medidas de orientação. Na interação, observou-se também que em mais da metade das medidas não houve a interação entre os entes envolvidos, caracterizando ações unilaterais por parte da Corte de Contas. Tal

situação contraria o argumento apontado por Luvizotto (2020) que indicou a adoção de mecanismos pedagógicos que privilegiariam a escuta ativa do gestor público.

Em relação às medidas de fiscalização, em perspectiva favorável, vislumbra-se o alto nível de interação entre os entes envolvidos, havendo expressiva troca de informações entre as partes, o que enriquece as medidas, melhorando a eficiência do poder público em atingir os objetivos propostos. Em sua maioria, a iniciativa das medidas de fiscalização foi do próprio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o que por consequência resulta um serviço de fiscalização personalizado à sociedade catarinense. De outro lado, em perspectiva negativa, constatou-se a ausência de transparência ativa do ente fiscalizador durante o período de análise, que em grande parte não publicou a íntegra dos relatórios sobre as medidas em sites, havendo a necessidade de solicitação formal, não sendo observados os princípios da publicidade e transparência.

Diante dos resultados da pesquisa, conclui-se que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina durante a pandemia decorrente da covid-19 apresentou tanto aspectos favoráveis quanto aspectos desfavoráveis. Nesse sentido, identificou-se em regra uma discrepância na atuação da Corte de Contas entre as medidas de orientação e as medidas de fiscalização, havendo apenas uniformidade no critério de publicidade, com viés na extensão, já que houve a divulgação integral dos documentos em quase todas as medidas analisadas.

A ausência de publicidade dos documentos vai de encontro os princípios esboçados pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), ao tratar da importância da comunicação dos resultados das medidas adotadas pelo ente fiscalizador à sociedade. Tendo a coletividade o direito de acesso as informações sobre o desempenho da administração pública, permitindo a responsabilização dos agentes públicos pelos resultados da ação de governo (INTOSAI, 2013b).

De acordo com Boff (2007), a divulgação voluntária de informações está ligada a crescente percepção de cumprimento de suas atribuições de modo ético e moral, expondo a importância de transmitir informações ao público em geral. Além do mais, a informação tutelada pelo Estado é um bem público e, portanto, cabe ao gestor público evidenciá-la de forma espontânea e proativa (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

Assim, verifica-se que ao não divulgar espontaneamente as medidas adotadas, o Tribunal de Contas dificulta o acompanhamento e o controle social na atuação do gestor

público, pois nem sempre o interessado tem o conhecimento específico sobre as ações do ente fiscalizador. Ademais, essa postura institucional preserva o distanciamento existente entre sociedade e as entidades de controle social.

No que tange as medidas de fiscalização, a atuação do Tribunal de Contas de Santa Catarina durante a pandemia decorrente da covid-19 contraria os achados em estudos anteriores, uma vez que não promoveu a publicidade significativa das atividades realizadas (LIMA *et al.*, 2021; MAIA e SANTOS, 2021; SILVA *et al.* (2021).

De outro lado, ao relacionar a atuação do *Tribunal* de Contas de Santa Catarina entre as medidas de orientação e medidas de fiscalização, percebeu-se que as medidas de fiscalização são responsáveis pela maior parte das ações da corte, demonstrando-se que, em que pese haja uma retórica sobre o fomento de medidas de orientação na corte, no período analisado a medidas de fiscalização ainda são a grande maioria.

Assim, considerando que no período em análise houve o predomínio das atividades de fiscalização se aponta a divergência com o estudo elaborado por Ribeiro *et al.*, (2020), visto que demonstraram mudança no *status* tradicional de controle posterior das contas públicas para um controle prévio e concomitante, por meio de recomendações, fiscalizações e monitoramento nos tribunais de contas do país.

Por fim como sugestões para futuras pesquisas indicam-se: a) a continuidade temporal da pesquisa no intuito de identificar outras medidas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e b) replicação do estudo em outros Tribunais de Contas para fins de cotejamento de resultados.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, n. 2, p. 401- 422, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- AMORIM, Klerton Andrade Freitas de; DINIZ, Josedilton Alves; LIMA, Severino Cesário de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, [s.l.], v. 11, n. 29, p. 56, 31 maio 2017.
- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; LUCAS, Elisa Dias. Os tribunais de contas: a pandemia e o futuro do controle. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (org.). **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 315-326.
- ATRICON; ABRACOM; AUDICON; CNPTC; IRB. **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). [s.l.], n. 1, p.1-10, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/03/RESOLUÇÃO-CONJUNTA-01-2020-ATRICON-ABRACOM-AUDICON-CNPTC-e-IRB-2.pdf-2.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 3 ed. 2006. 195 p.
- BOFF, Marines Lucia. **Estratégias de legitimidade organizacional de Lindblom na evidenciação ambiental e social em relatórios da administração de empresas familiares**. 2007. 160 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2007. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/FURB_4e1a81fc8a31519bba6d92b12e8cec77. Acesso em: 09 dez. 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 mai. 2021.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº. 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do artigo 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. Brasília, DF: **Presidência da República**,

