

PROCESSO Nº:	@RLA 19/00850025
UNIDADE GESTORA:	Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
RESPONSÁVEL:	Julio Garcia – Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)
ASSUNTO:	Avaliar a gestão dos recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar e o desempenho da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
RELATOR:	Cesar Filomeno Fontes
UNIDADE TÉCNICA:	DAE/CAOP/DIV4
RELATÓRIO Nº:	DAE - 20/2020

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
1.1 VISÃO GERAL DO AUDITADO.....	4
1.1.1 Assembleia Legislativa.....	4
1.2 VISÃO GERAL DO TEMA.....	7
1.2.1 Recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar	7
1.2.2 Avaliação de desempenho da Assembleia Legislativa por meio de indicadores ..	14
1.3 VISÃO GERAL DA AUDITORIA	17
1.3.1 Objetivo.....	17
1.3.2 Metodologia	18
1.3.3 Volume de recursos fiscalizados	18
2. RESULTADOS DA AUDITORIA	19
2.1 Achados relativos à primeira questão de auditoria	19
2.1.1 Valor da cota para o exercício da atividade parlamentar superior à média nacional	21
2.1.2 Aquisição de passagens aéreas exclusivamente em classe econômica.....	30
2.1.3 Valor pago a título de diárias aos Deputados Estaduais superior ao praticado na Câmara dos Deputados.....	31

2.1.4 Valor pago de indenização por uso de veículo próprio superior ao valor pago para locação de veículos para uso dos parlamentares.....	33
2.1.5 Ausência de transparência no valor da verba de gabinete e da remuneração dos assessores parlamentares da Alesc.....	43
2.2 Achados relativos à segunda questão de auditoria.....	47
2.2.1 Função Parlamentar	50
2.2.1.1 Legislar	50
2.2.1.2 Fiscalizar.....	73
2.2.1.3 Representar	82
2.2.2 Função Administrativa.....	107
2.2.2.1 Transparência.....	107
2.2.2.2 Gestão de Pessoas	117
2.2.2.3 Gestão Orçamentária e Financeira.....	131
3. CONCLUSÃO	138

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) com o intuito de avaliar a gestão dos recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar, decorrente da Decisão n. 0680/2017 deste Tribunal, no julgamento do processo RLA 11/80415920. Além disso, o presente trabalho tem por objetivo avaliar o desempenho do Poder Legislativo Catarinense por meio de indicadores. Os estudos na área ainda são incipientes, há uma grande lacuna teórica e prática na avaliação de desempenho dos Poderes Legislativos. Nesse contexto, foram utilizados e aprimorados indicadores já existentes e, ainda, criados indicadores novos atrelados à realidade do Parlamento Catarinense.

O intuito da avaliação por meio de indicadores é contribuir para que a Assembleia Legislativa possa melhorar seu desempenho, aumentando a credibilidade institucional e fortalecendo a democracia. Buscou-se, então, fugir de análises rasas e enviesadas que atrelam ao Poder Legislativo somente a função de elaborar leis, evitando-se indicadores do tipo “custos de uma lei”. Desse modo, foi elaborada uma metodologia que pudesse avaliar o Parlamento de forma holística, englobando suas funções legiferante, fiscalizadora, representativa e, também, administrativa.

O trabalho iniciou-se em setembro de 2019 com o levantamento inicial de informações, momento em que também se deu início à aplicação de técnicas de auditoria operacional e estudo do tema. Em 3 de outubro de 2019 foi realizada visita *in loco* de planejamento na Alesc, para obter-se informações e conhecer melhor os procedimentos práticos. A execução iniciou-se em novembro de 2019 e se estendeu até junho de 2020, com atraso decorrente do não cumprimento dos prazos pelo auditado para envio da documentação solicitada pela equipe de auditorias e da pandemia do novo coronavírus, sendo que os dados foram analisados, resultando em achados de auditoria.

O presente relatório está organizado em três tópicos: Introdução, Análise e Conclusão.

Na Introdução apresentam-se: 1) a visão geral do auditado, onde se expõe a estrutura organizacional, dados e informações gerais da Assembleia Legislativa; 2) a visão

geral do tema da auditoria, na qual constam informações sobre as cotas para o exercício da atividade parlamentar e também acerca de avaliação de desempenho de Casas Legislativas; e 3) a visão geral da auditoria, com destaque ao objetivo geral, às questões da auditoria, à metodologia utilizada e ao volume de recursos fiscalizados.

Na Análise são apresentados: 1) os resultados da avaliação da gestão dos recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar, e 2) o resultado da avaliação do desempenho da Assembleia Legislativa de Santa Catarina por meio de indicadores. Na primeira avaliação, são relatadas as situações encontradas, evidências, causas identificadas, efeitos, sugestões de medidas a serem adotadas pelo gestor e benefícios esperados com a sua adoção. Já na segunda constam os resultados de cada indicador, os desempenhos verificados em cada função, sendo apresentadas sugestões de melhoria e os respectivos benefícios esperados.

Na Conclusão é sugerido, ao Relator, o encaminhamento do relatório em audiência ao gestor para que se manifeste acerca de cada uma das situações encontradas na auditoria, em estrita obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

1.1 VISÃO GERAL DO AUDITADO

1.1.1 Assembleia Legislativa

A Constituição Federal da República de 1988 (art. 2º) reproduziu a teoria da separação dos poderes de Montesquieu e definiu como Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O que, por assimetria, também foi retratado no art. 32 da Constituição Estadual de Santa Catarina (CE/SC).

O Poder Legislativo, em âmbito federal, é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Na esfera estadual, é exercido pelas Assembleias Legislativas e, por fim, no plano municipal, pelas Câmaras de Vereadores.

A Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) está estruturada da seguinte forma:

Figura 1: Estrutura organizacional da Alesc.



Fonte: Alesc¹

Esta Casa é constituída de Deputados Estaduais, representantes do povo, eleitos pelo voto direto e secreto, em sistema proporcional, dentre brasileiros maiores de vinte e um anos, para mandatos de quatro anos (duração da legislatura).

¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Estrutura Organizacional**. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 19 ago. 2020.

O número de Deputados da Assembleia Legislativa corresponde ao triplo da representação do Estado de Santa Catarina na Câmara dos Deputados, até o limite de 36, sendo que, a partir desse limite, é acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. Atualmente, Santa Catarina conta com 16 (12+4) cadeiras na Câmara dos Deputados, conseqüentemente, o número de Deputados da Assembleia Legislativa é de 40 (36+4).

É assegurada, à Assembleia Legislativa de Santa Catarina, autonomia administrativa e financeira (art. 38 da CE/SC), cabendo a ela elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

A Alesc se reúne de dois de fevereiro a dezessete de julho e de primeiro de agosto a vinte e dois de dezembro (art. 46 da CE/SC). A sede é no Palácio Barriga-Verde, em Florianópolis (art. 1º, § 1º do Regimento Interno).

Como responsável por executar a função legislativa do Estado, mediante a elaboração de leis, cabe à Alesc dispor sobre todas as matérias de competência do Estado. O processo legislativo compreende a elaboração de: proposta de emenda à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.

Ainda, é de competência exclusiva da Alesc: autorizar referendo e convocar plebiscito; julgar anualmente as contas prestadas pelo Governador; fiscalizar e controlar diretamente os atos administrativos dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário; processar o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade; entre outras competências previstas no art. 40 da Constituição Estadual.

Além disso, a Assembleia Legislativa pode convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando a ausência injustificada em crime de responsabilidade (art. 41 da CE/SC).

A Casa também possui comissões permanentes e temporárias com representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares. Dentre outras atribuições, cabe às comissões discutir, emendar e votar projeto de lei; realizar audiências públicas; e convocar Secretários de Estado para prestar informações.

Ademais, podem ser constituídas comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, mediante requerimento de

um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Quanto às leis, destaca-se que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, a depender da competência de cada um. Por exemplo, as leis que dispunham de criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Além da função de legislar, a Constituição incumbiu à Assembleia Legislativa a titularidade do Controle Externo com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 58 da CE/SC).

Ainda, é imputada ao Parlamento a função Representar, visto estar presente na própria missão da Alesc “representar a sociedade catarinense, promovendo o estado democrático de direito” e na sua visão em “ser referencial de excelência na representação da sociedade”.

Em síntese, a Alesc tem como funções típicas legislar, fiscalizar e representar; e como funções atípicas julgar (Governador do Estado em crimes de responsabilidade) e executar (auto-organização).

1.2 VISÃO GERAL DO TEMA

1.2.1 Recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar

Para desempenhar as funções imputadas ao Parlamento (legislar, fiscalizar e representar), o Deputado necessita realizar diversas atividades, desde viagens de articulação política à contratação de consultorias e trabalhos técnicos, além de manter escritórios de apoio nas suas bases eleitorais para melhor atender a população. Assim, as Casas Legislativas destinam recursos específicos e individualizados para serem gastos pelos gabinetes

parlamentares, despesa amplamente conhecida como Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP).

No âmbito federal, Câmara dos Deputados, a CEAP foi instituída e regulamentada pelo Ato da Mesa nº 43, de 21/05/2009², que aglutinou as antigas Cota Postal-Telefônica, Verba de Transporte Aéreo e Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar.

Assim, conforme o Ato, art. 2º, a CEAP serve para custear as seguintes despesas:

- I - passagens aéreas;
- II - telefonia;
- III - serviços postais;
- IV - manutenção de escritórios de apoio à atividade parlamentar (locação de imóveis, condomínio, IPTU etc.);
- V - assinatura de publicações;
- VI - fornecimento de alimentação do parlamentar;
- VII - hospedagem;
- VIII – outras despesas com locação (locação ou fretamento de aeronaves, veículos, embarcações; serviço de táxi, pedágio e estacionamento; e passagens terrestres);
- IX - combustíveis e lubrificantes;
- X - serviços de segurança prestados por empresa especializada;
- XI - contratação de consultorias e trabalhos técnicos, permitidas pesquisas socioeconômicas;
- XII - divulgação da atividade parlamentar, exceto nos cento e oitenta dias anteriores à data das eleições de âmbito federal, estadual ou municipal;

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

XIII - participação do parlamentar em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres; e

XIV - complementação do auxílio-moradia.

A utilização da cota se dá por meio de serviços disponibilizados pela própria Câmara dos Deputados ou mediante reembolso de caráter indenizatório. O valor máximo mensal da cota depende da Unidade da Federação (UF) que o Deputado representa. Essa variação ocorre por causa das passagens aéreas e está relacionada ao valor do trecho entre Brasília e o Estado que o Deputado representa.

Tabela 1: Limites mensais da CEAP por Estado, em 2020.

UF	Valor (R\$)	UF	Valor (R\$)
Acre	R\$ 44.632,46	Paraíba	R\$ 42.032,56
Alagoas	R\$ 40.944,10	Pará	R\$ 42.227,45
Amapá	R\$ 43.374,78	Pernambuco	R\$ 41.676,80
Amazonas	R\$ 43.570,12	Piauí	R\$ 40.971,77
Bahia	R\$ 39.010,85	Rio de Janeiro	R\$ 35.759,97
Ceará	R\$ 42.451,77	Rio Grande do Norte	R\$ 42.731,99
Distrito Federal	R\$ 30.788,66	Rio Grande do Sul	R\$ 43.672,49
Espírito Santo	R\$ 37.423,91	Rondônia	R\$ 43.672,49
Goiás	R\$ 35.507,06	Roraima	R\$ 45.612,53
Maranhão	R\$ 42.151,69	Santa Catarina	R\$ 39.877,78
Mato Grosso	R\$ 39.428,03	Sergipe	R\$ 40.139,26
Mato Grosso do Sul	R\$ 40.542,84	São Paulo	R\$ 37.043,53
Minas Gerais	R\$ 36.092,71	Tocantins	R\$ 39.503,61
Paraná	R\$ 38.871,86		

Fonte: Câmara dos Deputados³.

Na esfera estadual, as Assembleias Legislativas também estabeleceram CEAP para os seus Deputados Estaduais. Algumas delas, como as dos Estados do Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás e Mato Grosso do Sul, limitaram o valor da cota a 75% da CEAP paga aos Deputados Federais do mesmo Estado.

³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Cota para o exercício da atividade parlamentar.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/transparencia/acao-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/cota-para-o-exercicio-da-atividade-parlamentar>. Acesso em: 27 ago. 2020.

Em Santa Catarina, a cota foi instituída pela Resolução nº 011, de 21/10/2003, intitulada de “Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar”, destinada ao ressarcimento de despesas com aluguel e manutenção de escritório, entre outras relacionadas ao exercício do mandato parlamentar. O valor da verba era limitado em 50% do valor fixado na Câmara Federal. Posteriormente, a Resolução nº 011/2003 foi revogada pela Resolução nº 007, de 1º/12/2015. Essa última dispôs somente sobre a instalação e manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar, sem regulamentar a verba indenizatória ou, como é mais conhecida, a CEAP.

A partir disso, as cotas ficaram sem regulamentação. Então, foi acordado entre os parlamentares que seria destinado um valor de R\$ 500.000,00 por ano para cada Deputado, a fim de que pudessem custear as despesas atreladas às atividades parlamentares, resultando numa média mensal de R\$ 41.666,66. Desse modo, consignou-se anualmente no orçamento da Alesc o valor de R\$ 20.000.000,00 (considerando a quantidade de 40 Deputados Estaduais) destinado à CEAP, para que os parlamentares cobrissem despesas com viagens durante o exercício parlamentar (diárias, passagens e combustível), custeio dos gabinetes parlamentares (contas telefônicas, almoçarifado etc.), despesas gráficas e inscrição em cursos, bem como com as despesas do escritório parlamentar (aluguel, condomínio, água, energia elétrica e IPTU).

Recentemente, na data de 06 de março de 2020, a Alesc, por meio do Ato de Mesa nº 080/2020, alterou o regramento e estabeleceu de forma inovadora um regime de execução de subações orçamentárias individualizadas por gabinete parlamentar. Desse modo, foram previstas subações de “Gestão de Gabinete” de forma individualizada na Lei Orçamentária Anual a serem utilizadas para custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites nelas estabelecidos.

Nesse novo método, a Alesc transfere para os Parlamentares a responsabilidade pela execução orçamentária, enquanto a administração da Casa apenas realiza o controle e fiscalização do gasto. A execução orçamentária ocorrerá de duas formas: 1) pela utilização de bens e serviços contratados e disponibilizados pela Alesc; e 2) mediante reembolso de despesas realizadas pelos Deputados(as) no exercício da atividade parlamentar.

O Ato da Mesa nº 080/2020, art. 2º, disciplina que os bens e serviços contratados e disponibilizados pela Alesc incluem:

I - passagens rodoviárias e aéreas nacionais e internacionais;

II - diárias;

III - telefonia fixa e móvel;

IV - serviços e produtos postais;

V - locação de até 2 (dois) imóveis para instalação de escritório de apoio à atividade parlamentar, desde que em municípios diferentes, incluindo as despesas de condomínio, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), serviço de energia elétrica, água e esgoto, telefonia fixa e de acesso à internet, enquanto perdurar a vigência dos atuais contratos;

VI - assinatura de TV a cabo para o gabinete do(a) Deputado(a);

VII - locação de veículo disponibilizado pela Alesc por meio de contrato;

VIII – combustível de veículo disponibilizado pela Alesc;

IX - impressões, fotocópias e encadernações;

X – materiais requisitados ao almoxarifado da Alesc; e

XI - locação ou aquisição de licença de uso de *software* para gestão da atividade parlamentar.

Já as despesas que podem ser realizadas mediante reembolso, segundo art. 3º, são:

I - manutenção de até 02 (dois) escritórios de apoio à atividade parlamentar desde que em municípios diferentes, incluindo as respectivas despesas de locação, condomínio, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), serviços de energia elétrica, água e esgoto, de telefonia fixa e acesso à internet;

II - assinatura de publicações, quando não contratadas e disponibilizadas pela Alesc, por meio de contrato;

III – contratação de profissional liberal ou de pessoa jurídica para prestação de serviços de consultorias, com o restrito fim de apoio ao exercício do mandato parlamentar de Deputado contratação de consultoria, para fins de apoio ao exercício do mandato parlamentar;

IV - contratação de profissional liberal ou de pessoa jurídica para prestação de trabalhos técnicos, permitidas pesquisas socioeconômicas, com o restrito fim de apoio ao exercício do mandato parlamentar de Deputado;

V - divulgação da atividade de Deputado, exceto nos 120 (cento e vinte) dias anteriores à data de eleições de âmbitos federal, estadual e/ou municipal;

VI - indenização eventual ou mensal de despesas de hospedagem de membros ativos da Assembleia Legislativa na Capital do Estado, comprovada e exclusivamente realizadas em estabelecimento de empresa hoteleira, condicionado tal ressarcimento ao atendimento das seguintes condições:

a) que o(a) Deputado(a) ou respectivo cônjuge ou companheiro(a) não seja proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário de imóvel localizado na Capital do Estado; e

b) que o cônjuge ou companheiro(a) não receba ajuda de custo para moradia;

VII - participação em cursos, palestras, seminários, simpósios, congressos ou eventos congêneres, restritamente associados à atividade parlamentar, realizados por instituição especializada;

VIII - combustível para veículos disponibilizados pela Alesc;

IX - uso de veículo próprio, na forma regulamentada pelo Ato da Mesa nº 238, de 04 de abril de 2014, e suas alterações posteriores;

X - locação ou fretamento de veículo automotor, até o limite mensal do contrato de locação;

XI - locação de equipamentos de audiovisual.

O reembolso das despesas previstas nos incisos II a VII ficou limitado ao valor definido no art. 24, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, atualizada pelo Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o que corresponde a R\$ 17.600,00. Enquanto que o limite geral das despesas dos gabinetes parlamentares ficou vinculado ao valor consignado na respectiva Lei Orçamentária Anual, segundo a LOA 2020, Lei (estadual) nº 17.875/2019, o valor corresponde a R\$ 478.533,00, se dividido por 12 meses, o valor corresponde a R\$ 39.877,75 por mês, semelhante ao valor da CEAP disponibilizada aos Deputados Federais de Santa Catarina (R\$ 39.877,78).

Algumas das despesas que fazem parte da cota possuem regulamentação própria:

a) despesas com diárias e passagens - regulamentadas pelos Atos da Mesa nº 500/2015 e 414/2017; b) despesas com o escritório parlamentar - Resoluções nº 007/2015, 003/2016 e 004/2019; c) indenização por uso de veículo próprio - Resolução nº 008/2013, Atos da Mesa nº 238/2014 e 601/2019; d) despesas de abastecimento de veículos - Portaria nº 1.015/2015.

Quadro 1: Despesas com regulamentação própria.

Despesa	Norma(s) regulamentadora(s)
Diárias e passagens	Atos da Mesa nº 500/2015 e 414/2017
Escritório parlamentar	Resoluções nº 007/2015, 003/2016 e 004/2019
Indenização por uso de veículo próprio	Resolução nº 008/2013, Atos da Mesa nº 238/2014 e 601/2019
Abastecimento de veículos	Portaria nº 1.015/2015

Fonte: TCE/SC.

Outra despesa atrelada à atividade parlamentar, que não se inclui nas cotas parlamentares, é a contratação de servidores comissionados para atuar nos gabinetes parlamentares, também conhecida como verba de gabinete. Na Alesc, a despesa é regulamentada pela Resolução nº 02/2006 (fls. 47713-47747) e Ato da Mesa nº 367/2014 (fls. 47707-47708).

A indicação para a nomeação de cargos em comissão de secretário parlamentar e a fixação dos respectivos níveis de retribuição salarial (1 a 100) serão feitas pelo titular do gabinete (art. 3º do Ato da Mesa nº 367/2014), respeitando o número máximo de vinte e dois secretários parlamentares por gabinete (Anexo IX-F da Resolução nº 02/2006).

1.2.2 Avaliação de desempenho da Assembleia Legislativa por meio de indicadores

A avaliação por meio da utilização de indicadores de desempenho permite analisar a instituição de forma global, qualitativa e quantitativamente; possibilitando acompanhamento do desempenho ao longo do tempo, comparando-se o desempenho passado com o atual. Dessa forma, transforma dados em informações úteis aos gestores públicos, auxiliando-os na tomada de decisão, melhorando a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade da organização.

A avaliação de desempenho de Casas Legislativas é algo relativamente novo; foram identificados apenas três estudos na área, os quais foram utilizados como referência para este trabalho. O primeiro, foi o estudo elaborado pelo Insper⁴ em 2013, intitulado “Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro: o caso da Câmara Municipal de São Paulo”. Nesse estudo, para analisar o desempenho do Poder Legislativo, baseados no princípio da simplicidade, os autores criaram 20 indicadores e segregaram-nos em dois grandes grupos relacionados aos aspectos: administrativo e legislativo. Ainda, os indicadores legislativos foram separados por função: promovedora, cooperadora, fiscalizadora e transparente.

A **função promovedora** é compreendida sob a ótica de cumprir com o papel de legislar, ou seja, espera-se que uma casa de leis cumpra seu papel de dar origem a projetos, discutir, votar e aprovar matérias de interesse da sociedade.

A **função cooperadora** é compreendida sob a ótica da aprovação de temas de interesse do Poder Executivo, considerando que o apoio do Legislativo ao Chefe do Executivo não diminui a importância do Legislativo, pelo contrário. Inclusive, até é esperado que o Executivo seja de fato um grande legislador, partindo dos pressupostos seguintes: a) a sociedade elege com maior clareza os planos de políticas públicas advindos dos candidatos aos cargos executivos; b) parte desses candidatos efetivamente apresenta e constrói planos ao longo de suas campanhas que exigem colaboração do Legislativo para serem postos em prática; c) grupos da sociedade exigem de prefeitos/governadores planos de metas

⁴YEUNG, Luciana; DANTAS, Humberto; LAZZARINI, Sérgio. **Medindo o desempenho de um parlamento brasileiro**: o caso da Câmara Municipal de São Paulo. Insper: 2013.

associados às ações de seus governos e; d) o Poder Executivo tem corpo técnico mais qualificado e expressivamente mais volumoso para o desenvolvimento de pesquisas e planejamentos, incluindo secretarias especializadas em temas pontuais de políticas públicas (áreas fim). Desse modo, cooperar é um aspecto esperado até mesmo pela própria sociedade.

A **função fiscalizadora** é compreendida como a capacidade de fazer uso de suas ferramentas legais no exercício da tarefa de fiscalizar o Poder Executivo. Possivelmente representa a maior dificuldade do parlamento no Brasil, que é acusado de fazer pouco ou mau uso de tal prerrogativa, inclusive por haver um pacto de cumplicidade entre os poderes que impede o Parlamento de cumprir sua tarefa fiscalizadora.

Já a **função transparente** é relacionada à função de representação dos membros da sociedade e, uma vez que representa, é preciso que a sociedade saiba como essa representação de seus interesses pelos parlamentares está efetivamente acontecendo. Assim, sem transparência, não há como saber se o Parlamento está cumprindo sua missão básica de representatividade.

Para cada função foram criados quatro indicadores, a saber:

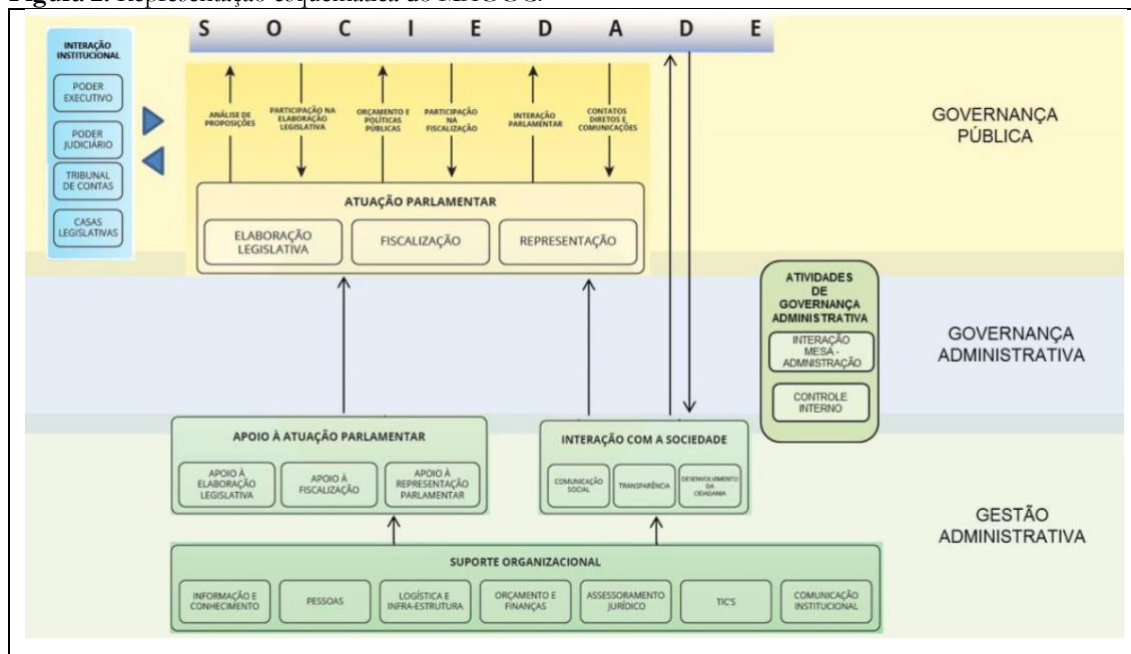
- **Promovedora**: 1) índice de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados; 2) índice de emendas ou substitutivos dos vereadores aprovados aos projetos sancionados do Poder Executivo; 3) índice de emendas ao orçamento executadas, de origem no Poder Legislativo (individuais ou coletivas), com base no total de apresentadas; e 4) índice de atividade das comissões permanentes.
- **Cooperadora**: 1) índice de aprovação dos projetos advindos do Poder Executivo; 2) índice de aprovação de projetos do Poder Executivo sem emendas apresentadas; 3) índice de pedidos de urgência aprovados; e 4) índice de projetos aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação.
- **Fiscalizadora**: 1) índice de atendimento às solicitações de informação ao Poder Executivo; 2) índice de atendimento aos convites a membros do Poder Executivo; 3) índice de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas que versam sobre temática de impacto sobre o Executivo; e 4) índice de atendimento a pedidos de auditoria ao Tribunal de Contas sobre aplicação do orçamento.

- Transparente: 1) projetos aprovados pelo Legislativo que têm origem na sociedade; 2) número de audiências públicas realizadas; 3) volume de informações disponibilizadas no *site* da instituição; e 4) eventos abertos ao público ou envolvendo o público geral.

No tocante ao aspecto administrativo foram criados quatro indicadores: 1) produtividade dos Funcionários Efetivos e Celetistas; 2) produtividade dos Funcionários Ocupantes de Cargos de Livre Provisão em Comissão; 3) custo da Lei; e 4) promoção da Função de Transparência.

Outro estudo que embasou a construção dos indicadores foi o “Modelo de Análise de Governança e Gestão de Casas Legislativas (MAGGC): uma proposta para análise organizacional de casas legislativas”⁵. O Modelo faz parte das ações da Rede Legislativa de Governança e Gestão (REGOV) e conta com a participação de representantes das casas legislativas federais e de diversas assembleias estaduais. Segundo o MAGGC, a atuação parlamentar abrange a elaboração legislativa, a fiscalização e a representação parlamentar.

Figura 2: Representação esquemática do MAGGC.



Fonte: MAGGC.

⁵ SANTOS FILHO, N. *et al.* **Modelo de Governança e Gestão de Casas Legislativas**: uma proposta para análise organizacional de casas legislativas. s/d. Disponível em: <<https://soac.camara.gov.br/index.php/Jornada/IX/paper/viewFile/247/87>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

O terceiro trabalho norteador para a seleção e construção de indicadores nesta auditoria foi o desenvolvido por Meneguim e Magna em 2014 intitulado “Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?”⁶. Nesse estudo, o desempenho Parlamentar foi analisado sob três dimensões: 1) processo e produção legislativa; 2) condições informacionais da deliberação legislativa; e 3) representatividade das instâncias decisórias.

Quanto ao grau de representatividade das instâncias decisórias, Meneguim e Magna (2014) buscaram dar maior atenção aos efeitos da distribuição de poderes de agenda e de veto entre os agentes legislativos (parlamentares, partidos, lideranças institucionais, etc.) sobre a representatividade do legislativo. Para eles, ao passo em que a participação de diferentes grupos no processo decisório se torne mais efetiva, amplia-se a representatividade. Assim, analisaram as condições institucionais que assegurem a expressão das posições da maioria e das minorias políticas, seja mediante o exercício da representação, seja por meio da interação com os cidadãos. Os indicadores criados para analisar a dimensão representatividade foram: 1) garantia institucional de estrutura de apoio à minoria; 2) critério de distribuição das vagas nas comissões parlamentares; 3) direito de voto separado assegurado às minorias política e partidária; 4) previsão de iniciativa popular de projeto de lei; e 5) previsão de ação legislativa proposta pela sociedade civil.

1.3 VISÃO GERAL DA AUDITORIA

1.3.1 Objetivo

A auditoria teve como objetivo principal avaliar a gestão dos recursos destinados à manutenção da atividade parlamentar e o desempenho da Assembleia Legislativa catarinense.

Para atingir o objetivo, foram elaboradas duas questões de auditoria:

⁶ MENEGUIM, F. B.; MAGNA, I. **Desempenho do Poder Legislativo: como avaliar?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2014 (Texto para Discussão nº 155). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 11 set. 2014.



- 1ª - Os recursos destinados para a manutenção da atividade parlamentar são compatíveis com os de outras Casas Legislativas e geridos de modo a promover a economicidade na sua aplicação?
- 2ª - A Alesc possui bom desempenho nas funções parlamentar e administrativa e vem aprimorando-o a cada legislatura no período de 2011 a 2019?

1.3.2 Metodologia

Nas fases de levantamento e planejamento da auditoria efetuaram-se pesquisas na internet e análises da legislação sobre o assunto em questão; realizaram-se visitas *in loco* para conhecimento, busca de informações e entrevistas com os gestores. A execução compreendeu a solicitação de documentos à Alesc e a respectiva análise, com aplicação de papéis de trabalho.

1.3.3 Volume de recursos fiscalizados

Para o cômputo do volume de recursos fiscalizados, foram levantados os recursos utilizados pelos gabinetes parlamentares no período de 2011 a 2019 a partir da ferramenta “Dados Abertos”, disponibilizada no Portal da Transparência da Alesc⁷.

⁷ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Gabinetes Parlamentares – Dados Abertos**. Disponível em: <https://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes_dados_abertos.php>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Tabela 2: Volume de recursos fiscalizados, 2011 a 2019.

Período	Recursos utilizados CEAP (R\$)
2011	16.989.547,74
2012	16.728.469,94
2013	18.421.036,71
2014	16.906.740,96
2015	11.120.461,87
2016	10.507.219,15
2017	11.243.269,33
2018	8.234.934,16
2019	7.240.821,10
Total	117.392.500,96

Fonte: TCE/SC.

2. RESULTADOS DA AUDITORIA

Os achados e o resultado da avaliação de desempenho estão relacionados e apresentados com base nas duas questões de auditoria definidas durante a etapa de planejamento.

2.1 Achados relativos à primeira questão de auditoria

Os recursos destinados para a manutenção da atividade parlamentar são compatíveis com os de outras Casas Legislativas e geridos de modo a promover a economicidade na sua aplicação?

Para responder a primeira questão de auditoria foi verificado, por meio de análise documental e entrevistas, se os recursos destinados para a manutenção da atividade

parlamentar são compatíveis com os de outras Casas Legislativas e geridos de modo a promover a economicidade na sua aplicação.

Para tanto, foram analisadas as cotas para o exercício parlamentar, as despesas com passagens aéreas, as despesas de diárias dos Parlamentares, as despesas com uso de veículos e as verbas de gabinete para contratação de pessoal.

Em decorrência dessas análises, verificou-se que: o valor acordado de cota para o exercício da atividade parlamentar é superior à média nacional; as passagens aéreas têm sido adquiridas exclusivamente em classe econômica; o valor pago a título de diárias aos Deputados é superior ao valor pago em outras casas legislativas e outros órgãos catarinenses; o valor pago de indenização por uso de veículo próprio comparado ao valor pago para locação de veículos para uso dos parlamentares; e ausência de transparência no valor da verba de gabinete e da remuneração dos assessores parlamentares.

Necessário pontuar que a economia do Estado de Santa Catarina sofreu reflexos diretos por causa da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, sendo decretado estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 18.332/2020) com efeitos até 31/12/2020, dispensando o atingimento de resultados fiscais e da limitação de empenho previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000).

