

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Ofício TCE/SC/GAP/SEG/ 8315/2023

Florianópolis, 7 de junho de 2023.

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente  
**MAURO DE NADAL**

Rua Doutor Jorge Luz Fontes, 310, A/C Gabinete do Presidente da ALESC, Centro, CEP 88020900  
Florianópolis/SC

Assunto: **decisão no Processo @RLI 23/80041207**

Senhor Presidente,

Comunico que o egrégio Plenário deste Tribunal de Contas, em sessão de 5/6/2023, apreciou o Processo @RLI 23/80041207, da Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, que trata de inspeção sobre a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos da entidades de ensino superior, e exarou decisão, que está disponibilizada no endereço virtual: <https://www.tcesc.tc.br/processo>, digitando a seguinte Chave de Acesso: B8100C10-3, Processo: 2380041207.

Atenciosamente,

Conselheiro **Herneus João De Nadal**  
Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina  
Assinado eletronicamente

09:18 - 14:59 15/06/2023 SECRETARIA GERAL

PARA USO DOS CORREIOS

<input type="checkbox"/> Mudou-se	<input type="checkbox"/> Não Existe o Nº Indicado	<input type="checkbox"/> Informações Escritas pelo Porteiro ou Síndico	<input type="checkbox"/> Outros
<input type="checkbox"/> Desconhecido	<input type="checkbox"/> Falecido		
<input type="checkbox"/> Recusado	<input type="checkbox"/> Ausente		
<input type="checkbox"/> Endereço Insuficiente	<input type="checkbox"/> Não Procurado		

Documento impresso e entregue pelos CORREIOS.

Reintegrado ao Serviço Postal em: / /  
Responsável: / /

**ENDEREÇO PARA DEVOÇÃO DO OBJETO**

TCE-SC - Tribunal de Contas de Santa Catarina  
Rua Bulcão Viana, 90 - Centro  
88020-160 Florianópolis - SC



Data de Postagem 13/06/2023



Mauro de Nadal  
Rua Doutor Jorge Luz Fontes, nº 310 complemento: A/C Gabinete do Presidente da ALESC  
Centro  
88020-900 Florianópolis SC

CDIP FNS

<b>PROCESSO Nº:</b>	@PAF 23/80041207
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
<b>INTERESSADOS:</b>	Secretaria de Estado da Educação (SED) Aristides Cimadon
<b>ASSUNTO:</b>	Verificar a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior.
<b>RELATOR:</b>	Gerson dos Santos Sicca
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 11 - DGE/COCG II/DIV11
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DGE - 371/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de ação fiscalizatória com o objetivo de examinar a regularidade do programa “Universidade Gratuita” do Governo do Estado, a ser instituído nos termos do Projeto de Lei Complementar (PLC) encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc) em 16/05/2023<sup>1</sup> (fls. 15 a 91).

De acordo com o teor do PLC, o programa se destina à concessão de bolsa de estudos integral para alunos de instituições universitárias sem fins lucrativos fundadas até o ano de 1988. A implementação será gradativa, com previsão de beneficiar 30 mil alunos no corrente ano, 45 mil em 2024, 60 mil em 2025 e 75 mil a partir de 2026. Para ser beneficiário, o estudante deve preencher determinados requisitos, estabelecidos no art. 6º, abaixo transcrito:

Art. 6º São requisitos para inscrição do estudante no Programa Universidade Gratuita:

I – ser hipossuficiente, segundo Índice de Comprometimento da Renda (ICR), cujos critérios serão definidos em decreto do Governador do Estado;

II – ser natural do Estado ou residir nele há mais de 5 (cinco) anos, contados retroativamente a partir da data de ingresso nas instituições universitárias;

III – ser a 1ª (primeira) graduação cursada pelo estudante, desconsiderados para esse fim os cursos de licenciatura curta;

IV – possuir renda bruta familiar inferior a:

a) 20 (vinte) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados no curso de medicina; ou

<sup>1</sup> Projeto Universidade Gratuita chega na Assembleia Legislativa. Disponível em: [https://agenciaal.ale.sc.gov.br/index.php/noticia\\_single/projeto-universidade-gratuita-chega-na-assembly-legislativa](https://agenciaal.ale.sc.gov.br/index.php/noticia_single/projeto-universidade-gratuita-chega-na-assembly-legislativa).

- b) 10 (dez) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados nos demais cursos; e  
V – preferencialmente, ser oriundo do ensino médio ou equivalente de escolas das redes públicas de ensino catarinense ou de instituições privadas por meio de bolsa integral, conforme regras fixadas em decreto do Governador do Estado.

Além disso, com a execução do projeto, o Governo de Santa Catarina prevê desembolsar cerca de 4,26 bilhões nos próximos quatro anos e meio, discriminados da seguinte forma:

CUSTOS ADICIONAIS COM A IMPLANTAÇÃO

	CUSTO MÁXIMO APURADO PARA 2023	CUSTO MÁXIMO APURADO PARA 2024	CUSTO MÁXIMO APURADO PARA 2025	CUSTO MÁXIMO APURADO PARA 2026	CUSTO MÁXIMO APURADO PARA 2027
Valor previsto para auxílio máximo ano	228.410.000,00	698.200.000,00	933.750.000,00	1.198.800.000,00	1.198.800.000,00
IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	228.410.000,00	698.200.000,00	933.750.000,00	1.198.800.000,00	1.198.800.000,00

*A despesa ocorrerá na Unidade Gestora 450001, subfunção 364, subação 6302 e 9785 e Unidade Gestora 450091, subfunção 364, subação 10748.*

Fonte: estimativa de impacto orçamentário e financeiro constante do Projeto de Lei.

Desse modo, tendo em vista a relevância da matéria, entende-se que esta Corte de Contas deve atuar de forma célere, preventiva, dialógica e colaborativa com a Assembleia Legislativa, nos termos do art. 106-A da Resolução N. TC-06/2001 e do art. 59, *caput*, da Constituição Estadual, enquanto ainda se discute o Projeto de Lei, sem, contudo, interferir na esfera de competência do Poder Legislativo.

Nesse propósito, oportuno mencionar que, na sessão do dia 15/05/2022, no âmbito do processo @PAP 23/80012614, o Egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas determinou à Diretoria Geral de Controle Externo que:

**4.5.1. Prossiga com a Proposta de Ação de Fiscalização (@PAF 23/80041207) em análise, com a necessária autuação de processo de controle externo;**

4.5.2. Acrescente na proposta de fiscalização acima a verificação do atendimento aos princípios constitucionais e legais nos critérios de concepção definidos, assim como faça a avaliação da economicidade e eficácia do programa assistencial em execução, com as alterações sugeridas, se aprovadas, avaliando o financiamento educacional promovido pelo Estado de Santa Catarina, incluindo todos os níveis de ensino;

4.5.3. Inclua na programação de fiscalização do exercício de 2023, proposta de fiscalização com a análise comparativa de custos entre os cursos análogos oferecidos por instituições de ensino comunitárias e



privadas e pela Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc); (grifou-se)

Portanto, em cumprimento à determinação exarada pelo Pleno, esta Diretoria Técnica dará continuidade à presente ação fiscalizatória procedendo a análise do programa “Universidade Gratuita”.

## 2 ANÁLISE

Em consonância com o disposto no art. 227 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8069/1990 (federal), ao tratar sobre o princípio da prioridade absoluta no art. 4º, impõe ao poder público o dever de tornar efetivo o direito à educação, definindo como garantia de prioridade a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à adolescência. Isso significa que a realização de despesas relacionadas a outros projetos somente será legítima se já tiverem sido criadas condições suficientes ao pleno exercício de todos os direitos fundamentais assegurados às crianças e aos adolescentes pela CF/1988 e pela lei.

Assim, a responsabilidade dos agentes públicos e políticos perante o princípio da prioridade absoluta é a de que sejam criadas medidas para garantir que todas as políticas públicas sejam implementadas e executadas de forma a priorizar os direitos e interesses das crianças e dos adolescentes. Quando se trata da educação, esse princípio implica assegurar que haja recursos financeiros adequados para possibilitar seu efetivo acesso ao público em questão.

A educação, tamanha sua importância, é destacada na CF/1988 em diversos dispositivos. O art. 208 estabelece que é dever do Estado garantir o ensino básico, nele compreendidos o infantil, o fundamental e o médio, gratuitos e obrigatórios, assegurando sua qualidade, nos seguintes termos:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;



- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
  - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
  - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Nesse contexto, o art. 211, § 3º, da Constituição Federal, estabelece que os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. *In verbis:*

- Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
- § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
- § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.
- § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.**
- § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório
- § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
- § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.
- § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (grifou-se)

Trata-se de mandamento constitucional que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes estaduais, cuja margem de atuação, especificamente no tocante aos ensinos fundamental e médio, não pode comprometer, com base em mero juízo de conveniência e oportunidade, a eficácia desse direito basilar de índole social<sup>2</sup>. Nessa lógica, é inclusive incabível a invocação da reserva do possível pelo poder público, porquanto, em se tratando de direito tão fundamental como a educação, cabe ao ente federado o devido planejamento a fim de assegurar o conteúdo essencial do direito em comento<sup>3</sup>.

Além disso, extrai-se da jurisprudência dos Tribunais Superiores o entendimento de que a educação básica, como dever do Estado, não se revela como simples programa de cumprimento facultativo pelo poder público, mas sim como direito subjetivo de execução obrigatória, especialmente por dizer respeito à etapa essencial na formação intelectual das crianças e dos adolescentes. A própria Carta Maior reconhece, em seu art. 5º, § 1º, que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, sendo possível a intervenção do Poder Judiciário para sua concretização, caso se constate omissão por parte do Poder Executivo. Vejamos:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMATIO AD CAUSAM DO PARQUET. ART. 127 DA CF/88. ARTS. 7.º, 200, e 201 DO DA LEI N.º 8.069/90. DIREITO À CRECHE EXTENSIVO AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS. NORMA CONSTITUCIONAL REPRODUZIDA NO ART. 54 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. NORMA DEFINIDORA DE DIREITOS NÃO PROGRAMÁTICA. EXIGIBILIDADE EM JUÍZO. INTERESSE TRANSINDIVIDUAL ATINENTE ÀS CRIANÇAS SITUADAS NESTA FAIXA ETÁRIA. CABIMENTO E PROCEDÊNCIA. [...] (REsp n. 736.524/SP, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 21/3/2006, DJ de 3/4/2006, p. 256.) (grifou-se)

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE – ATENDIMENTO EM CRÉCHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA – [...] **OBRIGAÇÃO ESTATAL DE**

<sup>2</sup> ARE 639337 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 de 14/09/2011.

<sup>3</sup> RE n. 1008166 / SC, Min. Luiz Fux.



**RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL – DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO [...] - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES [...] (ARE 639337 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 de 14/09/2011). (grifou-se)**

A corroborar, no recente julgamento do RE 1008166, a Suprema Corte fixou tese no sentido de que a educação básica constitui direito fundamental garantido por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, tendo o Poder Público a obrigação de dar-lhes integral cumprimento, conforme abaixo transcrito:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.
2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.
3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

Segundo os ditames da Constituição Federal, a Lei nº 9.394/1996 (federal), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, impõe, em seu art. 10, inciso VI, que os estados terão a incumbência de assegurar o ensino fundamental e oferecer prioritariamente o ensino médio a todos que o demandarem:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;
- II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;
- III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

**VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;**

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

(grifou-se)

Observa-se, ainda, que o inciso III do comando normativo supracitado dispõe que o estado deve elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais. Nesse sentido, a Lei nº 16.794/2015 (estadual) instituiu o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC), com metas a serem alcançadas pelo estado no período de 10 anos, conforme previsto em seus arts. 3º e 8º:

Art. 3º **As metas** estabelecidas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais, **previstas no Anexo Único** desta Lei, **deverão ser cumpridas no prazo do decênio 2015-2024** e ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos estaduais da Educação Básica e Superior atualizados.

[...]

Art. 8º **O Estado, os Municípios e a União**, em regime de colaboração, de acordo com a Lei federal nº 13.005, de 2014, são responsáveis pelo financiamento da educação pública e **executarão as metas e estratégias do PEE, conforme estabelecido no Anexo Único** desta Lei.

(grifou-se)

Do conteúdo apresentado, é essencial destacar que, em matéria de educação, a atual Constituição repartiu as competências materiais e legislativas entre os entes federativos e definiu as funções prioritárias de cada um, determinando que aos estados e ao Distrito Federal cabe atuar prioritariamente nos ensinos fundamental e médio (art. 211, § 3º e art. 10, inciso VI, da Lei nº 9394/1996 - federal).

Ocorre que, com o PLC, ao instituir uma política pública voltada para o ensino superior, o Estado de Santa Catarina age nitidamente na contramão do que lhe foi estabelecido como prioridade pelo ordenamento pátrio, comprometendo a realização de seus objetivos primordiais, consoante se demonstrará a seguir:

Despesa por Subfunção	Dotação Atualizada (R\$)	Participação Anual em Relação à Função Educação	Dotação Prevista com a Implementação do Programa Universidade Gratuita (R\$)	Participação após Implementação do Programa
Ensino Fundamental	1.640.756.354,00	24,60%	1.640.756.354,00	20,85%
Ensino Médio	1.497.514.152,00	22,45%	1.497.514.152,00	19,03%
Ensino Profissional	15.696.172,50	0,24%	15.696.172,50	0,20%
Ensino Superior	1.356.300.233,25	20,33%	2.556.300.233,25	32,48%
Educação Infantil	532.536,00	0,01%	532.536,00	0,01%
Educação de Jovens e Adultos	124.910.151,00	1,87%	124.910.151,00	1,59%
Educação Especial	458.326.498,05	6,87%	458.326.498,05	5,82%
Educação Básica	1.576.463.252,13	23,63%	1.576.463.252,13	20,03%
<b>Total</b>	<b>6.670.499.348,93</b>	<b>100,00%</b>	<b>7.870.499.348,93</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 2 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 1º Bimestre de 2023

A partir desses dados, extraídos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 1º Bimestre de 2023, tem-se que, ao acrescentar o valor anual de 1,2 bilhão com a implementação integral do programa “Universidade Gratuita”, a subfunção “ensino superior” passará a representar, tudo o mais constante, aproximadamente um terço da função educação e possuirá a maior dotação orçamentária dentre as subfunções.

Importante mencionar que o cenário acima desenhado não se refere a um remanejamento das dotações orçamentárias, em que haveria subtração das demais subfunções para acrescer à dotação da subfunção “ensino superior”. Aliás, se assim for feito o cálculo, o percentual da subfunção “ensino superior” será ainda maior, aumentando a discrepância em relação às demais subfunções.

Outro modo de se verificar a inversão de prioridades do governo catarinense é examinar o montante despendido por aluno ao longo do ano. Em 2022, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), a Secretaria de Estado da Educação (SED) gastou R\$ 5.317.706.620,99 com despesas classificadas nas subfunções “Ensino Fundamental”, “Ensino Médio” e “Educação Básica”. No referido ano, de acordo com informações do Censo Escolar 2021, havia 507.992 alunos matriculados nos ensinos fundamental e médio da rede estadual, chegando-se, assim, a um gasto médio anual de R\$ 10.468,09 por aluno.

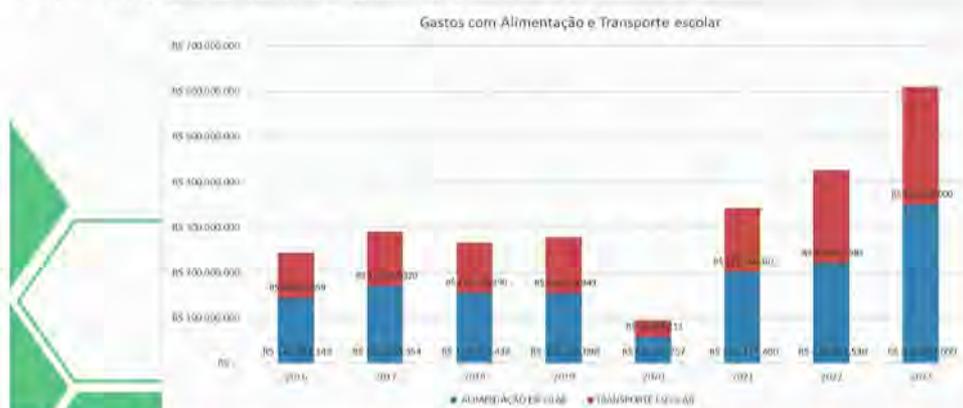
Dessa forma, tendo em vista que o programa “Universidade Gratuita” procura beneficiar 75.000 alunos na fase final de implementação, com um custo anual de 1,2 bilhão de reais, o gasto médio será de R\$ 16.000 por aluno no ano, ou seja, 53% maior do que o gasto por aluno da educação básica.

Oportuno mencionar, ainda, que a SED reduziu, no corrente ano, em 66% o número de beneficiários da bolsa estudante destinada para alunos do ensino médio em situação de vulnerabilidade. No final de 2022, 29.493 estudantes recebiam esse auxílio, enquanto em 2023 esse número caiu para 10.000 alunos.

Em entrevista concedida à imprensa<sup>4</sup>, o atual Secretário de Estado da Educação afirmou que uma das razões para essa redução foi a necessidade de remanejar os recursos para o pagamento das despesas com transporte e alimentação escolar. Tal informação foi ratificada pelo representante da SED em audiência pública ocorrida na Alesc<sup>5</sup>, ocasião em que apresentou o seguinte *slide*:

## BOLSA-ESTUDANTE (LOA-2023)

- A SED vem observando um crescimento significativo no montante de recursos necessários para cobrir os gastos com Alimentação e Transporte Escolar, para citar somente dois grandes gastos. A estimativa para 2023, considerando a expansão do Novo Ensino Médio, chega aos R\$ 610 milhões. Porém, o valor previsto na LOA-2023 é de R\$ 392,1 milhões (valor inferior ao executado em 2022). Considerando um déficit aproximado de R\$ 218 milhões, o remanejamento orçamentário foi inevitável.



Audiência Pública - Debate sobre bolsa-estudante do ensino médio das escolas públicas - 27/04/23



assembleiasc  
56,4 mil inscritos

Inscrição

17



Compartilhar

Download

Salvar



Ou seja, ao mesmo tempo em que o estado reduz 125 milhões do orçamento destinado ao bolsa estudante para custear despesas com alimentação e transporte escolar dos alunos dos ensinos fundamental e médio, prevê gastar, neste ano, 228,4 milhões com o programa “Universidade Gratuita” e 84 milhões com bolsas para estudantes de instituições de ensino superior privadas.

<sup>4</sup> Ponto & Contraponto: Secretário da Educação fala sobre corte de Bolsa Estudante. Disponível em: <https://scc10.com.br/nosso-scc/ponto-e-contraponto/ponto-contraponto-secretario-da-educacao-fala-sobre-corte-de-bolsa-estudante/>

<sup>5</sup> Audiência Pública - Debate sobre bolsa-estudante do ensino médio das escolas públicas - 27/04/23. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QzR-a-CG3gM>

Não bastasse, o governo estadual está deixando de cumprir algumas metas estabelecidas pelo PEE/SC, conforme informações obtidas do 7º Relatório de Acompanhamento do PEE/SC<sup>6</sup>, elaborado pela Secretaria de Estado da Educação. Dentre elas, cabe especial destaque àquelas relacionadas com a expansão e a melhoria da qualidade dos ensinos fundamental e médio, a seguir descritas:

**Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.

**Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento).

**Meta 7:** Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais no IDEB:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7	6,0	6,2
Ensino médio	4,7	5,2	5,4	5,6

Acerca do descumprimento da meta 2, consta do Relatório de Acompanhamento do PEE/SC o seguinte excerto:

Meta 2: Assim como o país, Santa Catarina retrocedeu na cobertura educacional da população de 6 a 14 anos de idade. Em 2014, o estado tinha praticamente universalizado esse atendimento, com 98% de cobertura. Contudo, em 2021 caiu para 94,6%, um recuo de 3,4 p.p., reflexo da crise gerada pela pandemia de covid19, ficando distante 5,4 p.p. do alcance desse objetivo da Meta 2. Também retrocedeu no percentual de estudantes que concluíram o ensino fundamental na idade recomendada, de 89,5% em 2014 para 88,6% em 2021, redução de 0,9 p.p., distante 6,4 p.p. do alcance desse objetivo da Meta 2.