2020a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10593.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre e sobre a prestação de contas e fiscalização dos recursos transferidos. (Redação dada pelo Decreto nº 10.593, de 2020). Brasília: **Diário Oficial da União**, 05 ago. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 07 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2020c., 08 maio 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2010. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial União, 4 mai. 2012.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 21 jun. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 27 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº. 13.979, 8.072, de 06 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020e. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3715/ TO – Tocantins. Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão eletrônico DJe-213DIVULG, 29 out. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/25342190/inteiro-teor-159437420>. Acesso em: 27 nov. 2022.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº. 6.625**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Brasília, DF, 30 dez. 2020d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Resolução TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Brasília, DF: TCU, 4 dez. 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/7B/17/AB/27/9E6D3810B4FE0FF7E18818A8/RITCU.pdf>. Acesso em 27 nov. 2022.
- CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristiana. Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas: As lições aprendidas com a pandemia de COVID-19. *In*: CAMARÃO, Tatiana. **Perguntas e Respostas Fórum de Debates Online: Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020. p. 37-46.
- CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 7. ed. 2003.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2016.
- CAVALCANTE, Crislayne. A atuação e articulação em rede dos Tribunais de Contas brasileiros diante da crise causada pela pandemia de COVID-19. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.n.26. **Anais**. Bogotá, Colombia, 2021. p.23 - 26. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/02/cavalcri.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- CORBARI, Ely Célia; MACEDO, Joel de Jesus. **Controle interno e externo na administração pública**. Curitiba: Intersaberes, 2012.
- DALLAVERDE, Alexsandra Katia. Efeitos financeiros do Estado de Calamidade Pública e Estado de Calamidade [Pública] financeira: distinções necessárias. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo: Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo**, Brasília, v. 1, p. 35-64, jan. 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-WEB-FINAL.pdf#page=37>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 58-69, ago. 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIMOULIS, Dimitri. Significado e atualidade da separação dos poderes. *In*: AGRA, Walber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos (org.).

Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FELTRINI, Izaildo Feitosa; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; PINHO FILHO, Lúcio Carlos de. Contratação emergencial no Distrito Federal: análise da medida provisória nº 961, de 6 de maio de 2020; lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e posicionamento da procuradoria-geral do Distrito Federal. **Zenodo: Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília, v. 11, p. 126-156, 13 out. 2020.

FLOR, Jackson Fabiano Oliveira. **O regime emergencial de contratações públicas como medida de enfrentamento à pandemia da covid-19 no Brasil**. 2020. 74 p. Monografia (Especialização) - Curso de Direito, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020.

FONTES, Miguel Janeiro Martos. **Análise crítica do procedimento licitatório da dispensa de licitação prevista na lei 13.979/2020** São Paulo 2021. 2021. 73 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Direito Justiça e Desenvolvimento, Instituto Brasiliense de Direito Público, São Paulo, 2021.

GIANTURCO, Adriano. **A Ciência da Política**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

INTOSAI - International Organization Of Supreme Audit Institutions. **Princípios fundamentais de auditoria operacional (ISSAI 300)**. Vienna, 2013a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTOSAI - International Organization Of Supreme Audit Institutions. **Princípios de transparência e accountability (ISSAI 20)**. Vienna, 2013b. Disponível em: file:///D:/Downloads/Semec_DIRAUD_2016_Issai_Tradu_o%20nivel%201%20e%202%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_20_Princ_pios%20de%20transpar_ncia%20e%20accountability.pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

INTOSAI - International Organization Of Supreme Audit Institutions. **Valor e Benefícios das Entidades Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos (ISSAI 12)**. Vienna, 2013c. Disponível em: file:///D:/Downloads/i_Tradu_o%20nivel%201%20e%202%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_12_Valor%20e%20Benef_cios%20das%20Entidades%20Fiscalizadoras%20Superiores%20_%20fa....pdf. Acesso em: 22 ago. 2022.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 8 ed., 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 23. ed. 2019.