Diante desse contexto, a Assembleia Legislativa adotou medidas de contenção de despesas por meio do Ato da Mesa nº 136/2020 (fls. 47753-47754), suspendendo, até 31/12/2020, as viagens a serviço e o consequente pagamento de diárias, ressalvadas aquelas que se mostrarem imprescindíveis ao atendimento do serviço, mediante autorização da Diretoria-Geral ou da Chefia de Gabinete da Presidência, conforme o caso (art. 1º, VI). Bem como contingenciou em 50% (cinquenta por cento) a programação de despesa relativa à verba de gabinete parlamentar, prevista no orçamento da AleSC, pelo prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de 17/03/2020 (art. 3º). Com isso, qualquer análise de despesas deste ano de 2020 não será comparável com a de outros anos.

Feitas tais considerações, seguem os resultados e as proposições de melhorias das análises realizadas nesta auditoria operacional.

2.1.1 Valor da cota para o exercício da atividade parlamentar superior à média nacional

A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) é uma quantia do orçamento da Assembleia Legislativa paga a cada Deputado para custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar.

Por tratar-se de um gasto público, ao efetuá-lo, deve-se atentar para os princípios que norteiam a Administração Pública, contidos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesta análise, damos destaque à eficiência do gasto público, a qual abarca relativamente o conceito de economicidade, visto que a atividade deve ser realizada com qualidade, garantido o menor preço possível.

Pela Norma Brasileira Aplicada ao Setor Público (NBASP) 300, “O princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos usados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço”. Ou seja, deve-se buscar manter o serviço público com qualidade e com o menor custo possível. Em virtude disso, fez-se comparativo do valor da CEAP estabelecida pela Alesc com o pago por outras casas legislativas do país de âmbito estadual e federal.

Na Câmara dos Deputados, a CEAP foi instituída e regulamentada pelo Ato da Mesa nº 43, de 21/05/2009⁸, o qual estabeleceu os limites mensais por Deputado, definiu quais despesas serão atendidas pela cota e como se dará sua utilização. Para esta auditoria, comparou-se o valor da CEAP de cada Assembleia Legislativa no ano de 2019 com o montante destinado a seus Deputados Federais.

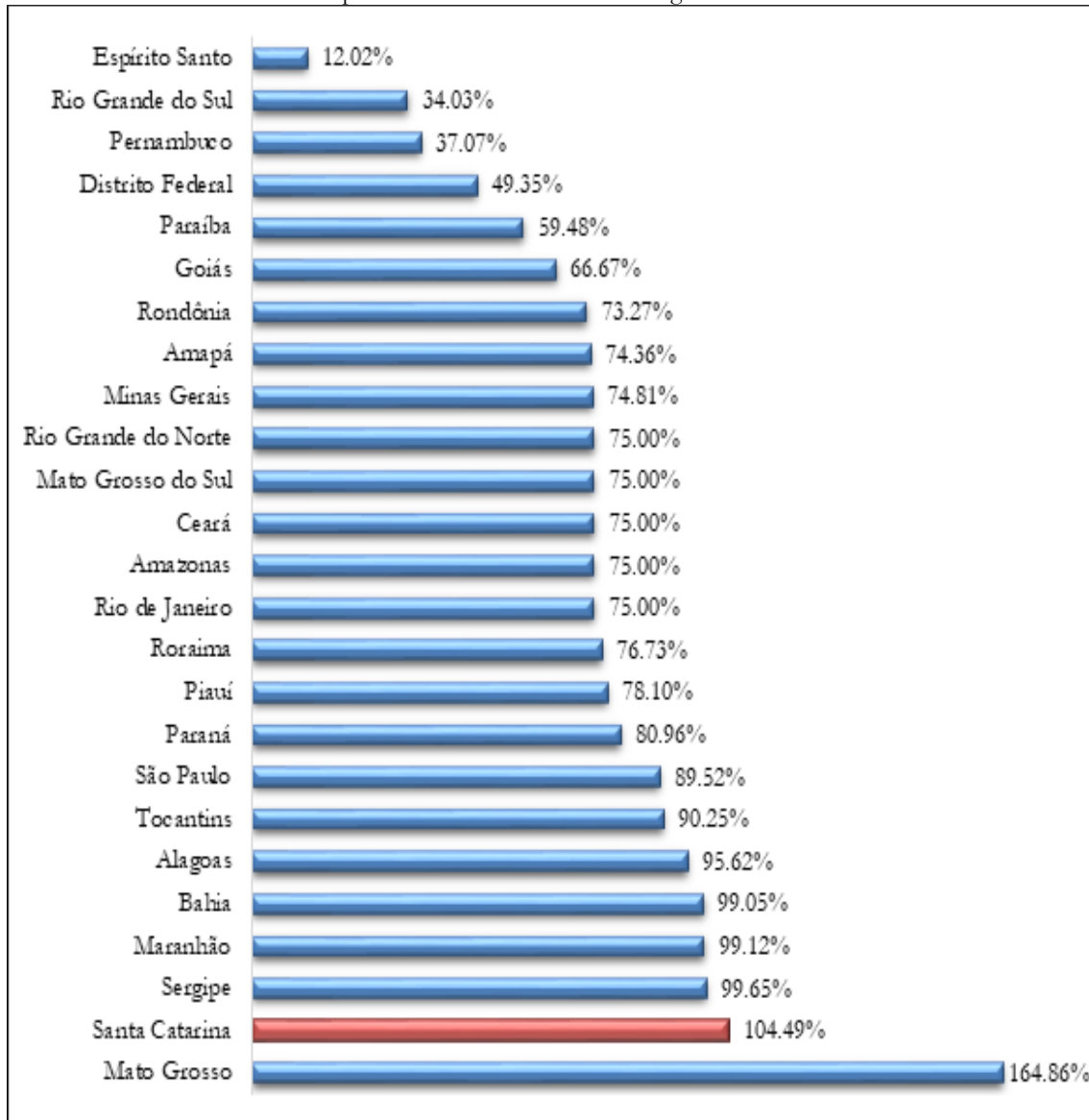
⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Mesa nº 43, de 21 de maio de 2009**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html>>. Acesso em: 22 out. 2019.

Tabela 3: Comparativo percentual da CEAP das ALs x CEAP da Câmara dos Deputados, em 2019.

UF	1. CEAP Assembleia (R\$)	2. CEAP Câmara (R\$)	3. Percentual (1/2)
Mato Grosso	65.000,00	39.428,03	164,86%
Santa Catarina	41.666,67	39.877,78	104,49%
Sergipe	40.000,00	40.139,26	99,65%
Maranhão	41.779,83	42.151,69	99,12%
Bahia	38.638,99	39.010,85	99,05%
Alagoas	39.149,13	40.944,10	95,62%
Tocantins	35.652,01	39.503,61	90,25%
São Paulo	33.162,50	37.043,53	89,52%
Paraná	31.470,00	38.871,86	80,96%
Piauí	32.000,00	40.971,77	78,10%
Roraima	35.000,00	45.612,53	76,73%
Rio de Janeiro	26.819,98	35.759,97	75,00%
Amazonas	32.677,59	43.570,12	75,00%
Ceará	31.838,83	42.451,77	75,00%
Mato Grosso do Sul	30.407,13	40.542,84	75,00%
Rio Grande do Norte	32.048,99	42.731,99	75,00%
Minas Gerais	27.000,00	36.092,71	74,81%
Amapá	32.252,19	43.374,78	74,36%
Rondônia	32.000,00	43.672,49	73,27%
Goiás	23.671,00	35.507,06	66,67%
Paraíba	25.000,00	42.032,56	59,48%
Distrito Federal	15.193,35	30.788,66	49,35%
Pernambuco	15.450,00	41.676,80	37,07%
Rio Grande do Sul	14.860,00	43.672,49	34,03%
Espírito Santo	4.500,00	37.423,91	12,02%
Média	-	31.089,53	77,38%

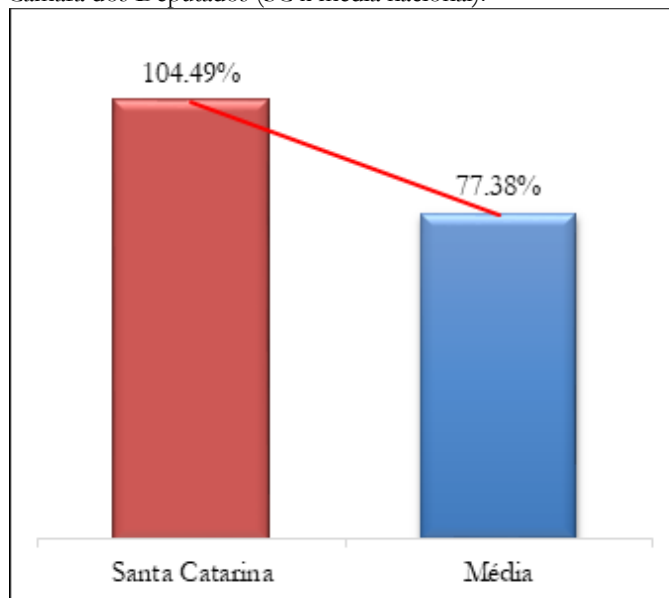
Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência das Assembleias Legislativas.

Gráfico 1: CEAP Câmara dos Deputados x CEAP Assembleias Legislativas.



Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência das Assembleias Legislativas

Gráfico 2: Comparativo percentual CEAP Alesec e Outras ALs x Câmara dos Deputados (SC x média nacional).

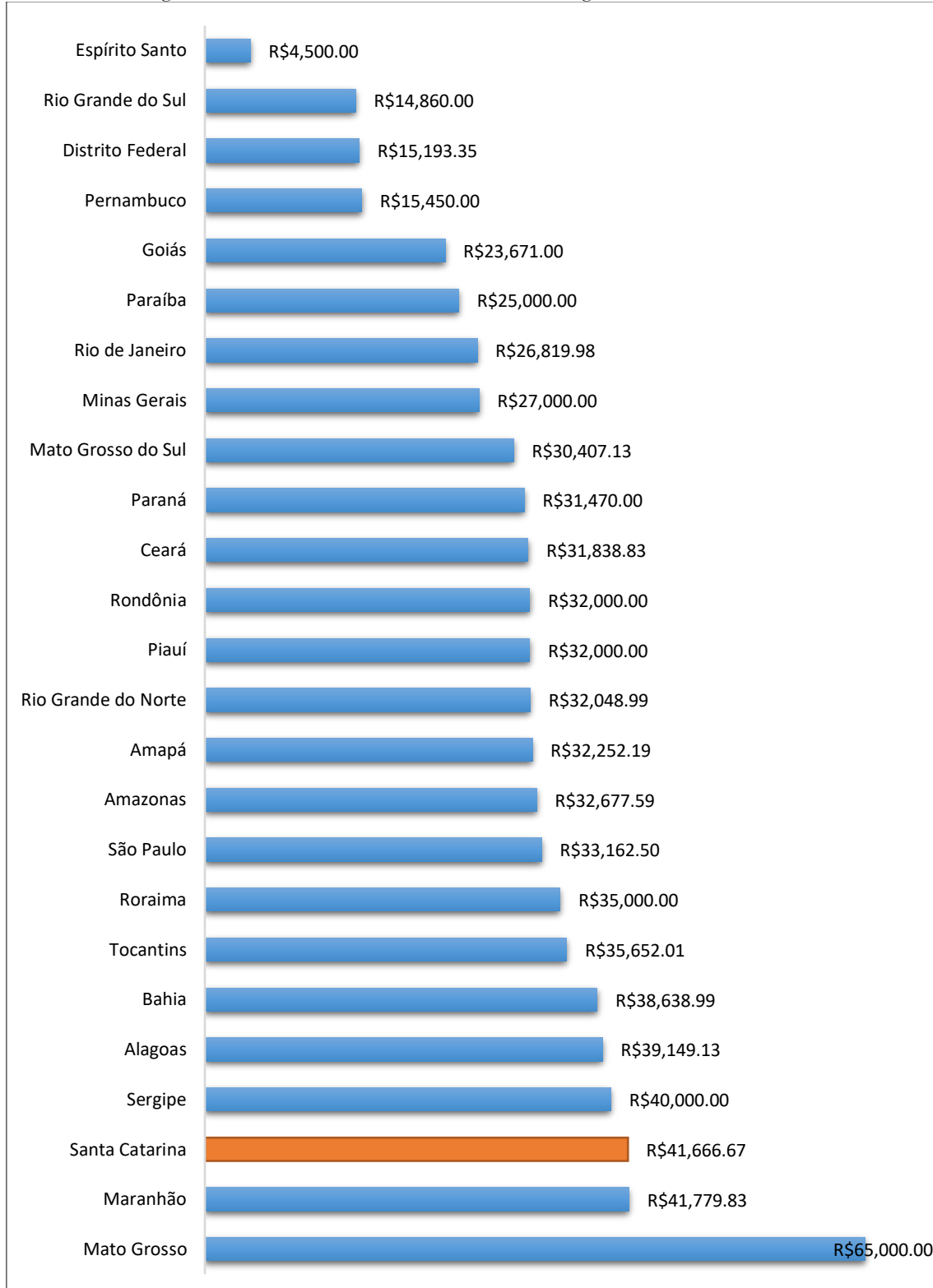


Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência das Assembleias Legislativas.

Por esse critério, verifica-se que a CEAP paga aos Deputados Estaduais de SC era superior à CEAP paga aos Deputados Federais de nosso Estado. Ao passo que a Câmara dos Deputados pagava R\$ 39.877,78, a Alesec destinava R\$ 41.666,67 a cada Deputado Estadual, o que representa 104,49% do valor designado aos parlamentares federais. A situação se agrava ao se analisar que somente duas Assembleias Legislativas, a de Santa Catarina e a de Mato Grosso, estabeleceram valor de CEAP maior do que o da Câmara Federal para os Deputados do respectivo Estado, sendo que, na média, as Casas Estaduais definiram CEAP equivalente a 77,38% do valor destinado aos Deputados Federais de cada região.

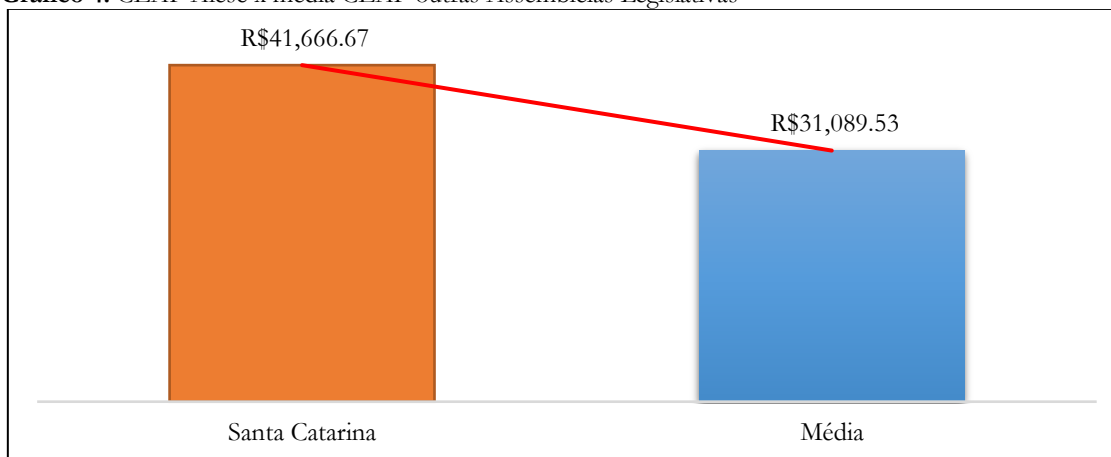
Com as informações da CEAP de cada Assembleia Legislativa demonstrados na Tabela 3, é possível identificar, também, como está a cota estadual frente ao valor designado pelas outras ALs, em média e individualmente, com exceção de Pará e Acre, pois não foi possível obter-se os valores.

Gráfico 3: Ranking da CEAP Alesec x CEAP outras Assembleias Legislativas.



Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência das Assembleias Legislativas.

Gráfico 4: CEAP Alesc x média CEAP outras Assembleias Legislativas



Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados nos Portais da Transparência das Assembleias Legislativas.

Desse modo, nota-se que o valor acordado na Alesc para a CEAP até 2019 estava acima da média nacional. Enquanto a média nacional era de R\$ 31.089,53 por mês para cada Deputado, a CEAP catarinense era de R\$ 41.666,67, ou seja, mais de R\$ 10.000,00 acima da média. Santa Catarina aparece como sendo o 3º Estado entre as CEAPs de maior valor, perdendo apenas para Maranhão (R\$ 41.779,83) e Mato Grosso (R\$ 65.000,00).

Observou-se, inclusive, que, em diversas Casas Legislativas estaduais, regulamentou-se limite à CEAP em 75% do valor designado pela Câmara dos Deputados, a exemplo de Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás e Mato Grosso do Sul. Dessa forma, um Deputado Estadual dessas unidades federativas não poderá dispor de mais de 75% do que um Deputado Federal da mesma unidade para o custeio da sua atividade parlamentar.

Em entrevista realizada no dia 3/10/2019, o Diretor-Geral da Alesc à época explicou que a cota foi instituída pela Resolução nº 011, de 21/10/2003, intitulada “Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar”, destinada ao ressarcimento de despesas com aluguel e manutenção de escritório, entre outras relacionadas ao exercício do mandato parlamentar. Posteriormente, a Resolução nº 011/2003 foi revogada pela Resolução nº 007, de 1º/12/2015. Essa última dispôs somente sobre a instalação e manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar, sem regulamentar a CEAP.

De acordo com informações repassadas pela atual Diretora-Geral da Alesc, durante o período de 2011 a 2019, o valor da cota por gabinete ficou acordado em R\$ 500.000,00 (fls. 47755-47756), resultando numa média mensal de R\$ 41.666,67.

Desse modo, foi consignado, anualmente, no orçamento da Alesc o valor de R\$ 20.000.000,00 (considerando a quantidade de 40 Deputados Estaduais) destinado à CEAP, para que os parlamentares cobrissem despesas com viagens durante o exercício parlamentar (diárias, passagens e combustível), bem como despesas dos gabinetes parlamentares (contas telefônicas, almoxarifado, etc.).

Ainda na entrevista realizada no dia 3/10/2019, informou-se que a quantia era gerenciada pela administração da Casa por meio do Sistema “Orca”, da Coordenadoria de Orçamento. Contudo, como não havia normatização, somente um valor convencionado, caso o Deputado precisasse utilizar mais do que R\$ 500.000,00 por ano, a administração analisava o caso específico e decidia pela permissão ou não.

Diante disso, levantou-se, no Portal da Transparência - “Dados abertos”, o percentual gasto do montante disponibilizado a cada gabinete parlamentar nas últimas três legislaturas.

Constatou-se que, na 17ª Legislatura (2011 - 2014), três Deputados utilizaram mais recursos do que o acordado: R\$ 2.308.029,91 (115%), R\$ 2.063.091,04 (103%) e R\$ 2.016.694,80 (101%), fato que pode ter ocorrido devido à ausência de ato normativo que fixasse o limite de utilização da cota. Observou-se, também, que o Deputado que utilizou menos recurso da CEAP gastou 33% do valor acordado e, na média, os Deputados daquela legislatura utilizaram 79% da cota.

Na 18ª Legislatura (2015 - 2018), notou-se que nenhum Deputado gastou toda a cota parlamentar disponível de R\$ 2.000.000,00 (R\$ 500.000,00 x 4 anos). Apenas quatro utilizaram 75% ou mais, sendo 81% o maior percentual de utilização da cota e 22%, o menor.

⁹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Transparência Alesc**. Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/despesas_receitas.php>. Acesso em: 18 mar. 2019.

Em média, os Deputados gastaram 51% da verba disponível para a atividade parlamentar naquele mandato.

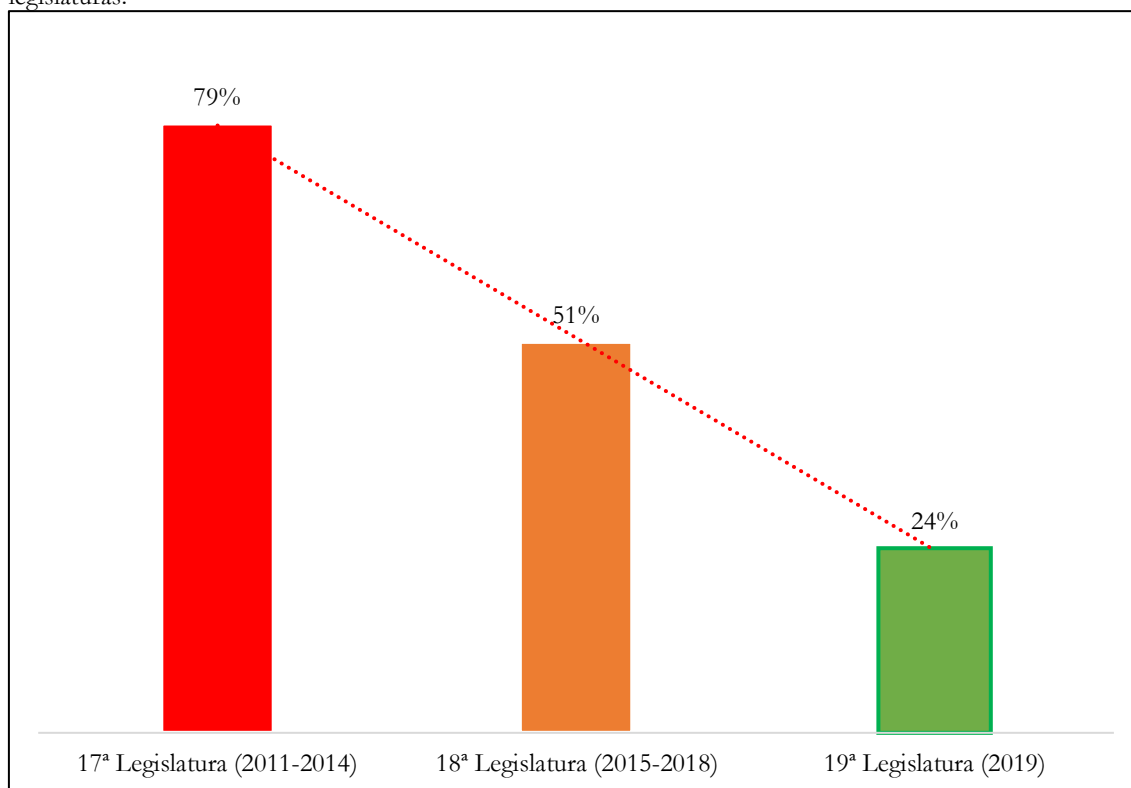
No primeiro ano da 19ª Legislatura - 2019 - observou-se que nenhum Deputado atingiu 75% de utilização dos recursos disponíveis na CEAP. Inclusive, 21 deles gastaram menos de 1% da cota. A média de utilização da CEAP em 2019 foi de 24%.

Tabela 4: Utilização da CEAP pelos Deputados Estaduais nas 17ª, 18ª e primeiro ano da 19ª legislatura.

Legislatura	Utilização da cota (por deputado)		
	Maior	Menor	Média
17ª Legislatura (2011-2014)	115%	33%	79%
18ª Legislatura (2015-2018)	81%	22%	51%
19ª Legislatura (2019)	72%	1%	24%

Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência da Alesc.

Gráfico 5: Percentual médio de utilização da CEAP pelos Deputados Estaduais de SC na 17ª, 18ª e 19ª legislaturas.



Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência da Alesc.

*Obs: o percentual da 19ª Legislatura refere-se a somente um ano – 2019, enquanto da 17ª e 18ª referem-se a quatro anos.

Os dados revelam que há nítida tendência de redução da utilização das cotas pelos parlamentares (média de utilização: 79% - 17ª Legislatura, 51% - 18ª Legislatura, 24% - primeiro ano da 19ª Legislatura), o que vem ao encontro dos anseios da sociedade que cobra uma maior racionalização no uso dos recursos públicos.

Para não deixar dúvida acerca dessa redução, até por conta de ter sido analisado apenas um ano da 19ª Legislatura, fez-se análise comparativa das médias das legislaturas anteriores com o percentual gasto no primeiro ano da legislatura, a fim de verificar se ocorreu, nos mandatos anteriores, de os gastos serem mais controlados no primeiro ano e crescente nos demais, o que não se confirmou, conforme demonstra a Tabela 05:

Tabela 5: Percentual de gastos da CEAP por ano, de 2011 a 2019.

Legislatura	Ano	Percentual Gasto da CEAP	Percentual Médio Gasto CEAP
17ª	2011	79%	79%
	2012	76%	
	2013	87%	
	2014	75%	
18ª	2015	55%	51%
	2016	53%	
	2017	54%	
	2018	41%	
19ª	2019	24%	24%

Fonte: TCE/SC, com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência da Alesc.

Em 2020 a situação mudou, visto que a Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 17.875, de 26/12/2019, previu uma subação para cada Gabinete Parlamentar, designando o montante de R\$ 478.533,00 para seu custeio individual. A utilização desse recurso orçamentário foi disciplinada pelo Ato da Mesa nº 080, de 06/03/2020¹⁰. Importa destacar que, apesar da redução do montante, o valor anual da CEAP da Alesc equivale a um valor mensal de R\$ 39.877,75, ou seja, coincide com o valor da CEAP dos Deputados Federais catarinenses.

Em suma, considerando o cenário nacional, em que Santa Catarina tem a Assembleia Legislativa com o terceiro maior valor de CEAP do país e que, além dele,

¹⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ato da Mesa nº 080, de 06 de março de 2020.** Disponível em: <<http://www.ale.sc.gov.br/diarios/pdf/7593dia.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

somente o Mato Grosso definiu valor que excede àquele pago aos Deputados Federais de seu Estado e, considerando o princípio da eficiência do gasto público e a média de utilização da Cota na Casa Parlamentar catarinense, vislumbra-se grande potencial de redução deste montante. Sendo assim, sugere-se à Alesc:

- Estabelecer valores para a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) na Lei Orçamentária Anual de modo que não excedam a, no máximo, 75% do valor destinado ao mesmo fim para os Deputados Federais catarinenses, a exemplo da prática adotada em outras casas legislativas estaduais do país.

Com a implementação dessa medida, busca-se reduzir o gasto público com a manutenção das atividades parlamentares e, sobretudo, promover a confiança dos cidadãos na casa legislativa.

2.1.2 Aquisição de passagens aéreas exclusivamente em classe econômica

As despesas com passagens aéreas fazem parte do rol de despesas incluídas nas cotas parlamentares do Ato da Mesa nº 080/2020 (fls. 47750-47752), que estabeleceu o regime de execução de subações orçamentárias individualizadas por gabinete parlamentar. Trata-se de bens e serviços contratados e disponibilizados pela Alesc que devem obedecer ao limite imposto na Lei Orçamentária Anual. Esta despesa é regulamentada pelo Ato da Mesa nº 500/2015 (fls. 47710-47712).

Com o intuito de verificar se as despesas com passagens aéreas foram realizadas de forma econômica, solicitou-se à Alesc a relação das passagens aéreas utilizadas por Deputados e seus assessores, no período entre 2011 e 2018, contendo a classe do voo. A intenção era verificar se estavam sendo compradas passagens de primeira classe ou executiva, em detrimento da classe econômica. Em resposta, a Alesc encaminhou a referida relação, do que se verificou que todas as passagens foram compradas em classe econômica, evidenciando, assim, que a Casa Legislativa catarinense vem realizando a aquisição de passagens aéreas observando o critério da economicidade do gasto público.

2.1.3 Valor pago a título de diárias aos Deputados Estaduais superior ao praticado na Câmara dos Deputados

A Assembleia Legislativa catarinense regulamentou o valor das diárias a serem pagas a parlamentares e servidores no Ato da Mesa nº 500/2015, Anexo I (fls. 47710-47712).

Tabela 6: Valor da diária para Deputados e servidores.

Cargo / Função	Valor no Estado	Valor fora do Estado	Exterior
1º Grupo	R\$ 670,00	R\$ 770,00	€ 380,00
2º Grupo (servidores, e policiais militares)	R\$ 420,00	R\$ 420,00	€ 380,00

Fonte: Alesc, Anexo I do Ato da Mesa nº 500/2015.

Vê-se que os valores diferem quanto à pessoa e ao local, sendo superior a Deputados, em regra, exceto quando tratar-se de viagens internacionais.

Em busca de analisar-se a economicidade do gasto público, no que concerne aos valores pagos a título de diárias, inicialmente fez-se pesquisa nos sítios eletrônicos e, não obtendo sucesso, enviaram-se mensagens a todas as Assembleias estaduais e à Câmara Distrital, a fim de identificar se o montante estabelecido pela Alesc condiz com o que regulamentam essas outras casas legislativas.

Dos 26 parlamentos pesquisados (25 estaduais e um distrital), apenas sete responderam os quesitos concernentes às diárias pagas a seus Deputados.

Tabela 7: Valores de diárias em diversas casas legislativas do país.

Estado	No Estado	Fora do Estado - No Brasil	Internacional América do Sul	Conversão R\$	Internacional outros países	Conversão R\$
Amapá	R\$ 614,00	R\$ 818,00	US\$ 428,00	R\$ 2.190,50	US\$ 550,00	R\$ 2.814,90
Distrito Federal	não recebe	R\$ 285,00			US\$ 350,00	R\$ 1.791,30
Espírito Santo	não recebe	R\$ 516,00	R\$ 1.032,00	R\$ 1.032,00	R\$ 1.032,00	R\$ 1.032,00
Mato Grosso	R\$ 480,00	R\$ 780,00	US\$ 650,00	R\$ 3.326,70	US\$ 650,00	R\$ 3.326,70
Paraná	R\$ 759,67	R\$ 844,07	US\$ 240,00	R\$ 1.228,32	US\$ 400,00	R\$ 2.047,20
Rio Grande do Sul	R\$ 588,89	R\$ 744,77	US\$ 300,00	R\$ 1.535,40	€\$ 400	R\$ 2.187,20
Rondônia	R\$ 600,00	R\$ 1.200,00	US\$ 391,00	R\$ 2.001,14	U\$ 428,00	R\$ 2.190,50
Santa Catarina	R\$ 670,00	R\$ 770,00	€\$380	R\$ 2.077,84	€\$380	R\$ 2.077,84
Câmara dos Deputados		R\$ 524,00	US\$ 391,00	R\$ 2.001,14	U\$ 428,00	R\$ 2.190,50

*Conversão em R\$ em 19/03/2020. Dólar comercial: R\$ 5,118. Euro: R\$ 5,468

Disponível em: <https://economia.uol.com.br/cotacoes/cambio/euro-uniao-europeia/>. Acesso em 19 mar. 2020.

Fonte: TCE/SC.

Quanto às diárias pagas em viagens dentro do próprio Estado de atuação, a Alesc tem o segundo maior valor (R\$ 670,00) dentre as ALs pesquisadas, atrás da AL do Paraná (R\$ 759,67). Quando se trata de viagens para outro Estado da federação, a AL com maior valor é do Estado de Rondônia (R\$ 1.200,00), enquanto Santa Catarina fica na 6ª posição entre as oito casas legislativas analisadas. Já para as despesas com viagens internacionais, há diferenças regulamentares nos parlamentos. Alguns pagam valores diferentes de diárias para viagens na América do Sul ou para outros países e outras não adotam tal distinção, como ocorre na Alesc.

Comparando com os Estados vizinhos da Região Sul do Brasil, somos o Estado com maior indenização a título de diárias aos Deputados Estaduais nas viagens internacionais dentro da América Latina, enquanto o Rio Grande do Sul tem valor de diárias para os demais

países levemente superior à Alesc e, a AL do Paraná, um pouco inferior ao pago por nossa Assembleia Legislativa.

De modo geral, nas viagens nacionais, as ALs costumam pagar diárias superiores àquelas pagas aos Deputados Federais e não há padrão de indenização nas viagens internacionais, sendo tanto superior quanto inferior ao valor indenizatório praticado na Câmara Federal.

Importa destacar que um Deputado Estadual catarinense recebe diárias para viagens até mesmo quando se encaminha para sua base eleitoral, sendo que muitas vezes dispõe de moradia própria nesses locais. Nessas hipóteses, é ainda mais importante que se exerça efetivo controle da necessidade da viagem e do pagamento de diárias.

Por todo o exposto, considerando que o pagamento de diárias a deputados estaduais em valores superiores ao praticado na Câmara dos Deputados se mostrou uma prática comum no país; que a pesquisa a outras casas legislativas não foi satisfatório, visto que apenas sete delas responderam aos quesitos; e que, dentre estas, a Alesc contém valores às vezes um pouco superior e outras um pouco inferior, não foi possível reunir subsídios que levassem à conclusão de que os valores definidos a título de diárias precisam ser revistos pela Assembleia catarinense.

2.1.4 Valor pago de indenização por uso de veículo próprio superior ao valor pago para locação de veículos para uso dos parlamentares.