Os gráficos abaixo, também retirados do relatório citado, ajudam a elucidar a situação da meta 2 em Santa Catarina:

<sup>6</sup> 7º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina – 2022. Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC), Florianópolis, fevereiro de 2023.

**Meta 2** - Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano.

**SITUAÇÃO DA META – 2021 – SC**



**94,60%** das pessoas de 6 a 14 anos de idade frequentam ou já concluíram o ensino fundamental

**Meta 2016: 100%**

**5,40%** estão fora da escola (=45.186 pessoas)



**88,6%** das pessoas de 16 anos de idade concluíram o ensino fundamental

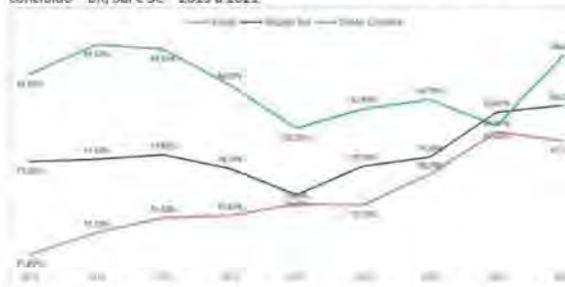
**Meta 2024: 95%**

Faltam **6,4%** pontos percentuais para o alcance da meta (=11.360 pessoas)

M211 – Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental – BR, Sul e SC – 2013 a 2021



M212 – Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – BR, Sul e SC – 2013 a 2021



Fonte: 7º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina

Em relação à primeira parte da meta 2, que tem como objetivo “universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos de idade”, observa-se que, além de o estado não a ter atingido, houve uma queda no número de alunos da faixa etária entre 6 e 14 anos frequentando a escola em 2021. No ano de 2020, esse índice chegou a 97,70%, mas caiu para 94,6% no ano seguinte, o que representa aproximadamente 45 mil crianças de 6 a 14 anos fora da escola.

No que se refere à segunda parte da meta 2, qual seja, “garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste Plano”, também se verifica que o estado não a alcançou. No ano de 2021, apurou-se que apenas 88,6% das pessoas de 16 anos de idade concluíram o ensino fundamental.

Sobre o descumprimento da meta 3, extrai-se do Relatório de Acompanhamento do PEE/SC o seguinte trecho:

Meta 3: Com relação ao atendimento à população de 15 a 17 anos de idade, houve crescimento na cobertura de 88,9% em 2014 para 95,8% em 2021, aumento de 6,9 p.p., mas, Santa Catarina está distante 4,2 p.p. do alcance desse objetivo da Meta 3, cujo prazo era 2016. Houve

crescimento no percentual de estudantes que concluíram o ensino médio na idade recomendada, de 79,2% em 2014 para 81,2% em 2021, aumento de 2 p.p., porém, ainda faltam 8,8 p.p. para o alcance deste objetivo da Meta 3, cujo prazo é 2024.

Os gráficos seguintes, retirados da mesma fonte, demonstram o comportamento da meta 3 nos últimos anos:

**Meta 3** - Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento).

**SITUAÇÃO DA META – 2021 – SC**



**95,8%** dos jovens de 15 a 17 anos de idade frequentam a escola ou já concluíram a educação básica

**Meta 2016: 100%**

**4,2%** estão fora da escola  
(=12.538 jovens)



**81,2%** dos jovens de 15 a 17 anos de idade frequentam o ensino médio ou já concluíram a educação básica

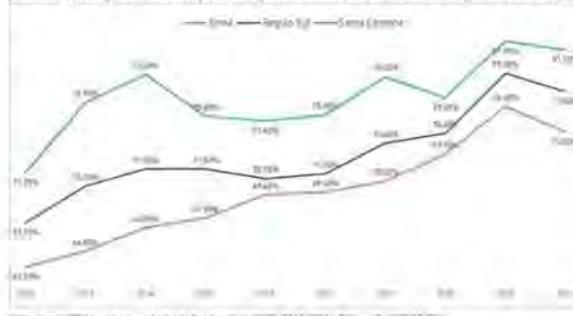
**Meta 2024: 90%**

Faltam **8,8** pontos percentuais para o alcance da meta.

M311 – Percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentam a escola ou já concluíram a educação básica – BR, Sul e SC – 2013 a 2021



M312 – Percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentam o ensino médio ou possuem educação básica completa – BR, Sul e SC – 2012 a 2021 – Taxa líquida de matrícula



Fonte: 7º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina

A situação da meta 3 não é diferente. Sua primeira parte estabelece como objetivo “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos de idade”. Ocorre que, em 2021, constatou-se que 95,8% dos jovens dessa faixa etária estavam frequentando a escola ou já haviam concluído o ensino médio, sendo que o objetivo era atingir 100% ainda em 2016. Essa meta, na verdade, não foi cumprida em nenhum momento até 2021.

Já sua segunda parte prevê elevar, até o final do período de vigência do Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 90% (noventa por cento). Em 2021, o estado alcançou 81,2%, ficando, de igual modo, aquém da meta.

Corroboram o descumprimento das metas 2 e 3 os dados extraídos do sistema APOIA, um programa criado pelo Ministério Público de Santa Catarina para combater a evasão escolar. Segundo dados desse sistema, 13.578 estudantes dos ensinos fundamental e médio abandonaram a escola e não retornaram em 2022, sendo que 8.197 desses alunos frequentavam a rede estadual de ensino.

A tabela a seguir apresenta as informações detalhadas do número de estudantes que deixaram a escola e não voltaram:

Etapa Escolar	2022			2023 (Até 28/04)		
	Todas as redes de ensino	Rede Estadual	%	Todas as redes de ensino	Rede Estadual	%
Ensino Fundamental	10.150	4.804	0,47	6.893	3.574	0,52
Ensino Médio	3.428	3.393	0,99	3.870	3.848	0,99
<b>Total</b>	<b>13.578</b>	<b>8.197</b>	<b>0,60</b>	<b>10.763</b>	<b>7.422</b>	<b>0,69</b>

Fonte: Programa de Combate à Evasão Escolar (APOIA) do Ministério Público de Santa Catarina

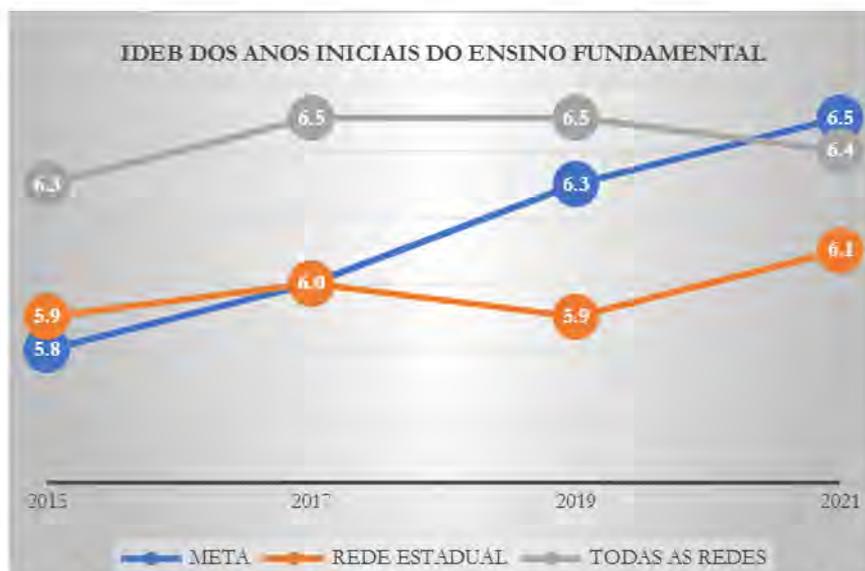
Verifica-se, então, que até 28 de abril de 2023, esse número foi de 10.763 alunos. Situação preocupante, tendo em vista que somente nos primeiros quatro meses deste ano o percentual de evasão é equivalente a 80% do total de abandonos ocorridos durante todo o ano de 2022. No que concerne à rede estadual de ensino, constata-se que, no mesmo período, 7.422 estudantes abandonaram a escola e não retornaram, o que representa 90% da evasão escolar verificada em 2022. Se considerar apenas o ensino médio, observa-se que o número de alunos que evadiram até abril de 2023 já supera o número total de abandonos ocorridos ao longo do ano de 2022.

Por último, também relacionada aos ensinos fundamental e médio, a meta 7 estabelece como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias estaduais no IDEB:

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,8	6,0	6,3	6,5
Anos finais do ensino fundamental	5,5	5,7	6,0	6,2
Ensino médio	4,7	5,2	5,4	5,6

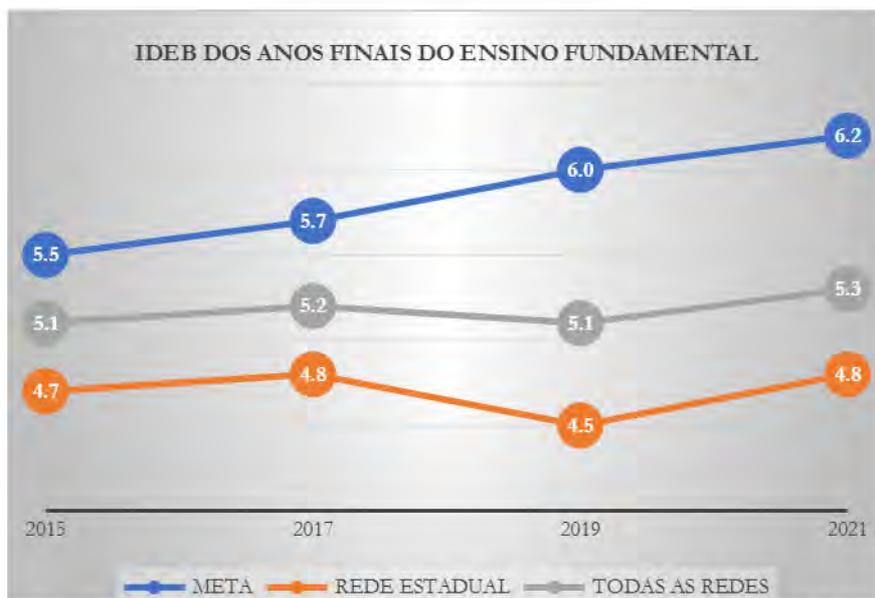
Todavia, de igual modo, o Estado de Santa Catarina não alcançou, no ano de 2021, tais números em nenhuma das etapas de ensino. A categoria “anos iniciais do ensino fundamental” obteve uma média de 6,4, considerando todas as redes de ensino (privada, federal, estadual e municipal), e 6,1 considerando apenas a rede estadual, enquanto a meta era atingir 6,5.

O gráfico a seguir, elaborado com dados do INEP, demonstra o comportamento das médias obtidas pelo estado entre 2015 e 2021, no que diz respeito aos anos iniciais do ensino fundamental:



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Em relação aos anos finais do ensino fundamental, todas as redes de ensino alcançaram uma média de 5,3, enquanto a rede estadual obteve 4,8, sendo que a meta, em 2021, era 6,2. O gráfico abaixo traduz o comportamento das médias alcançadas pelo estado:



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Já no tocante ao ensino médio, etapa também prioritária dos entes estaduais, a situação é ainda mais grave, pois a média do IDEB foi de 3,6 na rede estadual e de 3,9 em todas as redes, bem abaixo, portanto, da meta de 5,6 prevista para 2021, além de inferior às médias de 2019, conforme se observa no gráfico abaixo:



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Percebe-se, dessa forma, que as políticas públicas direcionadas aos ensinos fundamental e médio precisam ser ampliadas e aprimoradas para o estado alcançar as metas estabelecidas no PEE/SC.

Aliás, não só para cumpri-las, mas para garantir condições adequadas de funcionamento das escolas. Analisando-se os dados do Censo Escolar de 2021, extrai-se uma amostra de informações, compiladas na tabela abaixo, que demonstram a precariedade de algumas escolas da rede estadual de ensino:

Descrição do problema	Quantidade de escolas da rede estadual que apresentam o problema	Quantidade de alunos do ensino fundamental e médio impactada
Funcionamento da escola em Galpão/Rancho/Paiol/Barracão	4	676
Não fornece água potável para o consumo humano	77	31.447
Não há abastecimento de água	4	160
Não há esgotamento sanitário	24	3.575
Não há biblioteca ou sala de leitura	122	42.111
Não há cozinha	57	30.385
Não há laboratório de informática	195	91.355
Não há quadra de esportes (coberta ou descoberta)	382	173.095
Não há sala de professor	77	32.491
Não há acessibilidade	42	11.908
Não há acesso à internet	4	121
Não há psicólogo escolar	965	500.605
Não há profissionais de preparação e segurança alimentar, cozinheiro, merendeiro e auxiliar de cozinha	193	103.762

Fonte: Censo Escolar de 2021

Vale dizer, ao mesmo tempo em que o Governo de Santa Catarina cogita despendar 5,15 bilhões nos próximos 4,5 anos com programas ligados ao ensino superior, apresenta indicadores de qualidade dos ensinos fundamental e médio abaixo do desejado (IDEB) e crianças e jovens com idade entre 6 e 17 anos fora da escola, além de elevado número de evasão escolar constatada nessas etapas primordiais de ensino.

Consoante os dados acima expostos, evidente que o Estado de Santa Catarina está a criar um programa destinado ao ensino superior sem antes garantir o cumprimento das obrigações atinentes aos ensinos fundamental e médio, observando-se,

assim, desvirtuamento da prioridade constitucional e legalmente estabelecida no que tange às políticas públicas educacionais de competência dos estados.

Por fim, no que diz respeito aos aspectos financeiros e orçamentários, salienta-se que, a partir de 2024, há previsão de déficit na execução dos programas destinados aos estudantes do ensino superior, razão pela qual se questiona a sustentabilidade do programa “Universidade Gratuita”, conforme se observa na seguinte tabela, extraída da Informação DITE/SEF n. 152/2023:

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>CUSTO Universidade Gratuita</b>	R\$ 228,4 mi	R\$ 698,2 mi	R\$ 933,8 mi	R\$ 1,2 bi	R\$ 1,3 bi	R\$ 1,3 bi	R\$ 1,35 bi	R\$ 1,4 bi
<b>CUSTO PARTICULARES</b>	R\$ 84 mi	R\$ 140 mi	R\$ 187 mi	R\$ 240 mi	R\$ 252 mi	R\$ 259,2 mi	R\$ 267 mi	R\$ 278 mi
<b>CUSTO TOTAL</b>	<b>R\$ 312,4 mi</b>	<b>R\$ 838,2 mi</b>	<b>R\$ 1,1 bi</b>	<b>R\$ 1,4 bi</b>	<b>R\$ 1,5 bi</b>	<b>R\$ 1,6 bi</b>	<b>R\$ 1,6 bi</b>	<b>R\$ 1,65 bi</b>
<b>RECURSOS JÁ DISPONÍVEIS</b>	R\$ 327,6 mi	R\$ 632,2 mi	R\$ 667,7 mi	R\$ 724,5 mi	R\$ 778,4 mi	R\$ 819,5 mi	R\$ 863 mi	R\$ 908,6 mi
<b>APORTE EXTRA (ESFORÇO SEF)</b>	-----	<b>R\$ 205,6 mi</b>	<b>R\$ 452,8 mi</b>	<b>R\$ 714,1 mi</b>	<b>R\$ 731,8 mi</b>	<b>R\$ 735,7 mi</b>	<b>R\$ 738,7 mi</b>	<b>R\$ 756,8 mi</b>

Fonte: Informação DITE/SEF n. 152/2023

Convém, ainda, replicar trechos da Informação elaborada pela Diretoria do Tesouro Estadual (DITE) acerca da situação fiscal do Estado de Santa Catarina:

A partir disso, é importante que sejam realizadas as ressalvas e alertas quanto ao atual cenário das finanças estaduais.

Os números apresentados nesta Informação demonstram tratarem-se de projetos arrojados para a expansão da oferta de vagas universitárias, especialmente ao se considerar que o **exercício de 2022 foi encerrado com um déficit apurado de R\$ 128 milhões na chamada Fonte 100.** Além disso, foi verificado que restaram pendentes de pagamento cerca de 3,7 bilhões somente em transferências voluntárias especiais e convênios, bem como que a folha de pagamento, maior despesa fixa do Estado, recebeu incremento de cerca de 3,5 bilhões no exercício de 2022 em comparação com o de 2021.

Sob a ótica da receita, desde julho/2022 o Estado vem perdendo aproximadamente R\$ 300 milhões ao mês de arrecadação desde a implementação da Lei Complementar nº 194/2022 pelo Governo Federal, a qual enquadrou combustíveis, energia elétrica e telecomunicações como itens essenciais e reduziu a alíquota de ICMS desses setores de 25% para 17%.



Neste contexto, o Governo vem adotando medidas com vistas à equalização desse déficit, conforme, inclusive, pode ser evidenciado pelas ações adotadas no âmbito do Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina (Pafisc), a exemplo das Resoluções ns. 006 e 007/2023 do Grupo Gestor de Governo.

Por meio do Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina, decorrente da análise das despesas e receitas estaduais, **encontram-se em andamento iniciativas para estabelecer tratamento adequado às transferências voluntárias** (identificar obras não iniciadas, iniciadas e estabelecer metodologia de repasse adequada à disponibilidade financeira), **para subsidiar revisão contratos, contenção de despesas com pessoal e outras medidas de redução de despesas. Também se encontra em execução estudos para promover a revisão dos benefícios fiscais** em proveitoso debate com o setor produtivo, a desburocratização e simplificação das obrigações tributárias, a obtenção de compensações pela União das Leis Kandir, nº 192 e 194 de 2022, e a atração de investimentos e parcerias público-privadas para alavancar a receita do presente exercício e seguintes.

Esses esforços, alinhados à implantação escalonada como foi proposta, conduzida com responsabilidade, indica a viabilidade financeira da proposta.

Diante disso, é importante que o Grupo Gestor de Governo esteja ciente do esforço que será necessário para a viabilização do Programa nestes primeiros exercícios: R\$ 205,6 milhões em 2024; R\$ 452,8 milhões em 2025; R\$ 714 milhões em 2026. Esses montantes deverão ser buscados via redução/alocação de despesas em órgãos e entidades estaduais; ou via aumento de receita. (grifou-se)

A partir dessas informações, forçoso concluir que, apesar das medidas que o estado está adotando na esfera fiscal, não há garantia de que serão suficientes para cobrir o déficit estimado. Pelo contrário, a DITE aponta que há diversos riscos fiscais, como a redução da receita (300 milhões por mês), o aumento das despesas (3,5 bilhões em 2023) e as transferências pendentes (3,7 bilhões), evidenciando a fragilidade das contas públicas do estado.

Não obstante, não apresenta os valores **a serem obtidos** com as medidas que o governo **pretende** adotar. Não esclarece por que não há garantia de que tais medidas – como a revisão dos contratos e a redução de benefícios fiscais – resultarão em redução de despesas ou aumento de receitas e em que magnitude. Aliás, sequer há garantias de que serão viáveis e aprovadas.

Em suma, com a aprovação do PL, o governo estadual está criando despesas obrigatórias, enquanto são incertas as reduções de outras despesas e/ou aumento de receitas para compensar o efeito financeiro da execução do programa “Universidade

Gratuita”, podendo comprometer o equilíbrio fiscal do estado e a sustentabilidade do programa.