LIMA, Claudio Márcio Amaral de Oliveira. Informações sobre o novo coronavírus (COVID-19). **Radiologia Brasileira**, São Paulo, v.53, n. 2, abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0100-3984.2020.53.2e1>. Acesso em: 05 out. 2020.

LIMA, Diana Vaz de; ARAÚJO JÚNIOR, Jaílson Gomes de; RODRIGUES, Leandro Menezes; PAULA, Petrônio Pires de; MENDONÇA, Rafael Larêdo; REZENDE, Sabrina Reinbold. Atuação dos tribunais de contas nas ações de enfrentamento à pandemia da covid-19. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (org.). **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 191-208.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. Relatos sobre algumas das medidas adotadas pelos Tribunais de Contas no momento da pandemia provocada pelo novo coronavírus –Covid-19. **Simetria**, [s. l.], v. 1, n. 6, p. 41–54, 2020. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/28>. Acesso em: 25 out. 2022.

MACHADO, Angela Laureanti Plantes; VENÂNCIO, Carla Roberta Flores; CALDAS, Luciano Calheiro; OLIVEIRA, Vivian von Hertwig Fernandes de. Da fiscalização concomitante realizada pelo tribunal de contas do estado do paraná durante a pandemia de covid-19. **Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 1, p. 10-37, jun. 2021. Disponível em: <https://revista.tce.pr.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira; SANTOS, Julia Natália Araújo. O papel de controle dos tribunais de contas e o seu impacto democrático nas a es de enfrentamento   pandemia da COVID-19. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 301-314.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elabora o de monografias e disserta es**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 134 p.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre. **Guia para elabora o de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 118 p.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investiga o científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247 p.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de disseca o conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 130, p. 42-53, dez. 2014.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES. Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENEZES, Monique. O controle externo do Legislativo: uma análise comparada entre Argentina, Brasil e Chile. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 66, n. 2, p. 281-310, 2015.

MENEZES, Monique. Controle Externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 141-160, abr. 2016.

MEYER, Bernardo; GÜNTHER, Helen Fischer. Controle externo e políticas públicas de mobilidade urbana: o caso da região metropolitana da grande Florianópolis. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 12, n. 4, p. 43-62, set. 2019.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Bruno de Almeida; LOUREIRO, Clara Carvalho; PONTES, Francielle Caroline Pereira; XAVIER, Gessica Lorrani Oliveira; COSTA, Thaynan Oliveira. Contratos Administrativos: análise em torno da Pandemia de Covid-19. **Revista da Advocacia do Poder Legislativo**: Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo, Brasília, v. 1, p. 65-90, jan. 2020. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-CONTRATOS-ADMINISTRATIVOS-ANALISE-EM-TORNO-DA-PANDEMIA-DE-COVID19.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

OLIVEIRA, Diogo; FANTE, Cilmara Corrêa de Lima. A desburocratização dos procedimentos licitatórios em busca de celeridade no combate ao coronavírus. **Academia de Direito**, Mafra, v. 3, p. 265-281, 18 jan. 2021. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/acaddir/article/view/3229>. Acesso: 22 nov. 2022.

PESSANHA, Charles. Controle Externo: a função esquecida do legislativo no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, Luisa Farah; SCHWARTZMAN, Isabel Farah; SCHWARTZMAN, Felipe Farah; SCHWARTZMAN, Michel Lent (org.). **O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaios em Homenagem a Simon Schwartzman**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 243-258. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/fest12_charles.pdf. Acesso em: 14 mai.2022.

PINTO, João Inácio Ribeiro; FERREIRA, Bruno Cavalcante; PINTO, Raissa Natascha Ferreira. Regimes jurídicos excepcionais nas contratações públicas voltados para a efetivação dos direitos fundamentais à vida e à saúde em tempos de pandemia. **Diké-Revista Jurídica**, [s.l.], n. 19, p. 218-244, 19 dez. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36113/dike.19.2021.3152>. Acesso em: 22 nov. 2022.

PIRES, Flávia Ferreira Costa. A gestão do conhecimento aplicada ao controle externo: estratégia inovadora na gestão pública. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais**. Brasília: Consad. p. 1-26.

REIS, Jair Teixeira dos; AZOLIN, Audren Marlei. Fundamento constitucional-político para o controle externo. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 441-455, 21 maio 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rqi.2020.40593>. Acesso em: 28 nov. 2022.