A Resolução n. 008/2013 (fls. 47704-47705) autorizou a Mesa Diretora da Alesc a adotar medidas administrativas para regulamentar o uso de veículos de propriedade dos parlamentares. Assim, foi publicado o Ato da Mesa n. 238/2014 (fl. 47706), criando a indenização pecuniária mensal para o uso facultativo de veículos de propriedade dos parlamentares, no valor de 80% do valor da média ponderada dos veículos locados pela Alesc para o uso dos Deputados. Dessa forma, o Deputado passou a ter a possibilidade de escolher entre utilizar o veículo locado pela Alesc ou utilizar o seu próprio veículo para desempenhar as atividades do mandato.

Em 2015, por meio do Ato da Mesa n. 237/2015 (fl. 47709), foi criado adicional de 50%, incidente sobre o valor da indenização por uso de veículo próprio, destinado a indenizar os gastos com combustíveis e lubrificantes automotivos para aqueles Deputados que optassem pela utilização do seu veículo. Posteriormente, o Ato da Mesa n. 413/2017 (fl. 47748) estabeleceu que o valor de indenização para combustível e lubrificantes passaria a ser de 80%.

Na época, a média ponderada da locação dos veículos, conforme o contrato CL n° 041/2017, era de R\$ 4.170,00 e a indenização era de R\$ 6.004,80 (R\$3.336,00 para uso do veículo próprio + R\$ 2.668,80 para combustíveis e lubrificantes), segundo Memo. n. 0233/17 (fl. 6631 – Relatório da Coordenadoria dos Transportes (pg. 11)).

À vista das sucessivas alterações normativas adicionando as despesas com combustíveis e lubrificantes, com a finalidade de entender se houve algum embasamento para a adoção dos percentuais definidos nos atos normativos (50% e, posteriormente, 80%), analisaram-se: 1) as despesas de locação de veículos, as quais incluem cobertura total de seguros, manutenção preventiva, corretiva, e substituição dos lubrificantes e fornecimento de peças; e 2) as despesas com o uso de combustíveis. O período analisado foi de 2013 a 2019 e foram utilizadas as informações repassadas pela Alesc (fls. 6620-6951 - Relatório da Coordenadoria de Transportes (pgs. 180-183, 194, 206, 215, 221, 269-282, 308-309, 319)).

Tabela 8: Percentual das despesas com combustíveis comparadas às despesas com locação de veículos (2013 a 2019).

Despesas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Locação de Veículos (R\$)	2.258.081,90	2.509.132,96	2.483.822,62	2.186.803,80	2.544.663,51	2.316.695,41	1.778.642,48
2. Combustíveis (R\$)	397.058,92	353.509,68	399.421,03	406.888,01	481.749,50	386.782,78	335.227,11
3. Percentual combustível referente à locação (2/1)	18%	14%	16%	19%	19%	17%	19%

Fonte: TCE/SC, com base no Relatório da Coordenadoria de Transportes da Alesc (fls. 6620-6951).

Nota-se, dessa forma, que o percentual das despesas realizadas com combustíveis comparadas às despesas com locação de veículos variou entre 14% e 19% no período de 2013 a 2019. Do que se depreende que os percentuais de 50% e 80% definidos, respectivamente, nos Atos da Mesa n. 237/2015 e 413/2017 não foram embasados em estudo técnico para avaliação da economicidade.

Recentemente, com o Ato da Mesa n. 601/2019 (fl. 47749), a indenização para uso de veículo próprio deixou de ser indexada à média dos veículos locados pela Alesc para uso dos Deputados. Tal normativa fixou o valor da indenização em R\$ 6.840,55 com correção anual pelo IGP-M acumulado no mês de maio. Esse valor começou a ser pago a partir de outubro de 2019, retroagindo ao mês de julho, conforme Ofício nº 18/CT/2020 (fls. 6617-6619).

Com base nisso, foi realizada análise comparativa com o intuito de identificar qual opção é mais vantajosa aos cofres públicos – oferecer ao Deputado um veículo locado pela Alesc e pagar o combustível utilizado ou indenizá-lo pelo uso de veículo próprio.

A análise foi realizada da seguinte maneira: valor da indenização por uso de veículo próprio comparado ao valor de locação de veículo pela Alesc somado ao valor médio mensal gasto por Deputado com combustíveis. Desde já, ressalta-se que a análise é estritamente econômica, isto é, não foram consideradas situações que podem interferir na tomada de decisão do gestor, como autonomia dos parlamentares, praticidade e riscos inerentes a cada uma das opções.

Diante do contexto da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, foram analisados dois períodos: 1) pré-pandemia: de julho/2019 a fevereiro/2020; e 2) durante a pandemia: de março a junho de 2020. O período pré-pandemia é dividido em dois por causa da alteração no valor de locação de veículos, uma vez que, de julho a dezembro/2019, vigorava o Contrato n. 041/2017, com valor unitário mensal de R\$ 4.170,00, e, de janeiro a fevereiro/2020, em que já estava vigente o atual Contrato n. 048/2019 (fls. 6931-6939) firmado entre a Alesc e empresa Disk Car Locação de Veículos S.A., com valor mensal por veículo locado de R\$ 3.250,00, com cobertura total sem franquia, incluindo manutenção preventiva, corretiva, peças e óleos e fluidos, e substituição do automóvel quando atingir 100.000 km rodados.

Assim sendo, sabe-se que, após julho de 2019, o valor da indenização por uso do veículo próprio passou para R\$ 6.840,55 (Ato da Mesa n. 601/2019). O valor médio mensal gasto por Deputado com combustíveis foi calculado por meio dos dados extraídos

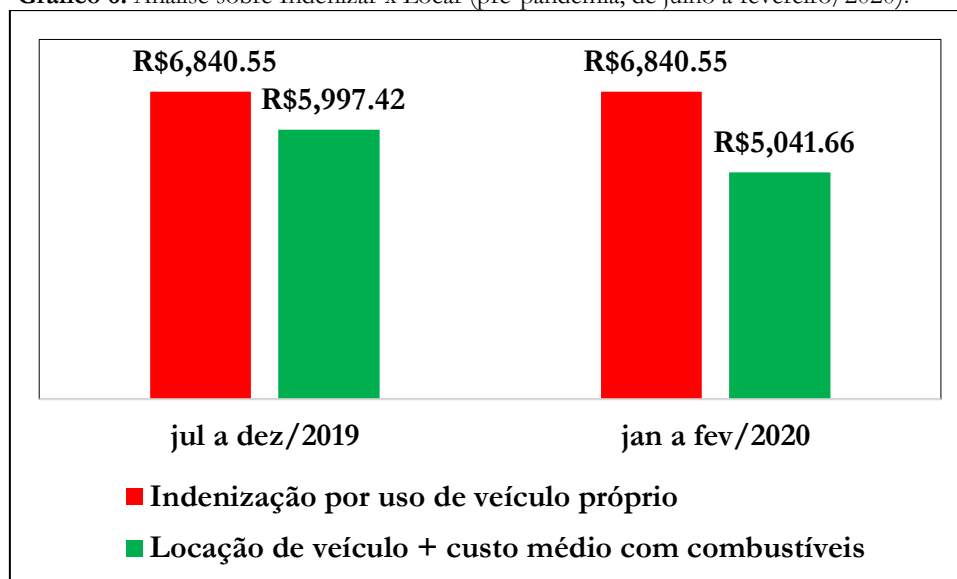
do Portal da Transparência da Alesc¹¹ para cada período: 1) pré-pandemia: a) de julho a dezembro/2019 – R\$ 1.827,42; b) de janeiro a fevereiro/2020 – R\$ 1.791,66; 2) durante a pandemia: de março a junho/2020, com valor médio identificado de R\$ 952,51.

Tabela 9: Análise sobre Indenizar x Locar (de outubro/2019 a junho/2020).

Informações	Pré-pandemia		Durante a pandemia
	Jul a dez/2019	Jan a fev/2020	Março a jun/2020
1. Indenização por uso de veículo próprio (R\$)	6.840,55	6.840,55	6.840,55
2. Valor de locação de veículo (R\$)	4.170,00	3.250,00	3.250,00
3. Média mensal de gastos com combustíveis (R\$)	1.827,42	1.791,66	952,51
4. Custo médio por parlamentar com locação de veículo (2+3) (R\$)	5.997,42	5.041,66	4.202,51
5. Diferença entre indenizar x locar (1-4) (R\$)	843,13	1.798,89	2.638,04

Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contratos n. 041/2017 e 048/2019 e dados abertos do Portal da Transparência.

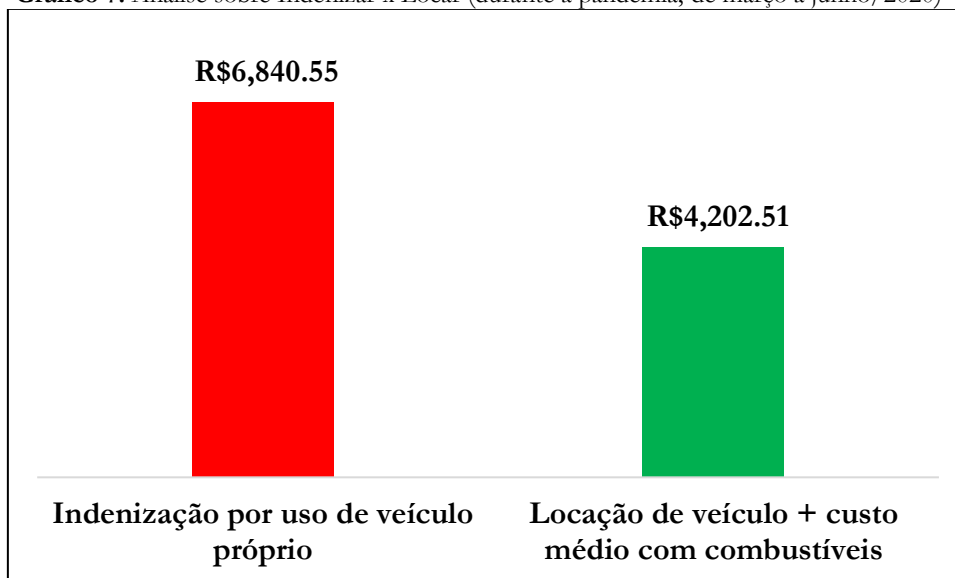
Gráfico 6: Análise sobre Indenizar x Locar (pré-pandemia, de julho a fevereiro/2020).



Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contratos n. 041/2017 e n. 048/2019 e dados abertos do Portal da Transparência.

¹¹ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Gabinetes Parlamentares – Dados Abertos**. Disponível em: <https://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes_dados_abertos.php>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Gráfico 7: Análise sobre Indenizar x Locar (durante a pandemia, de março a junho/2020)



Fonte: TCE/SC com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contrato n. 048/2019 e dados abertos do Portal da Transparência.

Como se observa, durante ambos os períodos analisados, pré-pandemia (julho/2019 a fevereiro/2020) e durante a pandemia (março/2020 a junho/2020), a opção de locar veículo foi economicamente mais vantajosa do que a de indenizar o Deputado pelo uso de veículo próprio. No período pré-pandemia, a opção por locar veículo representou economia média mensal que variou de R\$ 843,13 (julho a dezembro/2019) a R\$ 1.791,66 (janeiro a fevereiro/2020) por Parlamentar, o que demonstra que, mesmo no período anterior, no qual o valor unitário de locação era maior (R\$ 4.170,00), a opção por locação ainda era vantajosa. Durante a pandemia, novamente foi mais vantajoso locar veículo, a diferença mensal aumentou para o valor de R\$ 2.638,04 por Parlamentar, analisando o cenário hipotético no qual os 40 Deputados tivessem optado pela locação, a economia seria de R\$ 105.521,54 por mês e R\$ 422.086,17 para o período de março a junho de 2020.

Sabe-se que cada Parlamentar possui atuação diferenciada e com bases de apoio regionalizadas ou não, o que justifica que alguns necessitem de maior deslocamento. Considerando esse fator, realizou-se a mesma análise, mas agora considerando o valor médio mensal gasto com combustíveis pelo Deputado que mais efetuou essa despesa no período.

Tabela 10: Análise sobre Indenizar x Locar considerando o valor médio mensal gasto com combustíveis pelo Deputado que mais gastou (de outubro/2019 a junho/2020).

Informações	Pré-pandemia		Durante a pandemia
	Jul a dez/2019	Jan a fev/2020	Março a jun/2020
1. Indenização por uso de veículo próprio (R\$)	6.840,55	6.840,55	6.840,55
2. Valor de locação de veículo (R\$)	4.170,00	3.250,00	3.250,00
3. Média mensal de gastos com combustíveis (R\$)	3.975,22	3.288,47	2.210,21
4. Custo médio por parlamentar com locação de veículo (2+3) (R\$)	8.145,22	6.538,47	5.460,21
5. Diferença entre indenizar x locar (1-4) (R\$)	- 1.304,67	302,08	1.380,34

Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contratos nº 041/2017 e 048/2019 e dados abertos do Portal da Transparência.

Nota-se, assim, que, de janeiro a junho de 2020, mesmo considerando o Deputado que mais efetuou despesas com combustíveis no período analisado, a opção por locar veículo foi economicamente mais vantajosa do que indenizar o Parlamentar pelo uso do veículo próprio. Por outro lado, de julho a dezembro de 2019, no caso deste Deputado especificamente, seria mais vantajosa a opção pela indenização de uso de veículo próprio. Diante disso, foi realizado levantamento para saber se mais algum Parlamentar se enquadraria nessa hipótese e observou-se que, dos 19 Deputados que realizaram despesas com combustíveis no período, apenas mais um apresentou média mensal de gasto com combustíveis superior a R\$ 2.670,55 [valor que representa a diferença entre a indenização (R\$ 6.840,55) e o valor de locação (R\$ 4.170,00)], logo, conclui-se que os dois Parlamentares são casos excepcionais.

Com base nos valores atuais, no intuito de se verificar em qual situação a opção pela indenização seria mais vantajosa economicamente, realizou-se uma análise do ponto de equilíbrio entre as duas opções (indenizar e locar). Para tanto, foram utilizados os valores já mencionados da indenização (R\$6.840,55) e da locação de veículos (R\$ 3.250,00); o valor do litro da gasolina contratado pela Alesc, segundo o 1º Termo Aditivo ao Contrato CL nº 040/2018-00 (R\$ 4,29); e o consumo médio do veículo Corolla 2.0, ano 2019¹², que,

¹² Utilizou-se o consumo médio do Corolla ano 2019, pois é o modelo mais recente disponível aos Deputados, conforme relação presente no Relatório da Coordenadoria dos Transportes (fls. 6620-6951- pg. 123 daquele relatório).

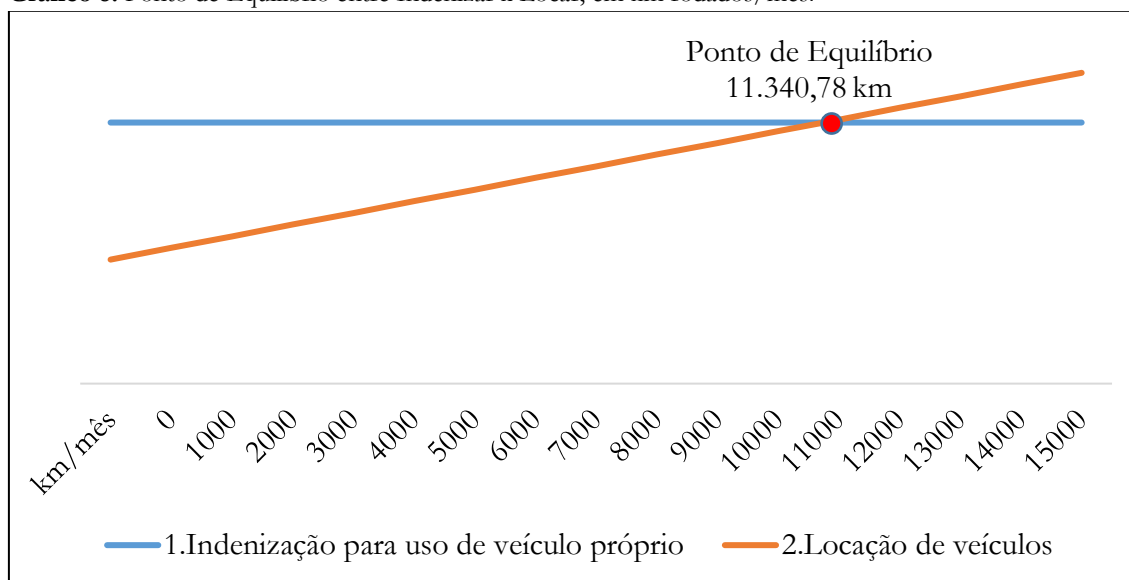
conforme artigo publicado pela Revista Quatro Rodas¹³, o consumo urbano é de 11,5 km/l e o consumo rodoviário é de 15,6km/l. Assim, considerando que o Parlamentar transita tanto em meio urbano como rodoviário, adotou-se como consumo a média entre os dois meios (urbano e rodoviário), logo o consumo médio adotado foi de 13,55 km/l. O cálculo se deu da seguinte forma:

Tabela 11: Ponto de Equilíbrio entre Indenizar x Locar, em consumo de combustível e km rodados/mês.

Informações	Valores
1. Indenização para uso de veículo próprio	R\$ 6.840,55
2. Locação de veículos	R\$ 3.250,00
3. Diferença entre indenização e locação (1-2)	R\$ 3.590,55
4. Litro gasolina comum (contrato Alesc)	R\$ 4,29
5. Ponto de equilíbrio em quantidade de litros/mês (3/4)	836,96
6. Consumo médio de um Corolla (Km/l)	13,55
7. Ponto de equilíbrio em quantidade de km rodados/mês (5x6)	11.340,78

Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contrato n° 048/2019 e 1° Termo Aditivo ao Contrato CL n° 040/2018-00.

Gráfico 8: Ponto de Equilíbrio entre Indenizar x Locar, em km rodados/mês.



Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contrato n° 048/2019 e 1° Termo Aditivo ao Contrato CL n° 040/2018-00.

¹³ Revista Quatro Rodas. **Corolla 2.0 2019 x Corolla 2.0 2020: as diferenças de desempenho e consumo.** Disponível em: <<https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/corolla-2-0-2019-x-corolla-2-0-2020-as-diferencas-de-desempenho-e-consumo/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

Desse modo, considerando que o deslocamento dos Deputados seja proporcional em rodovias e dentro das cidades, a opção por locação de veículos é mais vantajosa caso o Parlamentar se desloque até 11.340,78 km por mês, a partir dessa quilometragem se torna mais interessante a opção pela indenização pelo uso de veículo próprio. Para se ter uma noção do que isso significa, criou-se uma situação hipotética de que a velocidade média utilizada pelos Parlamentares seria de 80km/h e chegou-se no seguinte resultado:

Tabela 12: Ponto de Equilíbrio entre Indenizar x Locar em termos de horas diárias de tráfego.

Informações	Valores
1. Ponto de equilíbrio em quantidade de km rodados/mês	11.340,78
2. Ponto de equilíbrio em quantidade de km rodados/dia (1/30)	378,03
3. Velocidade média hipotética (km/h)	80
4. Ponto de equilíbrio em horas diárias de tráfego (2/3)	4,73

Fonte: TCE/SC, com base no Ato da Mesa n. 601/2019, Contrato n° 048/2019 e 1° Termo Aditivo ao Contrato CL n° 040/2018-00.

Observa-se, então, que o deslocamento de 11.340,78 km por mês corresponde a 378,03 km por dia (incluindo finais de semana e feriados) e, considerando uma velocidade média de 80 km/h, seria necessário o Deputado trafegar aproximadamente 5h por dia, incluindo finais de semana e feriados, para que a indenização pelo uso de veículo próprio valesse mais a pena que a locação de veículo pela Alesc. O que, à primeira vista, parece ser inviável e incompatível com a agenda de um Parlamentar.

Outrossim, realizou-se análise com o intuito de verificar se os Deputados que optaram pela indenização de veículo próprio não utilizam veículos locados pela Alesc, no período compreendido entre 01/01/2019 a 01/07/2020, a partir da relação encaminhada pela Alesc acerca dos Deputados que optaram pelo recebimento da indenização (fls. 6620-6951, Relatório da Coordenadoria dos Transportes - pgs. 83 e 84), tomando-se como base também os dados abertos sobre gastos com combustíveis pelos Parlamentares disponíveis no Portal da Transparência da Alesc¹⁴.

¹⁴ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Gabinetes Parlamentares - Dados Abertos**. Disponível em: <https://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes_dados_abertos.php>. Acesso em: 8 jul. 2020.

Dessa confrontação de dados, verificou-se que, no ano de 2019, quatro Deputados que constam na relação de optantes por indenização por uso de veículo próprio, também realizaram despesas com combustíveis pagas pela Alesc, no montante de R\$ 61.683,32. De forma semelhante, em 2020 (de 01/01 a 01/07/2020), três Deputados que também estavam na relação de optantes por indenização por uso de veículo próprio tiveram, juntos, o valor de R\$ 25.427,92 em despesas com combustíveis. Tal análise é mais uma evidência de que a utilização de indenização para o uso de veículo próprio não tem sido economicamente vantajosa, uma vez que pode causar, inclusive, duplicação de despesa.

Do todo exposto, verificou-se que o pagamento de indenização pelo uso de veículo próprio não tem sido realizado de forma econômica quando comparado ao valor pago pela locação de veículos para uso dos parlamentares, mormente porque:

- 1) Durante o período de julho/2019 a junho/2020, o valor de locação somado ao gasto médio de combustível foi inferior ao valor da indenização por uso de veículo próprio: a) no período pré-pandemia, a opção por locar veículo representou uma economia média mensal que variou de R\$ 843,13 (julho a dezembro/2019) a R\$ 1.791,66 (janeiro a fevereiro/2020) por Parlamentar; e b) durante a pandemia (de março a junho de 2020), a diferença média mensal foi de R\$ 2.638,04 por Parlamentar;
- 2) De acordo com os valores presentes no Ato da Mesa n. 601/2019, Contrato n. 048/2019 e 1º Termo Aditivo ao Contrato CL n° 040/2018-00 e, considerando que o deslocamento dos Deputados seja proporcional em rodovias e dentro das cidades, a opção por locação de veículos se mostra mais vantajosa até o deslocamento de 11.340,78 km por mês, o que corresponde a 378,03 km por dia (incluindo finais de semana e feriados) e, considerando uma velocidade média de 80 km/h, significaria aproximadamente 5h por dia de tráfego, incluindo finais de semana e feriados; e
- 3) Foram identificados casos de Parlamentares que receberam a indenização por uso de veículo próprio e também realizaram gastos com combustíveis durante o período de 2019 e 2020, gerando duplicidade de despesa, uma vez

que, teoricamente, a indenização pelo uso de veículo engloba indenização com combustíveis.

As principais causas identificadas para a situação encontrada foram: 1) inexistência de estudo técnico com avaliação da economicidade para subsidiar a tomada de decisão; 2) redução do valor de locação de veículos – o valor unitário contratado no Contrato CL.nº 041/2017 foi de R\$ 4.170,00 e no Contrato n. 048/2019 de R\$ 3.250,00; e 3) sucessivas alterações normativas acerca do uso de veículo próprio, uma vez que o Ato da Mesa n. 238/2014, ato de criação da indenização, garantia que tal despesa seria mais econômica aos cofres públicos se comparada com a opção de locação, pois havia vinculado o valor da indenização a 80% do valor da média ponderada dos veículos locados pela Alesc para o uso dos Deputados. A característica econômica foi desvirtuada com: a) o Ato da Mesa n. 237/2015, que criou um adicional de 50%, incidente sobre o valor da indenização pecuniária mensal, destinado para indenizar os gastos com combustíveis e lubrificantes automotivos; b) o Ato da Mesa n. 413/2017 que aumentou o valor de indenização para combustível e lubrificantes para 80%; e c) o Ato da Mesa n. 601/2019, que desvinculou o valor da indenização à média do valor dos veículos locados e fixou em R\$ 6.840,55 com correção anual pelo IGP-M acumulado no mês de maio.

Analisando as causas, entende-se que a vantagem econômica pela opção de locação decorre da desvinculação total do valor da indenização por uso de veículo próprio com o valor de locação dos veículos, causada pelo Ato da Mesa n. 601/2019, somada ao fato da redução do valor unitário de locação dos veículos.

Diante disso, sugere-se à Alesc:

- Estabelecer valor de indenização pelo uso de veículo próprio do parlamentar compatível com o valor gasto com locação de veículos e combustível, a fim de promover a eficiência do gasto público preconizada pelo art. 37 da Constituição Federal.

Com isso, espera-se que a realização da despesa com indenização por uso de veículo próprio seja realizada de forma mais econômica, melhorando a eficiência no gasto público.

2.1.5 Ausência de transparência no valor da verba de gabinete e da remuneração dos assessores parlamentares da Alesc

Verba de gabinete é a nomenclatura comumente utilizada para se referir às despesas com contratação de servidores comissionados para atuarem nos gabinetes dos Parlamentares – os secretários parlamentares. No âmbito federal, Câmara dos Deputados, cada deputado tem R\$ 111.675,59 por mês para pagar salários de até 25 secretários parlamentares, que trabalham para o mandato em Brasília ou nos Estados. Eles são contratados diretamente pelos Deputados, com salários de R\$ 1.025,12 a R\$ 15.698,32. Encargos trabalhistas como 13º, férias e auxílio-alimentação dos secretários parlamentares não são cobertos pela verba de gabinete - são pagos com recursos da Câmara¹⁵.

Em Santa Catarina, por meio da Resolução nº 02/2006, art. 15, § 1º (fls. 47713-47747), a Alesc estabeleceu que o índice de quota máxima atribuída aos cargos de Secretário Parlamentar – PL/GAB ficou limitado ao valor total estabelecido para idêntica finalidade aos servidores do quadro de secretários parlamentares da Câmara Federal, isto é, cada Deputado catarinense possui o mesmo valor destinado aos Deputados Federais para a verba de gabinete - R\$ 111.675,59. A diferença é que, no parlamento catarinense, o número máximo de servidores por gabinete ficou limitado a 22 secretários parlamentares (Anexo IX-F, Resolução nº 02/2006), enquanto na Câmara é 25. Diante disso, para se averiguar a economicidade da verba de gabinete da Alesc, realizou-se, por *e-mail*, pesquisa nacional com as 26 casas legislativas (25 estaduais e uma distrital), todavia, infelizmente, apenas oito responderam à pesquisa (Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins). Com os dados encaminhados, foram comparados os valores das verbas de gabinete, a quantidade máxima de assessores e o salário máximo de um assessor dos demais parlamentos com a Câmara Federal, conforme Tabela 13.

¹⁵. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Gastos Parlamentares**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/transparencia/gastos-parlamentares/#verba>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

Tabela 13: Pesquisa nacional acerca da verba de gabinete.

Estado	Verba de Gabinete	Comparação com Câmara dos Deputados	Quantidade máxima de assessores	Salário máximo de um assessor
Câmara dos Deputados	R\$ 111.675,59	-	25	R\$ 15.698,32
Alagoas	R\$ 101.469,91	90,86%	25	R\$ 10.702,98
Ceará	R\$ 69.039,90	61,82%	35	R\$ 13.807,98
Distrito Federal	R\$ 161.348,32	144,48%	28	R\$ 8.592,13
Espírito Santo	R\$ 68.850,00	61,65%	19	R\$ 9.694,92
Rio Grande do Norte	R\$ 83.756,69	75,00%	3	R\$ 26.756,10
Rio Grande do Sul	R\$ 74.592,48	66,79%	17	R\$ 15.877,32
Santa Catarina	R\$ 111.675,59	100,00%	22	R\$ 20.043,01
Sergipe	R\$ 111.675,59	100,00%	18	R\$ 1.383,37
Tocantins	R\$ 88.223,72	79,00%	60	R\$ 6.400,00

Fonte: TCE/SC.

Com base nessa pesquisa, vê-se que apenas no Distrito Federal dispense-se mais recursos para o pagamento de comissionados ligados aos gabinetes e escritórios parlamentares (R\$ 161.348,32) do que em Santa Catarina (R\$ 111.675,59). Sergipe adota o valor da Câmara dos Deputados, logo, é o mesmo valor de Santa Catarina. Já no tocante à quantidade máxima de assessores, a Alesc definiu quantitativo condizente (22) com a Câmara dos Deputados (25) e com as demais assembleias em geral, tendo-se mostrado discrepantes os Estados de Ceará (35), Tocantins (60) e Rio Grande do Norte (3).

Quanto à remuneração máxima que um assessor parlamentar pode receber, nota-se que, enquanto na Câmara Federal esse valor é de R\$ 15.698,32, em Santa Catarina pode chegar a R\$ 20.042,01, sendo superado, nessa pesquisa, apenas pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, que chega a pagar R\$ 26.756,10 a um assessor parlamentar.

Importante relatar a dificuldade encontrada por esta equipe de auditoria para realizar a pesquisa acerca dos valores das verbas de gabinete, a ausência de transparência nos valores limites e na utilização da verba que permeia as Casas Legislativas de todo o Brasil. Na própria Alesc não é possível encontrar essas informações no Portal da Transparência¹⁶,

¹⁶ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Portal da Transparência – Gabinetes Parlamentares**. Disponível em: <<https://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes.php?conta=15712>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

sendo necessário ir até o ato normativo e interpretá-lo para se entender os valores. A Alesc divulga somente a utilização das cotas parlamentares, que incluem: almoxarifado, combustíveis, correspondência/telegrama, diárias, gráfica, inscrição, passagens, telefone, verba indenizatória do exercício parlamentar.

Figura 3: Divulgação das despesas dos gabinetes parlamentares da Alesc.

» PÁGINA INICIAL » GABINETES PARLAMENTARES Dados abertos

Gabinete *
 Exibir

DEP.

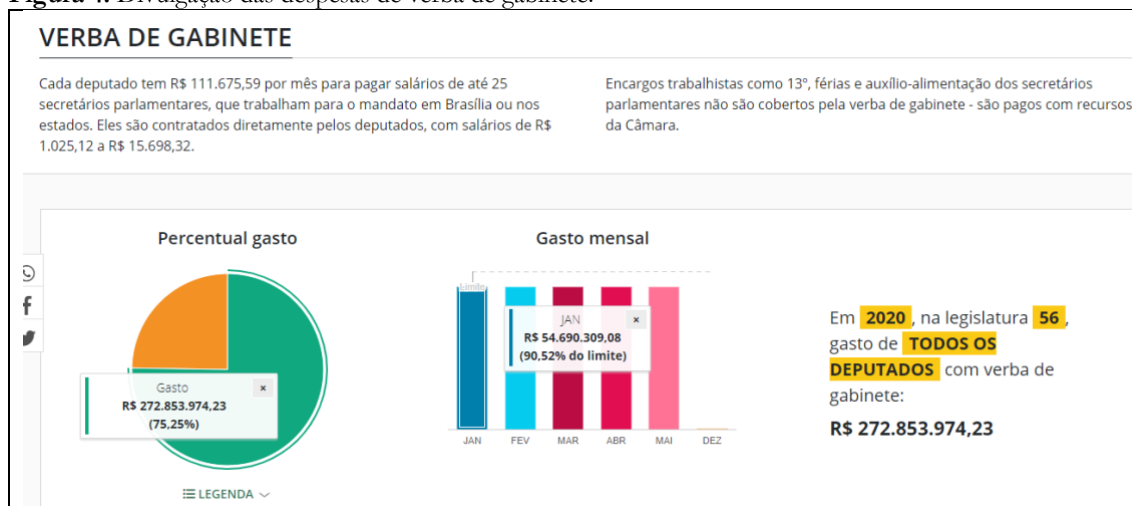
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020					Total
Verba	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez			
ALMOXARIFADO	-	138,72	-	-	65,43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	204,15
COMBUSTÍVEIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
CORRESPONDÊNCIA/ TELEGRAMA	-	19,33	20,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39,83
DIÁRIAS	-	4.870,00	4.910,00	-420,00	-	-	-	-	2.520,00	-	-	-	-	-	11.880,00
GRÁFICA	-	89,20	76,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	165,20
INSCRIÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
PASSAGENS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
TELEFONE	1.420,84	1.534,48	1.189,01	1.219,32	1.583,68	1.195,15	1.117,58	47,09	-	-	-	-	-	-	9.307,15
VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
TOTAL	1.420,84	6.651,73	6.195,51	799,32	1.649,11	1.195,15	1.117,58	47,09	2.520,00	0,00	0,00	0,00	0,00	21.596,33	

Clique no valor para detalhar os gastos

Fonte: Portal da Transparência da Alesc, 6/9/2020.

Como boa prática de transparência para a verba de gabinete, cita-se o caso da Câmara dos Deputados, que explica com clareza o valor que cada Deputado Federal possui para verba de gabinete e a quantidade de servidores que ele pode contratar, bem como os valores gastos e o percentual que isso representa.