Considera-se, portanto, que o PLC encaminhado à Alesc não apresenta efetivamente a origem dos recursos extras necessários para cobrir o déficit estimado de 4,33 bilhões de reais nos próximos 7 anos para o custeio do programa. Não há, também, a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais, contrariando, dessa forma, o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe:

**Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

(grifou-se)

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

(grifou-se)

Há, ainda, outros aspectos do programa que causam preocupação. O primeiro deles é a exclusão de instituições universitárias instituídas a partir de 1988 (art. 4º, inciso I). Segundo exposição de motivos, o intuito dessa cláusula de barreira é impedir o aumento dos custos do programa, o que não se mostra razoável, já que o beneficiário do programa deveria ser o aluno (art. 170 da Constituição Estadual), independentemente do

ano de criação da instituição de ensino que ele frequenta. Além disso, o programa estabelece um número máximo de alunos contemplados e limitação orçamentária, o que reforça a ausência de plausibilidade na justificativa apresentada para tal discriminação.

Ressalta-se que tão problemático quanto não existir uma motivação para a cláusula de barreira é ela estar presente, mas ser incongruente ou violar algum princípio constitucional.

Uma decisão é considerada congruente quando está em harmonia, coerência e conformidade com as circunstâncias, informações disponíveis, princípios, objetivos ou critérios estabelecidos. No caso sob análise, pode-se identificar uma incongruência na proposta de limitar a participação das entidades apenas àquelas instituídas até 1988, uma vez que os motivos apresentados e os próprios artigos do Projeto de Lei Complementar se contradizem. O PLC possui uma seção dedicada à definição de seus princípios e um deles é o incentivo às instituições universitárias (art. 3º, inciso I). Os princípios são diretrizes e normas orientadoras que devem ser perseguidas. Ao justificar a intenção de impedir a entrada de novas entidades no projeto, sem estudar ou propor alternativas, está-se indo contra a esse postulado.

Não bastasse, importante evidenciar que a restrição à participação de entidades instituídas até 1988 fere também a impessoalidade, um dos princípios fundamentais que regem a administração pública no Brasil, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. De acordo com esse princípio, deve-se agir de forma neutra e imparcial, sem privilegiar pessoas específicas ou grupos de interesse, tampouco abrir qualquer margem para que isso ocorra. Nessa lógica, os recursos e serviços públicos devem ser distribuídos de maneira equitativa, levando em consideração critérios legais e objetivos, como mérito, capacidade, legalidade e interesse público, o que não ocorre ao se estabelecer tal critério de restrição à participação de instituições.

Merece destaque também o princípio da eficiência, igualmente previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Segundo seus ditames, a administração pública deve utilizar os recursos à sua disposição da melhor maneira, propósito esse que é prejudicado ao se limitar o número de instituições passíveis de receberem o benefício.

Outro ponto que merece destaque é a restrição de participação dos estudantes. O artigo 6º, inciso II, do PLC, estabelece uma série de requisitos para admissão dos alunos, dentre os quais ser natural de Santa Catarina ou residir no estado há mais de 5

(cinco) anos, contados retroativamente a partir da data de ingresso nas instituições universitárias. Na exposição de motivos, o Sr. Aristides Cimadon, Secretário de Estado da Educação, justifica que busca que o indivíduo tenha vínculo cultural e social com a população localista.

Entretanto, é imprescindível que se tenha conhecimento de que a Constituição brasileira estabelece a proibição de qualquer forma de discriminação entre os brasileiros com base na procedência. Essa proibição está consagrada no art. 19, III, e encontra amparo nos princípios da igualdade e da não discriminação – art. 5º da Constituição Federal, pilares fundamentais do sistema jurídico brasileiro.

A finalidade dessa proibição é assegurar a equidade de direitos e oportunidades para todos os cidadãos brasileiros e se torna ainda mais importante quando se propõe uma política pública que visa à inclusão social por meio da educação em um país marcado por desigualdades sociais historicamente construídas.

Também é digno de nota o risco de integridade na implementação do programa em apreço, especialmente em razão de a instituição universitária ser a responsável pela definição do valor da mensalidade (art. 10), pela seleção dos estudantes e pela fiscalização da sua execução (arts. 6º, § 2º; 8º; e 14, V), o que pode fragilizar os controles necessários a toda política pública, nos termos definidos pelo art. 3º da Lei nº 17.715/2019 (estadual).

Nesse contexto, vale destacar que o PLC não traz qualquer mecanismo de controle de custos por parte das universidades, de modo a mitigar o risco de futuros aumentos desproporcionais nos preços das mensalidades. A forma como proposta a implementação do programa permite que eventual aumento de custos, a exemplo do que preveem os incisos IV, VIII e IX, do art. 14<sup>7</sup>, seja repassado para a mensalidade. E, como o estado será o responsável por arcar com o valor integral dos estudantes contemplados, não haverá incentivos para que as faculdades controlem seus gastos, tampouco razões para que

<sup>7</sup> Art. 14. Para permanecerem no Programa Universidade Gratuita, as instituições universitárias devem:

IV – garantir a gratuidade das mensalidades aos estudantes admitidos no referido Programa, até o limite orçamentário, assegurando o gradativo aumento do número de estudantes beneficiados, até o preenchimento das vagas ofertadas e ociosas de cada curso de graduação, à proporção de até 1 (uma) vaga para cada 2 (duas) vagas subsidiadas pelo Estado, sem que haja acréscimo orçamentário e financeiro, na forma a ser definida em decreto do Governador do Estado;

VIII – manter programas de pós-graduação lato ou stricto sensu em consonância com as cadeias produtivas locais, ofertando vagas gratuitas para servidores públicos estaduais titulares de cargos de provimento efetivo, definidas anualmente de comum acordo entre elas e o Estado;

IX – ofertar itinerários formativos aos estudantes do ensino médio da rede pública estadual, com 50% (cinquenta por cento) de gratuidade;

os alunos questionem o valor da mensalidade. Assim, provável que haja, nos próximos anos, um acréscimo no valor das mensalidades em patamar superior ao que haveria caso não fosse implantado o programa.

Portanto, ante todas as ponderações efetuadas ao longo do presente, consideram-se irregulares as despesas que serão realizadas com a execução do programa “Universidade Gratuita”, nos termos do PLC encaminhado à Alesc, por afrontar ao disposto nos arts. 5º, 19, III, 37 e 211, § 3º, da Constituição Federal; no art. 10, IV e VI, da Lei nº 9.394/1996 (federal); nos arts. 3º e 8º, da Lei nº 16.794/2015 (estadual); no art. 4º da Lei nº 8.069/1990 (federal); e no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal).

### 3 CONCLUSÃO

Considerando as funções pedagógica, preventiva e orientativa deste Tribunal de Contas previstas no art. 106-A da Resolução N. TC-06/2000;

Considerando que compete ao Tribunal de Contas de Santa Catarina auxiliar a Assembleia Legislativa de Santa Catarina, nos termos do disposto no art. 59, *caput*, da Constituição Estadual;

Considerando que o Egrégio Tribunal Pleno, em recente sessão, entendeu, por voto da maioria de seus membros, que esta Corte de Contas pode contribuir com as discussões havidas na Assembleia Legislativa de Santa Catarina;

Considerando que o Egrégio Tribunal determinou o prosseguimento da presente Proposta de Ação Fiscalizatória, com a necessária autuação de processo de controle externo;

Considerando que o Governo do Estado solicitou regime de urgência na tramitação da matéria;

Sugere-se à Diretoria Geral de Controle Externo que proceda;

3.1. A conversão da Proposta de Ação Fiscalizatória em processo de Inspeção (RLI);

3.2 A autuação de processo de controle específico para averiguar os itens 4.5.2 e 4.5.3 da Decisão exarada nos autos do PAP 23/80012614;

3.3. O encaminhamento do presente processo ao Relator Temático da Educação, Exmo. Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca, com a seguinte proposta:

3.3.1 Dar ciência à Mesa Diretora e às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Constituição e Justiça; e de Tributação e Finanças, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, acerca potenciais irregularidades verificadas no PLC, que institui o programa “Universidade Gratuita”, notadamente em face do descumprimento ao estabelecido nos arts. 19, III, 37 e 211, § 3º, da Constituição Federal; no art. 10, incisos IV e VI, da Lei nº 9.394/1996 (federal); nos arts. 3º e 8º, da Lei nº 16.794/2015 (estadual); no art. 4º da Lei nº 8.069/1990 (federal); e no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal).

3.3.2. Realizar diligência, nos termos do art. 2º, § 4º, da Portaria nº 148/2020, junto à Secretaria de Estado da Educação, para que, no prazo de 15 dias, apresente informações e documentos que entender pertinentes no tocante ao conteúdo do presente Relatório;

3.4 Dar ciência aos Deputados Estaduais e ao atual Secretário de Estado da Casa Civil.

É o Relatório.

Diretoria de Contas de Gestão, em 17 de maio de 2023.

**Belquis Oliveira Meireles**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

**Luiza Sônego Zanette**  
Auditora Fiscal de Controle Externo

**Leandro Granemann Gaudêncio**  
Auditor Fiscal de Controle Externo



Chefe da Divisão 11

De acordo.

**Maximiliano Mazera**

Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle COCG II

**Sidney Antônio Tavares Júnior**

Auditor Fiscal de Controle Externo  
Diretor de Contas de Gestão

<b>PROCESSO Nº:</b>	@PAF 23/80041207
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
<b>INTERESSADOS:</b>	Secretaria de Estado da Educação (SED) Aristides Cimadon
<b>ASSUNTO:</b>	Verificar a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos da entidades de ensino superior.
<b>RELATOR:</b>	Gerson dos Santos Sicca
<b>UNIDADE TÉCNICA:</b>	Divisão 11 - DGE/COCG II/DIV11
<b>RELATÓRIO Nº:</b>	DGCE - 163/2023

Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca,

A Diretoria de Contas de Gestão - DGE, através dos Relatórios nº DGE – 359/2023 e 371/2023, solicita a realização de procedimento de inspeção na Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, para dar continuidade a verificação de regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior do Governo do Estado, consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior, conforme determinação do eg. Plenário desta Casa extraída quando da apreciação dos autos @PAP 23/80012614, pois foram verificadas potenciais irregularidades no referido programa.

A diretoria demonstra que o assunto atingiu a pontuação mínima no processo de seletividade – calculadoras RROM e GUT, o que atende aos pressupostos de seletividade definidos pelas Resoluções N.TC-161/2020 e N.TC-165/2020, assim como a Portaria N.TC-0156/2021.

Diante do exposto, essa Direção Geral assente com os termos dos mencionados relatórios técnicos, pois atendem aos critérios de seletividade, bem como apresentam fundamentos meritórios à deflagração da requerida inspeção.

Contudo, ante o que estabelece o art. 26, caput, da Resolução N.TC-161/2020, combinado com o disposto na Resolução N.TC-167/2020, faz-se mister que V. Ex<sup>a</sup>, na qualidade de Relator designado para a análise dos processos afetos à temática da educação, aprove tal proposição, razão pela qual encaminham-se os autos para deliberação.

Sendo o que tinha para o momento, subscrevo.

Marcelo Brognoli da Costa

Diretor Geral de Controle Externo

<b>PROCESSO Nº:</b>	@RLI 23/80041207
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Secretaria de Estado da Educação e do Desporto
<b>RESPONSÁVEL:</b>	Aristides Cimadon
<b>ASSUNTO:</b>	Verificar a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior.
<b>PROPOSTA DE VOTO:</b>	COE/GSS - 615/2023

**PROPOSTA DE AÇÃO FISCALIZATÓRIA. EDUCAÇÃO. ENSINO SUPERIOR. PROGRAMA "UNIVERSIDADE GRATUITA". PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, NO QUE TANGE AO AUXÍLIO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA O EXERCÍCIO DAS SUAS ATRIBUIÇÕES. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE MATÉRIAS SUJEITAS À DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR, PARA EFEITO DE APRESENTAÇÃO DE SUBSÍDIOS.**

À luz do art. 59, *caput*, da Constituição do Estado de Santa Catarina, possui o Tribunal de Contas competência para apreciar matérias relacionadas a políticas públicas sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade, encaminhando as considerações ao Poder Legislativo, a fim de que possa auxiliá-lo no processo de avaliação dos subsídios necessários à tomada de decisão legislativa. Relevância da atuação do Tribunal, com objetivo de aprimoramento das políticas públicas.

**EDUCAÇÃO. ESTADOS MEMBROS. COMPETÊNCIA. ENSINO FUNDAMENTAL E ENSINO MÉDIO. PRIORIDADE. ACESSO À EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL. OBRIGAÇÕES IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E PELO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.**

O art. 211, §3º, da Constituição Federal, os Estados Membros e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente nos ensinos fundamental e médio. As normas constitucionais fixam obrigações estatais destinadas a garantir o atendimento ao direito fundamental à educação, e o Plano Estadual de Educação, aprovado por Lei, fixa diretrizes, metas e estratégias que vinculam o administrador público.

Por não ser prioritário para o Estado, e por não ser o acesso direito subjetivo, não pode o investimento em ensino superior ter projeção financeira que supere e/ou demonstre a inversão da prioridade definida pelo legislador constituinte e pelo planejamento educacional, norteador da ação administrativa.

**FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. ESTÁGIOS.FASES.**

A formulação de políticas públicas deve seguir um processo de elaboração, com o diagnóstico do problema, formação da agenda, desenho da política, implementação, análise de alternativas e tomada de decisão. Para tanto, salutar é a utilização das evidências disponíveis, objetivos constitucionais e legais a serem cumpridos e análises de custo-benefício devidamente sustentadas.

**CRIAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU APERFEIÇOAMENTO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL. DISCIPLINA CONSTITUCIONAL E LEGAL DA RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, COM METODOLOGIA E INDICADORES DEMONSTRADOS. RISCO ÀS CONTAS PÚBLICAS.**

A criação, ampliação ou aperfeiçoamento de ação governamental exige a demonstração do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois seguintes, não bastando mera declaração de adequação à legislação orçamentária. Impositiva a apresentação de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, não bastando a mera indicação de expectativa de receitas decorrente de vontade de melhoria da gestão governamental.

## I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do programa denominado “Universidade Gratuita”, objeto do Projeto de Lei Complementar (PLC), remetido por sua Excelência o Governador do Estado de Santa Catarina à Assembleia Legislativa por meio da Mensagem nº 109 (fl.90).

No Relatório nº 359/2023 (fls.13 -14), a Diretoria de Contas de Gestão (DGE), ao considerar vários aspectos, dentre eles o de que o Programa pode vir a custar cerca de 3 bilhões de reais nos próximos 3,5 anos, sugeriu a autuação do processo em análise. Nos termos do Relatório nº DGCE -163/2023 (fls. 116-117), a Diretoria Geral de Controle Externo (DGCE) solicitou a aprovação do pedido de autuação de processo de inspeção na Secretaria de Estado da Educação e do Desporto, “para dar continuidade a verificação de regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior do Governo do Estado, consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior, conforme determinação do eg. Plenário desta Casa extraída quando da apreciação dos autos PAP 23/80012614”.

A área técnica analisou os seus termos por considerar a relevância da matéria, ora submetida à apreciação do Parlamento catarinense. Os termos da proposta foram avaliados pela conforme o disposto no Relatório nº DGE – 371/2023 (fls. 92 – 114), com a seguinte conclusão:

Considerando as funções pedagógica, preventiva e orientativa deste Tribunal de Contas previstas no art. 106-A da Resolução N. TC-06/2000; Considerando que compete ao Tribunal de Contas de Santa Catarina auxiliar a Assembleia Legislativa de Santa Catarina, nos termos do disposto no art. 59, caput, da Constituição Estadual;

Considerando que o Egrégio Tribunal Pleno, em recente sessão, entendeu, por voto da maioria de seus membros, que esta Corte de Contas pode contribuir com as discussões havidas na Assembleia Legislativa de Santa Catarina;

Considerando que o Egrégio Tribunal determinou o prosseguimento da presente Proposta de Ação Fiscalizatória, com a necessária autuação de processo de controle externo;

Considerando que o Governo do Estado solicitou regime de urgência na tramitação da matéria;

Sugere-se à Diretoria Geral de Controle Externo que proceda:

3.1. A conversão da Proposta de Ação Fiscalizatória em processo de Inspeção (RLI);

3.2. A autuação de processo de controle específico para averiguar os itens 4.5.2 e 4.5.3 da Decisão exarada nos autos do PAP 23/80012614;

3.3. O encaminhamento do presente processo ao Relator Temático da Educação, Exmo. Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca, com a seguinte proposta:

3.3.1. Dar ciência à Mesa Diretora e às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Constituição e Justiça; e de Tributação e Finanças, da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, acerca potenciais irregularidades verificadas no PLC, que institui o programa "Universidade Gratuita", notadamente em face do descumprimento ao estabelecido nos arts. 19, III, 37 e 211, § 3º, da Constituição Federal; no art. 10, incisos IV e VI, da Lei nº 9.394/1996 (federal); nos arts. 3º e 8º, da Lei nº 16.794/2015 (estadual); no art. 4º da Lei nº 8.069/1990 (federal); e no art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (federal).

3.3.2. Realizar diligência, nos termos do art. 2º, § 4º, da Portaria nº 148/2020, junto à Secretaria de Estado da Educação, para que, no prazo de 15 dias, apresente informações e documentos que entender pertinentes no tocante ao conteúdo do presente Relatório;

3.4. Dar ciência aos Deputados Estaduais e ao atual Secretário de Estado da Casa Civil.

O Movimento Luta Faculdade Para Todos – Estudantes da Rede Particular de Ensino Superior de Santa Catarina, enviou Ofício à Presidência do Tribunal de Contas, com considerações críticas sobre o desenho do Programa Universidade Gratuita. Referido Ofício é objeto do Processo SEI nº 23.0.000002239-0.

Vieram a mim os autos, em razão de estar atuando na Relatoria Temática da Educação, conforme Deliberação Plenária na Sessão de 18.04.2022.

Tendo em vista a relevância do tema, dei conhecimento da matéria ao Ministério Público de Contas, assim, como determinei a inclusão da matéria na pauta da Sessão Telepresencial.

Por meio da petição e documentos de fls. 139-178, a Associação Nacional das Universidades Particulares, representada por seus procuradores, requereu o ingresso do feito na condição de interessada.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. Questão preliminar: requerimento de ingresso no processo como interessado

A Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) requereu o ingresso no processo como interessada, alicerçando o pleito nos arts. 5º, XXXIV, a, e LV, da Constituição Federal, e art. 37, *caput*, da mesma Carta, além do art. 119, *caput*, do Código de Processo Civil, e art. 144, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

A requista deve ser acolhida, ainda que por outros fundamentos.

Os dispositivos constitucionais invocados pela requerente, por si só, não lhe conferem o direito a ingressar no processo. O direito de petição é plenamente garantido àqueles que cumpram os requisitos previstos em Lei para acionar o Tribunal de Contas quando presentes questões de competência, direito por ela já exercido em forma de Denúncia, autuada sob o nº PAP 23/80012614, julgada pelo E. Plenário em 15.05.2023. Da mesma maneira, não há que se falar em inserção no feito com base nas garantias do contraditório e da ampla defesa, notadamente porque inexistente, até o momento, qualquer pretensão movida contra a Associação.

Indaga-se, por outro vértice, se o regramento procedimento do Tribunal de Contas e, diante de omissão, regras da legislação processual em caráter subsidiário, determinam o ingresso.

O conceito de *interessado* é especificado pelo Regimento Interno no art. 133:

Art. 133. Em todas as etapas do processo de julgamento de contas, de apreciação de atos sujeitos a registro e de fiscalização de atos e contratos será assegurada aos responsáveis ou interessados ampla defesa.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, considera-se:

a) responsável aquele que figure no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiro, bens, e valores públicos, ou pelos quais o Estado ou o Município respondam, ou que, em nome destes assumam obrigações de natureza pecuniária, ou por ter dado causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

b) interessado o administrador que, sem se revestir da qualidade de responsável pelos atos objeto de julgamento ou de apreciação pelo Tribunal de Contas, deva se manifestar nos autos na condição de atual gestor.

§ 2º Considera-se interessado o representante, o denunciante e o consulente, sendo-lhes vedada, contudo, a interposição de recursos previstos neste Regimento contra decisões do Tribunal nos processos de representação, denúncia ou consulta por eles encaminhados.