RIBEIRO, Flávia de Oliveira; SALLABERRY, Jonatas Dutra; SANTOS, Edicreia Andrade dos; TAVARES, Gabriela de Oliveira Domingos. Ações dos Tribunais de Contas no

enfrentamento dos efeitos do coronavírus. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 54, n. 5, p. 1402-1416, out. 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82217/78310>. Acesso em 04 mar. 2021.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.33, v.93, p.55-73, 2002.

SANTA CATARINA. [Constituição]. Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC, 05 out 1989. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html Acesso em 05 jun. 2020.

SANTA CATARINA. Emenda Constitucional nº 22, de 25 de junho de 2002. Dá nova redação ao inciso I, do artigo 59, da Constituição do Estado de Santa Catarina. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC.

SANTA CATARINA. Emenda constitucional nº 62, de 19 de julho de 2012. Modifica os arts. 57, 59, 104 e 124 da Constituição do Estado de Santa Catarina. **Diário Oficial do Estado**, Florianópolis, SC, 2012. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/ec/ec_062_2012.html. Acesso em 27 nov. 2022. Acesso em: 28 nov. 2022.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº. 202, de 15 de dezembro de 2000. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e adota outras providências. Florianópolis, SC: **Governo do Estado**, 2000. Disponível em: http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2000/202_2000_lei_complementar.html. Acesso em 15 jun. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Regimento interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina – Resolução n. TC-06/2001. Florianópolis, SC: **TCE-SC**, 2001. Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf . Acesso em 27 nov. 2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Relatório de atividades do TCE/SC 200 dias (RA 200): trabalho realizado durante o período de suspensão das atividades presenciais em razão da pandemia de Covid-19, entre 18 de março e 4 de outubro de 2020. Florianópolis: **TCE/SC**, 2020b. Disponível em: http://https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/RA_200_DIAS_FINAL.pdf. Acesso em: 16 mar. 2021.

SCATOLINO, Gustavo; CAVALCANTE FILHO, João **Trindade. Manual didático de direito administrativo**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

SGARBOSSA, Luís Fernando; IENSUE, Geziela. **Teoria do Estado Moderno e Contemporâneo: fundamentos do direito público e do direito constitucional**. Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018. 605 p.

SILVA, Anna Elisa de Souza; SOARES, Elciane Janaina da Silva; ADAM, Juliana; SUMARIVA, Matheus Fernando Ropelato; DISIDERO, Ronaldo Fonseca; SOARES, Victor Henrique de Oliveira Nicolli. Atuação do tribunal de contas do estado do paraná na pandemia de covid 19: uma breve análise. **Revista Eletrônica Conhecimento Interativo**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 164-180, ago. 2021.

SILVA, César Augusto Tibúrcio; REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. Economicidade da gestão pública municipal: um estudo das decisões do tribunal de contas do Estado de Pernambuco. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 09-22, jul. 2007. ISSN 1809-3337. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/88>>. Acesso em: 27 nov. 2022.

SILVA, Flávia de Araújo; MÁRIO, Poueri do Carmo. Análise do Programa de Moderniza o do Controle Externo Brasileiro – o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, [s.l.], v. 13, n. 2, p. 79, 28 ago. 2018. Disponível: http://dx.doi.org/10.21446/scg_ufjf.v13i2.13852. Acesso em: 28 nov. 2022.

SILVA, Ramon Patrese Veloso. Accountability horizontal e controle externo estadual: reflexos da mudança institucional na atua o do Tribunal de Contas do Estado do Piauí no controle dos recursos relacionados   pandemia da COVID-19. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (org.). **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 453-470.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e institui es federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administra o pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WU, Di; WU, Tiantian; LIU, Qun; YANG, Zhicong; *et al.* O surto do SARS-CoV-2: o que nós sabemos. **International Journal of Infectious Diseases**. Tradu o de Universidade Federal do Paraná. [s.l.] 12 mar. 2020. Disponível em: <http://www.toledo.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/03/O-surto-da-SARS-CoV-2-o-que-nós-sabemos.pdf>. Acesso em: 06 out. 2020.

ZIPPELIUS. Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg; RODRIGUES, Georgete Medleg. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informa o & Informa o**, Londrina, v. 20, n. 3, 113-146, set/dez. 2015.

ZYMLER, Benjamin; ALVES, Francisco Sérgio Maia; FERNANDES, Thais da Matta Machado. A atua o do tribunal de contas da união em face das mudanças estruturais provocadas pela pandemia. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 121-150.