Figura 4: Divulgação das despesas de verba de gabinete.



Fonte: Portal da Transparência da Câmara dos Deputados.

Diante do exposto, embora a pesquisa realizada tenha indicado que o valor da verba de gabinete da Alesc esteja superior ao valor praticado em outras Casas Legislativas, a insuficiência de dados causada pela ausência de transparência dos demais parlamentos não permite que esse resultado seja conclusivo, uma vez que apenas oito de um universo de 27 Assembleias Legislativas responderam à pesquisa, o que representa menos de 30%.

Dessa forma e tendo em vista a ausência de transparência da Alesc no tocante às verbas de gabinete, sugere-se:

- Publicizar, no portal da transparência da Assembleia Legislativa do Estado, de forma geral e por Deputado, o valor da verba de gabinete, a quantidade máxima de secretários parlamentares por gabinete, o salário máximo para secretário parlamentar e o valor utilizado da verba de gabinete por Deputado.

Espera-se, com isso, que a sociedade tenha conhecimento acerca da verba de gabinete, podendo realizar o devido controle social, bem como que os valores sejam praticados de forma econômica, com zelo pelo dinheiro público.

2.2 Achados relativos à segunda questão de auditoria

A Alesc possui bom desempenho nas funções parlamentar e administrativa e vem aprimorando-o a cada legislatura no período de 2011 a 2019?

Para responder a segunda questão de auditoria foi realizada avaliação do desempenho da Assembleia Legislativa por meio de indicadores. Com base nos estudos apresentados, principalmente, no estudo do Insper e na visão de que a atuação do Parlamento vai além da mera produção de leis, foram selecionados, adaptados e/ou construídos 27 indicadores de desempenho, divididos em dois grupos, segundo as funções do Poder Legislativo: função parlamentar e função administrativa. A função parlamentar foi dividida em três subfunções: 1) legislar (promover e cooperar); 2) fiscalizar; e 3) representar. Já a função administrativa foi dividida em: 1) transparência (ativa e passiva); 2) gestão de pessoas; e 3) gestão orçamentária e financeira. Os 27 indicadores foram assim distribuídos:



Quadro 2: Indicadores de desempenho do Poder Legislativo (IDPL)

1.FUNÇÃO PARLAMENTAR						
1.1 LEGISLAR		1.2 FISCALIZAR		1.3 REPRESENTAR		
1.1.1 PROMOVER	(1) Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto	(2) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar	(9) Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo	(10) Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos	(13) Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade	(14) Índice de realização de audiências públicas
	(3) Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas	(4) Índice de reuniões das comissões permanentes	(11) Taxa de CPIs que foram instaladas que versam sobre o Poder Executivo	(12) Índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas	(15) Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritórios parlamentares	(16) Taxa de utilização de diárias pelos deputados para realizar reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades
1.1.2 COOPERAR	(5) Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo	(6) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda			(17) Índice de participação das mulheres em postos de poder decisório	(18) Taxa de infidelidade partidária
	(7) Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo	(8) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação				



2. FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1 TRANSPARÊNCIA		2.2 GESTÃO DE PESSOAS		2.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA		
2.1.1 ATIVA	(19) Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI	(20) Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar	(22) Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa	(23) Taxa de nomeação dos servidores efetivos nos cargos comissionados	(26) Taxa de execução do orçamento	(27) Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar
2.1.2 PASSIVA	(21) Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC		(24) Índice de rotatividade dos cargos comissionados	(25) Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados		

Fonte: TCE/SC.

Cada indicador foi calculado e avaliado tanto de forma individual, como em conjunto com os outros indicadores da sua subfunção e função, de modo que se realize uma análise holística. Para classificar como bom ou mal desempenho, adotou-se o parâmetro utilizado pelo Insper, qual seja: desempenho igual ou superior a 70% foi considerado muito satisfatório (verde), entre 50% e 69,9% equivale a um desempenho médio (amarelo) e abaixo de 50% um mau desempenho (vermelho). Ressalta-se que alguns indicadores, devido às suas naturezas, não puderam ser classificados dessa forma, sendo esclarecidos em suas respectivas análises.

Dessa forma, foi avaliado o desempenho do Parlamento Catarinense nas Legislaturas 17^a (2011 a 2014), 18^a (2015 a 2018) e início da 19^a (2019-2020), nesta última, apenas alguns indicadores, tomando-se por base documentos encaminhados pela Alesc a este Tribunal de Contas.

2.2.1 Função Parlamentar

Segundo a teoria da separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos de Montesquieu, as funções estatais básicas são repartidas a órgãos independentes e autônomos - Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. O Poder Legislativo possui como função típica legislar, fiscalizar e representar, já a função atípica é administrar seu pessoal e sua estrutura. Desse modo, os indicadores da função típica do Parlamento foram agrupados em: (1) Legislar, (2) Fiscalizar e (3) Representar.

2.2.1.1 Legislar

Legislar é a função precípua do Parlamento, cabe a ele elaborar, discutir e votar as leis. Contudo, a elaboração legislativa não é de iniciativa exclusiva do Poder Legislativo, os outros Poderes também possuem tal prerrogativa nas matérias de suas competências, especialmente o Poder Executivo, principal responsável pelas políticas públicas. Nesse contexto, o Poder Legislativo atua tanto como promovedor (quando elabora as leis), quanto como cooperador (quando não elabora, mas discute e vota as leis). Diante disso, os indicadores da função Legislar foram agrupados em (1) Promover e (2) Cooperar.

2.2.1.1.1 Promover

2.2.1.1.1.1 (IDPL1) Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto

Como bem pontuam Luciana Yeung, Humberto Dantas e Sérgio Lazzarini no estudo do Insper, o cumprimento das tarefas legislativas se concretiza quando um projeto é aprovado, de nada adianta centenas de iniciativas arquivadas ao término do mandato. Claro que projetos discutidos pelo Parlamento enriquecem a democracia, mas o que impacta e tem utilidade para o cidadão são os projetos aprovados.

Nesse contexto, é necessário entender que os impactos são diferentes na sociedade a depender do tipo de projeto, por exemplo, uma lei que dá nome a uma rua, obviamente, tem um impacto muito inferior do que uma Lei Orçamentária Anual (LOA). Logo, não seria razoável verificar se o Parlamento produziu milhares de leis e taxá-lo como produtivo. Torna-se, então, interessante identificar o percentual de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto. O grande desafio passa a ser como classificar o grau de impacto de cada projeto, uma vez que a Assembleia Legislativa de Santa Catarina trabalha com projetos de diversas matérias e abrangências. Diante disso, de forma similar ao critério utilizado pelo Insper, optou-se pela simplicidade e adotou-se a seguinte classificação para os projetos:

- a) **Baixo impacto** - projetos cujos objetos são: declarar entidades como de utilidade pública; denominar lugares públicos (rodovias, hospitais, escolas etc.); instituir dias e/ou semanas estaduais (Dia Estadual do Militar, Semana Estadual do Lixo Zero etc.); reconhecer regiões ou municípios por alguma característica específica; declarar lugares e/ou festas como integrantes do patrimônio histórico, artístico e cultural; e conceder título de cidadão catarinense.
- b) **Alto impacto** – demais projetos.

Com essa classificação, o indicador foi calculado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL1} = (\text{quantidade de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto} / \text{total de projetos aprovados}) * 100$$

Dessa forma, foram analisadas todas as proposições votadas na Alesc no período de 2011 a 2018, conforme anexo encaminhado pelo Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019 da Alesc (fls. 24-28) e, para o cálculo deste indicador, foram selecionados os seguintes tipos de proposição de iniciativa do Poder Legislativo: projeto de conversão em lei de medida provisória, projeto de decreto legislativo, projeto de lei, projeto de lei complementar, projeto de resolução, proposta de alteração do regimento interno e proposta de emenda à constituição.

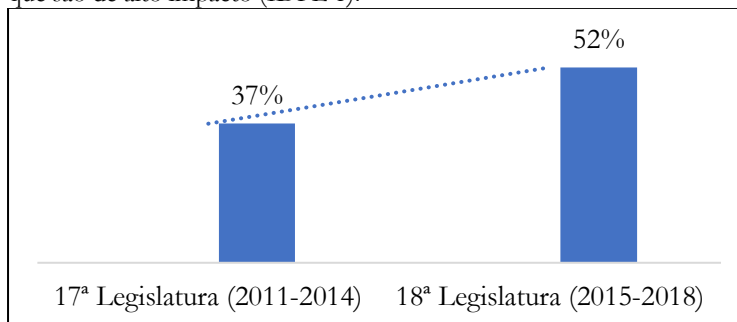
Na análise, considerou-se a data do arquivamento para definir a qual período cada projeto está vinculado. Assim, na 17ª Legislatura (2011 a 2014), 987 projetos de iniciativa do Poder Legislativo foram aprovados, sendo 368 de alto impacto e 619 de baixo impacto. Portanto, a taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto (IDPL 1) ficou em 37%. Já na 18ª Legislatura (2015 a 2018), 1056 projetos de iniciativa do Poder Legislativo foram aprovados, sendo 552 de alto impacto e 504 de baixo impacto. Desse modo, o indicador foi de 52%.

Tabela 14: Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto (IDPL 1).

Projetos aprovados	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Baixo impacto	619	504	1123
Alto impacto	368	552	920
Total	987	1056	2043
Taxa	37%	52%	45%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 9: Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto (IDPL 1).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Nota-se que, no período de 2011 a 2018, a Alesc apresentou um baixo desempenho médio para este indicador – 45%, com destaque para o alto volume de projetos cujo objeto é declarar entidades como de utilidade pública. Na 17ª Legislatura foram 458 projetos dessa natureza e outros 315 na 18ª, representando 38% dos projetos aprovados durante todo o período analisado. O que não parece ser razoável, uma vez que os Parlamentares devem concentrar seus esforços no debate e aprovação de normativos que geram efetivo impacto social.

Por outro lado, verifica-se evolução do indicador de 37% para 52% de uma legislatura para outra, demonstrando, assim, que o Parlamento vem melhorando seu desempenho, focando em projetos que impactam a vida do cidadão.

2.2.1.1.1.2 (IDPL2) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar

A função promovedora do Parlamento não é somente elaborar leis, mas também modificar os projetos que não são de sua autoria através de emendas parlamentares. Portanto, o segundo indicador tem o intuito de verificar quantos projetos de iniciativa do Poder Executivo foram aprovados com emenda parlamentar. O indicador é calculado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL2} = \left(\frac{\text{quantidade de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar}}{\text{total de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados}} \right) * 100$$

Para o cálculo, dentro do universo de projetos de iniciativa do Poder Executivo (anexo do Ofício nº 23/2019/DG da Alesc (fls. 24-28)), foram considerados somente aqueles que podem ser objeto de emendas parlamentares: medida provisória, projeto de lei, projeto de lei complementar e proposta de emenda constitucional.

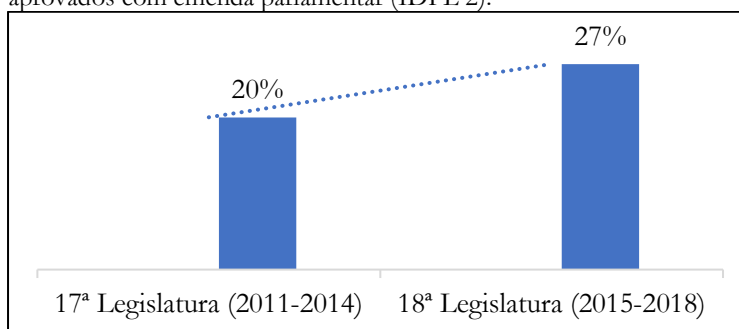
Dessa forma, observou-se que, na 17ª Legislatura, foram aprovados 448 projetos de iniciativa do Poder Executivo e 91 foram objetos de emenda parlamentar, isto é, 20%. Por sua vez, na 18ª Legislatura, foram aprovados 289 projetos de iniciativa do Poder Executivo e 77 sofreram emenda, o que representa 27%.

Tabela 15: Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar (IDPL 2).

Projetos aprovados	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Sem emenda parlamentar	357	212	569
Com emenda parlamentar	91	77	168
Total de projetos aprovados	448	289	737
Taxa	20%	27%	23%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 10: Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar (IDPL 2).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.



Como se observa, o desempenho do Parlamento no tocante às emendas aos projetos do Poder Executivo foi baixo – média geral de 23% de 2011 a 2018. No entanto, verifica-se novamente uma evolução de 20% para 27% de uma legislatura para outra.

2.2.1.1.1.3 (IDPL 3) Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas

As emendas orçamentárias são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo¹⁷. Como bem acentua o estudo do Insper, quanto mais o Executivo executa as emendas orçamentárias realizadas pelo Poder Legislativo, maior é o impacto do Parlamento nas políticas públicas.

À vista disso, é salutar mensurar o percentual de execução das emendas orçamentárias realizadas pelo Poder Legislativo e isso será realizado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL3} = \left(\frac{\text{quantidade de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à Lei Orçamentária Anual que foram executadas}}{\text{total de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à Lei Orçamentária Anual}} \right) * 100$$

Com base nisso, foram solicitadas informações acerca das emendas apresentadas pelo Poder Legislativo nos projetos de lei orçamentária entre 2011 e 2018, por ano, informando o total de executadas e não executadas. Em resposta, Ofício nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020 (fls. 35-36), a Alesc informou que:

No período de 2011 a 2016, as Emendas Parlamentares eram apresentadas após a realização de Audiências Públicas do Orçamento Regionalizado. Conforme pesquisa junto ao sistema de

¹⁷ SENADO FEDERAL **Emendas ao Orçamento**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 14 maio 2020.



acompanhamento físico financeiro da Secretaria de Estado da Fazenda, nesse período, o nível alcançado de atendimento por parte do Executivo Estadual foi aproximadamente de 45%.

As Emendas Parlamentares apresentadas no ano de 2017, não houve nenhum atendimento, uma vez que o Governador em comum acordo entre o Executivo e o Legislativo Estadual, apresentou um quadro financeiro que impossibilitava a quitação dessas despesas, com a concordância da Alesc.

As emendas Parlamentares apresentadas no ano de 2018 estão com os respectivos pagamentos praticamente atendidos na sua totalidade.

Ainda, foi encaminhada a seguinte tabela contendo o total de emendas aprovadas e reprovadas:

Tabela 16: Total de emendas orçamentárias aprovadas e rejeitadas no período de 2011 a 2018.

LOA	Ano Base	Aprovada	Reprovada	Total de emendas
Lei nº 15.433 de 28/12/10	2011	25	121	146
Lei nº 15.723 de 22/12/11	2012	31	227	258
Lei nº 15.944 de 21/12/12	2013	71	264	335
Lei nº 16.287 de 12/12/13	2014	121	64	185
Lei nº 16.530 de 17/12/14	2015	35	67	102
Lei nº 16.860 de 28/12/15	2016	5	117	122
Lei nº 17.063 de 21/12/16	2017	1375	105	1480
Lei nº 17.447 de 28/12/17	2018	1299	87	1386

Fonte: Ofício nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Como se observa, não foi informada de forma precisa a quantidade de emendas aprovadas que foram executadas e, ainda, foi necessário que a Alesc realizasse pesquisa junto ao sistema de acompanhamento físico financeiro da Secretaria de Estado da Fazenda para levantar o percentual de execução, o que demonstra fragilidade no controle por parte do Parlamento e dificulta o cálculo do indicador.

Nesse contexto, foram juntadas as informações prestadas – percentual de execução e número de emendas orçamentárias aprovadas – e realizada uma estimativa do quantitativo de emendas orçamentárias executadas anualmente e por legislatura.

Tabela 17: Estimativa do quantitativo de emendas orçamentárias executadas no período de 2011 a 2018.

LOA	Ano Base	Aprovada	Reprovada	Total de emendas	Execução	Estimativa de emendas executadas
Lei nº 15.433 de 28/12/10	2011	25	121	146	45%	11
Lei nº 15.723 de 22/12/11	2012	31	227	258	45%	14
Lei nº 15.944 de 21/12/12	2013	71	264	335	45%	32
Lei nº 16.287 de 12/12/13	2014	121	64	185	45%	54
Lei nº 16.530 de 17/12/14	2015	35	67	102	45%	16
Lei nº 16.860 de 28/12/15	2016	5	117	122	45%	2
Lei nº 17.063 de 21/12/16	2017	1375	105	1480	0%	0
Lei nº 17.447 de 28/12/17	2018	1299	87	1386	100%	1299

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

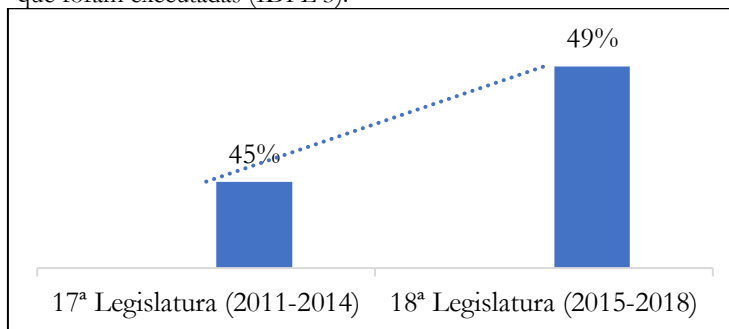
Dessa forma, estimou-se que, de 2011 a 2014, foram aprovadas 248 emendas orçamentárias de origem do Poder Legislativo, das quais 112 foram executadas pela Executivo, isto é, 45%. De forma similar, de 2015 a 2018, foram aprovadas 2.714 emendas e executadas 1.317 (49%).

Tabela 18: Estimativa do quantitativo de emendas orçamentárias executadas no período de 2011 a 2018.

Emendas	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Não executadas	136	1397	1533
Executadas	112	1317	1429
Total	248	2714	2962
Taxa	45%	49%	48%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Gráfico 11: Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas (IDPL 3).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.



Conclui-se, então, que o desempenho geral médio do Parlamento em relação à execução das emendas orçamentárias foi baixo – 48%. De outra parte, nota-se que houve evolução do indicador entre as legislaturas – de 45% para 49%, bem como um aumento expressivo no volume de emendas orçamentárias aprovadas – de 248 para 2.714, o que corrobora que o Parlamento vem melhorando sua produtividade nesta questão.

Cabe ressaltar que, por ausência de controle concomitante da execução das emendas parlamentares por parte do Poder Legislativo, foi necessário realizar uma estimativa com base nos percentuais informados pela Alesc, o que pode ter causado viés ao indicador. Diante disso e visando a dar maior efetividade ao trabalho dos Parlamentares, uma vez que não basta o Parlamentar conseguir aprovar uma emenda no orçamento, ela precisa ser executada para causar o impacto desejado na sociedade. Por tal motivo, sugere-se recomendar à Alesc o seguinte:

- Instituir mecanismos de controle concomitante da execução orçamentária das emendas parlamentares realizadas à Lei Orçamentária Anual.

Espera-se, com isso, que a Casa possa ter um controle em tempo real da execução das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA), dando suporte aos Parlamentares com informações confiáveis para que possam cobrar do Poder Executivo tal execução orçamentária, aumentando, assim, a taxa de efetiva implementação dessas emendas.

2.2.1.1.1.4 (IDPL 4) Índice de reuniões das comissões permanentes

As comissões são órgãos de caráter eminentemente técnico ligadas ao processo legislativo, podem ter caráter permanente ou temporário. As comissões permanentes integram a estrutura institucional do Poder Legislativo e são especializadas no trato de determinados assuntos, tais como Constituição e Justiça; Finanças e Tributação; Segurança Pública; Saúde e assim por diante; já as temporárias são criadas exclusivamente para

desempenhar determinada tarefa, podendo assumir a forma de: Especial, Inquérito e Representativa¹⁸.

Embora o trabalho dos Deputados fique mais em evidência quando apresentado nas sessões plenárias, diz-se, inclusive, comentado por gestores da Alesc, que é nas comissões que os Parlamentares mais trabalham, principalmente, nas permanentes, que são reconhecidas como copartícipes e agentes do processo legiferante.

Dessa forma, entende-se relevante mensurar o trabalho desenvolvido nas comissões permanentes. Para tanto, utilizar-se-á do indicador índice de reuniões das comissões permanentes. Tal indicador parte do pressuposto de que as comissões permanentes devem realizar reuniões periodicamente. O Insper, quando criou o indicador, utilizou a periodicidade semanal, esperando, assim, que cada comissão permanente se reunisse pelo menos uma vez por semana, considerando somente as semanas úteis.

Diante disso e atentando à realidade da Alesc, que possui dois tipos de comissões permanentes segregadas pelas funções e relevância: 1) comissões permanentes formadas por nove membros: Comissões de Constituição e Justiça; de Finanças e Tributação; e de Trabalho, Administração e Serviço Público; e 2) comissões permanentes formadas por sete membros: todas as outras. Resolveu-se aprimorar o critério para considerar que o esperado seja: a) comissões permanentes formadas por nove membros devem se reunir pelo menos uma vez por semana útil; b) comissões permanentes formadas por sete membros devem se reunir pelo menos uma vez por mês útil.

Assim, o indicador será calculado da seguinte forma:

$$\text{IDPL4} = \left(\frac{\text{quantidade de reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes}}{\left((\text{n}^\circ \text{ de comissões permanentes formadas por 9 membros} \times \text{n}^\circ \text{ de semanas úteis}) + (\text{n}^\circ \text{ de comissões permanentes formadas por 7 membros} \times \text{n}^\circ \text{ de meses úteis}) \right)} \right) * 100$$

¹⁸ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Dicionário Legislativo.** Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/dicionario_legislativo.php>. Acesso em: 15 maio 2020.

Com base nisso, foram analisadas todas as reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes que ocorreram entre o período de 2011 a 2018 e verificou-se que, de 2011 a 2014, foram realizadas 405 reuniões ordinárias e extraordinárias (226 pelas três comissões compostas de nove membros e 179 pelas comissões de sete membros), sendo que o esperado era a realização de 1.044 reuniões (474 pelas comissões de nove membros e 570 pelas comissões de sete membros), desempenho que resultou num índice de 39%. Isso significa que, dividindo a quantidade de reuniões realizadas (405) pela quantidade de comissões (média anual de 17,25), chega-se ao resultado de aproximadamente seis reuniões por comissão anualmente, isto é, uma reunião a cada um mês e meio (considerando dez meses úteis por ano).

Já no período de 2015 a 2018, foram realizadas 548 reuniões ordinárias e extraordinárias (277 pelas comissões compostas de nove membros e 271 pelas comissões de sete membros) de um total de 1.074 reuniões esperadas (474 pelas comissões de nove membros e 600 pelas comissões de sete membros), resultando num índice de 51%. Na mesma lógica da análise anterior, isso representa aproximadamente oito reuniões por comissão anualmente, o que representa em média uma reunião a cada 38 dias.

Tabela 19: Índice de reuniões das comissões permanentes formadas por nove membros.

Dado	17ª Legislatura (2011 a 2014)	18ª Legislatura (2015 a 2018)	Geral
1. Comissões	3	3	3
2. Reuniões realizadas	226	277	503
3. Semanas úteis	158	158	316
4. Reuniões esperadas (1x3)	474	474	948
Índice	48%	58%	53%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Tabela 20: Índice de reuniões das comissões permanentes formadas por sete membros.

Dado	17ª Legislatura (2011 a 2014)	18ª Legislatura (2015 a 2018)	Geral
1. Comissões*	14,25	15	14,625
2. Reuniões realizadas	179	271	450
3. Meses úteis	40	40	80
4. Reuniões esperadas (1x3)	570	600	1170
Índice	31%	45%	38%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

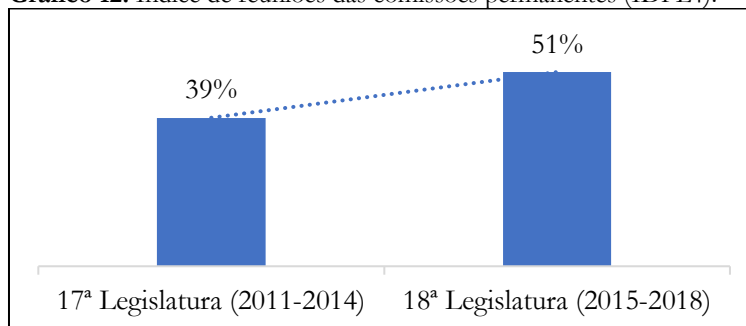
*O número de comissões permanentes formadas por sete membros variou anualmente, sendo necessário calcular uma média por legislatura, por isso há valores não inteiros.

Tabela 21: Índice de reuniões das comissões permanentes (IDPL4).

Reuniões	17ª Legislatura (2011 a 2014)	18ª Legislatura (2015 a 2018)	Geral
Realizadas	405	548	953
Esperadas	1044	1074	2118
Índice	39%	51%	45%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 12: Índice de reuniões das comissões permanentes (IDPL4).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Em uma análise geral do período (2011-2018), observa-se baixo percentual médio de reuniões das comissões permanentes – 45%, puxado, principalmente, pelo baixo número de reuniões das comissões permanentes formadas por sete membros, com índice de 38%, mesmo com a nova metodologia, que alterou o padrão esperado de semana para mês útil. Por outro lado, nota-se evolução de desempenho de uma legislatura para outra, tanto no valor do índice total (de 39% para 51%), como no índice parcial das comissões de sete membros (de 31% para 45%).



A questão do baixo desempenho das comissões formadas por sete membros merece atenção, porque há casos de comissões que passaram anos sem realizar uma reunião ordinária sequer. Por exemplo, a Comissão de Segurança Pública, que ficou sem reuniões de 02/06/2011 a 15/09/2015, isto é, mais de quatro anos seguidos sem se reunir. O caso mais extremo é o da Comissão de Relacionamento Institucional, Comunicação, Relações Internacionais e do Mercosul, que, segundo as informações repassadas pela Alesc, reuniu-se somente duas vezes dentro do período de oito anos, de 2011 a 2018.

Diante disso, considerando que as comissões permanentes têm a finalidade, não somente de apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles deliberar, mas também de exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária do Estado no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atividade (art. 26, I, do Regimento Interno da Alesc) e, ainda, que cabe a elas realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, convocar Secretários de Estado para prestar informações, dentre outras funções estabelecidas na Constituição Estadual, art. 47; entende-se salutar que todas as comissões permanentes se reúnam com regularidade, seja por demanda acumulada de apreciação de projetos, seja para discutir os planos e programas governamentais da área ou para organizar uma audiência pública, mas que de fato se reúnam, para que não ocorra um esvaziamento de sua relevância, como no caso citado da Comissão de Segurança Pública – um dos principais temas em termos de políticas públicas.

2.2.1.1.1.5 Conclusão da Função Promover

Neste tópico, foi visto que o Parlamento pode atuar de diferentes formas como promovedor da função legiferante – elaborando e aprovando leis; emendando leis de iniciativa do Poder Executivo, inclusive o orçamento público anual; realizando os trabalhos nas comissões permanentes; dentre outras que não foram avaliadas.

Dentro desse contexto, observou-se que a Assembleia Legislativa de Santa Catarina apresentou um baixo desempenho na função promovedora, atingindo o resultado

geral de 40%, apresentando baixo desempenho em todos os quatro indicadores calculados para o período de 2011 a 2018:

- 1) Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto – 45%;
- 2) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar – 23%;
- 3) Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas – 48%;
- 4) Índice de reuniões das comissões permanentes – 45%.

Tabela 22: Desempenho da Função Promover.

Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto	45%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar	23%
Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas	48%	Índice de reuniões das comissões permanentes	45%
Promover – Desempenho Consolidado			40%

Fonte: TCE/SC, com base nos Ofícios nº 23/2019/DG - Protocolo nº 42364/2019 e nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Considerando que Legislar é a função precípua de um Parlamento, conclui-se que o baixo desempenho na subfunção Promover ocorrido na Alesc nas 17ª e 18ª Legislaturas é preocupante e carece de atenção dos gestores, envidando seus esforços na deliberação de projetos de alto impacto para a sociedade, indicando emendas à Lei Orçamentária Anual e cobrando do Poder Executivo sua execução e atuando efetivamente por meio das comissões permanentes, onde devem ser tratados os temas de maior relevância social.

2.2.1.1.2 Cooperar

A função cooperadora do Legislativo, segundo defendido pelos autores do estudo do Insper, está relacionada à aprovação de temas de interesse do Poder Executivo,

sob a ótica de que apoiar o Chefe do Poder Executivo também é uma ação esperada do Poder Legislativo.

2.2.1.1.2.1 (IDPL 5) Taxa de aprovação das proposições de iniciativa do Poder Executivo

O Chefe do Poder Executivo possui atribuições e prerrogativas constitucionais para iniciar o processo legislativo, apresentando projetos de lei ao Parlamento como, por exemplo, o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, entende-se que, quanto maior a cooperação do Poder Legislativo, maior será a taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, o presente indicador visa a calcular essa taxa por meio da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL5} = (\text{quantidade de projetos aprovados de iniciativa do Poder Executivo} / \text{total de projetos de iniciativa do Poder Executivo}) * 100$$

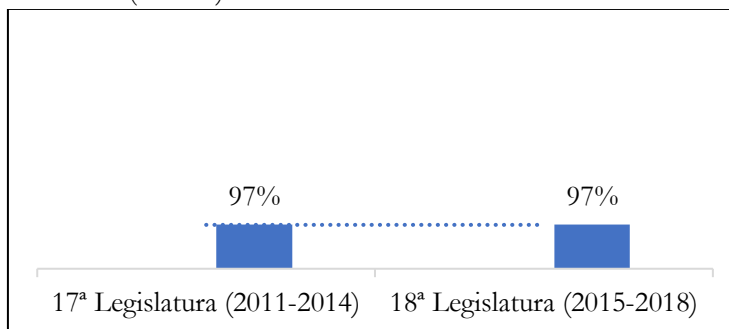
Com essa metodologia, foram analisadas todas as medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar e projetos de emenda à Constituição arquivados entre o período de 2011 a 2018. Da análise, observou-se que, de todos os projetos encaminhados pelo Poder Executivo ao Parlamento que foram arquivados no período, 97% deles foram aprovados. Na 17ª Legislatura, dos 463 projetos arquivados de iniciativa do Executivo, 448 haviam sido aprovados. Da mesma forma, na legislatura seguinte, de 299 projetos, 289 foram aprovados.

Tabela 23: Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo (IDPL 5).

Projetos	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Aprovados	448	289	737
Não aprovados	15	10	25
Total	463	299	762
Taxa	97%	97%	97%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 13: Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo (IDPL 5).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Portanto, conclui-se que o Parlamento Catarinense apresentou um ótimo resultado no indicador, demonstrando ser uma Casa cooperadora com o Poder Executivo, contribuindo para a realização das políticas públicas do Governo.

2.2.1.1.2.2 (IDPL 6) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovadas sem emenda

Outra forma de o Parlamento estar cooperando com o Poder Executivo seria, não somente aprovar projetos de autoria daquele Poder, mas aprová-los sem nenhuma emenda parlamentar. O indicador, também criado pelo Insper, parte do pressuposto de que se o Parlamento não apresenta emenda, ele está colaborando com os desejos do Poder Executivo e, inclusive, acelerando o trâmite legislativo. A lógica é a inversa do indicador - (IDPL2) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar. Naquele, entende-se que a proposição de emenda parlamentar está relacionada à atividade promovida da Casa; neste, a ausência de emenda demonstra uma posição política de cooperação, que também é uma atividade do Parlamento.

Assim sendo, a taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda será calculada da seguinte forma:

$$IDPL6 = (\text{quantidade de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda parlamentar} / \text{total de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados}) * 100$$

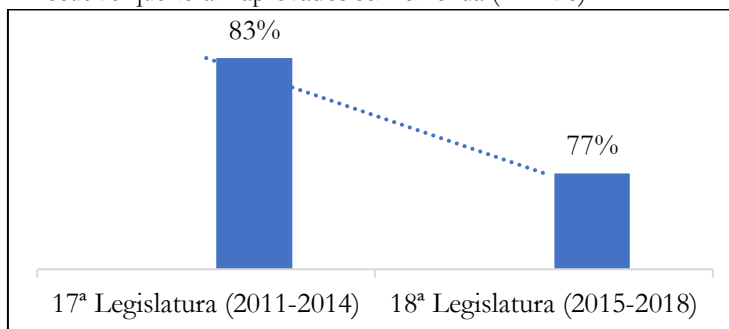
Com base nas informações prestadas pela Alesc, dos 448 projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram arquivados entre 2011 e 2014, 372 foram aprovados sem nenhuma emenda parlamentar, o que representa 83%. De forma semelhante, no período de 2015 a 2018, 222 projetos foram aprovados sem emenda de um universo de 289 projetos aprovados, isto é, 77%.

Tabela 24: Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda (IDPL6).

Projetos	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Com emenda parlamentar	76	67	143
Sem emenda parlamentar	372	222	594
Total	448	289	737
Taxa	83%	77%	81%

Fonte: TCE/SC, com base com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 14: Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda (IDPL 6).