Não obstante a Associação não figure no processo como denunciante, é inconteste que o processo em apreciação teve origem em Denúncia por ela formulada. Em consequência, razoável a aplicação do art. 133, §2º, acima citado.

Contudo, o acolhimento do requerimento não impõe a necessidade de retorno à área técnica para novos atos instrutórios nesta oportunidade, em que o propósito é dar conhecimento à Assembleia Legislativa da análise realizada pela Diretoria de Contas de Gestão. De mais a mais, o interesse sustentado pela Associação, diretamente relacionado ao aspecto da regulação de mercado subjacente ao Programa Universidade Gratuita, é abordado na proposta de voto, e considerações adicionais serão ofertadas a tempo e modo, conforme o curso processual.

De mais a mais, adianta-se que a atuação do controle externo, como se verá, não tem por foco principal o tema que vem ocupando o espaço no debate público, sobre a distribuição de recursos entre instituições comunitárias e com fins lucrativos. O Tribunal de Contas, atento às suas competências e às regras de organização da educação, aferiu principalmente a compatibilidade do Programa Universidade Gratuita com a **prioridade constitucional à educação básica, o cumprimento das boas regras de governança**

para a formulação de política pública, e a observância das regras para a criação, ampliação ou aprimoramento de programa governamental.

Em outras palavras, por não ter o Tribunal de Contas competência para tutelar direitos individuais, e sim o *interesse público*, questões relacionadas ao interesse de mercado das instituições de ensino superior, e ao interesse individual de estudantes na obtenção de bolsas, escapam ao horizonte de análise, aventadas apenas quando tangenciem elementos cabíveis de apuração pelo controle externo. Eventuais questões desse jaez, conquanto legítimas, devem ser submetidas aos foros próprios, na arena política parlamentar ou via judicial, quando presente violação a direito.

## II.2. Mérito

### II.2.1. Lógica de atuação do Tribunal de Contas na matéria

O processo foi autuado com o propósito de analisar o teor do Projeto de Lei Complementar encaminhado por Sua Excelência o Governador do Estado à Assembleia Legislativa, instituindo o programa denominado “Universidade Gratuita”. Caracteriza-se como Programa que ampliará o financiamento da educação superior definido pelo art. 170 Constituição Estadual<sup>1</sup>, juntamente com a maior aplicação de recursos com base no art. 171

<sup>1</sup> “**Art. 170.** O Estado prestará anualmente, na forma da lei complementar, assistência financeira aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina. Parágrafo único. Os recursos relativos à assistência financeira não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino”.

da Carta de Santa Catarina<sup>2</sup>. O art. 170 é regulamentado pela Lei 281/2005, com alterações posteriores<sup>3</sup>. O art. 171 pela Lei Complementar (Estadual) n° 407/2008<sup>4</sup>.

Pelo grande impacto que gerará no modelo de financiamento da educação em Santa Catarina, e pelos reflexos que poderá vir a causar na execução orçamentária das subfunções orçamentárias da educação básica, além do potencial impacto nas contas públicas de exercícios futuros, justifica-se a atuação preventiva e concomitante do Tribunal de Contas.

<sup>2</sup> **Art. 171.** A lei disciplinará as formas de apoio a manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior que as empresas privadas deverão prestar, sempre que se beneficiarem: I – de programas estaduais de incentivos financeiros e fiscais; II – de pesquisas e tecnologias por elas geradas com financiamento do Poder Público estadual”.

<sup>3</sup> **Art. 1º** O Estado de Santa Catarina prestará a assistência financeira de que trata o art. 170 da Constituição Estadual, observado o disposto nos arts. 46 a 49, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, da seguinte forma: I – 90% (noventa por cento) dos recursos financeiros às Fundações Educacionais de Ensino Superior, instituídas por lei municipal, sendo: a) 60% (sessenta por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos economicamente carentes; b) 10% (dez por cento) para a concessão de bolsas de pesquisa; e c) 20% (vinte por cento) destinados à concessão de bolsas de estudo para alunos matriculados em Cursos de Graduação e Licenciatura em áreas estratégicas definidas pelas Instituições de Ensino Superior em conjunto com as entidades estudantis organizadas, representadas pelos acadêmicos dessas Instituições de Ensino Superior, com os Conselhos de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação e Inovação, aplicando, em todo Estado, cinquenta por cento da verba proporcional ao critério Índice de Desenvolvimento Humano - IDH - Regional e o restante ao número de alunos nos campi dos projetos financiados; e II – 10% (dez por cento) dos recursos financeiros para as demais Instituições de Ensino Superior, legalmente habilitadas a funcionar em Santa Catarina, não mantidas com recursos públicos, destinando 9% (nove por cento) à concessão de bolsas de estudo e 1% (um por cento) a bolsas de pesquisa, na forma de pagamento de mensalidades dos alunos economicamente carentes”.

<sup>4</sup> **Art. 1º** Fica instituído o Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior, de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Estado da Educação, destinado a proporcionar efetivas condições ao cumprimento do disposto no art. 171 da Constituição do Estado, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e as potencialidades regionais”.

**Art. 2º** As empresas privadas beneficiárias de incentivos financeiros ou fiscais concedidos no âmbito de programas estaduais deverão recolher ao Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior os seguintes valores: I – 2% (dois por cento) do valor correspondente ao benefício fiscal ou financeiro concedido pelo Estado de Santa Catarina no âmbito de programas instituídos por leis estaduais, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar; e II – 1% (um por cento) do valor do contrato de pesquisa firmado com órgão ou empresa da administração pública direta, autárquica ou fundacional, concedidos ou firmados a partir da sanção desta Lei Complementar (...).

**Art. 5º** Os recursos arrecadados pelo Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior serão destinados ao pagamento de bolsas de estudo, pesquisa e extensão universitária para alunos que cursaram todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada com bolsa integral e que residam há dois anos no Estado de Santa Catarina. (...)

**Art. 7º** A Secretaria de Estado da Educação firmará convênio com as Instituições de Ensino Superior disciplinando a forma de repasse dos recursos destinados ao pagamento das bolsas de estudo, pesquisa e extensão, bem como a quantidade de bolsas a serem concedidas anualmente para cada instituição, observando-se: I – as instituições devidamente cadastradas; II – as instituições

Por ser proposta estruturante do sistema de oferta da educação pelo Estado de Santa Catarina, caracterizando-se como política pública de longo prazo, o desenho do Programa Universidade Gratuita deve ser objeto de especial atenção pela sociedade, gestores, parlamentares e órgãos de controle. Nesse contexto, é digna de elogios a atuação da Diretoria de Contas de Gestão (DGE), que em trabalho célere, primoroso e plenamente compatível com os objetivos de fiscalização da educação pelo TCE/SC, ofereceu subsídios inestimáveis para o debate do tema com base em evidências sustentadas e leitura apropriada da legislação pertinente à matéria.

De outra parte, incumbe esclarecer que o exercício das competências do Tribunal de Contas em caráter preventivo, no que concerne à formulação de políticas públicas, tem nítido caráter colaborativo, sem propósito de responsabilização ou sancionamento. Ao contrário, destina-se unicamente a oferecer subsídios para a melhor tomada de decisão por quem possui competência para tanto, e compactua-se com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público 12 (Valor e Benefício dos Tribunais de Contas- Fazendo a Diferença na Vida dos Cidadãos)<sup>5</sup>, as quais convergem para o sistema de contas brasileiro as normas internacionais sobre governança do controle e geração de valor público à sociedade. Dentre elas cito as seguintes:

35. Os Tribunais de Contas devem, no desenvolvimento de seu programa de trabalho, responder, conforme o caso, às principais questões que afetam a sociedade.

37. Os Tribunais de Contas devem se manter a par das questões relevantes que estão sendo debatidas em foros nacionais e internacionais, e participar, conforme o caso.

47. Os Tribunais de Contas devem alcançar e manter junto à sociedade, aos demais Poderes do Estado e às entidades fiscalizadas, um elevado nível de credibilidade, confiança e respeito públicos, transmitindo segurança por

com sede própria no Estado de Santa Catarina; III – as instituições com credenciamento aprovado; e IV – as instituições com cursos presenciais aprovados e em funcionamento.

**Art. 8º** Para a concessão de bolsas de estudo deverão ser observados os seguintes critérios: I – ter o candidato cursado todo o Ensino Médio em Unidade Escolar da Rede Pública ou em Instituição Privada, com bolsa integral; II – ter carência econômica, considerando-se para tal o limite de renda familiar *per capita* anualmente estabelecido por ato do Chefe do Poder Executivo; e III – ter sido selecionado pela comissão a que se refere o § 2º do art. 6º desta Lei Complementar. Parágrafo único. Em caso de empate será levado em consideração o aluno de melhor histórico escolar no Ensino Médio.

<sup>5</sup> Disponível em: [NBASP 12- Valor e Benefício dos TCs – IRB – Instituto Rui Barbosa \(irbcontas.org.br\)](http://www.irbcontas.org.br)

meio de atuação caracterizada pela objetividade, neutralidade, independência e imparcialidade

49. Os Tribunais de Contas devem contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento da Administração Pública, sem comprometer sua independência.

50. Os Tribunais de Contas devem usar seu conhecimento e experiência para promover mudanças benéficas na Administração Pública.

O processo dialógico e construtivo de alternativas minimiza o risco de escolhas ineficazes e, mais que isso, pode conduzir a alternativas que melhor enfrentem o problema público posto em causa.

Tanto o relatório técnico como a fundamentação e a proposta de voto constituem peças informativas dirigidas a quem de direito, para que se reforce e qualifique ainda mais o debate sobre a educação no Estado de Santa Catarina, certamente estando o Tribunal de Contas aberto a novas oportunidades para esclarecimentos e coleta de informações adicionais prestadas pelos atores envolvidos, no intuito de robustecer os estudos já realizados. A construção de um espaço colaborativo na educação em nosso Estado tem sido festejada por agentes da gestão, do controle e de entidades representativas, sendo exemplos dessa saudável interação o modelo de distribuição do ICMS Educação e o processo de retorno às aulas após a pandemia, experiência exitosa graças ao esforço hercúleo de inúmeros gestores e profissionais de várias áreas em todo o território catarinense.

Em suma, a atuação preventiva do Tribunal de Contas nesse momento é fruto da cultura de colaboração que vem se consolidando na educação de Santa Catarina, tendo o órgão de controle a missão de utilizar sua *expertise* para oferecer às instituições e a sociedade civil a maior gama de informações possível para auxiliar na melhoria da governança pública.

Para a abordagem do tema, opta-se por categorizar os aspectos suscitados pela DGE em 5 tópicos: a) Considerações gerais sobre o ensino superior no Brasil e em Santa Catarina; b) características do Programa Universidade Gratuita; c) competências constitucionais do Estado na educação, quadro atual das prioridades alocativas e novo cenário com o Programa Universidade Gratuita; d) estimativa do impacto orçamentário-financeiro do programa Universidade Gratuita; e) pontos frágeis identificados e alternativas

possíveis de implantação, sem prejudicar a prioridade constitucional à educação básica e o dever de execução do Plano Estadual de Educação.

## II.2.2. Considerações gerais sobre o ensino superior no Brasil e em Santa Catarina

A trajetória de expansão do ensino superior no Brasil é relativamente recente. Ao passo que a primeira Universidade na América de colonização espanhola foi fundada em 1538, alcançando 23 instituições de ensino superior ao final do período colonial<sup>6</sup>, em nosso país os cursos superiores começaram a surgir de forma limitada no século XIX, principalmente com a criação das faculdades de Direito de São Paulo e Recife. Apenas em 1934 é que surge a primeira Universidade no Brasil, com a criação da USP.

Além das políticas públicas instituídas ao longo do século XX para trazer as crianças à escola, processo que ganhou corpo principalmente a partir da Constituição de 1988 e das emendas constitucionais do FUNDEF e do FUNDEB, houve também o progressivo avanço do ensino superior, conduzido de forma prioritária pelo poder público ou com o incentivo financeiro a arranjos que garantissem mais vagas aos jovens brasileiros. Assim, viu-se a criação das instituições federais de ensino superior e a iniciativa de Estados brasileiros em idêntico sentido, como são prova as várias universidades estaduais instituídas (UDESC, USP, UNICAMP, UERJ, entre outras).

Em paralelo, surgiram instituições universitárias não vinculadas à estrutura da administração pública, embora com algum grau de vinculação, em geral para o auxílio financeiro. É o caso das instituições criadas por leis estaduais municipais antes de 1988 não sustentadas, total ou preponderantemente, por recursos públicos, e que receberam tratamento específico pelo art. 242 da Constituição Federal<sup>7</sup>. Representativa, da mesma forma, a participação das universidades confessionais.

Por décadas o ensino superior foi estruturado na lógica da indução pública, seja pela criação e manutenção direta do seu aparato burocrático, seja mediante a forma de mecanismos de relacionamento que permitiam o apoio a entidades não estatais sem finalidade lucrativa. A participação ampliada da iniciativa privada com fins lucrativos no processo de expansão das vagas é fenômeno recente, movido em especial pelo surgimento de um ambiente de mercado educacional nos anos 1990, acelerado pelas inovações

<sup>6</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26 Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.98.

<sup>7</sup> "Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos".

tecnológicas e mudanças regulatórias do ensino superior que facilitaram a ampliação dos cursos de graduação.

Atualmente, coexistem todos os modelos sinteticamente descritos, que de alguma forma disputam os alunos candidatos ao ensino superior. À exceção das universidades públicas, gratuitas por força do art. 208, da Constituição Federal, e custeadas pelo orçamento público, os demais cursos da rede privada, com e sem fins lucrativos, dependem basicamente do preenchimento de suas vagas para garantir a saúde financeira das organizações.

A partir dos 2000, o incremento de vagas no ensino superior privado intensificou-se. Os anos de crescimento econômico, a redução da desigualdade social, e o fortalecimento da chamada classe C, levaram um universo crescente de estudantes aos cursos de graduação. Boa parte deles atendidos pelo ensino a distância, hoje em franca ascensão, em contraste com a redução das matrículas presenciais.

Dados do Censo do Ensino Superior de 2021 do INEP ilustram bem o cenário da educação superior, atendida em ampla maioria pelas instituições privadas (com e sem finalidade lucrativa), representando 96,4% das novas vagas ofertadas (não significando estejam preenchidas)<sup>8</sup>:

**TABELA 3**  
**NÚMERO DE VAGAS DE CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR TIPO DE VAGA E CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2021**

Categoria Administrativa	Vagas de Cursos de Graduação			
	Total Geral de Vagas	Vagas Novas Oferecidas	Vagas de Programas Especiais	Vagas Remanescentes
<b>Total Geral</b>	<b>22.677.486</b>	<b>16.884.427</b>	<b>85.851</b>	<b>5.707.208</b>
<b>Pública</b>	<b>827.045</b>	<b>646.844</b>	<b>6.552</b>	<b>173.649</b>
Federal	491.155	379.125	4.409	107.621
Estadual	229.254	185.282	905	43.067
Municipal	106.636	82.437	1.238	22.961
<b>Privada</b>	<b>21.850.441</b>	<b>16.237.583</b>	<b>79.299</b>	<b>5.533.559</b>

Fonte: Elaborada pela Deed/Inep com base em dados do Censo da Educação Superior.

Os dados indicam que no ensino superior dá-se o inverso da educação básica (educação infantil, fundamental e médio). Ao passo que naquele a estratégia de expansão e

<sup>8</sup> Tabela extraída do Censo da Educação Superior 2021 – Notas Estatísticas. Disponível em: [Resultados — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/inep/resultados-instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira).

da oferta de vagas descrita na meta 12 do Plano Nacional de Educação<sup>9</sup> teve como principais agentes as instituições privadas, na educação básica a busca da universalização do ensino obrigatório é conduzida pela rede pública de Estados e Municípios. Em Santa Catarina, somadas as redes municipais, estadual e federal (esta com 39 unidades de ensino), chega-se ao número de 5.139 escolas. Somam-se ainda 1.201 escolas privadas<sup>10</sup>. Visualizar esse cenário é fundamental para destacar a importância de priorizar-se o financiamento da educação básica, como será detalhado adiante.

Sobre o papel crescente do ensino a distância, o Censo da Educação Superior revela que, no período de 2011 a 2021, houve um aumento dos cursos de graduação de **274,3%**, ao lado de uma redução dos cursos presenciais de **8,3%**. Como resultado, já são mais de 3 milhões de alunos na modalidade a distância, representando 41,4% do total de alunos do ensino superior.

A retração econômica dos últimos anos reverteu o quadro esperado de forte aumento da demanda do ensino superior. Não bastasse isso, as mudanças aceleradas no mundo do trabalho modificaram as expectativas dos jovens, que já não enxergam na formação educacional tradicional o potencial de ascensão econômica percebido pelas gerações passadas. Determinados cursos que antes eram identificados como determinantes para a melhoria das condições de vida não são percebidos dessa maneira pelas gerações atuais.

O número de matrículas totais vem crescendo, embora em ritmo insuficiente para o alcance da meta 12 do PNE e, aparentemente, para o suprimento da oferta privada. Em contraste, o quantitativo de vagas ofertado pelas instituições de ensino parece ser maior do que a demanda. Em 2021, os dados do Censo do Ensino Superior apontavam um percentual elevado de novas vagas criadas pela rede privada não preenchidas:

<sup>9</sup> **Meta 12:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”.

<sup>10</sup> Dados extraídos de [Santa Catarina: Censo Escolar | QEdu: Use dados. Transforme a educação.](#)

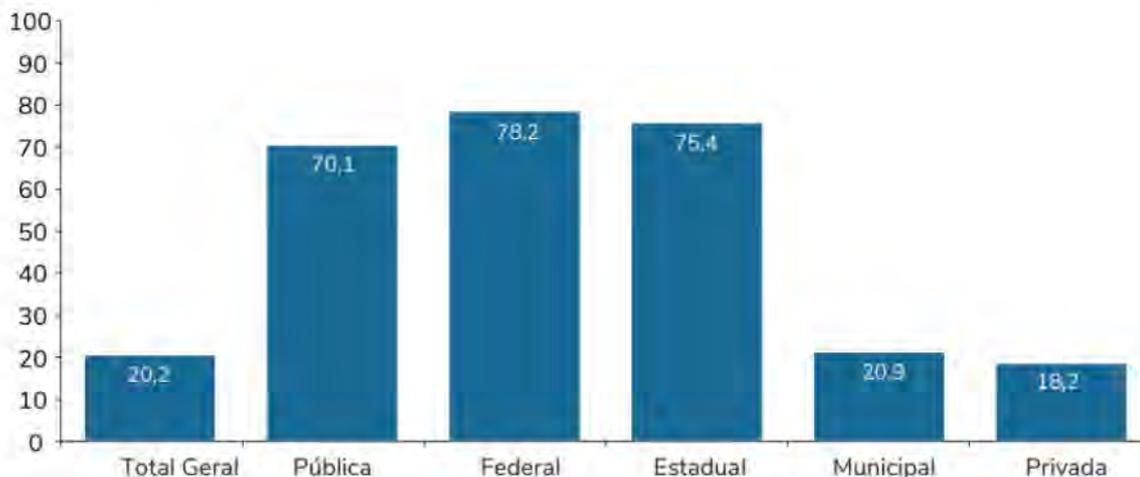


GRÁFICO 3

**PROPORÇÃO DE VAGAS NOVAS OCUPADAS EM CURSOS DE GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2021**

Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base em dados do Censo da Educação Superior.

é provável que grande parte das vagas criadas e não preenchidas sejam de educação a distância, o que, somado à tendência de queda dos matriculados presenciais, sinaliza para um desajuste entre oferta e demanda. Inclusive, em recente Acórdão, o Tribunal de Contas da União verificou que a Secretaria de Ensino Superior (Sesu) do MEC entendia não ser sua atribuição definir uma política pública de ensino superior, estando sua competência limitada às instituições federais. O TCU não acatou esse argumento. Em trecho do relatório técnico referido pelo Relator, expuseram-se as circunstâncias da implantação desordenada da política de ensino a distância e da falta de uma política pública nacional de ensino superior (PNES), e que valem como alerta para a implantação de programas complexos na área do ensino superior:

De todo modo, a não estruturação de uma PNES acaba sendo também a causa de uma desorganização da modalidade a distância, tendo em vista a falta de diretrizes e de clareza em relação à definição da realidade que se pretende mudar, o que se reflete na definição de formas de intervenção.