Fonte: TCE/SC, com base com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Verifica-se, então, que o desempenho teve uma leve queda de 83% para 77%. Contudo, em ambas legislaturas, a taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda ficou acima da média esperada de 70%, resultando em um bom desempenho médio para todo o período – 81%. Afirmando, novamente, que o

Parlamento tem desempenhado bem a função de cooperador ao aprovar projetos oriundos do Executivo sem emendas.

2.2.1.1.2.3 (IDPL 7) Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo

As proposições podem tramitar, além de ordinariamente, em regime de urgência ou de prioridade. Segundo a Constituição Estadual (art. 53) e o Regimento Interno da Alesc (arts. 220 a 229), a urgência se verifica quando o Governador do Estado, justificadamente, apresenta proposição para a apreciação da Assembleia Legislativa no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias. Findo o prazo, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto de lei será incluído na Pauta da ordem do dia da primeira sessão subsequente, sobrestada a deliberação quanto aos demais assuntos, para que seja ultimada a sua votação.

Obviamente, quando o Parlamento aprova os projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo, ele está desempenhando a sua função cooperadora. Logo, torna-se relevante mensurar a taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência, que será realizada por meio da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL7} = (\text{quantidade de projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo que foram aprovados} / \text{total de projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo}) * 100$$

Cabe esclarecer que tal indicador foi criado a partir do indicador “índice de pedidos de urgência aprovados” do estudo do Insper. A alteração do indicador foi necessária, pois, depreende-se da Constituição Estadual e do Regimento Interno da Alesc que não existe a possibilidade de rejeição do pedido de urgência, somente do projeto como um todo. Corroborando com esse entendimento, o fato de a Alesc encaminhar a relação dos projetos que continham pedidos de urgência, discriminando quais projetos foram aprovados ou rejeitados e não quais pedidos de urgência foram aprovados ou rejeitados.

Dessa forma, analisando as informações encaminhadas pela Alesc, na 17ª Legislatura, verificou-se que foram apresentados, pelo Executivo catarinense, 84 projetos

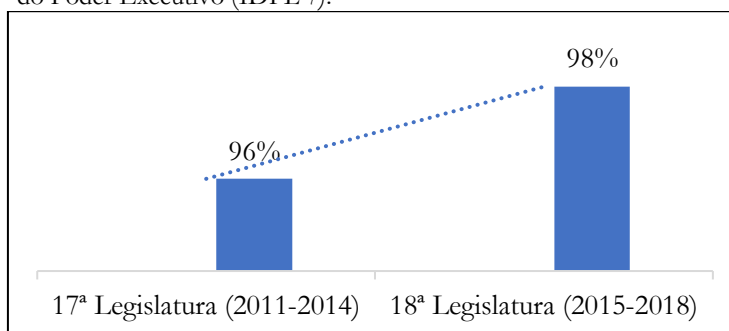
com pedido de urgência na tramitação, sendo 81 aprovados, o que equivale a 96%. Na 18ª Legislatura, o Executivo colocou na Alesc 47 projetos com pedido de urgência, dos quais 46 (98%) foram aprovados pela Casa Legislativa.

Tabela 25: Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo (IDPL 7).

Projetos	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Aprovados	81	46	127
Não aprovados	3	1	4
Total	84	47	131
Taxa	96%	98%	97%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 15: Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo (IDPL 7).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Portanto, constata-se um ótimo desempenho do Poder Legislativo na aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo, apresentando, inclusive, uma evolução da 17ª para a 18ª Legislatura de 96% para 98%, com uma média geral para todo o período analisado de 97%. Fortalecendo, mais uma vez, a concepção de que a Assembleia Legislativa Catarinense é uma aliada do Poder Executivo na promoção das políticas públicas.

2.2.1.1.2.4 (IDPL 8) Taxa de proposições de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovadas abaixo do tempo médio de tramitação

Não é novidade as duras críticas realizadas à morosidade do processo legislativo. Atribui-se, muitas vezes, a esse problema, o fato de algumas leis não atenderem aos anseios

e às necessidades da sociedade. Evidente que, quando o Poder Legislativo aprova um projeto do Poder Executivo numa velocidade de tramitação inferior à média da tramitação de todos os projetos, o mesmo está desempenhando a função cooperadora.

Primeiramente, para se calcular a taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação, foi necessário calcular a média de velocidade de tramitação dos projetos, independentemente de quem realiza a propositura (Legislativo, Executivo, Judiciário, etc.). Para isso, considerou-se como tempo de tramitação o período compreendido entre a data de entrada do projeto e a data de arquivamento. Como foram analisados somente os seguintes tipos de projetos do Poder Executivo: medida provisória, projeto de lei, projeto de lei complementar, proposta de emenda à constituição; também foram selecionados somente esses tipos de projetos para se calcular o tempo médio de tramitação, com o intuito de reduzir distorções na análise.

Uma vez conhecida a média de velocidade de tramitação, realizou-se o seguinte cálculo:

$$\text{IDPL8} = (\text{quantidade de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação} / \text{total de projetos de iniciativa do Poder Executivo}) * 100$$

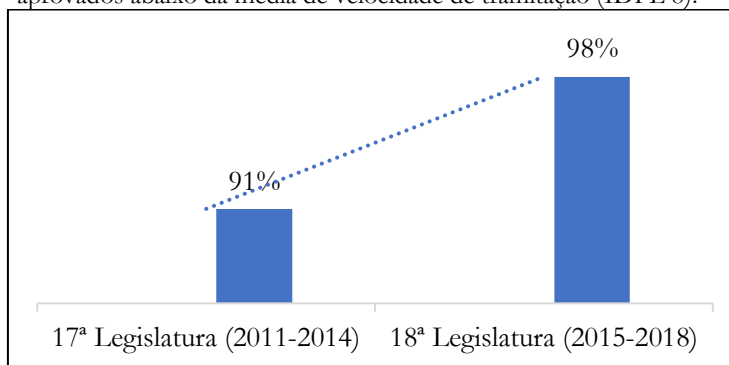
Dessa forma, chegaram-se aos seguintes resultados: a) 17ª Legislatura – de um total de 439 projetos analisados, a média de velocidade de tramitação foi de 187 dias, sendo que 398 projetos de iniciativa do Poder Executivo foram aprovados abaixo da média, representando 91%; b) 18ª Legislatura – de um total de 263 projetos analisados, a média de velocidade de tramitação foi de 291 dias, sendo que 257 projetos de iniciativa do Poder Executivo foram aprovados abaixo da média (98%).

Tabela 26: Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação (IDPL 8).

Dados	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Tempo médio de tramitação dos projetos em geral	187	291	-
Projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo do tempo médio	398	257	655
Total de projetos aprovados de iniciativa do Poder Executivo	439	263	702
Taxa	91%	98%	93%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Gráfico 16: Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação (IDPL 8).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

À vista disso, nota-se um ótimo desempenho do Parlamento neste indicador (93%), apresentando uma evolução de sete pontos percentuais – 91% e 98% - de uma legislatura para outra e mostrando, novamente, a cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Por fim, esclarece-se que, embora pareça ser alto o tempo médio de tramitação dos projetos em geral, não seria prudente que este trabalho estipulasse um tempo ideal, pois o processo legislativo envolve diversas questões que muitas vezes justificam a morosidade ou até mesmo a não aprovação de uma lei, não sendo um indicativo de ineficiência a demora, pois pode, por exemplo, representar que tal projeto está sendo amplamente discutido com a sociedade, assim como um projeto aprovado em tempo recorde pode significar ausência de transparência revestido de interesses duvidosos que carecem de fim público.

2.2.1.1.2.5 Conclusão da Função Cooperar

A função parlamentar de cooperar com o Poder Executivo foi mensurada neste tópico a partir de quatro perspectivas. Inicialmente, pela simples taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo, depois pela análise dos projetos que não foram objetos de emenda parlamentar, seguido da taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência e, por fim, a taxa de projetos que foram aprovados com velocidades inferiores à média de tramitação de todos os projetos, independentemente de quem propôs (Executivo, Legislativo, Judiciário, etc.).

De forma homogênea, todos os indicadores demonstraram bom desempenho do Parlamento:

- 1) Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo – 97%;
- 2) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda – 81%;
- 3) Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo – 97%;
- 4) Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação – 93%.

Tabela 27: Desempenho da Função Cooperar.

Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo	97%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda	81%
Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo	97%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	93%
Cooperar - Desempenho Consolidado			92%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício nº 23/2019/DG-Protocolo nº 42364/2019.

Desse modo, o desempenho consolidado dos indicadores para a subfunção Cooperar foi de 92%, o que representa um ótimo desempenho, demonstrando a boa relação e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo nas legislaturas analisadas.

2.2.1.1.3 Conclusão da Função Legislativa

Aglutinando as duas subfunções (Promover e Cooperar), o desempenho médio da função Legislativa foi de 63%, o que significa um desempenho mediano. O resultado de 92% verificado na subfunção Cooperar é muito superior aos 40% verificados na subfunção Promover, evidenciando, assim, que o Parlamento Catarinense é mais cooperador que promovedor.

Tabela 28: Desempenho da Função Legislativa.

PROMOVER	Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto	45%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar	23%
	Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas	48%	Índice de reuniões das comissões permanentes	45%
	Promover – Desempenho Consolidado			40%
COOPERAR	Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo	97%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda	81%
	Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo	97%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	93%
	Cooperar – Desempenho Consolidado			92%
Legislar – Desempenho Consolidado				63%

Fonte: TCE/SC, com base nos Ofícios nº 23/2019/DG - Protocolo nº 42364/2019 e nº 008/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Na análise da função Legislativa do Parlamento catarinense ficou evidenciada ausência de controle concomitante da execução das emendas parlamentares por parte do Poder Legislativo, verificada no indicador IDPL3, pelo que se sugere à Alesc:

- Instituir mecanismos de controle concomitante da execução orçamentária das emendas parlamentares realizadas à Lei Orçamentária Anual.

Espera-se, com isso, que a Casa possa ter um controle em tempo real da execução das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA), dando suporte aos Parlamentares com informações confiáveis para que possam cobrar do Poder Executivo, aumentando, assim, a taxa de execução dessas emendas.

2.2.1.2 Fiscalizar

De acordo com a Constituição Estadual, art. 40, XI, é de competência exclusiva da Assembleia Legislativa fiscalizar e controlar diretamente os atos administrativos dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário, incluídos os das entidades da administração indireta e do Tribunal de Contas.

Nota-se que o texto constitucional incorporou a Teoria da Separação dos Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos consagrados por Montesquieu. Segundo o pensador francês, para afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas, seria fundamental estabelecer a autonomia e os limites de cada poder¹⁹. Coube, então, ao Poder Legislativo, principalmente, fiscalizar as ações do Governo e das entidades da administração direta e indireta (Poder Executivo). À vista disso, buscou-se averiguar o desempenho do Parlamento Catarinense nesta função por meio de quatro indicadores.

2.2.1.2.1 (IDPL 9) Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo

A Constituição Estadual estabeleceu mecanismos para que a Assembleia Legislativa possa exercer o seu poder de fiscalização sobre o Executivo, como a hipótese de realização, por intermédio da Mesa, de pedidos de informação aos Secretários de Estado,

¹⁹ PISKE, Oriana. SRACHOM Antonio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)**. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>>. Acesso em: 20 maio 2020.

importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 41, § 2º).

Como se verifica, tais pedidos de informação possuem grande peso e devem ser cumpridos, sob pena de crime de responsabilidade. Assim, no intuito de avaliar o desempenho do Parlamento na utilização desse instrumento de fiscalização, adotou-se a mesma metodologia utilizada pelo Insper, qual seja: avaliar o desempenho com base na taxa de atendimento das solicitações de informação, partindo-se do pressuposto de que o Parlamento tem a obrigação de cobrar tais informações do Executivo. Desse modo, a fórmula de cálculo utilizada foi a seguinte:

$$\text{IDPL9} = (\text{quantidade de solicitações de informação ao Poder Executivo que foram atendidas} / \text{total de solicitações de informação ao Poder Executivo}) * 100$$

A Alesc informou as quantidades de solicitação de informação que foram atendidas no prazo, atendidas após pedido de reiteração e não atendidas no período de 2011 a 2018, conforme Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020 (fl. 37). Para o cálculo deste indicador, foram consideradas como atendidas as solicitações atendidas no prazo e após pedido de reiteração.

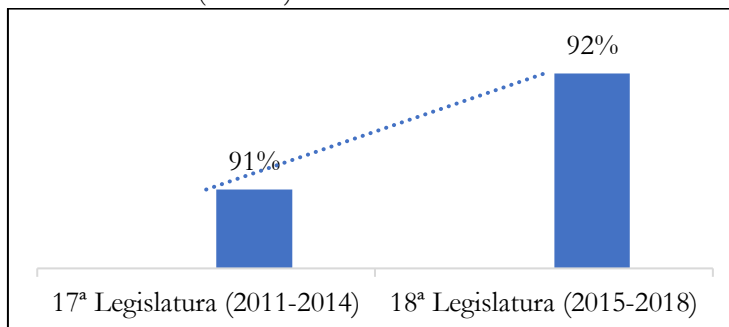
Dessa forma, observou-se que, durante a 17ª Legislatura, foram solicitadas 43 informações ao Poder Executivo e 39 foram atendidas (91%), sendo 29 atendidas dentro do prazo e 10 após pedido de reiteração. Já na 18ª Legislatura, foram solicitadas 358 informações, das quais 331 foram atendidas (92%), sendo 280 dentro do prazo e 51 após pedido de reiteração.

Tabela 29: Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo (IDPL 9).

Solicitações de informação ao Poder Executivo	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Atendidas	39	331	370
Não atendidas	4	27	31
Total	43	358	401
Taxa	91%	92%	92%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Gráfico 17: Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo (IDPL 9).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Conclui-se, então, que o Parlamento Catarinense apresentou um ótimo desempenho, com taxa de atendimento das solicitações de informações ao Poder Executivo de 92% para o período de 2011 a 2018. Interessante destacar que, embora a taxa tenha apresentado pouca variação de uma legislatura para outra (91% e 92%), o volume de solicitações de informação aumentou significativamente de uma legislatura para a outra: de 43 para 358 (aproximadamente 833%), fato que contribui para um Parlamento mais fiscalizador.

2.2.1.2.2 (IDPL 10) Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos

Outro importante instrumento previsto no art. 41 da Constituição Estadual é a possibilidade de a Assembleia Legislativa ou qualquer de suas comissões convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, importando a ausência injustificada em crime de responsabilidade.

Para analisar o desempenho da Alesc nesse instrumento, será utilizada metodologia semelhante à do indicador anterior, isto é, será analisada a taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos, por meio do seguinte cálculo:

$$IDPL10 = (\text{quantidade de convocações a membros do Poder Executivo que foram atendidas} / \text{total de convocações a membros do Poder Executivo}) * 100$$

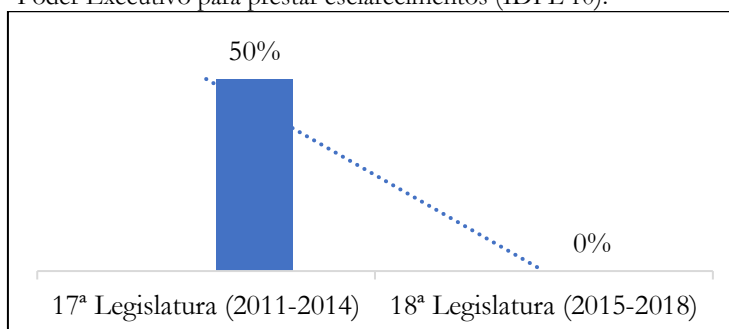
Dessa forma, analisando todas as convocações encaminhadas a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos durante o período de 2011 a 2018 (Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020 – fl. 39), verificou-se que, em cada Legislatura, foram realizadas apenas duas convocações, sendo que, na 17ª Legislatura, somente uma convocação foi atendida (50%) e, na 18ª Legislatura, nenhuma convocação foi atendida (0%).

Tabela 30: Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos (IDPL 10).

Convocações a membros do Poder Executivo	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Atendidas	1	0	1
Não atendidas	1	2	3
Total	2	2	4
Taxa	50%	0%	25%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Gráfico 18: Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos (IDPL 10).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Desse modo, nota-se um baixo desempenho (25%) do Parlamento neste indicador e, ainda, uma piora de uma Legislatura para outra (50% e 0%) e, mesmo que o indicador tivesse melhorado de 50% para 100%, mantidas as quantidades de convocações realizadas, poder-se-ia considerar que o Parlamento pouco vem se utilizando desta

prerrogativa fiscalizatória, pois apenas duas convocações durante uma Legislatura inteira (quatro anos) parecem ser pouco.

2.2.1.2.3 (IDPL 11) Taxa de CPIs instaladas que versam sobre o Poder Executivo

Se não o mais importante, mas, com certeza, o mais poderoso dos instrumentos de fiscalização colocado à disposição do Poder Legislativo é a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Prevista, também, na Constituição Estadual, art. 47, § 3º, a CPI possui poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, tais como determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Secretários de Estado, tomar depoimentos de autoridades estaduais e municipais, bem como requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais.

As Comissões Parlamentares de Inquérito serão constituídas a requerimento de um terço dos membros da Assembleia Legislativa, para apuração de fato determinado, pelo prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por igual período, mediante deliberação da maioria absoluta de seus membros. É considerado fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado, e deverá estar devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão (art. 41, Regimento Interno da Alesc).

Como se vê, a CPI é um poderoso instrumento de fiscalização. Recordando a história política do Brasil, em 1992, uma CPI que investigou o caso PC Farias conseguiu mudar o rumo do país, causando a queda do então Presidente Fernando Collor de Mello, demonstrando claramente o poder e o impacto que pode causar uma CPI²⁰.

Isso posto, torna-se de extrema relevância mensurar o desempenho do Parlamento Catarinense na utilização deste instrumento fiscalizatório. Para tanto, será verificada, dentro do universo de CPIs propostas, a taxa de instauração de CPIs que versam

²⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **História das CPIs: quase um século no Brasil**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/400954-historia-das-cpis-quase-um-seculo-no-brasil/>>. Acesso em: 21 maio 2020.

sobre o Poder Executivo Estadual (mesma metodologia utilizada pelo Insper), a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL11} = \left(\frac{\text{quantidade de CPIs que foram instaladas que versam sobre o Poder Executivo Estadual}}{\text{quantidade de CPIs que foram propostas que versam sobre o Poder Executivo Estadual}} \right) * 100$$

Para realizar o cálculo, foi solicitada à Alesc a relação das Comissões Parlamentares de Inquérito propostas entre o período de 2011 a 2018. Segundo a relação encaminhada (Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020 – fl. 41), foram propostas cinco CPIs durante todo o período em análise: quatro foram instaladas e uma (RQC/0002.0/2009) não chegou a ser instalada em virtude de parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça, que votou por unanimidade pelo arquivamento, contudo, foi proposto que fosse constituído Fórum Parlamentar para tratar da matéria. As cinco CPIs propostas tinham por objeto:

- a) RQC/0002.0/2009 (não instalada) - apurar a situação das demarcações do Projeto Ambiental Guarany, em especial as UI's Tarumã, Pindoty, Pirai e Morro Alto, nos Municípios de Araquari, São Francisco do Sul e Balneário Barra do Sul;
- b) RQC/0004.2/2013 - apurar, como fato determinado, a precariedade dos serviços de telefonia móvel oferecidos pelas empresas que operam em Santa Catarina;
- c) RQC/0006.4/2013 - apurar fato determinado, consistente em possíveis atos ilícitos praticados na concessão, outorga ou permissão dos serviços de água e esgoto feita pelos Municípios a pessoas jurídicas de direito público ou privado;
- d) RQC/0002.0/2014 - apurar como fato determinado a aquisição, através de dispensa de licitação, de um prédio comercial a ser construído por parte do Ministério Público;
- e) RQC/0003.1/2016 - investigar a falsificação de medicamentos em Santa Catarina.

Como se observa, nenhuma CPI proposta versava sobre o Poder Executivo Estadual, conseqüentemente, torna-se impossível avaliar o percentual de implementação dessas comissões, prejudicando o cálculo do indicador. Ademais, não cabe nesta auditoria avaliar se foi adequado ou não o desempenho da Alesc em não indicar a instalação de CPIs no período analisado, contudo, essa é uma função essencial da Casa Legislativa que deve ser realizada sempre que observada a necessidade.

Nesse sentido, embora não faça parte do período de análise deste trabalho, recentemente, no contexto da pandemia do Covid-19 (coronavírus), a Alesc instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investiga a compra de 200 respiradores pelo governo de Santa Catarina por R\$ 33 milhões com dispensa de licitação; o caso foi amplamente divulgado pela mídia e envolveu a oitiva de testemunhas e representantes do Governo Estadual²¹. Fato que já representa um avanço nas ações fiscalizatórias do Parlamento Catarinense.

2.2.1.2.4 (IDPL 12) Índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas

Segundo a Constituição Estadual, art. 59, o titular do controle externo é a Assembleia Legislativa, auxiliada pelo Tribunal de Contas. Nessa competência conjunta, foi prevista, no texto constitucional a possibilidade de o Tribunal de Contas realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial por iniciativa da Assembleia Legislativa ou de comissão técnica ou de inquérito.

Tal dispositivo trata-se, mais uma vez, de um importante instrumento fiscalizatório à disposição do Parlamento que pode se valer do apoio técnico do Tribunal de Contas para averiguar determinadas situações, como, por exemplo, quando o Poder Executivo não presta as informações solicitadas ou não atende às convocações para prestar

²¹ G1. **CPI da compra dos respiradores de SC ouve representante de instituto e servidoras da Defesa Civil.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2020/05/19/cpi-da-compra-dos-respiradores-de-sc-ouve-representante-de-instituto-e-gerente-da-defesa-civil.ghtml>>. Acesso em: 21 maio 2020.

esclarecimentos sobre determinados assuntos que apresentam risco relevante para a sociedade.

Desse modo, para se calcular o indicador, será considerado o número de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas frente ao número de solicitações de informação ao Poder Executivo que não foram atendidas, da seguinte maneira:

$$\text{IDPL12} = \frac{\text{quantidade de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas}}{\text{nº de solicitações de informação ao Poder Executivo que não foram atendidas}}$$

Assim, foi solicitada a relação dos pedidos de fiscalização do período de 2011 a 2018. A Alesc informou que não ocorreram solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas durante o período solicitado (Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020 – fl. 42). Por consequência, o indicador apresentou valor zero para as duas Legislaturas.

Tabela 31: Índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas (IDPL 12).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Quantidade de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas	0	0	0
Quantidade de solicitações de informação ao Poder Executivo que não foram atendidas	4	27	31
Índice	0%	0%	0%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

O resultado encontrado indica a ausência de utilização dessa importante ferramenta de controle pelo Poder Legislativo, mesmo diante de 31 pedidos de informação realizados ao Poder Executivo que não foram atendidos e, ainda, com uma taxa de atendimento das convocações de membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos de apenas 25%. Situação que demonstra precariedade na atuação fiscalizatória do Parlamento frente ao Governo do Estado.

2.2.1.2.5 Conclusão da Função Fiscalizar

Foi abordada neste tópico a função fiscalizadora do Poder Legislativo sobre o Executivo sob quatro perspectivas, todas fundamentadas constitucionalmente: taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo; taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos; taxa de CPIs que foram instaladas que versam sobre o Poder Executivo; e índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas.

Infelizmente, verificou-se que apenas em um indicador a Alesc obteve pontuação acima da média (IDPL9 - Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo - 92%), os demais indicadores obtiveram pontuação abaixo da média mínima esperada (70%) ou até mesmo zero. Em geral, a pontuação da função ficou em 39%, o que indica que o Parlamento Catarinense ainda é muito deficiente na função Fiscalizadora, utilizando pouco das ferramentas que estão ao seu alcance, mormente das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos, instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito e solicitações de fiscalização ao Tribunal de Contas.

Tabela 32: Desempenho da Função Fiscalizar.

Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo	92%	Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos	25%
Taxa de CPIs que foram instaladas e encerradas que versam sobre o Poder Executivo	Prejudicado	Índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas	0%
Fiscalizar – Desempenho Consolidado			39%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Diante do exposto, sugere-se à Alesc o seguinte:

- Apurar os fatos determinados, quando não esclarecidos pelo Poder Executivo e que apresentem grave risco ao erário ou à sociedade, mediante procedimento próprio, por exemplo, instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou solicitação de realização de fiscalização ao Tribunal de Contas.

Com isso, espera-se que o Parlamento melhore sua atuação fiscalizatória e que ocorra a devida responsabilização de gestores públicos por atos ilícitos ou antieconômicos ou na ocorrência de atos de corrupção.

2.2.1.3 Representar

Além das funções clássicas de Legislar e Fiscalizar, outra função imputada ao Parlamento, talvez menos conhecida, mas não menos importante, é a função Representar. Está englobada no Modelo de Análise de Governança e Gestão de Casas Legislativas (MAGGC) e presente na própria missão “representar a sociedade catarinense, promovendo o estado democrático de direito” e visão “ser referencial de excelência na representação da sociedade” da Assembleia Legislativa de Santa Catarina.

2.2.1.3.1 (IDPL 13) Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade

A questão da representatividade está intimamente relacionada à vontade do povo, quanto mais a sociedade se sente ouvida e atendida, mais ela se sente representada pelos seus parlamentares. Muito se critica a classe política por ouvir os anseios da sociedade somente na hora da eleição e, no curso do mandato, ir se distanciando do povo. À vista disso, resolveu utilizar-se do indicador criado pelo Insper “taxa de aprovação de proposições que têm origem na sociedade”, calculado a partir da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL13} = \left(\frac{\text{quantidade de proposições aprovadas que tiveram origem na sociedade}}{\text{n}^{\circ} \text{ de proposições apresentadas que tiveram origem na sociedade}} \right) * 100$$

Com base na relação encaminhada pela Alesc contendo todas as proposições (projeto de lei, projeto de lei complementar, sugestão legislativa e projeto de emenda à constituição) de iniciativa popular que foram apresentadas durante o período de 2011 a 2018, conforme Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020 (fl. 43), verificou-se que, de 2011 a 2014, foram apresentadas 25 proposições de origem na sociedade, sendo duas

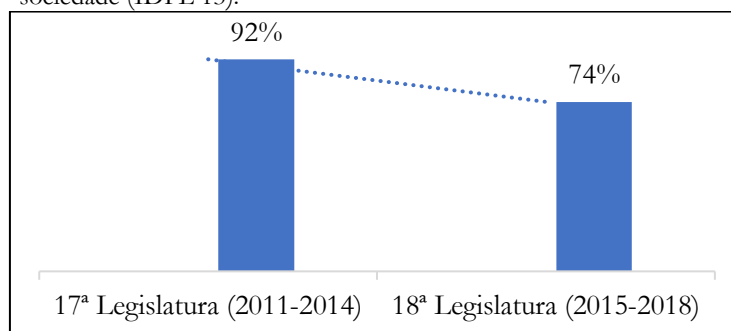
reprovadas e 23 aprovadas (92%). Dessas 25 proposições, 24 eram projeto de lei complementar e uma, projeto de lei ordinária. No período de 2015 a 2018, foram apresentadas 34 proposições, sendo nove reprovadas e 25 aprovadas (74%). Das 34 proposições apresentadas, 26 eram projeto de lei complementar, seis projetos de lei ordinária, uma sugestão legislativa e uma proposta de emenda à constituição. Considerando as duas legislaturas, a taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade foi de 81%.

Tabela 33: Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade (IDPL 13).

Proposições que tiveram origem na sociedade	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Aprovadas	23	25	48
Reprovadas	2	9	11
Total	25	34	59
Taxa	92%	74%	81%

Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Gráfico 19: Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade (IDPL 13).



Fonte: TCE/SC, com base no Ofício DG nº 27/2020 – Protocolo nº 7061/2020.

Constata-se, assim, que o Parlamento apresentou um bom desempenho (81%), piorando de uma Legislatura para outra: de 92% para 74%. Embora o indicador tenha apresentado bons resultados, comparando a quantidade de proposições aprovadas de origem da sociedade (23 e 25) com as de origem do Poder Executivo (448 e 289) ou do Legislativo (987 e 1056), nota-se que a quantidade é muito baixa, o que pode evidenciar uma carência da participação popular na Casa Legislativa.

Para incentivar a participação popular no processo legiferante, o Senado Federal criou o Portal e-cidadania²², no qual o cidadão pode contribuir de três formas: 1) Ideia Legislativa: propondo uma nova lei; 2) Evento interativo: participando dos debates; e 3) Consulta pública: opinando sobre projetos de lei. Na mesma linha, a Câmara dos Deputados²³ disponibiliza em sua página oficial três meios para incentivo à participação popular: 1) banco de ideias; 2) projeto de lei de iniciativa popular; e 3) sugestão legislativa. Ainda, para facilitar o processo, a Câmara disponibiliza modelos de proposta, como projeto de lei. Na página oficial da Alesc, observou-se somente ferramenta para opinar sobre proposições que já estão em tramitação. Interessante pontuar também que não basta existir essas ferramentas, elas precisam ser de conhecimento da sociedade, devendo ser amplamente divulgadas. Diante disso, sugere-se à Alesc:

- Incentivar a participação popular no processo legislativo por meio de proposições, sugestões e opiniões, disponibilizando ferramentas e divulgando amplamente os canais de comunicação utilizados para este fim.

2.2.1.3.2 (IDPL 14) Índice de realização de audiências públicas

Audiência pública é a reunião de Comissão Permanente ou Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa com entidades da sociedade civil, movimentos sociais organizados e com órgãos públicos constituídos de todas as esferas de Poder para instruir matéria legislativa em trâmite ou para tratar de assuntos de interesse público (Regimento Interno da Alesc, art. 8º).

Em outras palavras, as audiências públicas são importantes instrumentos para que a sociedade participe dos debates e das demandas que tramitam no Parlamento, inclusive, para que o cidadão não seja surpreendido com normativos que não o representem. Por tal motivo, também se resolveu incluir o indicador utilizado pelo Insper “índice de realização de audiências públicas”.

²² SENADO FEDERAL. **Portal e-cidadania**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>>. Acesso em: 22 set. 2020.

²³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Sugira um projeto**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/participacao/sugira-um-projeto>>. Acesso em: 22 set. 2020.

Para o cálculo deste indicador, o Instituto utilizou como parâmetro de comparação as reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes e definiu como desempenho esperado a realização de 2/3 de audiências públicas em relação ao total de reuniões ordinárias e extraordinárias das comissões permanentes. Contudo, o próprio estudo informa que a definição desse parâmetro foi realizada de forma arbitrária e reconhece que o número de audiência pública não é determinado pelas reuniões das comissões.

Diante disso, com o intuito de aprimorar o indicador, tendo em vista o que dispõem os instrumentos normativos do Estado de Santa Catarina: Constituição Estadual e Regimento Interno da Alesc, entende-se que a audiência pública é uma ampla reunião aberta com a sociedade que guarda relação com a proposição legislativa e com assuntos de interesse público relevante. Dessa forma, alterou-se o parâmetro utilizado pelo Insper do número de reuniões realizadas pelas comissões permanentes para a quantidade de projetos de alto impacto aprovados, pois, uma vez que eles são de alto impacto, seria salutar uma ampla discussão junto à sociedade por meio de audiência pública. Considerando, também, que a Constituição Estadual ressalta que se deve observar a disponibilidade orçamentária, uma vez que a realização de audiência pública dispende recursos públicos (locação de espaço, pessoal, estrutura etc.), resolveu utilizar-se da mesma proporcionalidade utilizada pelo Insper de 2/3. Portanto, o parâmetro utilizado para definir quantas audiências públicas são esperadas será de 2/3 dos projetos de alto impacto aprovados de iniciativa do Poder Legislativo no mesmo período. Logo, a fórmula de cálculo é a seguinte:

$$\text{IDPL14} = (\text{quantidade de audiências públicas realizadas} / \text{quantidade de projetos de alto impacto de iniciativa do Poder Legislativo aprovados} * (2/3)) * 100$$

Isso posto, analisando-se as informações encaminhadas pela Alesc acerca da quantidade de audiências públicas realizadas por cada comissão permanente durante o período de 2011 a 2018, verificou-se que, na 17ª Legislatura, foram aprovados 368 projetos de alto impacto. Como esperava-se que fossem realizadas 2/3 de audiências públicas em relação a esse quantitativo, a expectativa era a realização de 245 audiências públicas e foram realizadas 199 audiências públicas, isto é, 81%. Na 18ª Legislatura, foram aprovados 552

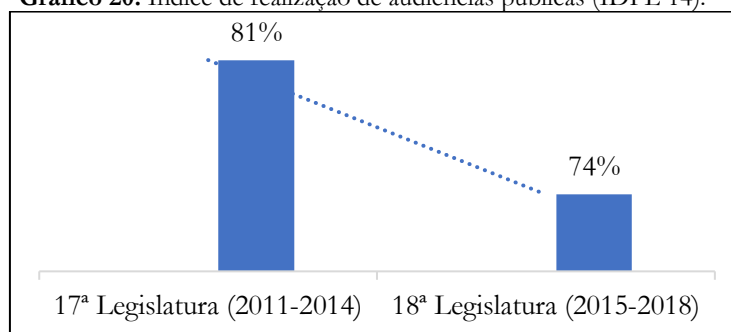
projetos de alto impacto, a expectativa de realização de audiências públicas era de 368 e foram realizadas 272 (74%).