O ensino superior deveria ser pensado como um todo, partindo-se das fases de formulação até a avaliação da política pública a ele relacionada, contemplando todos os aspectos constitucionais, legais e materiais, tipos de instituições envolvidas, modalidades de ensino, problemas identificados considerados merecedores de intervenção, objetivos a serem atingidos, meios a serem utilizados e formas de avaliação da política.

As intervenções existentes atualmente mostram-se desconexas, desenvolvidas a partir de problemas que não foram bem definidos ou delimitados, sem identificação clara da realidade que se pretende intervir e modificar, carentes também de definição dos resultados esperados e, por consequência, de avaliação desses resultados.

Outra consequência da falta da PNES diz respeito às políticas de regulação, avaliação e supervisão, de responsabilidade da Seres/MEC e do Inep, que também carecem de elementos essenciais, principalmente, em relação à definição de seus objetivos e ao alinhamento dos processos a esses objetivos, conforme análises específicas nos dois capítulos seguintes deste relatório.

A partir das análises realizadas, conclui-se que, embora seja de sua competência, o MEC não instituiu uma política nacional de educação superior que atenda às normas constitucionais/legais da matéria ou que trate dos problemas e das necessidades a serem supridas por meio da educação superior. Isso se deve à falta de mobilização do Ministério, ao entendimento equivocado em relação às suas competências (principalmente no caso da Sese/MEC), bem como à visão equivocada dos meios a serem utilizados para operacionalizar determinada política pública, a exemplo do entendimento quanto à utilização da regulação para estabelecer políticas públicas de educação superior que abranjam para IES privadas.

Percebe-se que alguns dos elementos que deveriam fazer parte dessa política existem e estão em andamento sem, no entanto, estarem estruturados em um modelo lógico de política pública. Isso tem como consequência a não definição precisa e delimitada dos problemas a serem enfrentados, a utilização de meios inapropriados para sua implementação, a perda, ainda que parcial, do senso de propósito do que cada um desses elementos pode contribuir, e a ausência de avaliação quanto aos impactos observados e a eventual necessidade de correção do curso de ação ou intervenção pública.

Do ponto de vista material, não são definidos os papéis, nem o nível de contribuição que cada tipo de instituição (públicas/privadas) deveria entregar. Também não entram no planejamento e na definição das ações questões essenciais, como a oferta por meio das modalidades de ensino, em especial o EaD, não sendo aproveitadas todas as potencialidades da modalidade, nem definidas com precisão suas especificidades, tanto no que diz respeito às características dessa forma de oferta, quanto em relação à

garantia do padrão de qualidade, entre outras consequências já abordadas nesse capítulo.<sup>11</sup>

É provável que uma das facetas do intenso debate público em torno do Programa Universidade Gratuita, principalmente sobre os percentuais a serem alocados para as instituições do sistema ACADE e para privadas com fins lucrativos, tenha sua raiz no descompasso entre a oferta e a demanda. O Programa torna-se, pela ótica mencionada, *não apenas uma política pública de atendimento a alunos que necessitam de apoio para estudar, passando a ser visto pelos agentes do mercado como um mecanismo de regulação de vagas a ser adotado pelo Estado de Santa Catarina.*

Afora a concorrência entre instituições privadas com e sem finalidade lucrativa, outro elemento para compreender a moldura do ensino superior é a convivência das redes federal e estaduais de ensino superior. Conquanto nos últimos 20 anos tenha se verificado um aumento da oferta de vagas federais, persiste a participação das universidades estaduais, modelo consolidado nos Estados e que disputa a prioridade alocativa de recursos com a educação básica, já que as despesas com aquelas são computadas para o cálculo do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em Santa Catarina a oferta do ensino superior não destoava do quadro descrito. Além da oferta de vagas federais, o Estado investe parte de seus recursos da educação em uma universidade estadual. O ensino privado expandiu-se, principalmente com a educação a distância, e existe um conjunto de universidades comunitárias<sup>12</sup>, criadas por lei e sem fins

<sup>11</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 658/2023. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Plenário. Processo nº 033.402/2021-3. Sessão de 05.04.2023.

<sup>12</sup> Lei nº 12.881/2013: "**Art. 1º** As Instituições Comunitárias de Educação Superior são organizações da sociedade civil brasileira que possuem, cumulativamente, as seguintes características: I - estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as instituídas pelo poder público; II - patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público; III - sem fins lucrativos, assim entendidas as que observam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; b) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; c) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão; IV - transparência administrativa, nos termos dos arts. 3º e 4º; V - destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênera. § 1º A outorga da qualificação de Instituição Comunitária de Educação Superior é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei. § 2º Às Instituições Comunitárias de Educação Superior é facultada a qualificação de entidade de interesse social e de utilidade pública mediante o preenchimento dos respectivos requisitos legais. § 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico".

lucrativos, organizadas no seio da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE).

O sistema comunitário de ensino superior em Santa Catarina historicamente cumpriu a função de disponibilizar vagas aos estudantes de regiões do Estado não atendidas pelas instituições públicas, e recebeu proteção especial pela redação original do art. 170<sup>13</sup>, posteriormente modificada para admitir a assistência financeira “aos alunos matriculados nas instituições de educação superior legalmente habilitadas a funcionar no Estado de Santa Catarina”.

Em síntese, essas são algumas características do ensino superior no Brasil e em Santa Catarina, e que permitem destacar alguns pontos de relevo para a reflexão sobre os rumos do financiamento do ensino superior pelo Estado:

- 1) Após anos de baixas taxas de oferta de vagas, o ensino superior expandiu-se consideravelmente desde o final dos anos 90, e grande parte da expansão deu-se pelo surgimento de um mercado educacional privado com fins lucrativos;
- 2) O aumento da oferta de vagas, a queda da modalidade presencial e o avanço da educação a distância mudaram o cenário do ensino superior, impactando na sustentabilidade do financiamento das instituições de ensino presenciais;
- 3) A não ocupação de vagas, a menor procura pelo modelo presencial, o redesenho de custos conduzido pela educação a distância e as percepções dos jovens sobre carreira e mercado de trabalho, têm o potencial de acirrar a disputa no mercado educacional, em busca de demanda para atender a oferta;
- 4) Santa Catarina, mesmo sem ter por atribuição prioritária oferecer ensino superior, optou por um sistema de financiamento robusto da etapa, destinando pelo menos 5% dos 25% aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino naquela etapa, além de manter uma universidade pública e garantir bolsas com recursos oriundos de contrapartida de benefícios fiscais;

<sup>13</sup> Redação original: “O Estado prestará, anualmente, assistência financeira às fundações educacionais de ensino superior instituídas por lei municipal. Parágrafo único. Os recursos relativos à assistência financeira: I – não serão inferiores a cinco por cento do mínimo constitucional que o Estado tem o dever de aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino; II – serão repartidos entre as fundações de acordo com os critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias.”

- 5) Qualquer nova política de financiamento do ensino superior deve pressupor uma leitura realista do cenário da educação superior no Brasil e em Santa Catarina, sob pena de, ao não se identificar os vieses, distorcer as prioridades educacionais e agravar o quadro de subfinanciamento da educação básica.

### II.2.3. Características do programa universidade gratuita

O Projeto de Lei origina-se do Processo SED 00084564/2023, de 08.05.2023 (fl. 15), cuja origem é a Diretoria de Planejamento e Políticas Educacionais da Secretaria de Estado da Educação.

De acordo com a Exposição de Motivos remetida pelo Sr. Secretário de Estado da Educação, Aristides Cimadon, ao Exmo. Sr. Governador do Estado, Jorginho Mello, o Programa tem por objetivo (fl. 16):

O propósito da norma é **fomentar o ensino superior**, em nível de graduação, permitindo que estudantes oriundos, **preferencialmente, do ensino médio ou equivalente de escolas das redes públicas de ensino catarinense possam obter a qualificação de 3º grau** e, por conseguinte, integrar o mercado de trabalho de Santa Catarina. Destaca-se, todavia, que os estudantes contemplados no Programa Universidade Gratuita **prestarão a contrapartida ao Estado na forma da legislação**.

Busca-se que tal objetivo **seja alcançado por meio das Instituições de ensino superior constituídas sob as formas de fundações e autarquias municipais universitárias e por entidades sem fins lucrativos de assistência social, instituídas até o ano de 1988**.

Dessa forma, as entidades universitárias estarão reunidas em torno de um propósito comum, a educação superior, que representa um papel relevante na composição dos serviços públicos. As instituições universitárias têm como escopo o aproveitamento dos referidos estudantes que, por sua vez, terão condição de concluir o ensino superior com a obrigação de prestar contrapartida.

(...)” (grifei)

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, o Programa baseia-se nos seguintes princípios (fl. 17):

O Programa Universidade Gratuita será orientado pelos seguintes princípios:

I – **incentivo às instituições universitárias de que trata o art. 1º desta Lei Complementar;**

II – **ampliação do acesso à educação superior**, em nível de graduação, aos **estudantes hipossuficientes** de que trata o art. 2º desta Lei Complementar;

III – **redução das taxas de retenção e evasão de estudantes da educação superior;** IV – **promoção da inclusão social pela educação;**

V – fomento de áreas de conhecimento estratégicas de acordo com as características típicas das microrregiões do território do Estado;

VI – vinculação entre a educação superior, o trabalho e os polos econômicos e sociais das microrregiões do Estado;

VII – **sustentabilidade orçamentária, financeira e programática dos recursos públicos;**

VIII – proporcionalidade na contrapartida do estudante ao Estado; e,

IX – contrapartida das instituições universitárias de que trata o art. 1º desta Lei Complementar em ações para o desenvolvimento regional e do Estado.”

Conforme o art. 1º do Projeto de Lei Complementar, o Programa Universidade Gratuita caracteriza-se pela assistência financeira na forma do art. 170 da Constituição, para o fomento da educação superior em nível de graduação, “prestado pelas fundações e autarquias municipais universitárias e por entidades sem fins lucrativos de assistência social”. Tais instituições devem ter sido criadas até 1988, possuir sede em Santa Catarina, não terem fins lucrativos e cumprirem outros requisitos dispostos no art. 4º.

Quanto ao critério da limitação a instituições criadas anteriormente a 1988, é o critério que excepcionou o princípio da gratuidade àquelas que foram criadas

anteriormente à promulgação da Constituição por lei estadual ou municipal e não eram mantidas preponderantemente com recursos públicos<sup>14</sup>.

Em relação aos critérios de seleção do estudante beneficiário, prevê o art. 6º:

Art. 6º São requisitos para inscrição do estudante no Programa Universidade Gratuita:

I – ser hipossuficiente, segundo o Índice de Comprometimento da Renda (ICR), cujos critérios serão definidos em decreto do Governador do Estado;

II – ser natural do Estado ou residir nele há mais de 5 (cinco) anos, contados retroativamente a partir da data de ingresso nas instituições universitárias;

III – ser a 1ª (primeira) graduação cursada, desconsiderados para esse fim os cursos de licenciatura curta;

IV – possuir renda bruta familiar inferior a:  
a) 20 (vinte) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados no curso de Medicina; ou

b) 10 (dez) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados nos demais cursos; e

V – preferencialmente, ser oriundo do ensino médio ou equivalente de escolas das redes públicas de ensino catarinenses ou de instituições privadas, com bolsa integral, conforme regras fixadas em decreto do Governador do Estado.

§ 1º Os estudantes inscritos serão classificados em ordem decrescente, de acordo com o ICR, sucessivamente, e admitidos no Programa Universidade Gratuita até o término dos recursos distribuídos às entidades.

Pelo art. 10 do Projeto, “O valor da assistência financeira será destinado ao pagamento integral das mensalidades do curso de graduação frequentado pelo estudante admitido no Programa Universidade Gratuita e não poderá ser superior ao valor da mensalidade do mesmo curso ofertado pela instituição universitária aos estudantes não beneficiados com o Programa”.

<sup>14</sup> “Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”.

O valor da assistência financeira às instituições universitárias será definido para cada uma por ato da Secretaria de Estado da Educação, de acordo com o valor máximo de aplicação, prazos e trâmites estabelecidos, e os limites financeiros e orçamentários, “proporcionalmente pelo Número Total de Estudantes Matriculados (NTE) em seus cursos de graduação informados no cadastramento” (art.12).

Há a previsão de contrapartida por parte dos estudantes beneficiados e de oferta de vagas gratuitas pelas instituições beneficiadas, à proporção de pelo menos uma vaga para cada duas vagas subsidiadas pelo Estado.

Para efeito de comparação, o quadro abaixo resume as características do atual Programa de Bolsas (UniEdu) e do Programa Universidade Gratuita:

Programa	UniEdu 2022 (atual)	Universidade Gratuita (Projeto de Lei)
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudantes economicamente carentes (Índice de Carência, de acordo com dados da realidade familiar informados no cadastramento, renda, gastos com educação, desemprego, etc.)</li> <li>- residente há, no mínimo, 2 anos em SC;</li> <li>- cursou ensino médio em rede pública ou instituição privada com bolsa integral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hipossuficiente segundo Índice de Comprometimento de Renda (ICR)</li> <li>- ser Natural de SC ou residir há mais de 5 anos</li> <li>- 1ª graduação</li> <li>- Renda bruta familiar inferior:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 20 Salários mínimos (Medicina)</li> <li>b) 10 Salários mínimos (demais cursos)</li> </ul> </li> <li>- Preferencialmente ser oriundo de Ensino médio de rede pública ou instituição privada com bolsa integral.</li> </ul>
Número de beneficiários e montante investido/a ser investido	<p>Em 2022<sup>15</sup> foram aplicados R\$ 462.873.171,41 em graduação e 36.365.550,00 em pós-graduação, totalizando: R\$ 499.238.721,41.</p> <p>O número de alunos beneficiados na graduação foi de 65.384 (distribuídos 30.923 no primeiro e 34.461 no segundo semestre) e 1.768 na pós-graduação.</p>	<p>2023: 30 mil vagas (R\$ 228.410.000,00)</p> <p>2024: 45 mil vagas (R\$ 698.200.000,00)</p> <p>2025: 60 mil vagas (R\$ 933.750.000,00)</p> <p>2026: 75 mil vagas (R\$ 1.198.800.000,00)</p> <p>A partir de 2027, o mesmo valor atualizado pelo INPC</p> <p>Valor 2023-2026: R\$ 3.059.160.000,00</p> <p>Valor projetado 2027-2030: R\$ 4.795.200.000,00</p>

<sup>15</sup> Portal da Transparência do Programa UniEdu. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYjk0MjZTU0tNjVmOC00NzIxLTlmN2YtYjk3ODkyOGU3OGNjliwidCI6ImExN2QwM2ZlLTRIYWMtNGI2OC1iZDY4LWUzOTYzYTJlYzRlNiJ9>> Acesso em 24 maio 2023.

À diferença do art. 170 da Constituição Estadual, que estabeleceu uma subvinculação, ao dispor que, pelo menos 5% dos 25% vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino deverão atender ao objetivo de assistir financeiramente estudantes de instituições de ensino no Estado de Santa Catarina, o Programa Universidade Gratuita pretende garantir por Lei valores em reais, crescentes até o ano de 2026. Nos exercícios seguintes, serão corrigidos por índice inflacionário. Fixa, assim, critério diverso daquele estipulado pelo art. 170, a despeito de nele buscar fundamento. Pelo Programa, como exposto no quadro anterior, os seguintes valores e número de vagas estão previstos para os exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026:

Art. 11. A assistência financeira do Programa Universidade Gratuita fica estabelecida:

I – no 2º (segundo) semestre do exercício de 2023, no valor mínimo de R\$ 228.410.000,00 (duzentos e vinte e oito milhões e quatrocentos e dez mil reais), para a oferta de até 30.000 (trinta mil) vagas;

II – no exercício de 2024, no valor mínimo de R\$ 698.200.000,00 (seiscentos e noventa e oito milhões e duzentos mil reais), para a oferta de até 45.000 (quarenta e cinco mil) vagas;

III – no exercício de 2025, no valor mínimo de R\$ 933.750.000,00 (novecentos e trinta e três milhões e setecentos e cinquenta mil reais), para até 60.000 (sessenta mil) vagas;

IV – no exercício de 2026, no valor mínimo de R\$ 1.198.800.000,00 (um bilhão, cento e noventa e oito milhões e oitocentos mil reais), para a oferta de até 75.000 (setenta e cinco mil) vagas; e

V – a partir do exercício de 2027, em valor idêntico ao do exercício de 2026, atualizado monetariamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para a oferta do mesmo número de vagas previsto no inciso IV do caput deste artigo.

Nota-se que o Projeto de Lei Complementar, ao utilizar parâmetro diverso daquele definido na Constituição Estadual, pode gerar dificuldades interpretativas, principalmente a partir do exercício de 2027, a depender do comportamento da receita pública nos exercícios vindouros.

Digno de nota que o Programa declara explicitamente duas finalidades: a) *apoio às instituições comunitárias de ensino superior*; e b) *apoio financeiro aos estudantes*.

Uma das condicionantes para a participação e permanência no Programa é a adequação das instituições “a objetivos de desenvolvimento do Estado” e a padrões de custeio recomendados pelo Poder Executivo:

Art. 24. As instituições universitárias deverão:

- I – priorizar, sempre que necessário e de acordo com o disposto em decreto do Governador do Estado, as áreas de conhecimento que promovam o desenvolvimento do Estado; e
- II – adequar seus percentuais de despesas com custeio àqueles recomendados para a manutenção da solidez institucional, na forma a ser definida em decreto do Governador do Estado.

A Exposição de Motivos não detalha como serão definidas as estratégias de desenvolvimento, assim como não sinaliza quais critérios o Estado utilizará para definir os percentuais de despesa com custeio. Ambos os aspectos são de execução complexa, e o segundo tem implícita a preocupação de que o Estado venha a repassar recursos para instituições sem compromisso com ganhos de eficiência.

Para operacionalizar o inciso II, o Estado deverá conceber um sistema de custos aplicável às instituições comunitárias e, mais que isso, definir padrões para o custo aluno. A tarefa não é simples, tanto que constitui ainda um desafio a superar para as redes de educação pública e para as instituições públicas de ensino superior. Identifica-se aqui, pois, um risco de que a proposta do inciso II do art. 24 tenha severos obstáculos a sua concretização, por envolver complexo mecanismo de intervenção regulatória nas instituições de ensino beneficiadas, a começar pelo acesso a bases de dados privadas necessárias para avaliação de custos.

De máxima relevância é a reflexão sobre o cumprimento, pelo órgão formulador, das fases de elaboração da política pública denominada Programa Universidade Gratuita.

O Professor catarinense Leonardo Secchi, referência nacional e internacional em políticas públicas, leciona que a **análise da política pública** segue várias etapas: a) identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção<sup>16</sup>. Referida análise divide-se em

<sup>16</sup> SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas – Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2017. p.29.

duas etapas, a **análise do problema** e a **análise da solução**, etapas para as quais propõe uma metodologia de trabalho contingencial e adaptável às circunstâncias, asseverando que a "área de análise de políticas públicas (*policy analysis*) é conhecida como a ciência que fala a verdade ao poder (*speak truth to power*)<sup>17</sup>. Segundo Secchi<sup>18</sup>:

"A partir do momento em que o analista de política pública conseguiu diagnosticar e formalizar o problema público, é possível entender que tipo de problema público se tem em mãos. O analista deve então decidir se vai percorrer um caminho racionalista, de cálculo e projeção, ou de participação, com argumentação coletiva, mediação de conflitos e estímulo à deliberação. Caberá ao analista de política pública, no seu planejamento da análise das soluções, ter a capacidade de observar e decidir qual das duas metodologias de análise é mais adequada ao seu contexto."