Tabela 34: Índice de realização de audiências públicas (IDPL 14).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Quantidade de audiências públicas realizadas	199	272	471
Quantidade de projetos de alto impacto aprovados no ano	368	552	920
Quantidade de audiências públicas esperadas (2/3 dos projetos de alto impacto)	245	368	613
Índice	81%	74%	77%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 20: Índice de realização de audiências públicas (IDPL 14).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Comparando-se os números de uma legislatura para outra, embora tenha aumentado a quantidade de audiências públicas realizadas (de 199 para 272), o desempenho caiu (de 81% para 74%). Todavia, o Parlamento apresentou bom desempenho neste indicador (77%) para todo o período analisado, demonstrando que a Alesc buscou uma proximidade com a sociedade para discutir os assuntos de interesse público relevante, reforçando a ideia de que a função do Parlamento vai muito além de um mero elaborar de leis.

2.2.1.3.3 (IDPL 15) Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritórios parlamentares

Conforme a Resolução nº 007, de 1 de dezembro de 2015, e Ato da Mesa nº 080, de 06 de março de 2020, cada Deputado tem direito a instalação de dois escritórios de apoio à atividade parlamentar a serem contratados e locados pela Alesc. Tais escritórios são instalados, normalmente, na região da base eleitoral do Parlamentar. No imóvel locado, servidores de confiança realizam atendimento à população local para levar a demanda ao Deputado, aproximando, assim, o mandato do cidadão. Portanto, trata-se claramente de uma ferramenta de representatividade.

Nessa seara, buscou-se, no presente indicador, verificar, no universo das atividades desenvolvidas pelos servidores lotados nesses escritórios, qual o percentual de atividades atreladas à função Representar, por meio do seguinte cálculo:

$$\text{IDPL15} = \left(\frac{\text{quantidade de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritório parlamentar}}{\text{total de atividades realizadas pelos servidores lotados em escritório parlamentar}} \right) * 100$$

Desse modo, com base no relatório encaminhado pela Alesc contendo as atividades externas realizadas pelos servidores lotados nos escritórios de apoio parlamentar (fls. 7726-47703/48489-51245), foram levantadas as seguintes atividades: acompanhamento e representação em eventos públicos; agendamento e acompanhamento em entrevista; assessoramento em assuntos administrativos e políticos; contato com órgãos públicos; contato em entidades civil e comunitária; elaboração e distribuição de *release*; elaboração e divulgação de matérias jornalísticas; orientação e encaminhamento de cidadão; outras atividades; realização de serviços administrativos no escritório de representação; roteiro de visitas; e viagem a trabalho.

Analisando as atividades, considerou-se como atreladas à função Representar todas, exceto: outras atividades e realização de serviços administrativos no escritório de representação. Assim sendo, verificou-se que, na 17ª Legislatura, foram desenvolvidas

495.367 atividades pelos servidores lotados em escritórios de apoio à atividade parlamentar, sendo 422.523 atividades de representatividade, o que representa 85%.

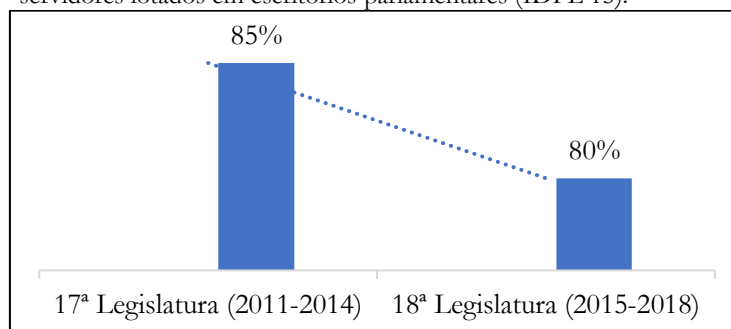
De forma semelhante, na 18ª Legislatura, observou-se a realização de 539.360 atividades, das quais 431.518 eram atreladas à representatividade, isto é, 80%.

Tabela 35: Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritórios parlamentares (IDPL 15).

Atividades realizadas pelos servidores lotados em escritório parlamentar	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral (média)
De representatividade	422.523	431.518	854.041
Não são de representatividade	72.844	107.842	180.686
Total	495.367	539.360	1.034.727
Taxa	85%	80%	83%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 21: Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritórios parlamentares (IDPL 15).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Isso posto, nota-se um bom desempenho do Parlamento no panorama geral, com percentual médio de 83%. Ocorrendo uma involução de uma legislatura para outra de cinco pontos percentuais, embora tenha mantido o padrão acima da média. O resultado evidencia que os escritórios parlamentares vêm cumprindo com a sua finalidade, que é aproximar o cidadão (representado) do Deputado (representante).

2.2.1.3.4 (IDPL 16) Taxa de utilização de diárias pelos deputados para realizar reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades

A utilização de diárias por parte dos Parlamentares é altamente criticada pela sociedade, possivelmente, pelo entendimento deturpado de que a única atribuição do



Parlamentar é produzir leis. Não são raras notícias acerca do tema, reportagens como “a farra das diárias dos Deputados”.

Primeiramente, é necessário entender o que é a diária. Ela é uma despesa de caráter indenizatório e, no âmbito da AleSC, conforme o Ato da Mesa nº 500/2015, destina-se a custear alimentação, hospedagem e locomoção urbana àquele que se desloca, em missão parlamentar ou institucional, a local diverso de sua sede funcional.

Nota-se, então, que um dos motivos para a sua concessão é a missão parlamentar. Retomando o Regimento Interno da Casa, art. 62, verifica-se que as atribuições dos Deputados Estaduais vão muito além da mera produção de leis, cabendo a eles, também, a promoção dos interesses públicos ou reivindicações coletivas das comunidades representadas perante quaisquer autoridades ou órgãos da Administração Estadual ou Municipal, Direta ou Indireta e Fundacional.

Assim, no grande desafio de mensurar a produtividade dos Deputados no tocante à função Representar, criou-se mais este indicador para verificar quanto das diárias concedidas aos Deputados foram utilizadas para atividades de representatividade, por meio da seguinte fórmula:

$$\text{IDPL16} = (\text{quantidade de diárias utilizadas pelos Deputados para reuniões, compromissos ou encontros com entidades, autoridades ou lideranças} / \text{total de diárias utilizadas pelos Deputados}) * 100$$

Em análise ao Portal Transparência da Casa, observou-se que, para cada diária concedida, é emitido um Relatório Resumo de Viagem, contendo o motivo de viagem que, a princípio, parecia seguir uma padronização, como, por exemplo, “reunião/visita com entidades/lideranças”, conforme imagem a seguir.

Figura 5: Relatório Resumo de Viagem.

ESTADO DE SANTA CATARINA		RELATÓRIO RESUMO VIAGEM	
SECRETARIA OU ENTIDADE Assembleia Legislativa de Santa Catarina		ÓRGÃO OU SETOR DF	
ENDEREÇO Rua Jorge Luz Fontes, 310		MUNICÍPIO Florianópolis	
IDENTIFICAÇÃO DO SERVIDOR			
NOME [REDACTED]		MATRÍCULA [REDACTED]	
PERÍODO 13/03/2020 a 14/03/2020			
MOTIVOS DE VIAGEM - Entrevista em meios de comunicação - Reunião/visita com lideranças/entidades			
ITINERÁRIO Florianópolis, SC / São Paulo, SP / Navegantes, SC / Itajaí, SC / Florianópolis, SC			
DIÁRIAS A PERCEBER			
DESLOCAMENTO	QUANTIDADE	VALOR UNITÁRIO	TOTAL
NO ESTADO	0,5	R\$ 670,00	R\$ 335,00
FORA ESTADO	1,0	R\$ 770,00	R\$ 770,00
TOTAL GERAL R\$ 1.105,00			

Fonte: Portal Transparência da Alesc.

Solicitou-se, então, à Alesc, a relação das diárias concedidas no período de 2011 a 2018, contendo o motivo das viagens. O Parlamento encaminhou a relação das diárias com as respectivas justificativas (fls. 6952-7618).

Em análise, observou-se que as justificativas não foram realizadas de forma padronizada. Foram apresentadas justificativas variadas e específicas; cita-se, como exemplo: “Reuniões com lideranças da Região Serrana nos municípios de Ituporanga, Alfredo Wagner, Bom Retiro e Rio Rufino”. Além disso, algumas diárias concedidas não tinham o campo de justificativa preenchido, não sendo, portanto, consideradas como atividades de representatividade, podendo acarretar numa subavaliação do indicador.

Diante disso, com o intuito de verificar a quantidade de diárias utilizadas para atividades de representação no universo de 22.080 diárias concedidas a Parlamentares

durante o período analisado, foram utilizados filtros para identificar reuniões, compromissos e encontros dos Parlamentares com entidades, autoridades e/ou lideranças, mesmo que tal informação não estivesse contida no campo “motivo da viagem” naquela redação padrão descrita anteriormente e demonstrada na Figura 4.

Dessa forma, constatou-se que, na 17ª Legislatura, foram concedidas 15.257,5 diárias, das quais 7.603 foram utilizadas para participação dos Deputados em reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades, autoridades e/ou lideranças, isto é, 50% das diárias foram utilizadas para atividades de representatividade. Caso fossem divididas essas atividades em quatro anos, seriam, em média, 3.814 diárias por ano ou 95 diárias, em média, por parlamentar (40 parlamentares) por ano. Dessas, 1.901 diárias foram utilizadas em atividades representativas por ano, o que representa 48 por parlamentar anualmente.

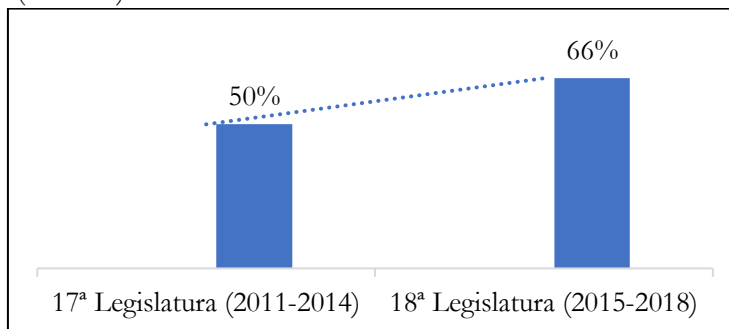
Na Legislatura seguinte, observou-se que, das 6.822,5 diárias concedidas, 4.476 foram justificadas com atividades de representatividade (66%), o que representa uma média de aproximadamente 28 diárias por parlamentar utilizadas anualmente para tais atividades.

Tabela 36: Taxa de utilização de diárias para realizar reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades (IDPL 16).

Diárias utilizadas	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Para reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades	7.603	4.476	12.079
Sem justificativa	3.549	125,5	3.674,5
Outras justificativas	4.105,5	2.221	6.326,5
Total	15.257,5	6.822,5	22.080
Taxa	50%	66%	55%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 22: Taxa de utilização de diárias para realizar reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades (IDPL 16).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Realizando uma análise geral do período (2011-2018), verifica-se um desempenho de 55% na utilização de diárias para atividades de representação. Interpretando esse resultado, embora esteja abaixo da média de 70% estipulada para todos os indicadores, representa um percentual considerável de utilização das diárias para atividades atreladas à função Representar. Ainda, comparando-se os resultados de ambas legislaturas, verifica-se evolução no desempenho de 50% para 66% neste indicador.

Importante mencionar, também, que o indicador pode ter sido subavaliado, principalmente, por causa da ausência de classificação de justificativa de forma padrão, sendo inviável analisar, diária a diária, se a justificativa tem relação com atribuições de representatividade. Ainda, importante salientar que a análise se restringiu aos quantitativos e atividades realizadas em viagens informadas pela Alesc, sem a devida verificação se houve a efetiva participação dos parlamentares nos respectivos eventos.

Outro ponto positivo, apesar de não se referir à função Representar, é a redução considerável da utilização de diárias: de 15.257,5 na 17ª Legislatura, para 6.822,5 na 18ª Legislatura. Representando 55% de redução na utilização de diárias, fato de extrema relevância na busca incessante de redução das despesas públicas.

Outro fato observado que é pertinente, diz respeito às diárias concedidas que não apresentavam justificativa. De 2011 a 2014, continham, na relação encaminhada pela Alesc, 3.549 diárias sem descrição de justificativa, correspondendo a 23% de todas as diárias concedidas. Já, no período de 2015 a 2018, havia 125,5 diárias sem justificativas, apenas 2%. Essa melhora no percentual de uma legislatura para outra também é um aspecto positivo,



todavia, entende-se que nenhuma despesa pública, incluindo as diárias, deva ser realizada sem a devida justificativa e fim público, o que merece atenção do gestor. Além disso, essa ausência de justificativa pode também prejudicar o cálculo do presente indicador, subavaliando-o.

2.2.1.3.5 (IDPL 17) Taxa de participação das mulheres em postos de poder decisório

Analisar a função de representatividade de um Parlamento e não entrar nas questões de gênero seria, no mínimo, um erro. Não se pode ignorar as diferenças sociais ainda existentes e a luta do movimento feminista pela igualdade de gênero. A história da mulher com a política refere-se a uma trajetória do espaço privado ao espaço público. Como bem pontuam Leila Machado Coelho e Marisa Baptista²⁴, foram atribuídas à mulher funções próprias do domínio privado, como os cuidados da casa e dos filhos, na manutenção de uma estrutura que permitiu aos homens o envolvimento com assuntos políticos e econômicos, próprios do domínio público. Esses papéis sociais de gênero definidos ao longo da história por uma sociedade machista e patriarcal refletem diretamente na condição atual das mulheres no cenário político.

Atualmente, são inegáveis os avanços da ocupação feminina nos diversos postos de trabalho, mas não custa lembrar que há menos de um século as mulheres brasileiras não podiam nem sequer votar. Esse direito foi conquistado com muita luta e organização política através do movimento sufragista em 1932.

No entanto, a sociedade continua com heranças do patriarcado e são diversas as pautas feministas. Citam-se algumas delas, claro, sem o objetivo de esgotá-las: violência sexual, dupla jornada, desvalorização do trabalho doméstico, diferença salarial, aborto, imposição da maternidade, objetificação e sexualização da mulher, etc.

²⁴ COELHO, Leila Machado; BAPTISTA, Marisa. **A história da inserção política da mulher no Brasil: uma trajetória do espaço privado ao público.** Rev. psicol. polít., São Paulo, v. 9, n. 17, p. 85-99, jun. 2009. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2009000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11 maio 2020.



Diante de tantas pautas ainda em aberto, a participação da mulher na política torna-se indispensável e urgente. Elas precisam ocupar os espaços de tomada de decisão, pois, como bem assinala Marcia Tiburi²⁵:

[...] em um contexto democrático, pressupõe-se que todos podem falar. No entanto, os caminhos da fala, bem como os da produção de discurso e os meios de comunicação, pertencem às elites econômicas, que vivem no contexto dos privilégios de raça, gênero, sexualidade, plasticidade, idade e classe social. Fora do sistema dos privilégios a expressão é contida, digamos que ela é econômica e politicamente administrada. O espaço da voz foi até hoje do homem branco, situado no topo do sistema social de privilégios.

A grande questão é como ocupar os espaços de fala numa sociedade tão desigual? Para responder a essa pergunta, precisa-se retornar ao princípio da igualdade material, já defendido por Aristóteles desde a Grécia Antiga, no qual devem ser tratados igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Assim, para reduzir as desigualdades, é necessário criar mecanismos e políticas públicas que possam superar as desvantagens históricas. Surgem, então, como saídas, ações afirmativas capazes de atenuá-las. No âmbito político brasileiro, nota-se uma evolução nas ações afirmativas para ampliação de gênero na política, mormente a partir de 1995, com a Lei (federal) nº 9.100/1995, a qual estabeleceu que 20%, no mínimo, das candidaturas para o pleito proporcional (Legislativo) deveriam ser preenchidas por mulheres. Atualmente, o percentual é de 30%, conforme a Lei (federal) nº 9.504/1997, alterada pela Lei (federal) nº 12.034/2009.

Além disso, a Lei (federal) nº 12.034/2009, alterando a Lei (federal) nº 9.096/1995, estabeleceu que, no mínimo, 5% das receitas do Fundo Partidário sejam aplicadas na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Outra questão, trazida pela Lei (federal) nº 13.165/2015, foi que as três eleições seguintes tivessem reserva de, no mínimo, 5% e, no máximo, 15% dos recursos do Fundo Partidário para o financiamento das campanhas de candidatas mulheres. Tal dispositivo foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade²⁶, com decisão final

²⁵ TIBURI, Marcia. **Feminismo em comum: para todas, todes e todos**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Rosa dos tempos, 2018.

²⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5617**. Relator Min. Edson Fachin. Disponível em:



procedente, declarando a inconstitucionalidade do limite temporal fixado de “três eleições” Além disso, foi decidido que o percentual de recursos do Fundo Partidário a ser destinado às candidaturas femininas deve ser equiparado ao patamar legal mínimo de candidaturas femininas previsto na Lei nº 9.504/1997, que é de 30%. Ademais, essa destinação deve ocorrer não apenas nas eleições proporcionais, mas também nas eleições majoritárias. Por fim, a Adin decidiu que, em caso de o percentual de candidaturas femininas ultrapassar 30% do total de candidatos, o mínimo de recursos do Fundo Partidário destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção.

Apesar desse arcabouço normativo favorável a inclusão das mulheres na política, não são raros os escândalos de “candidaturas laranjas”, assim como o noticiado²⁷ no ano de 2019, que culminou na demissão do Ministro-Chefe da Secretaria-Geral do Governo Federal. Dessa forma, a questão da efetividade torna-se o grande desafio.

Nesse sentido, o Plano Nacional de Políticas para Mulheres²⁸, datado de 2008, conta com objetivos específicos para promover e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão, tais como:

- a) Estimular a ampliação da participação das mulheres nos partidos políticos e nos Parlamentos federal, estadual e municipal e nas suas instâncias de poder e decisão;
- b) Estimular a ampliação da participação das mulheres nos cargos de decisão dos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) em todos os níveis, respeitando-se os recortes de raça/etnia;

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5617&processo=561>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

²⁷ G1. **Entenda o que são candidatos laranjas.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/16/entenda-o-que-sao-candidatos-laranjas.ghtml>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

Folha de São Paulo. **Bebiano é demitido, e caso dos laranjas do PSL leva à primeira queda de ministro do governo Bolsonaro.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/bebiano-e-demitido-e-caso-dos-laranjas-do-psl-leva-a-primeira-queda-de-ministro-do-governo-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

²⁸ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.



- c) Estimular a ampliação da participação de mulheres nos cargos de liderança política e de decisão no âmbito das entidades representativas de movimentos sociais, sindicatos, conselhos de naturezas diversas, e em todos os tipos de associação em que mudanças nesse sentido se façam necessárias;
- d) Estimular a ampliação da participação das mulheres indígenas e negras nas instâncias de poder e decisão;
- e) Inserir no debate da reforma política o tema da paridade na representação parlamentar.

Na mesma linha, em nível mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou em 2015 os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²⁹, composto por 17 objetivos para transformar o mundo. Dentro desses objetivos, foi incluída a busca pela igualdade de gênero e empoderamento das mulheres (Objetivo 5), que deve ser alcançada através da garantia de participação plena e efetiva das mulheres e com igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública (objetivo específico 5.5).

Figura 6: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: ONU.

Nota-se, portanto, que, para reduzir as desigualdades históricas em torno da mulher, é necessário que elas ocupem os lugares de fala em todos os níveis de tomada de decisão. Com esse intuito, criou-se o presente indicador para medir a taxa de participação das mulheres em postos de poder decisório no Parlamento Catarinense.

Consideraram-se como postos de poder decisório os cargos ocupados pela Mesa Diretora, órgão colegiado responsável pelos trabalhos legislativos e administrativos, composta por Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário,

²⁹ORGANIZAÇÃO NACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 5 – ODS**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods5/>>. Acesso em: 2 jun. 2020.

3º Secretário e 4º Secretário; (b) os líderes do Governo, bancada ou bloco parlamentar, que contam com diversas prerrogativas específicas de articulação política, tais como: fazer uso da palavra em caráter excepcional, inscrever membros da bancada para os horários destinados aos partidos políticos, participar dos trabalhos de qualquer comissão; indicar à Mesa os membros da bancada ou bloco parlamentar para compor as comissões, etc; e (c) os presidentes de comissões permanentes, que são responsáveis por coordenar os trabalhos das comissões. Desse modo, o indicador é calculado através do seguinte cálculo:

$$IDPL17 = \left(\frac{\text{quantidade de mulheres que ocupam postos de: presidentes de comissão permanente, membros da mesa e liderança partidária}}{\text{total de postos de presidentes de comissão permanente, membros da mesa e liderança partidária}} \right) / \left(\frac{\text{n}^\circ \text{ de mulheres Deputadas}}{\text{total de Deputados}} \right) * 100$$

As informações acerca das presidências das comissões foram encaminhadas pela Alesc e as demais foram coletadas no Diário Oficial da Alesc referentes ao início de cada sessão legislativa (biênio); logo, considerou-se apenas a formação inicial da Mesa e das lideranças, desconsiderando quaisquer alterações sofridas no decorrer do período analisado. Pontua-se, também, que, como a quantidade de comissões variou anualmente, sendo criadas e destituídas constantemente, e a formação da Mesa e das lideranças alterou bienalmente, foram calculadas médias para cada legislatura.

Dessa forma, verificou-se que, na 17ª Legislatura, de uma média de 34,5 cargos de poder decisório, a ocupação por mulheres foi de 4,3, o que representa 12%. De forma ainda pior, na 18ª Legislatura, de 34,3 cargos, somente 2,5 foram ocupados por elas (7%), sendo que nenhuma mulher foi escolhida líder de bancada/bloco parlamentar em ambas legislaturas. Constata-se, então, uma involução de desempenho de 12% para 7%, com média geral de 10% para todo o período.

O baixo percentual de mulheres ocupando os postos de poder decisório pode ser explicado, principalmente, pelo baixo percentual de mulheres Deputadas no Estado de Santa Catarina. Em ambas as legislaturas, somente quatro mulheres foram eleitas, o que representa 10% do total de cargos eletivos no Parlamento catarinense (40).

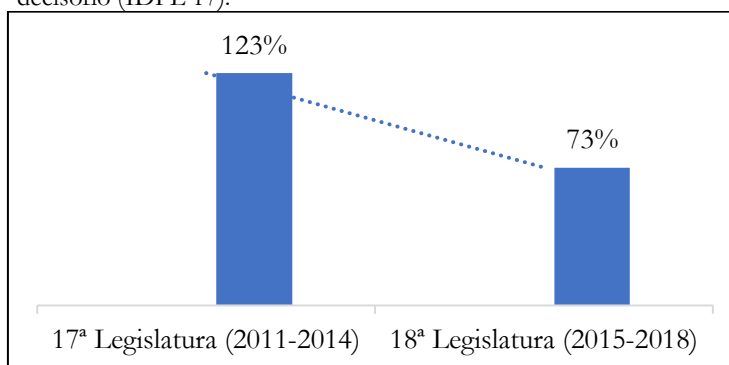
Assim, não seria razoável analisar o desempenho do Poder Legislativo no tocante à distribuição de postos de poder decisório sem levar em conta o percentual existente de Deputadas eleitas. É por esse motivo que o indicador tem como base de cálculo o percentual de mulheres eleitas.

Tabela 37: Índice de participação das mulheres em postos de poder decisório (IDPL 17).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral (média)
1. Quantidade de mulheres que ocuparam cargos de poder decisório	4,3	2,5	3,4
2. Total de cargos de poder decisório	34,5	34,3	34,4
3. Percentual de mulheres que ocuparam cargos de poder decisório (1/2)	12%	7%	10%
4. Quantidade de mulheres eleitas Deputadas	4	4	4
5. Total de Deputados eleitos	40	40	40
6. Percentual de mulheres eleitas Deputadas (4/5)	10%	10%	10%
Índice (3/6)	123%	73%	98%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 23: Índice de participação das mulheres em postos de poder decisório (IDPL 17).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Nessa perspectiva, se for analisar o período total das duas legislaturas, nota-se que há certa correlação entre a distribuição dos cargos e a representatividade feminina no Parlamento, ambas de 10%. O que demonstra um resultado positivo para o desempenho da Alesc neste indicador, contudo, não esconde o problema de baixa representatividade feminina no Poder Legislativo catarinense.

De acordo com a Agência da Alesc³⁰, a baixa representatividade feminina não é novidade. Durante os 185 anos de história do Poder Legislativo catarinense, somente 15 mulheres compartilharam com os homens a criação de leis no estado. E foram necessários 101 anos até que a pioneira Antonieta de Barros iniciasse a trajetória da participação feminina na Alesc. Luta que foi interrompida por duas décadas depois de 1963, quando o Parlamento ficou sem representação feminina. Atualmente (19ª Legislatura), a Alesc conta com o maior quantitativo: são cinco Deputadas (12,5%).

Se comparar os percentuais de representatividade feminina na Alesc com o levantamento acerca do eleitorado realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)³¹, nota-se uma enorme disparidade. Enquanto o percentual de mulheres eleitoras em Santa Catarina corresponde a 51,65% (dados de abril de 2020), o percentual de mulheres no cargo de Deputado fica em 12,5% (19ª Legislatura). Portanto, conclui-se que as medidas adotadas ainda não foram efetivas.

Nessa conjuntura, é imperioso e urgente que os partidos políticos catarinenses respeitem as regras impostas para ações afirmativas de gênero nos registros de candidatura, na propaganda eleitoral e na distribuição dos recursos para as campanhas dos candidatos. E, mais do que isso, que sejam estruturadas e implementadas ações que permitam a elas o seu lugar de fala nas arenas políticas decisórias. Citam-se, como boas práticas, o Congresso de Liderança Política Feminina ocorrido em 2019, com organização do Tribunal Regional Eleitoral e Alesc³². O evento promoveu reflexões sobre os seguintes temas: representatividade das mulheres na política, fundos públicos e o financiamento de campanhas femininas, as mulheres nos partidos políticos, políticas públicas para as mulheres e liderança de gestoras públicas.

³⁰ ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Uma história escrita por 15 mulheres**. Disponível em: <<http://agenciaal.alesc.sc.gov.br/index.php/especiais/reportagens/uma-historia-escrita-por-15-mulheres>>. Acesso em: 12 maio 2020.

³¹TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas de eleitorado SC**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatistica-do-eleitorado-por-sexo-e-faixa-etaria>>. Acesso em: 12 maio 2020.

³²TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Congresso de Liderança Política Feminina**. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/o-tre/escola-judiciaria-eleitoral/eventos/congresso-de-lideranca-politica-feminina>>. Acesso em 27 maio de 2020.



Do todo exposto, sugere-se à Alesc:

- Realizar audiências públicas, congressos, eventos, seminários e/ou capacitações para incentivar a participação feminina na política.

Espera-se com isso que ocorra um aumento na taxa de participação das mulheres ocupando as cadeiras da Assembleia Legislativa e os postos de poder decisório, para que possam trazer suas pautas aos lugares de fala e discussão e serem, de fato, representadas.

2.2.1.3.6 (IDPL 18) Taxa de fidelidade partidária

Partido político pode ser entendido como uma entidade formada pela livre associação de pessoas que compartilham uma ideologia, sendo portadores de causas e bandeiras, com espectros políticos definidos (direita, centro, esquerda). A desvirtuação do partido político, por meio dos “partidos de aluguel” sem nenhuma ideologia definida, agrava a crise de representatividade. O partido político, segundo a Lei (federal) nº 9.096/1995, tem o papel de assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

Em tese desenvolvida por Luiz Gustavo Bambini de Assis³³, ele destaca a importância dos partidos políticos como estruturas aptas a melhor proporcionar o exercício da representação. Considerando que o Parlamento deve ser um reflexo da escolha partidária da sociedade e, dessa forma, com fidelidade aos ideais partidários, deve o representante agir em nome do povo. A partir do momento em que a fidelidade partidária entra em crise, evidencia-se um problema de representação que desqualifica o Legislativo perante a sociedade. Para o autor, não resta dúvida de que a ausência da fidelidade por parte dos representantes do povo, além de desqualificar o Congresso e o processo legislativo, afasta a sociedade do processo decisório em relação às políticas públicas, justamente por desvirtuar o exercício da representação.

³³ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **Processo Legislativo e orçamento público**: a função de controle do Parlamento. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3047813/mod_resource/content/1/Tese%20Gustavo%20Bambini%20Poder%20Legislativo.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

A questão da infidelidade partidária é tão grave que pode ocasionar até a perda do mandato do Parlamentar, esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento dos Mandados de Segurança (MSs) nº 26602, 26603 e 26604. Com o mesmo entendimento, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou a Resolução nº 22.610/2007, estabelecendo que o partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

Uma das justificativas, conforme relatou o Ministro do STF Luís Roberto Barroso em sede da ADI nº 5081, nas eleições pelo sistema proporcional (vereadores, deputados estaduais, distritais e federais), é possível votar tanto no candidato quanto no partido. Os votos do partido e de outros candidatos do mesmo partido ou coligação aproveitam aos demais candidatos, portanto há razões lógicas para que o mandato pertença ao partido.

Diante do exposto, torna-se evidente que a troca de partido por Deputados eleitos durante o mandato agrava a crise de representatividade, fato que motivou a criação deste indicador que objetiva medir a taxa de fidelidade partidária da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, por meio do seguinte cálculo:

$$\text{IDPL18} = ((\text{total de Deputados eleitos} - \text{quantidade de Deputados que se desligaram do partido depois de eleitos}) / \text{total de Deputados}) * 100$$

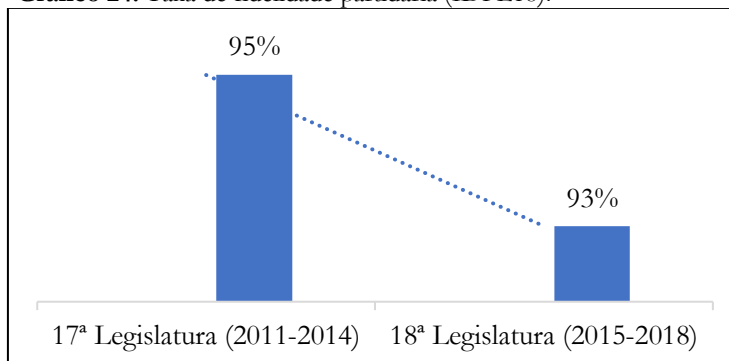
Para tanto, foram analisados os 40 deputados eleitos em cada legislatura e verificou-se que, na 17ª Legislatura, dois Deputados trocaram de partido, o que representa 5% e, na 18ª Legislatura, três Deputados (7%), ou seja, a fidelidade partidária em cada legislatura foi de, respectivamente, 95% e 93%.

Tabela 38: Taxa de fidelidade partidária (IDPL18).

Deputados titulares	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral (média)
Que trocaram de partido depois de eleitos	2	3	2,5
Que não trocaram de partido depois de eleitos	38	37	37,5
Total	40	40	40
Taxa	95%	93%	94%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 24: Taxa de fidelidade partidária (IDPL18).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Nota-se, assim, que a fidelidade partidária do Parlamento catarinense é alta – 94%. Apresentando uma leve involução de uma legislatura para outra – 95% e 93%, mas ainda com padrões elevados. Situação que demonstra um comprometimento dos parlamentares para com seus representados.

2.2.1.3.7 Conclusão da Função Representar

Ante o exposto, verificou-se que a Alesc possui um bom desempenho na função Representar (82%), resultado superior às outras duas funções - Legislar (63%) e Fiscalizar (29%), demonstrando, assim, que o Parlamento catarinense é mais representativo do que legislador e fiscalizador.

Em síntese, o alto desempenho foi verificado pela alta aprovação dos projetos de iniciativa popular (81%), realização massiva de audiências públicas para debater os assuntos relevantes de interesse da sociedade (77%), grande volume de atividades de representatividade realizadas pelos escritórios parlamentares (83%), utilização de mais da metade das diárias concedidas aos Deputados para realizar atividades de representação (55%); alto índice de participação das mulheres em postos de poder decisório (98%), embora seja muito baixa a representatividade feminina no Parlamento – apenas 10%; e alta taxa de fidelidade partidária (94%).