Na seara do controle, de relevo é a estrutura exposta no Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), base para a estrutura de critérios comuns para a verificação da maturidade das políticas públicas, "orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seu processo de formulação, implementação e avaliação"<sup>19</sup>. Nos termos do Referencial:

O ciclo de políticas públicas, adotado neste referencial, consiste basicamente em três **estágios** (formulação, implementação e avaliação) e de nove **fases**: diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento, avaliação e extinção.

O estágio de **formulação**, momento no qual problemas e intervenções públicos são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais, engloba as fases de:

a) **diagnóstico do problema**, que diz respeito à identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação de público alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento;

<sup>17</sup> Id., p.37.

<sup>18</sup> Ibid., p. 60.

<sup>19</sup> Disponível em: [Referências | Portal TCU](#)

- b) **formação da agenda pública**, isto é, a escolha do conjunto de problemas ou temas considerados merecedores de intervenção pública;
- c) **desenho da política pública**, que contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos;
- d) **análise de alternativas**, que se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e confronta aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão; e
- e) **tomada de decisão**, que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas."

O processo de formulação do Programa Universidade Gratuita não seguiu os passos do estágio de formulação da política pública. Inexiste **diagnóstico do problema** bem delimitado e caracterizado, com possíveis causas, efeitos e formas de tratamento. O diagnóstico limita-se a alegações gerais sobre o objetivo de conter a evasão no ensino superior e apoiar as instituições sem fins lucrativos criadas antes da promulgação da Constituição de 1988. Não há dados que embasem uma decisão sustentada em evidências.

Em idêntico sentido, não se observa um **desenho de política pública**, com sua caracterização em modelo lógico que explicita objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos, assim como não se identifica **análise de alternativas**, mediante a ponderação de consequências, com base em padrões de custo-benefício e custo-efetividade. Sequer se apreciou a alternativa de utilização da rede pública de ensino superior existente como possibilidade de ampliação de parte das vagas previstas, sem custos adicionais para o Estado, pela adoção de mecanismos de redução da ociosidade, ampliação do ensino a distância e ajustes de carga horária dos profissionais docentes.

Conclui-se que a formulação do Programa não seguiu as melhores práticas de formulação de políticas públicas, ao não adotar um padrão racionalista, de cálculo e projeção, ou participativo, elaborada no seio de instâncias coletivas de diálogo, como é exemplo a elaboração dos Planos Nacional, Estadual e Municipais de Educação.

O Referencial de Políticas Públicas do TCU bem orienta que "quanto mais precoce for a atuação no controle, no sentido de orientar a correção de eventuais falhas

ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento da política (fórmula e início da implementação), menor o risco de desperdício de recursos públicos”<sup>20</sup>. Além de tempestiva, a atuação preventiva do TCE/SC em diálogo com o Legislativo e o Executivo pode auxiliar na correção de rumos da formulação do Programa, para que sejam devidamente cumpridas as fases essenciais para a boa implementação de uma política pública.

#### II.2.4. Competências constitucionais do estado na educação, quadro atual das prioridades alocativas e novo cenário com o programa universidade gratuita

Neste tópico aborda-se um dos núcleos da análise da Diretoria de Contas de Gestão, que de forma percuciente refletiu sobre o Programa Universidade Gratuita à luz das prioridades definidas pela Constituição e pelo Plano Estadual de Educação.

Principia a argumentação com apoio no art. 227 da Constituição Federal<sup>21</sup>, que atribui **prioridade absoluta** aos direitos da criança e do adolescente, dentre eles o direito à educação, cujo dever do poder público em relação à educação básica é expresso no art. 208 da Carta<sup>22</sup>. Para a área técnica, “isso significa que a realização de despesas relacionadas a outros projetos somente será legítima se já tiverem sido criadas condições suficientes ao pleno exercício de todos os direitos fundamentais assegurados às crianças e aos adolescentes pela CF/1988 e pela lei” (fl. 94).

<sup>20</sup> Op.Cit., p.30.

<sup>21</sup> “**Art. 227.** É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (...)”

<sup>22</sup> “**Art. 208.** O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; **V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;** VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Na sequência, refere a DGE que a Constituição Federal no seu art. 211, §3º<sup>23</sup> fixou a prioridade dos Estados e Distrito Federal no que toca à sua obrigação constitucional de garantia do direito à educação: **a atuação prioritária no ensino fundamental e no ensino médio**. Dito dever é disciplinado pela Lei (federal) nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) no art. 10:

**Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:**

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

**VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;** (grifei)

Para a DGE, existe um dever constitucional de prioridade do Estado no atendimento aos ensinos fundamental e médio, cabendo ao ente o dever de planejamento para garantir a oferta de educação aos destinatários do direito. Em relação ao Programa Universidade Gratuita, considera que “com o PLC, ao instituir uma política pública voltada para o ensino superior, o Estado de Santa Catarina age nitidamente na contramão do que lhe foi estabelecido como prioridade pelo ordenamento pátrio, comprometendo a realização de seus objetivos primordiais (...)” (fl. 98).

Para demonstrar a inversão de prioridades, a área técnica tomou como ponto de partida a dotação atualizada do orçamento informada no Relatório Resumido de

<sup>23</sup> “**Art. 211.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...) § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.”

Execução Orçamentária do 1º bimestre de 2023. Afirma que, com o Programa Universidade Gratuita, a subfunção 364 (ensino superior), terá a maior participação percentual na função 12 (Educação).

Em reforço ao argumento, o relatório trouxe os seguintes pontos:

- Utilizando os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), o valor investido/ano por aluno em 2022 foi de R\$ 10.468,09, e, tomando por base o número de alunos a serem atendidos pelo Programa Universidade Gratuita no ano de total implantação (2026), o valor/ano aluno será de R\$ 16.000,00, ou seja, sessenta por cento superior;

- Em 2023, a SED reduziu em 66% o quantitativo de beneficiários do bolsa estudante dos alunos do ensino médio, e, em entrevista concedida à imprensa, o Secretário de Estado da Educação mencionou que uma das razões para o corte foi a necessidade de remanejar recursos para pagar despesas com transporte e alimentação escolar;

- A informação do Sr. Secretário foi corroborada pelo representante da Secretaria em audiência pública na Alesc, ao referir aumentos de despesas por força da implantação do Novo Ensino Médio e a insuficiência da programação orçamentária;

- O Estado não vem cumprindo metas do Plano Estadual de Educação, verificando-se a redução da taxa de atendimento no ensino fundamental (de 98% em 2014 para 96,4% em 2021), o descumprimento da meta 3 (ensino médio), o abandono da escola por 8.197 estudantes segundo dados do sistema APOIA, os índices do IDEB distantes das metas, e a precariedade de parte das escolas estaduais em termos de infraestrutura.

Escorreita a análise efetuada pela Diretoria de Contas de Gestão. A Constituição Federal, em seu art. 211, §3º, ordena o arranjo federativo na prestação dos serviços educacionais e sedimenta importante norma de organização para a garantia do direito fundamental à educação, dispondo que os Estados e o Distrito Federal atuarão **prioritariamente nos ensinos fundamental e médio**. Apesar de inexistir vedação absoluta à destinação de recursos ao ensino superior, há que se considerar tratar-se o acesso à educação básica **direito subjetivo** da criança e do adolescente com absoluta prioridade, nos termos dos arts. 208, I, e 227, da Constituição Federal.

Por certo, a dimensão subjetiva do direito fundamental à educação não esgota as obrigações do poder público. Além dos deveres expressos elencados nos incisos do art. 208, dentre eles, e.g., o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte,

alimentação e assistência à saúde (art. 208, VII), agregam-se as obrigações decorrentes do Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 13.005/2014, e, em Santa Catarina, pelo Plano Estadual de Educação, cuja aprovação deu-se pela Lei (estadual) nº 16.794/2015.

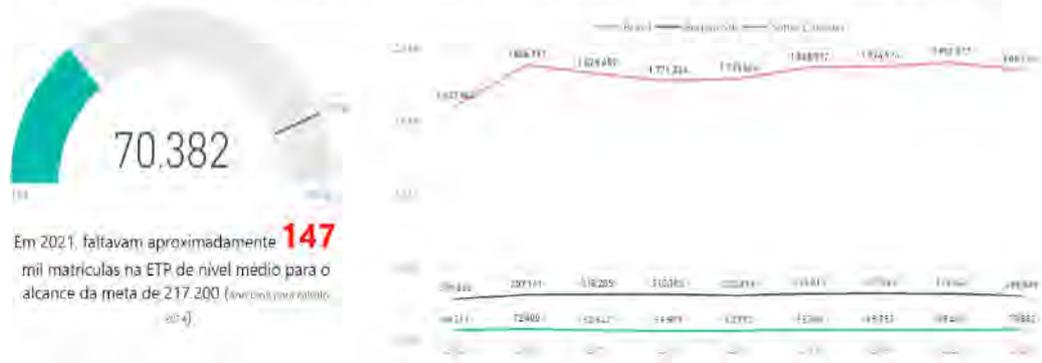
Em via de consequência, assiste razão à área técnica ao afirmar que inexistente ampla discricionariedade na definição das prioridades educacionais, isso porque a) o Estado deve cumprir a obrigação de **prioritariamente** atender ao ensino fundamental e ao ensino médio, e, b) não pode o Estado desconsiderar no desenho de suas políticas públicas o planejamento da educação estadual, aprovado pela Assembleia Legislativa e ancorado no Plano Nacional de Educação e na Constituição Federal, nos termos do art. 214<sup>24</sup>.

Os dados trazidos no relatório técnico não deixam dúvidas das prioridades a serem consideradas pela rede estadual, devidamente demonstradas pelos monitoramentos periódicos da execução do Plano Estadual de Educação. Em suporte às constatações da diretoria técnica, chamo a atenção para outras metas do PEE/SC, que, da mesma forma, estão distantes do cumprimento e comprovam a imperiosa necessidade de dar-se prioridade a metas e estratégias diretamente relacionadas à educação básica. Dentre elas, a **meta 11, que prevê sejam triplicadas as vagas de ensino técnico profissionalizante no nível médio, com pelo menos 60% desse incremento na rede pública**. Conforme se extrai do site da Secretaria de Estado da Educação, devem ser criadas 147 mil vagas em Santa Catarina para o alcance da meta, sendo que em 2021 o número de vagas era inferior às disponíveis em 2014<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> **Art. 214.** A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009): I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

<sup>25</sup> Disponível em: [Microsoft Power BI](#).

M1111 – Total de matrículas em Educação Profissional Técnica (EPT) de nível médio – Brasil, Região-Sul e Santa Catarina – 2013 a 2021



Percebe-se um elevado estágio de descumprimento da meta, o que impacta negativamente no desenvolvimento das cadeias produtivas catarinenses, cujo avançado estágio de evolução tecnológica e diferencial competitivo têm exigido cada vez mais mão-de-obra especializada. A estagnação do ensino técnico profissionalizante tem o potencial de acarretar perdas enormes para a economia e para as expectativas de renda dos ingressantes no mercado de trabalho, havendo uma evidente desproporção entre o esforço de investimento do Estado na área e as expectativas dos estudantes e do mercado.

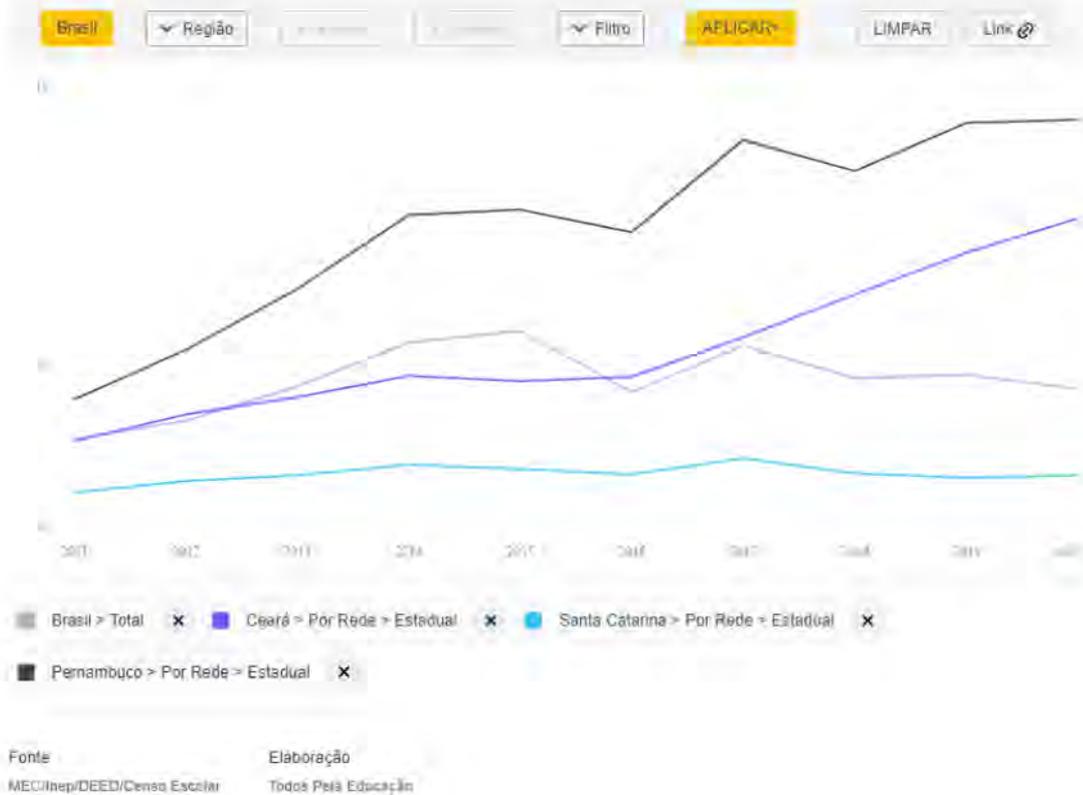
Lembre-se que o Estado, a despeito da atuação do Tribunal de Contas, que reiteradamente aponta a irregularidade de manter-se um quadro de professores com alto percentual de temporários, não tem adotado providências eficazes para o alcance da estratégia 17.4 do Plano Estadual da Educação, que almejou ter a rede estadual 80% dos seus professores em caráter efetivo ao final do ciclo de planejamento. O percentual elevado de professores temporários, problema estrutural do nosso ensino, compromete sobremaneira a qualidade da educação, principalmente porque impede uma formação permanente adequada dos docentes, como também afronta o princípio da valorização dos profissionais da educação escolar insculpido no art. 206, V, da Constituição Federal.

O histórico da meta 6 do Plano Estadual de Educação<sup>26</sup>, referente à educação ao tempo integral, é mais um fator que acentua a dimensão do esforço a ser realizado pelo Estado. Malgrado sejam dados do ano de 2020, cujo comportamento pode ter sofrido alguma alteração, até mesmo por conta de alterações no ensino médio, a comparação naquele ano entre os Estados do Ceará, Pernambuco e Santa Catarina, explicita o quanto estamos distantes das condições ideais da oferta de educação em tempo integral<sup>27</sup>:

<sup>26</sup> Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento) nas escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica, até o final da vigência deste Plano.

<sup>27</sup> Fonte: [OPNE – Meta 06 | Educação integral \(observatoriodopne.org.br\)](http://observatoriodopne.org.br)

Porcentagem de matrículas em Tempo Integral (Rede Pública)



Afora isso, a rede estadual não superou problemas básicos de infraestrutura, apesar de investimentos realizados ao longo de sucessivos exercícios. Conforme informações do Censo Escolar 2022, das 1268 escolas estaduais:

- 1000 escolas não possuem laboratório de ciências;
- 392 escolas não têm laboratório de informática;
- 159 escolas não têm projeto multimídia;
- 27 escolas não possuem acesso à internet;
- 244 escolas não possuem biblioteca;
- 549 escolas não têm ao menos um bibliotecário/auxiliar de biblioteca ou monitor de leitura na escola;
- 409 escolas não possuem salas climatizadas.

Todas as evidências referentes ao monitoramento do Plano Estadual de Educação robustecem as considerações da área técnica sobre a prioridade a ser atribuída ao ensino fundamental e ao ensino médio pelo Estado, e as evidentes deficiências no atendimento às crianças e adolescentes em matéria de educação obrigatória. Por certo não

se nega a importância do ensino superior. Contudo, é patente a precedência que os investimentos do Estado na educação básica devem guardar, sob pena de inversão da ordem de preferência assentada na Constituição e de violação ao direito à educação das crianças e jovens atendidos pela rede estadual de Santa Catarina.

Atente-se para o fato de que a pandemia gerou consequências graves na área da educação, sendo urgentes esforços adicionais para o incremento dos processos de busca ativa, de alfabetização na idade certa e de recuperação de aprendizagem, aspectos apontados como grandes prioridades após o retorno às aulas. É fundamental que o Estado coordene ações na sua rede e em colaboração com os Municípios, estes atualmente mobilizados em torno do ICMS Educação, no intento de superar as perdas educacionais, causadoras de imensos prejuízos aos nossos estudantes.

Da mesma forma, a implantação do Novo Ensino Médio, instituído pela Medida Provisória nº 746/2016, convertida na Lei (federal) nº 13.415/2017, está exigindo grandes esforços das redes de ensino, o que é reconhecido pela própria Secretaria de Estado da Educação, elemento a realçar o grau de prioridade que a etapa merece na atual quadra histórica, o que por si só já evidente, frente aos baixos resultados de avaliação dos estudantes do ensino médio da rede estadual ao longo de décadas.

As tabelas abaixo apresentam os valores empenhados por subfunção ao longo dos 4 últimos exercícios. A partir desses dados é possível verificar o quanto cada uma delas representou percentualmente no total da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Incluem-se as chamadas perdas com o Fundeb, isso porque são recursos considerados no cômputo do percentual em MDE, embora destinados ao Fundo e aplicados pelos Municípios que recebem os recursos.

Contas do Exercício de 2019			
Subfunção	Descrição da Subfunção	Valor Empenhado	Percentual de Participação
361	Ensino Fundamental	1.100.911.569,79	20,48%
362	Ensino Médio	738.379.726,74	13,73%
368	Educação Básica	591.895.299,91	11,01%
364	Ensino Superior	564.051.612,91	10,49%
122	Administração Geral	426.354.417,41	7,93%
367	Educação Especial	222.169.429,78	4,13%
846	Outros Encargos Especiais	87.723.578,03	1,63%
366	Educação de Jovens e Adultos	72.248.323,41	1,34%
126	Tecnologia da Informação	12.300.364,96	0,23%
365	Educação Infantil	8.402.644,90	0,16%
812	Desporto Comunitário	3.332.791,02	0,06%
363	Ensino Profissional	2.870.010,65	0,05%
571	Desenvolvimento Científico	1.770.053,69	0,03%
128	Formação de Recursos Humanos	1.349.442,65	0,03%
<b>Total nas Subfunções</b>		<b>3.833.759.265,85</b>	<b>71,30%</b>
(+ ) Perda do Fundeb		1.550.900.769,07	28,84%
(-) Despesas Excluídas do Cálculo		7.806.308,20	-0,15%
<b>Aplicação em MDE para fins do Mínimo Constitucional</b>		<b>5.376.853.726,72</b>	<b>100,00%</b>
Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências		22.247.284.541,96	
<b>Percentual Aplicado em MDE</b>		<b>24,17%</b>	

Fonte: Processo nº @PCG 20/00143150; Relatório da DGO nº 434/2020 e Portal da Transparência do Estado

Contas do Exercício de 2020			
Subfunção	Descrição da Subfunção	Valor Empenhado	Percentual de Participação
361	Ensino Fundamental	1.089.999.771,67	20,04%
362	Ensino Médio	778.395.929,97	14,31%
368	Educação Básica	733.103.036,07	13,48%
364	Ensino Superior	595.361.998,28	10,95%
122	Administração Geral	253.112.102,76	4,65%
367	Educação Especial	231.765.554,70	4,26%
366	Educação de Jovens e Adultos	73.678.742,63	1,35%
92	Representação Judicial e Extrajudicial	19.714.777,43	0,36%
846	Outros Encargos Especiais	17.165.617,09	0,32%
126	Tecnologia da Informação	10.403.220,11	0,19%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	5.326.600,00	0,10%
571	Desenvolvimento Científico	4.144.974,84	0,08%
128	Formação de Recursos Humanos	2.168.410,65	0,04%
363	Ensino Profissional	2.042.111,64	0,04%
812	Desporto Comunitário	572.960,50	0,01%
365	Educação Infantil	521.509,85	0,01%
606	Extensão Rural	101.507,84	0,00%
<b>Total nas Subfunções</b>		<b>3.817.578.826,03</b>	<b>70,20%</b>
(+ Perda do Fundeb		1.647.051.494,56	30,29%
(-) Despesas Excluídas do Cálculo		26.841.676,24	-0,49%
<b>Aplicação em MDE para fins do Mínimo Constitucional</b>		<b>5.437.788.644,35</b>	<b>100,00%</b>

Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	22.593.423.350,54
<b>Percentual Aplicado em MDE</b>	<b>24,07%</b>

Fonte: Processo nº @PCG 21/00057779; Relatório da DGO nº 86/2021 e Portal da Transparência do Estado.

Contas do Exercício de 2021			
Subfunção	Descrição da Subfunção	Valor Empenhado	Percentual de Participação
361	Ensino Fundamental	1.781.896.765,49	23,71%
362	Ensino Médio	1.159.855.664,29	15,43%
368	Educação Básica	1.032.397.666,91	13,74%
364	Ensino Superior	719.907.091,55	9,58%
367	Educação Especial	325.612.073,46	4,33%
122	Administração Geral	296.601.817,04	3,95%
366	Educação de Jovens e Adultos	101.306.381,28	1,35%
846	Outros Encargos Especiais	44.086.385,94	0,59%
571	Desenvolvimento Científico	39.309.726,88	0,52%
126	Tecnologia da Informação	15.846.459,44	0,21%
131	Comunicação Social	15.000.000,00	0,20%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	8.939.016,83	0,12%
812	Desporto Comunitário	8.558.384,33	0,11%
363	Ensino Profissional	5.293.650,88	0,07%
92	Representação Judicial e Extrajudicial	2.525.837,95	0,03%
128	Formação de Recursos Humanos	2.447.190,75	0,03%
365	Educação Infantil	471.043,60	0,01%
606	Extensão Rural	106.761,12	0,00%
695	Turismo	28.000,00	0,00%
541	Preservação e Conservação Ambiental	854,40	0,00%
<b>Total nas Subfunções</b>		<b>5.560.190.772,14</b>	<b>73,97%</b>
(+ ) Perda do Fundeb		1.957.208.637,93	26,04%
(- ) Despesas Excluídas do Cálculo		1.078.150,11	-0,01%
<b>Aplicação em MDE para fins do Mínimo Constitucional</b>		<b>7.516.321.259,96</b>	<b>100,00%</b>

Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	27.436.496.133,46
<b>Percentual Aplicado em MDE</b>	<b>27,40%</b>

Fonte: Processo nº @PCG 22/00044040; Relatório da DGO nº 161/2022 e Portal da Transparência do Estado

Contas do Exercício de 2022			
Subfunção	Descrição da Subfunção	Valor Empenhado	Percentual de Participação
361	Ensino Fundamental	1.962.969.252,65	21,55%
362	Ensino Médio	1.473.200.564,56	16,17%
368	Educação Básica	1.409.323.726,67	15,47%
364	Ensino Superior	809.844.425,42	8,89%
367	Educação Especial	494.464.516,18	5,43%
122	Administração Geral	370.556.720,11	4,07%
366	Educação de Jovens e Adultos	115.223.489,18	1,26%
846	Outros Encargos Especiais	55.022.638,83	0,60%
126	Tecnologia da Informação	37.118.986,07	0,41%
812	Desporto Comunitário	31.453.161,34	0,35%
573	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	17.316.793,02	0,19%
92	Representação Judicial e Extrajudicial	15.609.299,04	0,17%
571	Desenvolvimento Científico	12.936.046,34	0,14%
363	Ensino Profissional	12.611.541,79	0,14%
131	Comunicação Social	5.882.637,41	0,06%
128	Formação de Recursos Humanos	3.863.351,68	0,04%
811	Desporto de Rendimento	1.089.660,00	0,01%
365	Educação Infantil	393.361,00	0,00%
123	Administração Financeira	4.746,00	0,00%
<b>Total nas Subfunções</b>		<b>6.828.884.917,29</b>	<b>74,96%</b>
(+ Perda do Fundeb		2.285.651.671,04	25,09%
(-) Despesas Excluídas do Cálculo		3.937.103,71	-0,04%
<b>Aplicação em MDE para fins do Mínimo Constitucional</b>		<b>9.110.599.484,62</b>	<b>100,00%</b>

Total da Receita Líquida de Impostos e Transferências	33.119.115.443,69
<b>Percentual Aplicado em MDE</b>	<b>27,51%</b>

Fonte: Processo nº @PCG 22/00625280; Relatório da DGO nº 150/2023 e Portal da Transparência do Estado

Pelos números apresentados dois dados merecem atenção:

a) A aplicação em ensino superior é praticamente constante ao longo dos 4 exercícios em termos percentuais, com uma pequena oscilação entre 8,89% e 10,95%. Em valores monetários, a destinação de recursos para o ensino superior aumentou **43,55%** de 2019 a 2022, determinada pelo crescimento da receita do Estado. Entre janeiro de 2019 e 2022, o IPCA acumulado foi de **26,93%**, havendo, portanto, um incremento real na despesa com ensino superior.

b) A despesa na subfunção 363 (Educação Profissional) é baixíssima em termos percentuais e monetários, ainda que tenha crescido de 0,05% (2019) para 0,14% (2022).

Voltando ao tema da educação profissional, fortemente ligada ao ensino médio e essencial para o desenvolvimento de inúmeras cadeias produtivas da economia catarinense, não assumiu papel de destaque na educação estadual. Além de ser reconhecidamente apta a gerar qualificação e renda aos jovens, o ensino profissionalizante

pode pavimentar o caminho para o ingresso dos filhos das famílias mais pobres à universidade, na medida em que, ao ingressarem no mercado de trabalho, podem planejar a sua vida para ampliar os estudos. Na prática, muitos jovens abandonam o ensino médio pela falta de perspectiva de renda de curto prazo, tornando-se mera quimera o acesso ao ensino superior. O ensino profissionalizante pode minimizar esse ciclo vicioso que aumenta a desigualdade educacional.

Em termos de prioridades estabelecidas pela política educacional em Santa Catarina, os números demonstram que o ensino profissional está muito distante do ensino superior. Em 2022, a aplicação na subfunção 363 (ensino profissional) foi de **R\$ 12.611.541,79** (doze milhões, seiscentos e onze mil, quinhentos e quarenta e um reais e setenta e nove centavos) ao passo que na subfunção 364 (ensino superior) foi empenhada a quantia de **R\$ 809.844.425,42** (oitocentos e nove milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e quarenta e dois centavos). Uma diferença, portanto, de **R\$ 797.232.883,63** (setecentos e noventa e sete milhões, duzentos e trinta e dois mil, oitocentos e oitenta e três reais, e sessenta e três centavos) em favor do ensino superior, etapa que, embora de extrema importância, não é de atuação prioritária do Estado por força constitucional.

Os números do ensino médio integrado à educação profissional são alarmantes em Santa Catarina, e provocam uma necessária reflexão sobre as prioridades estabelecidas, as reais necessidades da população que mais precisa do apoio governamental e as demandas de uma das economias mais competitivas da América do Sul.

Segundo os Indicadores Educacionais de Santa Catarina<sup>28</sup>, publicação da Secretaria de Estado da Educação, em 2022, somadas todas as redes, havia **264.642** alunos no ensino médio. Destes, **217.129** na rede estadual. No mesmo ano, a taxa de abandono nessa etapa de ensino na mesma rede foi de **5,9%**, ao passo que a reprovação alcançou **13,5%**. **12.538** jovens entre 15 e 17 anos estavam fora da escola em 2021.

Das **217.129** matrículas do ensino médio da rede estadual, apenas **6.207** estavam integradas à educação profissional. A União, que não possui competência prioritária no ensino médio, possuía **11.680** matrículas, praticamente cinco mil a mais do que a rede estadual. A tabela abaixo, extraída dos Indicadores Educacionais de Santa Catarina, publicados pela SED, são esclarecedores:

<sup>28</sup> [Indicadores Educacionais de Santa Catarina - Atualização 2023 \(anyflip.com\)](http://indicadoreseducacionais.seduc.sc.gov.br/)

**Educação Profissional**

Matrículas por forma de articulação e dependência administrativa, em Santa Catarina – 2022

Forma de Articulação	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado)	11.080	6.207	-	312	18.199
Ensino Médio Normal/Magistério	-	1.939	-	-	1.939
Curso Técnico - Concomitante	868	1.260	-	3.342	7.470
Curso Técnico - Subsequente	4.789	3.434	41	29.719	37.983
Curso Técnico Integrado à EJA (Nível Médio)	239	-	-	43	279
Curso PIC Concomitante	30	-	-	1.932	1.962
Curso PIC Integrado na Modalidade EJA de Nível Fundamental	100	-	556	19	675
Curso PIC Integrado na Modalidade EJA de Nível Médio	326	55	-	27	408
<b>Total</b>	<b>18.032</b>	<b>12.915</b>	<b>597</b>	<b>37.391</b>	<b>68.935</b>

**Educação Profissional**

Participação (%) da rede pública nas matrículas, em Santa Catarina – 2022

A baixíssima capacidade de atendimento do Estado demonstra a distância da meta 11 do Plano Estadual de Educação, segundo a qual deve o poder público “Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 60% (sessenta por cento) da expansão no segmento público”. Trata-se, portanto, de meta esquecida, apesar do grande potencial social e econômico que sua realização possui. Pela tabela acima, apenas 12.915 alunos da rede estadual são atendidos com educação profissional por alguma forma de articulação.

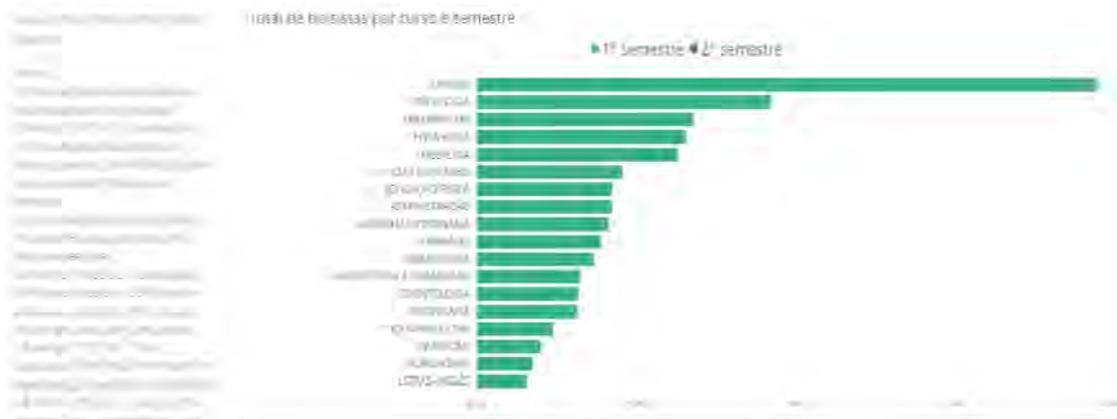
Outros números que indicam o grau de importância já concedido pelo Estado ao ensino superior, embora não seja sua competência prioritária, é a comparação entre o valor gasto na subfunção 362 (ensino médio) e a subfunção 364 (ensino superior). Em 2022 foi empenhado o valor de R\$ **1.473.200.564,56** (um bilhão, quatrocentos e setenta e três milhões, duzentos mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos) para o ensino médio. Na segunda o empenhamento foi na ordem de **R\$ 809.844.425,42** (oitocentos e nove milhões, oitocentos e quarenta e quatro mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e quarenta e dois centavos).

Inobstante parte das despesas da subfunção 368 (educação básica) possivelmente abarque também o ensino médio, o que aumenta o valor aplicado por aluno dessa etapa de ensino, tais despesas atendem quase 220 mil alunos.

No ensino superior, em linhas gerais, o valor beneficia os cerca de 11 mil alunos da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), além dos 30.923 bolsistas no primeiro semestre, 34.461 no segundo semestre, e 1.768 na pós-graduação em 2022. Portanto, há marcado investimento estadual em ensino superior. A ampliação em larga escala da despesa pública nessa área, mantida a trajetória de investimento do ensino médio

e fundamental, ocasionará maior distorção e incompatibilidade com a competência prioritária determinada pela Constituição Federal.

Outro elemento a se considerar é a hipótese de a alocação no ensino superior estar suprimindo de alguma forma o baixo investimento no ensino técnico profissionalizante. Todavia, os dados sobre a destinação das bolsas do art. 170 da Constituição Estadual não a confirmam. Conforme informa a Secretaria de Estado da Educação em seu *site*, os estudantes de Direito e Psicologia são os maiores agraciados com as bolsas. Engenharias e cursos de formação de tecnólogos estão distantes do topo da lista<sup>29</sup>:



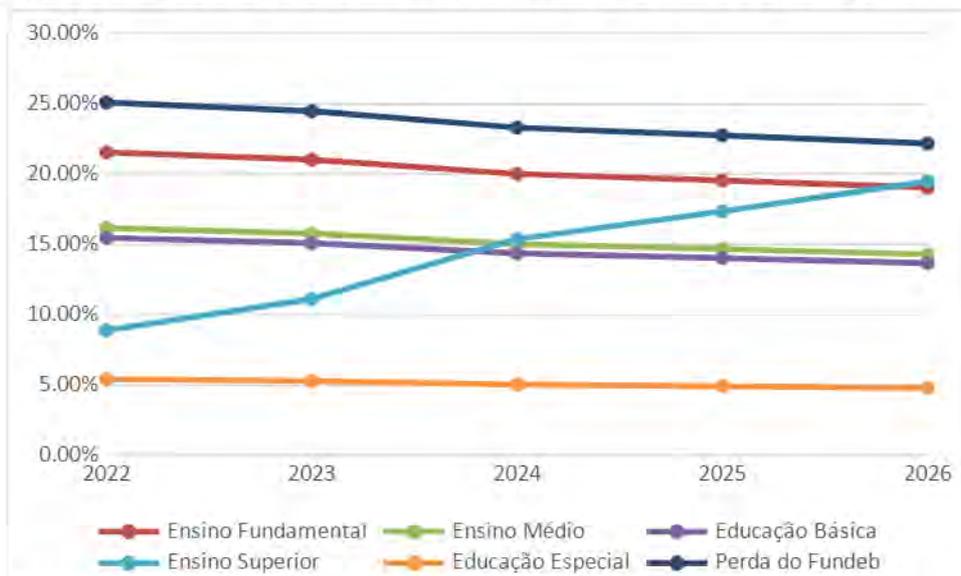
Dado merecedor de atenção é que, apesar de o curso de Pedagogia ser o quarto maior destino das bolsas do art. 170, os demais cursos para a formação de professores não recebem o devido destaque. A falta de professores para a educação básica em algumas áreas, principalmente de exatas, é recorrentemente mencionada como um fator que não apenas está comprometendo a formação dos estudantes, como acarreta danos ao desenvolvimento do país. São por demais conhecidos os exemplos de nações que investiram fortemente na educação básica e na formação de professores para áreas essenciais ao desenvolvimento do raciocínio abstrato e à inclusão digital, tornando-as potências tecnológicas e grandes produtoras de bens de alto valor agregado.

Além da projeção trazida pela área técnica com base na dotação orçamentária do orçamento anual de 2023 (fl. 98v), cujos dados demonstram que, com o Programa Universidade Gratuita, a subfunção 364 (ensino superior) representará o maior percentual dentre as subfunções da função 12 – Educação, tornando-se despesa prioritária para a educação catarinense, trago outro parâmetro de comparação, agora com base na despesa empenhada. Nesse parâmetro o percentual de comprometimento é inferior, mesmo

<sup>29</sup> Disponível em: [Microsoft Power BI](#).

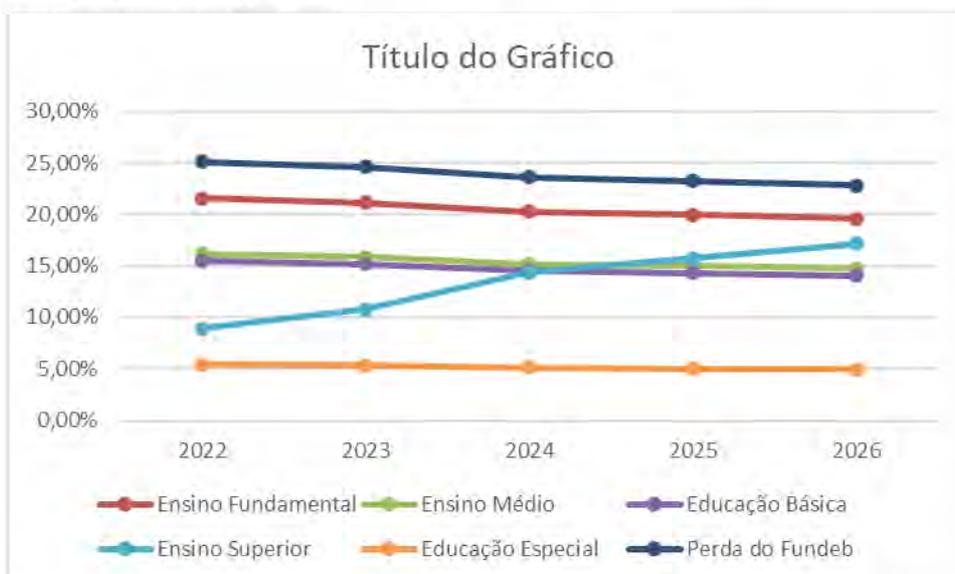
assim o ensino superior terá a maior participação, conquanto atenda um número muito menor de alunos e não seja atribuição própria do Estado.

O gráfico abaixo mostra o crescimento projetado da subfunção 364, na comparação com os valores empenhados em 2022 nas demais subfunções:



Fonte: elaboração pelo Gabinete do Relator

Tomando-se por hipótese um crescimento das demais subfunções no percentual de 4%, próximo da inflação projetada para os anos de 2024, 2025 e 2026<sup>30</sup>, o gráfico tem a seguinte trajetória:



Fonte: elaboração pelo Gabinete do Relator

<sup>30</sup> Fonte: [Previsão de inflação do mercado financeiro sobe para 6,01% em 2023 | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](http://previsao.ibc.com.br)

As projeções são apenas cenários para considerar a viabilidade e adequação da implantação de uma política pública. A tendência de crescimento da receita nos exercícios financeiros vindouros poderá alterar as relações percentuais, entretanto, é fora de dúvida que o ensino superior angariará maior espaço na gestão educacional do Poder Executivo Estadual, inclusive exigindo o reforço do aparato burocrático (e maiores custos) da Secretaria de Estado da Educação para o acompanhamento do programa, com tarefas de fiscalização das instituições e das contrapartidas, análise de prestações de contas, definições de parâmetros de custos e de estratégias de desenvolvimento do Estado para hierarquizar prioridades.

Mais grave ainda, há o risco de agravamento da distorção, por conta de previsíveis dificuldades na manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro. Como referido pelo Sr. Secretário de Estado da Fazenda, em sua manifestação durante a análise das Contas do Governador de 2022, na Sessão Plenária de 23.05.2023, o crescimento passado da receita foi impulsionado pela inflação alta e pelos ingressos extraordinários de recursos federais durante a pandemia, o que não se repetirá, circunstância a exigir maior previdência nos exercícios futuros. Da mesma maneira, não é esperado o aumento acentuado dos preços dos combustíveis como ocorrido anteriormente, o que elevou a arrecadação.