Tabela 39: Representar - desempenho consolidado.

Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade	81%	Índice de realização de audiências públicas	77%
Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos escritórios parlamentares	83%	Taxa de utilização de diárias pelos Deputados para realizar reuniões com entidades e autoridades	55%
Índice de participação das mulheres em postos de poder decisório	98%	Taxa de fidelidade partidária	94%
Representar – Desempenho Consolidado			82%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

O resultado evidencia a importância que a Casa dá às vozes da sociedade e reforça a ideia de que a missão do Parlamento é representar a sociedade, não sendo um mero elaborar de leis. Contudo, foi verificado no IDPL 13 que a quantidade de proposições aprovadas de origem na sociedade ainda é muito baixa (23 na 17ª Legislatura e 25 na 18ª) e no IDPL17 que há baixo percentual de mulheres eleitas Deputadas, pois elas ocuparam somente 10% das cadeiras da Alesc no período analisado (2011-2018), e, para que sejam estruturadas e implementadas ações que permitam a elas o seu lugar de fala nas arenas políticas decisórias, sugere-se à Alesc:

Diante do exposto, sugere-se à Alesc o seguinte:

- Incentivar a participação popular no processo legislativo por meio de proposições, sugestões e opiniões, disponibilizando ferramentas e divulgando amplamente os canais de comunicação utilizados para este fim.
- Realizar audiências públicas, congressos, eventos, seminários e/ou capacitações para incentivar a participação feminina na política.

Espera-se com isso que seja aumentada a participação social no processo legislativo e ocorra um aumento na taxa de participação das mulheres ocupando as cadeiras da Assembleia Legislativa e os postos de poder decisório, para que possam trazer suas pautas aos lugares de fala e discussão e serem, de fato, representadas.

2.2.1.4 Conclusão da Função Parlamentar

Calculados todos os indicadores das subfunções Legislativa, Fiscalizar e Representar, conclui-se que a Assembleia Legislativa de Santa Catarina apresentou um desempenho abaixo da média esperada (58%), afetado, principalmente, pelo baixo desempenho fiscalizatório (39%) e promovedor (40%) - indicador da subfunção legislativa. Nota-se, também, alto desempenho de representatividade da sociedade (81%) e cooperação com o Poder Executivo (92%) - indicador da subfunção legislativa.



Quadro 3: Função Parlamentar – desempenho consolidado.

LEGISLAR				FISCALIZAR				REPRESENTAR				
PROMOVER	Taxa de projetos aprovados de iniciativa do Poder Legislativo que são de alto impacto	45%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados com emenda parlamentar	23%	Taxa de atendimento das solicitações de informação ao Poder Executivo	92%	Taxa de atendimento das convocações a membros do Poder Executivo para prestar esclarecimentos	25%	Taxa de aprovação de proposições que tiveram origem na sociedade	81%	Índice de realização de audiências públicas	77%
	Taxa de emendas realizadas pelo Poder Legislativo à LOA que foram executadas	48%	Índice de reuniões das comissões permanentes	45%	Taxa de CPIs que foram instaladas que versam sobre o Poder Executivo	Prej.	Índice de solicitações de fiscalização encaminhadas ao Tribunal de Contas	0%	Taxa de atividades de representatividade realizadas pelos servidores lotados em escritórios parlamentares	83%	Taxa de utilização de diárias pelos deputados para realizar reuniões, compromissos e/ou encontros com entidades e/ou autoridades	55%
	Desempenho - Promover			40%	Desempenho - Fiscalizar			39%	Índice de participação das mulheres em postos de poder decisório		98%	Taxa de fidelidade partidária
COOPERAR	Taxa de aprovação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo	97%	Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados sem emenda	81%					Desempenho - Representar		82%	
		97%		93%								



	Taxa de aprovação dos projetos com pedidos de urgência do Poder Executivo		Taxa de projetos de iniciativa do Poder Executivo que foram aprovados abaixo da média de velocidade de tramitação	
Desempenho - Cooperar			92%	
Desempenho - Legislar			63%	

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Desempenho - Função Parlamentar	58%
--	------------

2.2.2 Função Administrativa

O Poder legislativo possui funções típicas e atípicas. As funções típicas já foram trabalhadas anteriormente (legislar, fiscalizar e representar). Neste momento, será avaliada a função atípica de se autoadministrar. Para tanto, buscou-se evitar análises do tipo “custo de uma lei” e focar nos três principais aspectos administrativos em torno de um Parlamento: transparência, gestão de pessoas e gestão orçamentária e financeira.

2.2.2.1 Transparência

A transparência é condição essencial para a consolidação da democracia, ela ajuda a reduzir o distanciamento entre gestores públicos e cidadãos, potencializa o controle da corrupção, estimula o controle social e a participação ativa da sociedade na administração pública³⁴.

No ordenamento jurídico brasileiro, o direito à informação é garantido pela Constituição Federal, art. 5º, XXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei (federal) nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI trouxe uma série de regramentos para efetivar a transparência dos órgãos públicos, estabelecendo regras para que ocorra: a) divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento, o que foi denominada de transparência ativa; e b) disponibilização de informações públicas em atendimento a solicitações específicas de interessados, conhecida como transparência passiva.

³⁴ MARTINS, Simone et al. **TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E GOVERNANÇA PÚBLICA**. Disponível em: <https://pesquisa-easp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/transparencia_accountability_e_governanca_publica.pdf>. Acesso em: 28 maio 2020.

2.2.2.1.1 Transparência ativa

A transparência ativa pode ser realizada por todos os meios e instrumentos que os órgãos públicos dispuserem (rádio, televisão, cartazes etc.), mas, independentemente disso, é obrigatória a divulgação das informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

A Lei de Acesso à Informação traz um rol de quais informações devem ser disponibilizadas, porém, o rol é exemplificativo, devendo ser entendido como o mínimo de informações que devem ser disponibilizadas. A lei estabelece a publicidade como regra e o sigilo como exceção, isto é, todas as informações que não forem pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado devem ser publicizadas da forma mais transparente possível.

Assim, foram criados dois indicadores para a transparência ativa, o primeiro visando ao mínimo de transparência da Casa e o segundo voltado a uma das principais despesas que é característica do Parlamento – a cota parlamentar: 1) Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI; e 2) Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar.

2.2.2.1.1.1 (IDPL 19) Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI

As informações mínimas que devem ser divulgadas estão previstas no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, o qual estabelece que é dever dos órgãos públicos promover a divulgação de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), devendo constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Com base nesses seis incisos, o indicador será calculado da seguinte forma:

$$IDPL19 = (\text{n}^\circ \text{ de incisos cumpridos do art. 8}^\circ, \S 1^\circ \text{ da LAI} / \text{total de incisos do art. 8}^\circ, \S 1^\circ) * 100$$

Desse modo, no dia 7/9/2020, analisou-se a página oficial da Alesc com o intuito de verificar quais informações estavam disponíveis e constatou-se que todas as informações mínimas exigidas pela Lei estavam devidamente publicadas, conforme endereços constantes do Quadro seguinte.

Quadro 4: Disponibilidade no site da Alesc das informações requeridas na LAI.

Informações a serem divulgadas		Disponível no site?	Endereço eletrônico
I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;	a) competências e estrutura organizacional;	Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/legislativo.php ; http://transparencia.alesec.sc.gov.br/administrativo.php ; http://www.alesec.sc.gov.br/estrutura-organizacional ;
	b) endereços e telefones das respectivas unidades;	Sim	http://www.alesec.sc.gov.br/telefones/1
	c) horário de atendimento ao público.	Sim	http://www.alesec.sc.gov.br/fale-conosco
II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;		Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/despesas_receitas.php
III - registros das despesas;		Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/despesas_receitas.php
IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;		Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/contrato.php ; http://www.alesec.sc.gov.br/licitacao/editais?
V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e		Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/despesas_receitas.php
VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.		Sim	http://transparencia.alesec.sc.gov.br/faq.php

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Tabela 40: Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI (IDPL 19).

Incisos do artigo 8º, § 1º da LAI	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	19ª Legislatura (2020)
Quantidade de incisos divulgados	-	-	6
Total de incisos	-	-	6
Taxa	-	-	100%

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Cabe destacar que, como se trata de análise direta de consulta ao *site* realizada pela equipe de auditoria, não foi possível calcular o indicador para as legislaturas passadas (17ª e 18ª). Por conseguinte, não é possível analisar se o desempenho melhorou ou piorou. O que se pode afirmar é que a Alesc cumpre na integralidade os requisitos estabelecidos pelo art. 8º da Lei de Acesso à Informação, alcançando ótimo desempenho no indicador (100%) e demonstrando estar atenta aos padrões de transparência exigidos pela normativa.

2.2.2.1.1.2 (IDPL 20) Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar

As Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) são as principais despesas que envolvem a atividade dos Deputados e como despesa pública precisam ser realizadas de forma transparente para que a sociedade possa realizar o controle social de forma efetiva. Assim sendo, com base no art. 8º, § 3º, da Lei de Acesso à Informação, foram criados critérios de divulgação das informações em torno da CEAP, quais sejam:

a) divulga os valores disponíveis aos parlamentares a título de CEAP em *site* oficial?

b) contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite consultar, por parlamentar, a utilização das CEAPs de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão, discriminando o valor disponível, tipos de despesas realizadas e o valor total gasto?

c) possibilita a gravação dos relatórios de utilização das CEAPs em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto?

d) mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso acerca da utilização das CEAPs?

A fórmula de cálculo será a média de cumprimento de todos os critérios, isto é, será calculado o percentual de cumprimento de cada critério, por exemplo, o critério “b)” foi fracionado em quatro partes: 1) contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite consultar, por parlamentar, a utilização das CEAPs de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão; 2) discriminando o valor disponível; 3) tipos de despesas realizadas; e 4) valor total gasto. Assim, se forem cumpridas duas partes, o critério será considerado como 50% cumprido. Por fim, calcular-se-á a média de cumprimento geral de todos os critérios.

$$\text{IDPL20} = (\text{soma dos percentuais de cumprimentos de cada critério} / \text{quantidade de critérios})$$

Desse modo, no dia 7/9/2020, analisou-se a página oficial da Alesc com o intuito de verificar quais informações estavam disponíveis e constatou-se que dois critérios foram cumpridos integralmente, um parcialmente (75% do critério) e um não foi cumprido. Então, calculou-se a média de cumprimento entre os quatro critérios que resultou em 69%, como se verifica no Quadro seguinte.

Quadro 5: Informações sobre CEAP disponíveis no site da Alesc.

Critérios de transparência		Cumpriu?		Endereço eletrônico
a) divulga os valores disponíveis aos parlamentares a título de CEAP?		Não	0%	-
b) contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite consultar, por parlamentar, a utilização das CEAPs de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão, discriminando o valor disponível, tipos de despesas realizadas e o valor total gasto?	a) contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite consultar, por parlamentar, a utilização das CEAPs de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão;	Sim	75%	http://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes.php?conta=15148
	b) discriminando o valor disponível;	Não		-
	c) tipos de despesas realizadas; e	Sim		http://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes.php?conta=15148
	d) valor total gasto.	Sim		http://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes.php?conta=15148
c) possibilita a gravação dos relatórios de utilização das CEAPs em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto?		Sim	100%	http://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes_dados_abertos.php
d) mantém atualizadas as informações disponíveis para acesso acerca da utilização das CEAPs?		Sim	100%	http://transparencia.alesc.sc.gov.br/gabinetes_dados_abertos.php
Média				69%

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Tabela 41: Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar (IDPL 20).

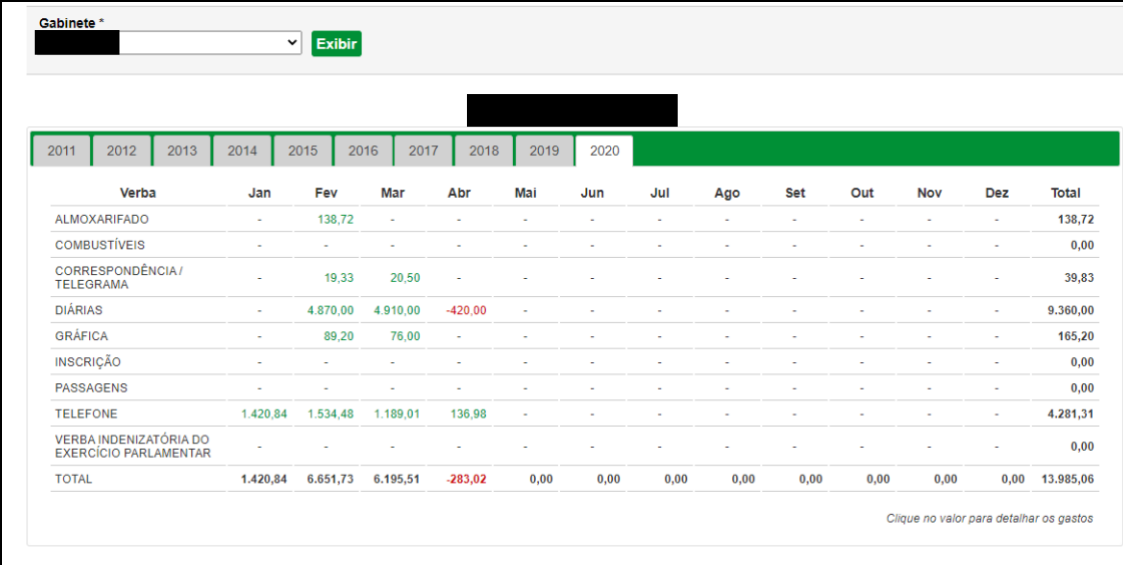
Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	19ª Legislatura (2020)
Média do percentual de cumprimento dos critérios	-	-	69%
Taxa		-	69%

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Da mesma forma que no indicador anterior, destaca-se que, como se trata de análise direta de consulta ao *site* realizada pela equipe de auditoria, não foi possível calcular o indicador para as legislaturas passadas (17ª e 18ª). Logo, não é possível analisar se o desempenho melhorou ou piorou de uma legislatura para outra. Porém, durante a realização da auditoria, notou-se que o Portal Transparência da Alesc sofreu alterações,

disponibilizando mais informações e de fácil acesso, notavelmente a partir de dezembro de 2019. Merece destaque a implementação da ferramenta de pesquisa de conteúdo que permite consultar, por parlamentar, a utilização das CEAPs (critério “b”), conforme imagem seguinte.

Figura 7: Ferramenta de pesquisa de conteúdo acerca da utilização da CEAP.



Gabinete *																
[Redacted]																
[Redacted]																
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020						Total
Verba	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez				Total
ALMOXARIFADO	-	138,72	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	138,72
COMBUSTÍVEIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
CORRESPONDÊNCIA / TELEGRAMA	-	19,33	20,50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39,83
DIÁRIAS	-	4.870,00	4.910,00	-420,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.360,00
GRÁFICA	-	89,20	76,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	165,20
INSCRIÇÃO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
PASSAGENS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
TELEFONE	1.420,84	1.534,48	1.189,01	136,98	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.281,31
VERBA INDENIZATÓRIA DO EXERCÍCIO PARLAMENTAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
TOTAL	1.420,84	6.651,73	6.195,51	-283,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13.985,06

Clique no valor para detalhar os gastos

Fonte: Portal Transparência da Alesc.

A ferramenta, inexistente antes da execução da presente auditoria, possibilita ao cidadão consultar, por Deputado, quais as despesas utilizadas mensalmente, podendo, inclusive, clicar no gasto e detalhá-lo. Sua implementação, com certeza, representa grande avanço na transparência do Parlamento.

Diante do exposto, verifica-se que a Alesc possui desempenho abaixo da média esperada (69%), principalmente por não informar ao cidadão qual o valor que cada parlamentar possui para gastar a título de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar. Destaca-se que, até a fase de planejamento desta auditoria, a Assembleia Legislativa divulgava o valor da cota média mensal disponibilizada aos Deputados em sua página oficial da seguinte forma:

Cotas parlamentares: outras despesas

Referem-se aos limites estabelecidos pela Mesa da ALESC para que os parlamentares cubram despesas com viagens durante o exercício parlamentar (diárias, passagens e combustível), bem como despesas dos gabinetes parlamentares (contas telefônicas, almoxarifado

etc.). Os gabinetes parlamentares possuem uma cota anual. A média mensal é de R\$ 41.666,66.

Tal informação foi suprimida na alteração do Portal da Transparência que ocorreu durante o ano de 2019, o que, neste caso, representa um retrocesso na questão da transparência e, mais do que isso, um descumprimento da determinação 6.2 do Processo nº RLA 11/80415920, Decisão nº 0680/2017, desta Corte de Contas que originou a presente auditoria:

6.2. Determinar à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, na pessoa do seu atual Presidente, que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, adote providências para incluir em seu portal da transparência todos os atos normativos produzidos pelo Legislativo, bem como, a fim de garantir a devida publicidade das despesas referentes à Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar, inserir informações completas sobre as solicitações de ressarcimento, tais como, beneficiários, valores, justificativas e notas fiscais, respeitado o sigilo quando cabível, e o **valor reservado e gasto por parlamentar**, tendo em vista o disposto nos arts. 70, II, IV e V, e 8º, *caput* e parágrafos, da Lei (federal) n. 12.527/2011 (itens 11.1 e 11.2 do Relatório do Relator). (Grifo nosso).

Como se observa, foi determinado que fosse dada publicidade ao valor reservado para cada parlamentar a título de verba indenizatória do exercício parlamentar (cota parlamentar). Diante disso, sugere-se reiterar esta determinação constante na Decisão nº 0680/2017, para fins de monitoramento do cumprimento neste processo de auditoria operacional e recomendar à Alesc:

- Publicizar o valor anual reservado para cada Deputado a título de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no portal da transparência da Alesc.

Com o Parlamento adotando a recomendação, acredita-se que a Casa possa melhorar o seu desempenho na transparência ativa e, conseqüentemente, facilitar o controle social e fortalecer a democracia.

2.2.2.1.2 Transparência passiva

A transparência passiva ocorre quando algum cidadão solicita informações aos órgãos públicos. Ela está prevista no art. 10 da Lei de Acesso à Informação:



Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

No art. 9º, a Lei estabeleceu que os órgãos públicos criassem Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) com as seguintes finalidades:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

Com isso, o SIC passou a ser o mecanismo que assegura a efetividade da transparência passiva. Dessa forma, para aferir o desempenho do Parlamento quanto à transparência passiva, criou-se o indicador “taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC”.

2.2.2.1.2.1 (IDPL 21) Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC

A Alesc encaminhou relação com todos os pedidos de informação realizados por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) desde a sua implementação em 2013 até o ano de 2018, contendo o assunto, data do pedido, se foi atendido e data da resposta. O presente indicador calcula a taxa de pedidos de informação que foram atendidos dentro do prazo definido pela Lei de Acesso à Informação: 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, totalizando 30 dias. Assim, se a data da resposta foi superior a 30 dias da data do pedido, a informação foi considerada como não atendida. Foram interpretados também como não atendidos, os pedidos de informação que não possuíam data de resposta e os que, no campo data de resposta, continham a expressão “encaminhados pessoalmente ao Diretor-Geral”. A fórmula de cálculo utilizada foi:

$$\text{IDPL21} = (\text{quantidade de pedidos de informação que foram atendidos dentro do prazo de 30 dias} / \text{total de pedidos de informação realizados por meio do SIC}) * 100$$

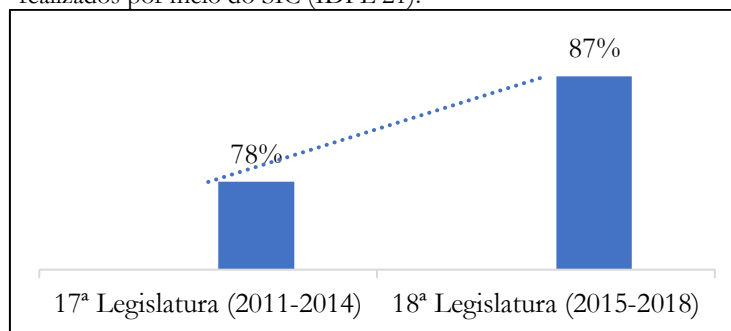
Dessa forma, observou-se que, na 17ª Legislatura, foram realizados 67 pedidos de informação por meio do SIC, dos quais 52 foram atendidos dentro do prazo (78%). Já na 18ª Legislatura, foram realizados 174 pedidos de informação e 151 foram atendidos no prazo legal (87%).

Tabela 42: Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC (IDPL 21).

Pedidos de informação realizados por meio do SIC	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Atendidos dentro do prazo de 30 dias	52	151	203
Não atendidos dentro do prazo	15	23	38
Total	67	174	241
Taxa	78%	87%	84%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 25: Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC (IDPL 21).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Verifica-se, assim, que o desempenho do Parlamento catarinense neste indicador foi acima da média esperada para o período de 2011 a 2018 (84%) e que ocorreu evolução da 17ª para a 18ª Legislatura (78% para 87%). A causa da evolução pode ter sido o fato de que o Serviço de Informação ao Cidadão foi implementado no ano de 2013, no meio da 17ª Legislatura, sendo amadurecido ao longo do tempo.

2.2.2.1.3 Conclusão - Transparência

Analisando em conjunto os três indicadores da subfunção Transparência, percebe-se bom desempenho (84%) do Parlamento, demonstrando que a Casa tem agido de

forma transparente, com a divulgação das informações necessárias, e atendendo aos pedidos de informação realizados pela sociedade.

Tabela 43: Desempenho da Função Administrativa Transparência.

ATIVA	Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI	100%	Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar	69%
	Desempenho - Transparência Ativa			84%
PASSIVA	Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC			84%
	Desempenho - Transparência Passiva			84%
Desempenho - Transparência				84%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Embora o desempenho tenha sido bom, ainda falta aprimorar as ferramentas de divulgação das informações referentes às Cotas para o Exercício da Atividade Parlamentar, mormente no que se refere ao valor disponível para cada Deputado, situação já verificada em sede do Processo nº RLA 11/80415920, com decisão (Decisão nº 0680/2017) de determinação para adoção de providências para publicização da informação. Diante disso, sugere-se reiterar a determinação, para fins de monitoramento neste processo de auditoria operacional, recomendando à Alesc o seguinte:

- Publicizar o valor anual reservado para cada Deputado a título de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no portal da transparência da Alesc.

Com o Parlamento adotando a recomendação, acredita-se que a Casa possa melhorar o seu desempenho na transparência ativa e, conseqüentemente, facilitar o controle social e fortalecer a democracia.

2.2.2.2 Gestão de Pessoas

O capital humano é a maior riqueza das organizações. A função de gestão de pessoas é crucial para o bom desempenho dos órgãos públicos. A administração pública,

diferentemente do setor privado, possui uma peculiaridade imposta pela própria Constituição Federal, não é qualquer pessoa que pode ser contratada para ser um servidor público e servir a sociedade, tem-se que prestar concurso público.

O concurso público serve não somente para selecionar pessoas qualificadas por meio da meritocracia, mas, principalmente, para manter a impessoalidade na contratação de pessoas, uma vez que a estrutura estatal deve servir a sociedade e não ser uma extensão do patrimônio privado de quem detém o poder e o controle.

Para entender a importância do concurso público, é necessário entender a evolução da gestão pública. A gestão pública evoluiu do modelo Patrimonialista para o Burocrático e, posteriormente, Gerencial. A administração pública Patrimonialista foi o primeiro modelo de administração de Estado, onde não se tinha divisão entre a propriedade pública e a propriedade privada, o Estado era tido como propriedade do soberano e a corrupção e o nepotismo eram traços marcantes. Na metade do século XIX, como forma de combater a corrupção e o nepotismo, surge a Administração Burocrática, com ideias de carreira, hierarquia, impessoalidade, formalismo e profissionalização. O excesso de burocracia fez surgir um terceiro modelo, a Administração Pública Gerencial, que buscou trazer as técnicas gerenciais modernas para combater a rigidez e a ineficiência da burocracia.

Nesse contexto, o instituto do concurso público surge no período Burocrático como reação ao clientelismo, nepotismo e corrupção característicos do Patrimonialismo. Os cargos comissionados, por sua vez, podem ser entendidos como resquícios do modelo Patrimonialista, pois não obedecem à regra do concurso público, sendo de livre nomeação e exoneração de quem detém o poder.

Diante disso, buscou-se, no aspecto da gestão de pessoas, criar indicadores que possam avaliar a forma com que o Parlamento trata as questões em torno dos servidores efetivos e cargos comissionados, primando por uma gestão mais impessoal e profissional.

2.2.2.2.1 (IDPL 22) Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa

A questão do número de cargos comissionados dentro dos quadros dos Parlamentos brasileiros talvez seja a mais questionada pela sociedade. Contudo, é necessário

ter clareza de que as Casas Legislativas possuem natureza diversa dos demais órgãos públicos, sendo compostas por Parlamentares eleitos com ideologias e propósitos diferentes que, para executar os planos de trabalho com os quais foram eleitos, precisam compor uma equipe técnica de confiança formada por servidores comissionados.

À vista disso, buscou-se neste indicador verificar a taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa, isto é, não se busca aqui verificar a taxa de servidores efetivos lotados em toda a Casa Legislativa, mas somente da área administrativa, excluindo, assim, os servidores comissionados lotados na área fim - gabinetes parlamentares.

A lógica do indicador está pautada no art. 37 da Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Em outras palavras, a regra para o provimento de cargo público é o concurso público e a nomeação de cargos comissionados deve ser tratada como exceção.

Na mesma linha, o Supremo Tribunal Federal (STF)³⁵ entende que a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, **não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais**; e que o **número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos** no ente federativo que os criar.

Este Tribunal de Contas também já se manifestou sobre o tema em sede do Prejulgado TCE/SC nº 1579, afirmando que o arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos - admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal - ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Contudo, deve-

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tese de Repercussão Geral**. Relator Ministro Dias Toffoli.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=7174097>>. Acesso em: 17 abr. 2020.



se atentar para o cumprimento do preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, **limitados ao mínimo possível**, evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/2000.

O Tribunal de Contas da União (TCU)³⁶ também já realizou levantamento, no âmbito da Administração Pública Federal, com objetivo de identificar e avaliar riscos relativos à escolha e à investidura em funções de confiança e cargos em comissão, assim como de obter e dar transparência às informações acerca de quantitativos, atribuições, requisitos de acesso e outros dados relevantes relacionados a esses cargos/funções. O levantamento buscou resposta às seguintes questões de auditoria, entre outras: a) qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos? b) qual é o percentual de funções e cargos comissionados que estão sendo ocupados por servidores do próprio quadro efetivo? c) por quanto tempo os servidores permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?

Diante disso, foi solicitada à Alesc relação dos servidores lotados na área administrativa, no período de 2011 a 2018, contendo: nome e vínculo (se é efetivo, comissionado ou terceirizado). A Alesc encaminhou a referida relação contendo matrícula, nome do servidor, setor, data de nomeação, data de exoneração e informação se é efetivo ou não. O cálculo do indicador se deu da seguinte forma:

$$\text{IDPL22} = (\text{quantidade de servidores efetivos lotados na área administrativa} / \text{total de servidores na área administrativa}) * 100$$

³⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 011.954/2015-9**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1561E426001569F667D3F7138>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

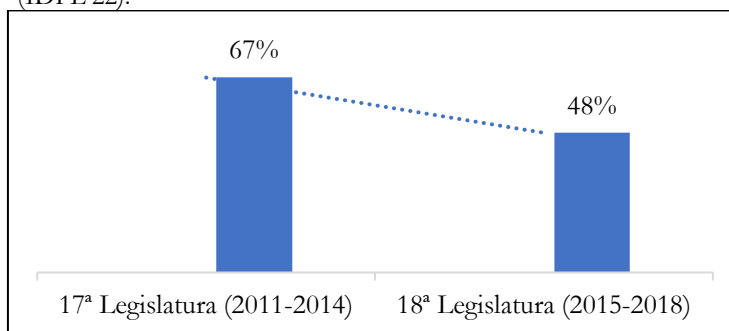
Com base nisso, verificou-se que, na 17ª Legislatura, de 763 servidores lotados na área administrativa, 510 eram efetivos (67%). Enquanto que, na 18ª Legislatura, de 734 servidores, 350 eram efetivos (48%).

Tabela 44: Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa (IDPL 22).

Servidores lotados na área administrativa	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Efetivos	510	350	860
Não efetivos	253	384	637
Total	763	734	1497
Taxa	67%	48%	57%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 26: Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa (IDPL 22).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Assim sendo, o desempenho do período de 2011 a 2018 foi de 57%, o que representa um desempenho abaixo do esperado, se considerar a média de 70% e o entendimento desta Corte de Contas de limitar os cargos comissionados ao mínimo possível. Além disso, o indicador apresentou involução considerável na 18ª legislatura, caindo de 67% para apenas 48%. Porém, a situação fática não apresenta qualquer irregularidade, visto que respeita o entendimento do STF de guardar certa proporcionalidade entre os cargos comissionados e efetivos. Ressalta-se, por outro lado, que a presente auditoria não busca irregularidade e, sim, medir e contribuir para a melhora do desempenho do Parlamento catarinense.

2.2.2.2.2 (IDPL 23) Taxa de nomeação de servidores efetivos nos cargos comissionados da área administrativa

É importante mensurar a taxa de nomeação de servidores efetivos nos cargos comissionados para garantir que as políticas adotadas pelos gestores tenham continuidade, uma vez que os servidores efetivos gozam de estabilidade, não possuindo a mesma rotatividade que os servidores puramente comissionados. É o que entende Aldino Graef (2008)³⁷, o qual defende que a direção da estrutura administrativa permanente deve ser entregue a profissionais especializados, com formação específica e experiência comprovada, oriundos da própria administração e escolhidos com base no princípio do mérito profissional. Uma estrutura de confiança política muito alargada, inevitavelmente desestrutura o funcionamento das organizações públicas, causa descontinuidade e ineficiência administrativa, além de constituir-se em elemento de permeabilidade excessiva que favorece os grupos de interesses e, até mesmo, a corrupção.

Defende, ainda, que a profissionalização da administração, essencial para sua modernização e melhoria da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação administrativa, implica necessariamente na redução da estrutura de cargos de direção providos por critérios de confiança política.

Nesse sentido, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 9.021/2017, alterando o Decreto nº 5.495/2005, que dispõe sobre o provimento de cargos em comissão no âmbito da administração pública federal, e definiu que devem ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira: 50% dos cargos em comissão Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) níveis 1, 2, 3 e 4; e 60% do DAS níveis 5 e 6.

Por sua vez, esta Corte de Contas, por meio da Lei Complementar (estadual) nº 618/2013, art. 6º, parágrafo único, estabeleceu que os cargos de provimento em comissão de direção e assessoramento superior destinados aos órgãos auxiliares de controle, de consultoria e controle e de apoio técnico e administrativo **serão preenchidos exclusivamente por servidor efetivo** do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas e os cargos de Assessor Especial de Auditor e Assessor Especial de Conselheiro serão

³⁷ GRAEF, Aldino. **Cargos em comissão e função de confiança: diferenças conceituais e práticas.** Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental. Vol. 7 – No.2. Jul/Dez 2008.

preenchidos preferencialmente por servidor efetivo do Quadro de Pessoal do Tribunal de Contas.

No caso da Alesc, as regras estão definidas na Resolução nº 02/2006, no art. 14:

Art. 14. Os cargos de provimento em comissão relacionados no Anexo II-A desta Resolução são considerados de livre nomeação e exoneração pela Mesa, ficando 50% (cinquenta por cento) deles reservados para os servidores do Quadro de Pessoal Efetivo da Assembleia Legislativa.

Parágrafo único. **Para fins de observância do percentual estabelecido no caput deste artigo, podem ser computadas as funções de confiança** relacionadas no Anexo III-A desta Resolução. (NR) (Redação dada pela LC 739, de 2019). (Grifo nosso)

Esclarece-se que o Anexo II-A se refere ao grupo de atividades de direção e assessoramento superior – PL/DAS que são inerentes às atividades de direção e coordenação das atividades administrativas e de assessoria (Diretor-Geral, Procurador-Geral, Diretor Legislativo, Coordenador de Execução Orçamentária etc.). Além desse grupo, existem mais dois grupos de cargos comissionados na Casa que não entram no cálculo: grupo de atividades de assessoramento superior da Diretoria de Comunicação Social – PL/ASC, que são inerentes às atividades da Diretoria de Comunicação Social; e grupo de atividades de assessoramento parlamentar – PL/GAP que são inerentes às atividades de chefia e assessoramento exercidas junto aos gabinetes de Deputado, de Liderança, de Mesa e de Comissão Permanente. Já o Anexo III-A se refere às funções de confiança – PL/FC que são as gerências (Gerência de Almoxarifado, Gerência de Patrimônio etc.)

Destaca-se que, com a alteração proporcionada pela Lei Complementar (estadual) nº 739/2019, que modificou a regra de observância do percentual de 50%, puderam ser computadas as funções de confiança, o que causa estranheza, uma vez que a própria Resolução, no art. 2º, IX, definiu função de confiança como conjunto de atribuições conferida a servidor ocupante de cargo efetivo, isto é, logicamente todas as funções de confiança são ocupadas por servidores efetivos da Casa. A própria Constituição Federal, no art. 37, V, diferencia funções de confiança dos cargos em comissão por serem ocupadas exclusivamente por servidores efetivos. Aldino Graef (2008) explica que os cargos são preenchidos, enquanto as funções são exercidas. Os verbos ajudam a revelar a distinção entre os conceitos: cargos são unidades completas de atribuições previstas na estrutura organizacional, e independentes dos cargos de provimento efetivo; já as funções são



acréscimos de responsabilidades de natureza gerencial ou de supervisão, atribuídas a servidor ocupante de cargo efetivo, tendo como referência a correlação de atribuições. Portanto, essa alteração no regramento da Alesc pode ser entendida como um retrocesso.

Diante disso, para calcular a taxa de nomeação de servidores efetivos nos cargos comissionados da área administrativa, solicitou-se à Alesc a relação dos cargos comissionados dos grupos de atividades PL/DAS e PL/ASC. Optou-se por realizar o cálculo de forma diferente do regramento previsto na Resolução nº 02/2006, incluindo os cargos comissionados PL/ASC e excluindo as funções de confiança PL/FC, uma vez que os cargos comissionados PL/ASC possuem natureza eminentemente administrativa e as funções de confiança, por óbvio, são funções e não cargos e, necessariamente, precisam ser preenchidas por servidores efetivos. Outrossim, a exclusão dos cargos comissionados PL/GAP do cálculo foi mantida, pois se entende que estão ligados à atividade fim realizada pelos gabinetes parlamentares.

A Alesc, então, encaminhou relação dos servidores ocupantes dos cargos comissionados PL/DAS e PL/ASC com as respectivas datas de nomeação e exoneração, bem como informou se os servidores eram efetivos ou comissionados. A partir disso, calculou-se a quantidade de nomeações de servidores efetivos para ocupar os cargos comissionados da seguinte maneira:

$$\text{IDPL 23} = (\text{quantidade de nomeação de servidores efetivos para ocupar cargos comissionados} / \text{total de nomeações para ocupar cargos comissionados}) * 100$$

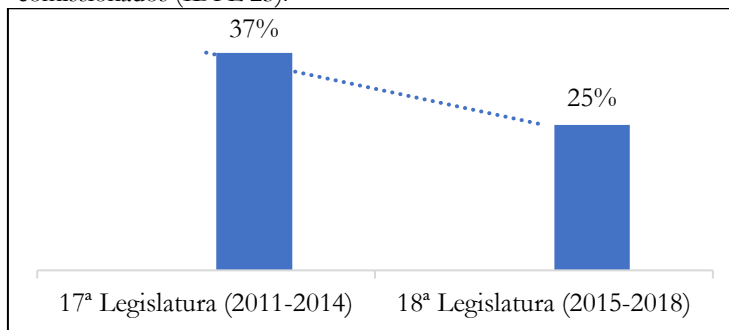
Dessa forma, verificou-se que, de 2011 a 2014, foram nomeados 163 servidores para ocupar os cargos comissionados PL/DAS e PL/ASC, sendo 61 nomeações de servidores efetivos (37%). No período de 2015 a 2018, foram 245 nomeações, sendo 61 de servidores efetivos (25%).

Tabela 45: Taxa de nomeação de servidores efetivos nos cargos comissionados (IDPL 23).

Nomeação para cargos ocupar comissionados	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Servidores efetivos	61	61	122
Servidores sem vínculo efetivo	102	184	286
Total	163	245	408
Taxa	37%	25%	30%

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 27: Taxa de nomeação de servidores efetivos nos cargos comissionados (IDPL 23).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Nota-se, então, que o Parlamento catarinense possui baixo desempenho neste indicador (30%), não alcançando sequer a proporcionalidade (50%). Ainda, comparando-se ambas Legislaturas, verifica-se uma queda de desempenho de 37% para 25%, situação que pode ser agravada com a alteração realizada pela Lei Complementar (estadual) nº 739/2019 que incluiu as Funções de Confiança, que são exclusivas de servidores efetivos, no cômputo da reserva legal de 50% dos cargos comissionados PL/DAS para servidores efetivos do quadro. A situação encontrada representa um risco para a continuidade das políticas e da eficiência da Casa.

2.2.2.2.3 (IDPL 24) Índice de rotatividade dos cargos comissionados

Outra questão relevante acerca da gestão de pessoas é a rotatividade de pessoal. A ideia de se criar um indicador para aferir a rotatividade dos cargos comissionados surgiu em rodadas de conversas com os próprios gestores e servidores da Casa legislativa, pois acreditam que a rotatividade dos cargos do alto escalão prejudica a continuidade dos projetos e a administração do Parlamento.

A rotatividade de pessoal ou *turnover*, segundo Chiavenato (2010), pode ser entendida como o resultado da saída de alguns colaboradores e a entrada de outros para substituí-los no trabalho. O autor destaca que tal prática gera custos extras com recrutamento, seleção, treinamento e desligamento.

Quadro 6: Custos com rotatividade de pessoal.

Custos de Recrutamento	Custos de Seleção	Custos de Treinamento	Custos de Desligamento
<ul style="list-style-type: none"> - Processamento da requisição de empregado; - Propaganda; - Atendimento aos candidatos; - Tempo dos recrutadores; - Pesquisas de mercado; - Formulários e custos do processamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de seleção; - Aplicação e aferição de provas de conhecimento; - Tempo dos selecionadores; - Checagem de referências; - Exames médicos e laboratoriais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de integração; - Orientação; - Custos diretos de treinamento; - Tempo dos instrutores; - Baixa produtividade durante o treinamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pagamentos de salários e quitação de direitos trabalhistas (férias proporcionais, 13º salário, etc.); - Pagamento de benefícios; - Entrevista de desligamento; - Custos do <i>outplacement</i>; - Cargo vago até a substituição.

Fonte: Chiavenato (2010).

Assim, em regra, a alta rotatividade é vista como negativa, porque, além dos custos extras, gera instabilidade, descontinuidade da gestão e interrupção de projetos. Por outro lado, a baixa rotatividade pode acarretar em enrijecimento, com ambiente pouco mutável e não propenso à inovação. O desafio, então, é gerar uma rotatividade média que dê continuidade à gestão e, ao mesmo tempo, propicie oxigenação e inovação.

Existem algumas metodologias para mensurar a rotatividade. Aqui, utilizar-se-á da abordagem tradicional em Administração de Pessoal, que foi uma das metodologias usadas no estudo desenvolvido por Lopez, Bugarin & Bugarin (2014)³⁸ acerca da rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira entre os anos de 1999-2013, no qual concluíram que os cargos mais altos na hierarquia sofrem maior rotatividade e que é maior a rotatividade entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público. Tal metodologia considera a média entre contratações e demissões, por meio da seguinte fórmula (adaptada):

³⁸ LOPEZ, Felix, BUGARIN, Maurício, & BUGARIN, Karina. (2014). **Rotatividade nos cargos de confiança da administração federal brasileira (1999-2013)**. Revista Do Serviço Público, 65(4), p. 439-461. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v65i4.658>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

$$IDPL24 = ((\text{quantidade de nomeações para ocupar cargos comissionados} + \text{quantidade de exonerações e aposentadorias dos ocupantes de cargos comissionados})/2)/\text{total de cargos comissionados ocupados})$$

Desse modo, foram analisadas as nomeações e exonerações dos cargos comissionados da área administrativa PL/DAS e PL/ASC da Alesc no período de 2011 a 2018.

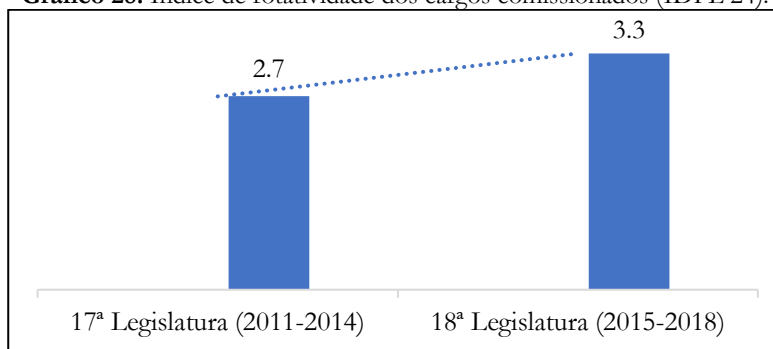
Na 17ª Legislatura, verificou-se que ocorreram 163 nomeações e 156 exonerações para um total de 60 cargos comissionados, resultando num índice de rotatividade de 2,7. Na 18ª Legislatura, foram observadas 244 nomeações e 234 exonerações para um total de 72 cargos comissionados, resultando num índice de 3,3.

Tabela 46: Índice de rotatividade dos cargos comissionados (IDPL 24).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral (média)
Quantidade de nomeações para ocupar cargos comissionados	163	244	-
Quantidade de exonerações e aposentadorias dos ocupantes de cargos comissionados	156	234	-
Total de cargos comissionados ocupados	60	72	-
Índice	2,7	3,3	3

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 28: Índice de rotatividade dos cargos comissionados (IDPL 24).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Nota-se que, de uma legislatura para outra, ocorreu um aumento no indicador, isto é, o desempenho piorou de 2,7 pra 3,3. Na análise geral do período (2011 a 2018), a

rotatividade média foi três, isso significa que a ocupação dos cargos comissionados da área administrativa foi alterada em média três vezes durante cada Legislatura, o que parece representar um problema à continuidade da gestão. Uma das causas identificadas da alta rotatividade no Parlamento é a alternância na administração da Casa, que ocorre de dois em dois anos com a troca da Mesa Diretora, mudando o Presidente e, conseqüentemente, sua equipe de confiança. Outra causa é o baixo percentual de servidores efetivos ocupando os cargos comissionados (30%), como verificado no indicador anterior.

2.2.2.2.4 (IDPL 25) Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados da área administrativa

Com o intuito semelhante ao do indicador precedente, buscou-se medir o tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados da área administrativa, subtraindo a data de exoneração da data de nomeação. Tendo em vista que a análise é realizada por legislatura, foram adotados os seguintes critérios para análise dos dados: 1) se o servidor não tinha data de exoneração registrada, considerou-se como data final o último dia da legislatura; e se o servidor foi exonerado e nomeado na mesma data para o mesmo cargo, considerou-se que não houve rompimento de ocupação do cargo.

Assim sendo, foi realizada a soma do tempo de ocupação de cada servidor no respectivo cargo comissionado e dividida pela quantidade de servidores que ocuparam os referidos cargos; o resultado foi dividido por 30 para transformá-lo de dias para meses, da seguinte forma:

$$\text{IDPL25} = (\text{soma do tempo de ocupação de cada servidor nos cargos comissionados durante uma legislatura/quantidade de servidores que ocuparam os cargos})/30$$

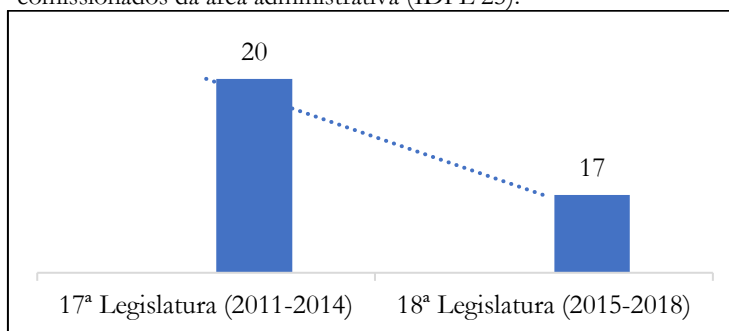
Desse modo, na 17ª Legislatura, 121 servidores ocuparam os cargos comissionados na área administrativa, com tempo médio de ocupação de 20 meses; e, na 18ª Legislatura, 208 servidores ocuparam os cargos, com tempo médio de 17 meses, conforme demonstração a tabela a seguir:

Tabela 47: Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados da área administrativa (IDPL 25).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral (média)
Soma do tempo de ocupação de todos os servidores nos cargos comissionados (em dias)	71.294	103.925	-
Quantidade de servidores que ocuparam os cargos	121	208	-
Tempo (em meses)	20	17	18,5

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Gráfico 29: Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados da área administrativa (IDPL 25).



Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Nota-se que ocorreu uma involução no desempenho da Alesc, com tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados de 20 para 17 meses. No geral, a média de ocupação foi de 18,5 meses, isto é, em uma legislatura, a tendência foi de que os servidores não chegavam a ficar nem dois anos ocupando os cargos comissionados (mesmo tempo em que há troca da Mesa Diretora), evidenciando, mais uma vez, a alta rotatividade e a conseqüente descontinuidade na gestão.

2.2.2.2.5 Conclusão - Gestão de Pessoas

Consolidando os quatro indicadores de Gestão de Pessoas, conclui-se que o Parlamento apresentou deficiências nesta função, com baixos percentuais de servidores efetivos ocupando cargos comissionados na área administrativa e alta rotatividade nesses mesmos cargos comissionados. O baixo desempenho identificado é prejudicial para as políticas de Estado, atrapalhando a continuidade de projetos de longo prazo e a eficiência da Casa.

Tabela 48: Desempenho da Gestão de Pessoas.

Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa	57%	Taxa de nomeação dos servidores efetivos nos cargos comissionados da área administrativa	30%
Índice de rotatividade dos cargos comissionados	3	Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados (em meses)	18,5

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc.

Ressalta-se que não se adotou como parâmetro a média de 70% para os dois últimos indicadores, por terem medidas diferentes, nem se adotou outro, pois não seria prudente que este Tribunal de Contas estabelecesse o tempo correto de ocupação dos cargos comissionados.

Ainda, cabe destacar que a análise englobou o período de 2011 a 2018, isto é, não entrou no escopo da avaliação o período após a alteração realizada pela Lei Complementar (estadual) nº 739/2019 que incluiu as Funções de Confiança, que são exclusivas de servidores efetivos, no cômputo da reserva legal de 50% dos cargos comissionados PL/DAS para servidores efetivos do quadro. Alteração que pode agravar a situação, considerando que uma das causas identificadas para a alta rotatividade foi o baixo percentual de servidores efetivos ocupando cargos comissionados. Diante disso, sugere-se à Alesc:

- Excluir as funções de confiança do cálculo do percentual de 50% dos cargos de provimento em comissão reservado aos servidores efetivos do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa, definido pelo art. 14 da Resolução nº 02/2006 deste Parlamento.

Com essa alteração normativa e a retomada da redação original, espera-se que aumente o percentual de servidores efetivos ocupando cargos em comissão, diminua a rotatividade nesses cargos e, conseqüentemente, contribua para que a gestão possa ter continuidade nas suas políticas, evitando rupturas.

2.2.2.3 Gestão Orçamentária e Financeira

A questão orçamentária e financeira é outro ponto muito criticado nos Parlamentos em geral. Assim, com o intuito de verificar o compromisso com a despesa pública, buscou-se analisar como é realizada a gestão da Alesc por intermédio de dois indicadores: taxa de execução do orçamento e taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar.

O orçamento da Assembleia Legislativa faz parte do orçamento fiscal do Estado, que engloba todos os três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e é aprovado por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os recursos relativos às dotações orçamentárias do Poder Legislativo são entregues pelo Poder Executivo até o dia vinte de cada mês (arts. 120 e 124, Constituição Estadual), esse repasse é conhecido como duodécimo, sendo calculado com base na Receita Líquida Disponível registrada no mês anterior. Atualmente, o percentual que cabe à Alesc é de 4,34%³⁹.

2.2.2.3.1 (IDPL 26) Taxa de execução do orçamento

Pautado no princípio do equilíbrio orçamentário, no qual as despesas devem guardar proporcionalidade com as receitas, buscou-se analisar qual a taxa de execução do orçamento que é conferido à Alesc por meio de dotação orçamentária, utilizando a fórmula:

$$\text{IDPL26} = (\text{despesas que foram empenhadas} / \text{dotação orçamentária atualizada}) * 100$$

Desse modo, verificou-se que, de 2011 a 2014, a dotação orçamentária atualizada foi de R\$ 2.109.299.049,41 e as despesas empenhadas somaram R\$ 1.845.666.601,45, o que representou 88% de execução orçamentária. De forma similar, de 2015 a 2018, a dotação

³⁹ SANTA CATARINA. **Readequação no duodécimo não compromete caixa dos poderes.** Disponível em: <<https://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/readequacao-no-duodecimo-nao-compromete-caixa-dos-poderes#:~:text=Entenda%20o%20duod%C3%A9cimo&text=A%20divis%C3%A3o%20atual%20%C3%A9%3A%204,%2C49%25%20para%20a%20Udesc.>>. Acesso em: 3 jul. 2020.

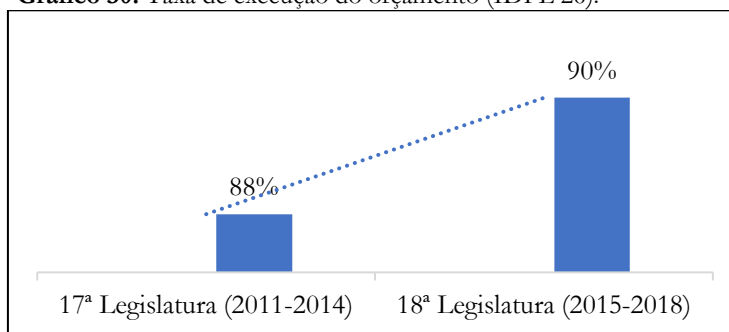
orçamentária atualizada foi de R\$ 2.715.260.827,66, sendo as despesas empenhadas no montante de R\$ 2.434.826.013,98 (90%).

Tabela 49: Taxa de execução do orçamento (IDPL 26).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	Geral
Despesas que foram empenhadas	1.845.666.601,45	2.434.826.013,98	4.280.492.615,43
Dotação orçamentária atualizada	2.109.299.049,41	2.715.260.827,66	4.824.559.877,07
Taxa	88%	90%	89%

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Gráfico 30: Taxa de execução do orçamento (IDPL 26).



Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Conforme verificado, a média de execução orçamentária para o período analisado foi de 89%, isso representa que a Alesc não utilizou toda a dotação orçamentária, demonstrando seu compromisso com o zelo da despesa pública e, possivelmente, sua colaboração com o Poder Executivo, uma vez que, embora não exista obrigação, é comum a prática de devolução de parcela do duodécimo não gasto ao Executivo para que ele possa executar políticas públicas, como verificado recentemente durante a pandemia do Covid-19, na qual a Alesc encaminhou vinte milhões de reais ao Poder Executivo Estadual⁴⁰.

Destaca-se que esta auditoria não tem o condão de apontar valor percentual de realização de despesas orçamentárias para avaliar o indicador, visto que o limite é exatamente o montante consignado na lei orçamentário. Todavia, como apontado, a administração

⁴⁰ Ndmais. **Coronavírus: TJ, TCE, MP e Alesc repassam 58 milhões para Santa Catarina.** Disponível em: <<https://ndmais.com.br/noticias/coronavirus-tj-tce-mp-e-ale-sc-repassam-58-milhoes-para-santa-catarina/>>. Acesso em: 1º jun. 2020.

pública deve ser pautada pelos princípios constitucionais, dentre eles, o da economicidade e eficiência do gasto público, o que ficou demonstrado neste indicador.

2.2.2.3.2 (IDPL 27) Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar

A Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) é uma cota destinada a custear os gastos dos Deputados exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar. Possivelmente, este tema seja o mais polêmico, vez que não é raro se deparar com notícias criticando os gastos parlamentares e, por esse motivo, criou-se o presente indicador para verificar a utilização dessas despesas.

Como descrito no item 1.2.1 deste Relatório, em Santa Catarina, a cota foi instituída pela Resolução nº 011, de 21/10/2003, intitulada de “Verba Indenizatória do Exercício Parlamentar”, destinada ao ressarcimento de despesas com aluguel e manutenção de escritório, entre outras relacionadas ao exercício do mandato parlamentar. O valor da verba era limitado em 50% do valor fixado na Câmara dos Deputados. Abre-se parênteses para esclarecer que, neste trabalho, será utilizada a nomenclatura CEAP, pois é assim que a verba é amplamente conhecida no Brasil. Prosseguindo, posteriormente, a Resolução nº 011/2003 foi revogada pela Resolução nº 007, de 1/12/2015. Essa última dispôs somente sobre a instalação e manutenção de escritório de apoio à atividade parlamentar, sem regulamentar a CEAP. De acordo com informações repassadas pela atual Diretora-Geral da Alesc, durante o período de 2011 a 2019, o valor da cota por gabinete ficou acordado em R\$ 500.000,00 (fls. 47755-47756).

Desse modo, consignou-se anualmente no orçamento da Alesc o valor de R\$ 20.000.000,00 (considerando a quantidade de 40 Deputados Estaduais) destinado à CEAP, para que os parlamentares cobrissem despesas com viagens durante o exercício parlamentar (diárias, passagens e combustível), com despesas dos gabinetes parlamentares (contas telefônicas, almoxarifado etc.), com despesas gráficas e inscrição em cursos, bem como com as despesas do escritório parlamentar (aluguel, condomínio, água, energia elétrica e IPTU). Ressalta-se que a despesa com contratação de pessoal para atuar nos gabinetes parlamentares

não faz parte dessa cota. Em suma, o presente indicador será calculado com base no valor supramencionado e na execução orçamentária disponível no Portal Transparência da Alesc da seguinte forma:

$$\text{IDPL27} = (\text{valor total utilizado da cota por todos os Deputados para o exercício da atividade parlamentar} / \text{valor total acordado para as despesas com CEAP de todos os deputados}) * 100$$

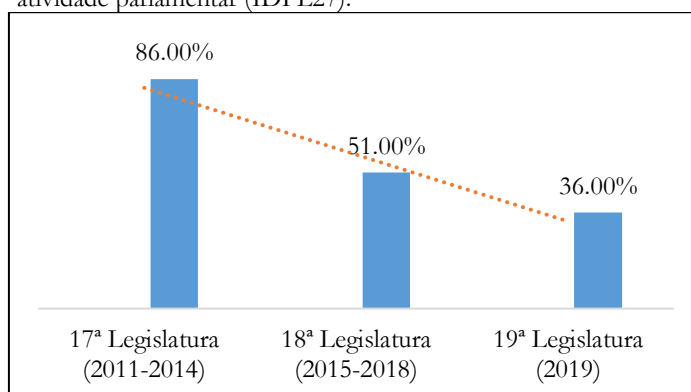
Assim, verificou-se que, na 17ª Legislatura, dos R\$ 80.000.000,00 acordados para as despesas com os gabinetes parlamentares, foram gastos R\$ 69.045.795,35, o que representa 86%. Enquanto que, na 18ª Legislatura, foram gastos R\$ 41.105.884,51, isto é, (51%). E, ainda, se for observado o primeiro ano da 19ª Legislatura (2019), de R\$ 20.000.000,00, foram utilizados R\$ 7.240.821,10 (36%).

Tabela 50: Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar (IDPL27).

Informação	17ª Legislatura (2011-2014)	18ª Legislatura (2015-2018)	19ª Legislatura (2019)	Geral
Valor total utilizado a título de CEAP	R\$ 69.045.795,35	R\$ 41.105.884,51	R\$ 7.240.821,10	R\$ 117.392.500,96
Valor total acordado para as despesas com CEAP	R\$ 80.000.000,00	R\$ 80.000.000,00	R\$ 20.000.000,00	R\$ 180.000.000,00
Taxa	86%	51%	36%	65%

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Gráfico 31: Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar (IDPL27).



Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

Nota-se, claramente, uma tendência de redução dos gastos com os gabinetes parlamentares a cada Legislatura: de 86%, para 51% e, até mesmo, 36% (se analisado o

primeiro ano da 19ª Legislatura). A análise geral, indicou a utilização de 65% do valor acordado. Demonstrando, assim, que o Parlamento vem se adequando às cobranças da sociedade por redução das despesas públicas.

Cabe mencionar que, recentemente, na data de 06 de março de 2020, a Alesc, por meio do Ato de Mesa nº 080/2020, alterou o regramento e estabeleceu de forma inovadora um regime de execução de subações orçamentárias individualizadas por gabinete parlamentar. Desse modo, foram previstas subações de Gestão dos Gabinetes, de forma individualizada, na Lei Orçamentária Anual, a serem utilizadas para custear os gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites nelas estabelecidos (mais detalhes da nova metodologia da CEAP estão descritos no item 1.2.1 deste Relatório).

2.2.2.3.3 Conclusão - Gestão Orçamentária e Financeira

A consolidação dos dois indicadores da Gestão Orçamentária e Financeira indicou bom desempenho do Parlamento catarinense. A Alesc não tem utilizado toda a dotação orçamentária, conseguindo racionalizar recursos e, até mesmo, realizar devoluções ao Poder Executivo, contribuindo para a implementação de políticas públicas. Da mesma forma, notou-se uma tendência de diminuição da utilização das cotas, reduzindo os gastos dos gabinetes parlamentares, bem como, a Assembleia tem buscado inovar na metodologia de execução e controle dessas despesas.

Ressalta-se que, devido à natureza desta função, não se adotou como parâmetro a média de 70% para os indicadores, pois não seria prudente definir um percentual razoável de execução orçamentária. Contudo, nota-se em sentido amplo que a Alesc está desempenhando de modo satisfatório muitas de suas funções (conforme demonstram os outros indicadores analisados) e, mesmo assim, as realiza de forma econômica.

Tabela 51: Desempenho da Gestão Orçamentária e Financeira consolidado.

Taxa de execução do orçamento	89%	Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar	65%
-------------------------------	-----	--	-----

Fonte: TCE/SC, com base no Portal Transparência da Alesc.

2.2.2.4 Conclusão da Função Administrativa

Após calcular todos os indicadores da função Administrativa, conclui-se que o Parlamento catarinense apresentou: bom desempenho nos indicadores de transparência (84%), faltando apenas publicizar os valores devidos aos Deputados a título de cotas parlamentares; deficiências na gestão de pessoas, verificadas pelos baixos percentuais de servidores efetivos lotados na área administrativa (57%) e ocupando cargos comissionados (30%), bem como alta rotatividade dos servidores nos cargos comissionados (índice de rotatividade de três vezes por legislatura e tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados de 18,5 meses por legislatura); e boa gestão orçamentária e financeira, com bons percentuais de execução orçamentária (89%) e redução das despesas com as CEAPs.

Por fim, pontua-se que o presente estudo, num imenso desafio e de forma inovadora, buscou dar subsídios para que, a partir dele, os gestores possam aprimorá-lo e implantar uma política de avaliação por meio de indicadores de desempenho visando à melhoria contínua da gestão pública. Com isso, sugere-se à Alesc:

- Implantar política de avaliação da gestão por meio de indicadores de desempenho.



Quadro 7: Desempenho da Função Administrativa.

TRANSPARÊNCIA				GESTÃO DE PESSOAS				GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA				
ATIVA	Taxa de divulgação das informações mínimas contidas na LAI	100%	Taxa de transparência das cotas para o exercício da atividade parlamentar	69%	Taxa de servidores efetivos lotados na área administrativa	57%	Taxa de nomeação dos servidores efetivos nos cargos comissionados	30%	Taxa de execução do orçamento	89%	Taxa de utilização das cotas para o exercício da atividade parlamentar	65%
	Desempenho - Transparência Ativa			84%	Desempenho - Gestão de Pessoas			-	Desempenho - Gestão Orçamentária e Financeira			-
PASSIVA	Taxa de atendimento dos pedidos de informação realizados por meio do SIC			84%	Índice de rotatividade dos cargos comissionados	3	Tempo médio de ocupação dos servidores nos cargos comissionados (em meses)	18,5				
	Desempenho - Transparência Passiva			84%	Desempenho - Função Administrativa			-				
Desempenho - Transparência				84%								

Fonte: TCE/SC, com base em informações repassadas pela Alesc e em seu Portal da Transparência.

3. CONCLUSÃO

I - Considerando que a auditoria operacional compreende o exame de funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal, e sobre o resultado de projetos realizados pela iniciativa privada sob delegação, ou mediante contrato de gestão ou congêneres, bem como sobre o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade (art. 1º da Resolução N. TC-79/2013);

II - Considerando a importância dos comentários e/ou justificativas do gestor público acerca das constatações apuradas durante a realização da auditoria, a fim de precisar o diagnóstico e facilitar o plano de ação a ser proposto pelo jurisdicionado;

III - Considerando que o Relatório de Auditoria, após o pronunciamento do responsável, será encaminhado ao Conselheiro Relator, ouvido o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que seja proferida a decisão no Tribunal Pleno, contendo determinações e recomendações ao gestor público;

IV - Considerando que o Tribunal Pleno poderá determinar ao responsável pela unidade auditada a apresentação de plano de ação para cumprimento das determinações e implementação das recomendações (art. 5º, III, da Resolução N. TC-79/2013);

V - Considerando que o plano de ação a ser apresentado pelo gestor será analisado por esta Diretoria e, se aprovado, terá a natureza de um compromisso acordado entre o Tribunal e os gestores responsáveis pelo órgão ou entidade, servindo de base para acompanhamento do cumprimento das determinações e da implementação das recomendações, autuado em processo específico de monitoramento (art. 7º e 8º da Resolução nº. TC-79/2013).

A Diretoria de Atividades Especiais sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1 Determinar a audiência do responsável Sr. Julio Garcia, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar (estadual) nº 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno (Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentar considerações ou justificativas acerca das possíveis recomendações a seguir:

3.1.1. Possíveis Recomendações à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina:

3.1.1.1 Estabelecer valores para a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP) na Lei Orçamentária Anual de modo que não excedam a, no máximo, 75% do valor destinado ao mesmo fim para os Deputados Federais catarinenses, a exemplo da prática adotada em outras casas legislativas estaduais do país (item 2.1.1 do Relatório);

3.1.1.2. Estabelecer valor de indenização pelo uso de veículo próprio do parlamentar compatível com o valor gasto com locação de veículos e combustível, a fim de promover a eficiência do gasto público preconizada pelo art. 37 da Constituição Federal (item 2.1.4 do Relatório);

3.1.1.3. Publicizar, no portal da transparência da Assembleia Legislativa do Estado, de forma geral e por Deputado, o valor da verba de gabinete, a quantidade máxima de secretários parlamentares por gabinete, o salário máximo para secretário parlamentar e o valor utilizado da verba de gabinete por Deputado (item 2.1.5 do Relatório);

3.1.1.4. Instituir mecanismos de controle concomitante da execução orçamentária das emendas parlamentares realizadas à Lei Orçamentária Anual (itens 2.2.1.1.1.3 e 2.2.1.1.3 do Relatório);

3.1.1.5. Apurar os fatos determinados, quando não esclarecidos pelo Poder Executivo e que apresentem grave risco ao erário ou à sociedade, mediante procedimento próprio, por

exemplo, a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou solicitação de realização de fiscalização ao Tribunal de Contas (item 2.2.1.2.5 do Relatório);

3.1.1.6 Incentivar a participação popular no processo legislativo por meio de proposições, sugestões e opiniões, disponibilizando ferramentas e divulgando amplamente os canais de comunicação utilizados para este fim (itens 2.2.1.3.1 e 2.2.1.3.7 do Relatório);

3.1.1.7. Realizar audiências públicas, congressos, eventos, seminários e/ou capacitações para incentivar a participação feminina na política (itens 2.2.1.3.5 e 2.2.1.3.7 do Relatório);

3.1.1.8. Publicizar o valor anual reservado para cada Deputado a título de Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar no portal da transparência da Alesc (itens 2.2.2.1.1.2 e 2.2.2.1.3 do Relatório);

3.1.1.9. Excluir as funções de confiança do cálculo do percentual de 50% dos cargos de provimento em comissão reservado aos servidores efetivos do quadro de pessoal da Assembleia Legislativa, definido pelo art. 14 da Resolução nº 02/2006 deste Parlamento (item 2.2.2.2.5 do Relatório);

3.1.1.10. Implantar política de avaliação da gestão por meio de indicadores de desempenho (item 2.2.4 do Relatório).

É o Relatório.

Diretoria de Atividades Especiais, em 22 de setembro de 2020.

GLÁUCIA DA CUNHA
Auditora Fiscal de Controle Externo

ALEXANDRE THIESEN BECSI
Auditor Fiscal de Controle Externo



De acordo:

MICHELLE FERNANDA DE CONTO EL ACHKAR
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator.

MONIQUE PORTELLA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Diretora de Controle