Os valores anuais para o Programa Universidade Gratuita, pelo que o Projeto de Lei indica, estarão previstos em Lei. Ou seja, haverá a constituição de uma obrigação legal para a realização de despesa de caráter continuado. Frente à antevista necessidade de ajustes nas despesas, como previsto pela própria Secretaria da Fazenda, haverá risco real de que despesas outras da educação básica sejam contingenciadas. Cada vez mais a despesa com ensino superior poderá ser utilizada para demonstrar a comprovação de aplicação do mínimo de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, em prejuízo da educação básica.

Como bem alertado pela área técnica, a situação atual já revela o descompasso entre prioridade absoluta que se pretende conferir ao ensino superior e as limitações impostas à educação básica. **Em 2022 houve uma redução de 66% por cento do número de beneficiários do bolsa estudante para alunos do ensino médio, caindo de 29.493 em 2022, para 10 mil este ano.** Sobre a redução em R\$ 125 milhões do orçamento para o programa de bolsas do ensino médio em 2023, a DGE cita exposição do representante da Secretaria de Estado da Educação na Assembleia Legislativa, que justifica

o contingenciamento como forma de viabilizar o atendimento de despesas com alimentação e transporte escolar (fl. 100):

" – A SED vem observando um crescimento significativo no montante de recursos necessários para cobrir os gastos com Alimentação e Transporte Escolar, para citar somente dois grandes gastos. A estimativa para 2023, considerando a expansão do Novo Ensino Médio, chega aos R\$ 610 milhões. Porém, o valor previsto na LOA-2023 é de R\$ 392,1 milhões (valor inferior ao executado em 2022). Considerando um déficit aproximado de R\$ 218 milhões, o remanejamento orçamentário foi inevitável"

Sobre esse ponto, concluiu a DGE que (fl. 100):

"Ou seja, ao mesmo tempo em que o estado reduz 125 milhões do orçamento destinado ao bolsa estudante para custear despesas com alimentação e transporte escolar dos alunos dos ensinos fundamental e médio, prevê gastar, neste ano, 228,4 milhões com o programa "Universidade Gratuita" e 84 milhões com bolsas para estudantes de instituições de ensino superior."

Em síntese de tudo o que foi exposto, pode-se considerar que:

- a) O art. 211, §3º, da Constituição Federal, determina que os Estados e o Distrito Federal atuarão em caráter prioritário nos ensinos fundamental e médio, dever reforçado pela prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente (art. 227) e pelas previsões do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), do Plano Estadual de Educação (Lei nº 16.794/2015), e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96);
- b) As estimativas de valores para o Programa Universidade Gratuita, em comparação com a receita estimada ou a despesa empenhada na educação (Função 12) nos últimos exercícios, denotam que o ensino superior, atualmente destinatário de parcela importante da aplicação mínima em desenvolvimento do ensino (MDE), receberá reforço que lhe conferirá relevância crescente no orçamento público, contrariando a Constituição Federal;

- c) Constata-se elevado grau de descumprimento de metas do Plano Estadual de Educação referentes à educação básica, o que não justifica a ampliação do financiamento da educação superior, já recebedora de valores representativos, sem igual providência para as obrigações prioritárias do Estado;
- d) O ensino técnico profissionalizante, a despeito de sua relevância para os estudantes e para a economia catarinense, não vem recebendo tratamento compatível com a sua essencialidade, e, em sentido contrário, a atual aplicação do art. 170 garante maior espaço para cursos não vinculados diretamente aos processos produtivos regionais ou à formação de professores da educação básica;
- e) Os contingenciamentos realizados em 2023, e as demandas de implantação do Novo Ensino Médio, uma das maiores prioridades para o Estado no momento, expõem os riscos de desajustes na alocação de recursos para a educação ao longo dos próximos exercícios.

#### **II.2.5. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro do programa universidade gratuita**

Ponto central para a análise do programa Universidade Gratuita, na perspectiva do direito financeiro, é a sua adequação aos ditames constitucionais e legais para a criação de despesa pública. Desde o advento da Lei Complementar (federal) nº 101/2000, houve um reforço dos pressupostos de geração de despesa, passando, nos termos do art. 15, a ser “consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”. Esses dispositivos, por sua vez estabelecem que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

**§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.**

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (grifei)

(...) (grifei)

Posteriormente, os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal foram robustecidos, pela inclusão do art. 113 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pela Emenda Constitucional nº 95/2016, de acordo com o qual **“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”**.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento sobre a aplicabilidade do art. 113 do ADCT a todos os entes federativos, além de ter afirmado sua ligação com os arts. 14 a 17 da LRF (grifei)<sup>31</sup>:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes.

2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de

<sup>31</sup> STF. **ADI nº 5818-RO**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Sessão Plenária Virtual de 25.10.2019 a 4.11.2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751470450>

impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.

3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirija-se a todos os níveis federativos.

4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente.

Já houve aplicações do entendimento. Enumero, a seguir, ações diretas em que houve a declaração de inconstitucionalidade por ausência da efetiva demonstração ou do devido estudo do impacto orçamentário e financeiro para a criação de despesas obrigatórias ou renúncia de receitas, nos moldes requeridos pelo art. 113 do ADCT.

**ADI nº 6.102/RO<sup>32</sup>**

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

<sup>32</sup> STF. **ADI nº 6.102/RO**. Rel. Min. Rosa Weber. Sessão Plenária Virtual de 11.12.2020 a 18.12.2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755032222>

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

**2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes.**

**3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.**

4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva.

5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.

#### **ADI nº 6.303/RR<sup>33</sup>**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.

1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas.

<sup>33</sup> STF. ADI nº 6.102/RR. Rel. Min. Roberto Barroso. Sessão Plenária Virtual de 4.3.2022 a 11.3.2022.

2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.

3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política.

5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT.

8. **Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.**

ADI nº 6.080/RO<sup>34</sup>

<sup>34</sup> STF. ADI nº 6.102/RR. Rel. Min. André Mendonça. Sessão Plenária Virtual de 25.11.2022 a 2.12.2022.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA. ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR). AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou **a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada.**

2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo.

3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser “possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).”

4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. **A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem**

como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie.

5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes.

6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999.

7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

O ponto é central para a verificação da viabilidade do Programa Universidade Gratuita. Pelo que consta do processo que deu origem ao projeto de Lei Complementar, não há estimativas fundadas do impacto orçamentário e financeiro, com a apresentação das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, requisitos essenciais para o cumprimento do art. 113 do ADCT e do art. 16, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Há apenas uma vaga indicação de que os recursos adicionais serão obtidos com o denominado "esforço SEF", sobre o qual merece detida atenção a Informação DITE/SEF n. 152/2023, exarada pela Diretoria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda, que procura explicar a origem dos recursos e faz ressalvas muito objetivas sobre os aportes extras que deverão ser feitos para viabilizar o Programa. Cito trecho do parecer (fls. 42-44):

"(...) Consta no processo, em atenção ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a declaração de adequação orçamentária e

financeira, bem como a estimativa de impacto orçamentário e financeiro para este exercício e seguintes.

Para a análise desta Diretoria, foram considerados em conjunto com o conteúdo do presente processo (SED 84564/2023) os demais aspectos contidos no anteprojeto de lei constante do processo SER 84549/2023, que altera as disposições relacionadas ao Fundo Estadual de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) para incrementar repasses para as bolsas a serem concedidas por instituições particulares não compreendidas no Programa Universidade Gratuita, tendo em vista que a elaboração de ambas as propostas foi realizada conjuntamente

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>CUSTO Universidade Gratuita</b>	R\$ 228,4 mi	R\$ 698,2 mi	R\$ 933,8 mi	R\$ 1,2 bi	R\$ 1,3 bi	R\$ 1,3 bi	R\$ 1,35 bi	R\$ 1,4 bi
<b>CUSTO PARTICULARES</b>	R\$ 84 mi	R\$ 140 mi	R\$ 187 mi	R\$ 240 mi	R\$ 252 mi	R\$ 259,2 mi	R\$ 267 mi	R\$ 278 mi
<b>CUSTO TOTAL</b>	<b>R\$ 312,4 mi</b>	<b>R\$ 838,2 mi</b>	<b>R\$ 1,1 bi</b>	<b>R\$ 1,4 bi</b>	<b>R\$ 1,5 bi</b>	<b>R\$ 1,6 bi</b>	<b>R\$ 1,6 bi</b>	<b>R\$ 1,65 bi</b>
<b>RECURSOS JÁ DISPONÍVEIS</b>	R\$ 327,6 mi	R\$ 632,2 mi	R\$ 667,7 mi	R\$ 724,5 mi	R\$ 778,4 mi	R\$ 819,5 mi	R\$ 863 mi	R\$ 908,6 mi
<b>APORTE EXTRA (ESFORÇO SEP)</b>	-----	R\$ 205,6 mi	R\$ 452,8 mi	R\$ 714,1 mi	R\$ 731,8 mi	R\$ 735,7 mi	R\$ 738,7 mi	R\$ 756,8 mi

(...) Nesse sentido, os valores constantes nas linhas “Custo” projetam os recursos financeiros necessários em cada exercício mencionado para cumprir as metas estabelecidas. Note-se que os valores da linha “Custo Universidade Gratuita” são aqueles previstos no artigo 11 do anteprojeto em exame.

Importante destacar que a implementação das duas iniciativas (Programa Universidade Gratuita e acréscimo de bolsas para alunos de Universidades Particulares – AMPESC) contam com os recursos já disponibilizados à SED, indicados na linha “recursos já disponíveis”, em atenção aos artigos 170 (“Fonte 100 e Tesouro”) e 171 (“Fonte 265”) da Constituição do Estado.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>ART. 776 E FONTE TESOURO</b>	R\$ 150 ml	R\$ 434 ml	R\$ 455,7 ml	R\$ 478,5 ml	R\$ 502,4 ml	R\$ 527,5 ml	R\$ 554 ml	R\$ 581,6 ml
<b>ART. 771 E FONTE 365</b>	R\$ 177,6 ml	R\$ 198,2 ml	R\$ 212 ml	R\$ 246 ml	R\$ 276 ml	R\$ 292 ml	R\$ 309 ml	R\$ 327 ml
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 327,6 ml</b>	<b>R\$ 632,2 ml</b>	<b>R\$ 667,7 ml</b>	<b>R\$ 724,5 ml</b>	<b>R\$ 778,4 ml</b>	<b>R\$ 819,5 ml</b>	<b>R\$ 863 ml</b>	<b>R\$ 908,6 ml</b>

Desta forma, a diferença entre os recursos já disponíveis e o custo total do programa constitui aporte financeiro extra à SED, chamado no primeiro quadro apresentado de 'Esforço SEF', para fazer frente aos desembolsos com bolsas universitárias, aí compreendidas aquelas do Programa Universidade Gratuita e das demais instituições particulares.

Quanto a esse ponto, é importante destacar que **de acordo com as definições dadas pelo Governo**, esse 'Esforço' não deve prejudicar os recursos ordinariamente disponibilizados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino básico (níveis fundamental e médio).

A partir disso, **é importante que sejam realizadas as ressalvas e alertas quanto ao atual cenário das finanças estaduais.**

Os números apresentados nesta Informação **demonstram tratarem-se de projetos arrojados para a expansão da oferta de vagas universitárias, especialmente ao se considerar que o exercício de 2022 foi encerrado com um déficit apurado de R\$ 128 milhões na chamada Fonte 100. Além disso, foi verificado que restaram pendentes de pagamento cerca de 3,7 bilhões somente em transferências voluntárias especiais e convênios, bem como que a folha de pagamento, maior despesa fixa do Estado, recebeu incremento de cerca de 3,5 bilhões no exercício de 2022 em comparação com o de 2021.**

Sob a ótica da receita, desde julho de 2022 o Estado vem perdendo aproximadamente R\$ 300 milhões ao mês de arrecadação desde a implementação da Lei Complementar nº 194/2022 pelo Governo Federal, a qual enquadrou combustíveis, energia elétrica e telecomunicações como itens essenciais e reduziu a alíquota de ICMS desses setores de 25% para 17%.

Nesse contexto, o Governo vem adotando medidas com vistas à equalização desse déficit, conforme, inclusive, pode ser evidenciado pelas ações adotadas no âmbito do Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina (Pafisc), a exemplo das Resoluções ns. 006 e 007/2023 do Grupo Gestor de Governo.

Por meio do Plano de Ajuste Fiscal de Santa Catarina, decorrente da análise das despesas e receitas estaduais, encontram-se em andamento iniciativas para estabelecer tratamento adequado às transferências voluntárias (identificar obras não iniciadas, iniciadas e estabelecer metodologia de repasse adequada à disponibilidade financeira), para subsidiar revisão contratos, contenção de despesas com pessoal e outras medidas de redução de despesas. Também se encontra em execução estudos para promover a revisão dos benefícios fiscais em proveitoso debate com o setor produtivo, a desburocratização e simplificação das obrigações tributárias, a obtenção de compensações pela União das Leis Kandir, nº 192 e 194 de 2022, e a atração de investimentos e parcerias público-privadas para alavancar a receita do presente exercício e seguintes.

Esses esforços, alinhados à implantação escalonada como foi proposta, conduzida com responsabilidade, indica a viabilidade financeira da proposta.

Diante disso, é importante que o Grupo Gestor de Governo esteja ciente do esforço que será necessário para a viabilização do Programa nestes primeiros exercícios: R\$ 205,6 milhões em 2024; R\$ 452,8 milhões em 2025; R\$ 714 milhões em 2026. **Esses montantes deverão ser buscados via redução/alocação de despesas em órgãos ou entidades estaduais; ou via aumento de receita.** (grifos em negrito no Relator)

Embora a Informação da Diretoria conclua pela viabilidade financeira da proposta, devido aos esforços anunciados pela gestão, toda a fundamentação segue no sentido exatamente contrário. Textualmente alerta para o cenário das contas estaduais, e ao final registra com destaque sublinhado os esforços extras que se farão impositivos. Mais do que isso, elenca medidas que, em geral, são anunciadas de há muito na administração pública, muitas vezes sem resultado efetivo, como a sempre polêmica e complexa revisão de benefícios fiscais, e a igualmente imbricada redução de gastos e melhoria do fluxo das obras.

A Informação ainda refere que ao Programa Universidade Gratuita soma-se o valor de ampliação das bolsas para os cursos de graduação das particulares não

contempladas por aquele, à conta da Fonte 265 – art. 171 da Constituição Estadual. Tudo somado, antevê-se um custo total do financiamento do ensino superior privado, com e sem finalidade lucrativa, da ordem de **R\$ 1,5 bilhão** em 2026.

Considerado ainda o valor do orçamento da UDESC aprovado para 2023, da ordem de **763.649.337,00** (setecentos e sessenta e três milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, trezentos e trinta e sete reais)<sup>35</sup>, e partindo do pressuposto de sua manutenção até 2026, teremos no exercício projetado uma despesa orçada com ensino superior a **R\$ 2,2 bilhões**. Como a tendência é que o orçamento da UDESC será atualizado nos próximos exercícios, anuncia-se uma despesa ainda maior com etapa de ensino que não é obrigação constitucional do Estado, e cujo acesso não caracteriza direito subjetivo do cidadão<sup>36</sup>, ao contrário da educação básica.

Para efeito de comparação, o orçamento da Universidade Federal de Santa Catarina para 2023 é de **1.685.778.768,00** (um bilhão, seiscentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e setenta e oito mil, setecentos e sessenta e oito reais)<sup>37</sup>. Perceptível o comprometimento de receita que o Estado pretende ancorar no ensino superior, sem estimativa do impacto orçamentário financeiro devidamente demonstrada com metodologia e indicadores claros, em afronta aos arts. 113 do ADCT e 16, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que pode levar até mesmo a matéria ao Supremo Tribunal Federal em algum momento, gerando insegurança nos milhares de estudantes potencialmente beneficiários do Programa e nas instituições, devido ao risco real de descontinuidade do repasse, na hipótese de eventual declaração de inconstitucionalidade.

Cumprido ao Tribunal de Contas, no contexto de que se trata, alertar sobre os riscos para as finanças estaduais e a possível afronta aos dispositivos constitucionais e legais referidos. Ao fazê-lo em caráter preventivo, confere oportunidade aos agentes responsáveis pela tomada de decisão para avaliarem caminhos possíveis, hierarquizar prioridades e corrigir rumos para a boa consecução da política pública da educação. A documentação que embasa o Projeto de Lei Complementar não demonstra a viabilidade orçamentário-financeira do Programa, o qual dependerá de ajustes que, até o momento, são apenas intenções dos órgãos de governo.

<sup>35</sup> Disponível em: [Orçamento Estadual | Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina \(alesc.sc.gov.br\)](http://alesc.sc.gov.br)

<sup>36</sup> A Constituição prevê a garantia de acesso à educação obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, inclusive para os que não a tiveram na idade própria. O acesso aos níveis mais elevados de ensino dá-se segundo a capacidade de cada um, como preceitua o art. 208, V.

<sup>37</sup> Disponível em: [SO/SEPLAN \(ufsc.br\)](http://so/seplan.ufsc.br).

A propósito, calha ao tema lúcida orientação pelo Tribunal de Contas da União em Consulta formulada pelo Ministério da Economia, cuja ementa reproduzo:

Sumário: CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 da LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE.

- As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis.

- **Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, "não existe almoço grátis" e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras.**

- **Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis**, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

- Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.”<sup>38</sup>  
(grifei)

Em vista de todo o exposto, vislumbra-se inadequação do Programa aos ditames normativos disciplinadores da responsabilidade fiscal, em virtude das observações aqui apresentadas e dos argumentos trazidos pela área técnica.

#### **II.2.6. Pontos frágeis identificados e alternativas possíveis para implantar o programa universidade gratuita sem prejudicar a prioridade constitucional à educação básica e o necessário dever de execução do Plano Estadual de Educação**

Conquanto seja difícil enxergar um cenário de adequação do programa de gratuidade do ensino superior à prioridade a ser conferida aos ensinos fundamental e médio pelo Estado de Santa Catarina, algumas considerações podem auxiliar no debate sobre o desenho da proposta, caso se entenda pela pertinência de mantê-la.

A primeira salvaguarda necessária é a **preservação das condições mínimas de financiamento da educação básica**. Atualmente, a destinação de, pelo menos, 5% do percentual de 25% da receita de impostos destinados à educação é garantido para o ensino superior, por força do art. 170 da Constituição Estadual, o que já limita sobremaneira o potencial de avanço da educação básica. Ideal seria que tais recursos, ou parte deles, fossem excluídos do cômputo do percentual mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, para que o Plano Estadual de Educação pudesse ter condições de cumprimento.

Em adição, o ensino superior recebe recursos por conta da aplicação do art. 171 da Constituição Estadual, além do orçamento da UDESC. Em outros termos, o Estado de Santa Catarina dirige vultosa soma de recursos para o ensino superior, possivelmente em quantitativo que vem causando ao longo dos anos reflexos negativos na educação básica, subfinanciada e incapaz de enfrentar problemas estruturais sérios, a começar pela

<sup>38</sup> TCU. Consulta. Processo nº 039.853.2018-7. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Acórdão nº 1907/2019. Plenário. Sessão de 14.08.2019.

falta de um quadro de professores efetivos adequado, reservadas as contratações temporárias para as hipóteses excepcionais do art. 37, IX, da Constituição.

Sem prejuízo desse debate, considera-se que, em qualquer hipótese, novos recursos dirigidos ao ensino superior, pelo Programa Universidade Gratuita ou qualquer outra modalidade, devem ser excluídos do cômputo em manutenção e desenvolvimento do ensino, **o que requer expressa previsão legal**. Outra medida salutar é que, **na hipótese de ajustes durante a execução orçamentária, nos termos do art. 9º da Lei Complementar (federal) nº 101/2000<sup>39</sup>, estabeleça a lei prioridade de manutenção dos gastos da educação básica**.

Ideal seria que o Estado revisse a sua política de distribuição de recursos para as etapas de ensino, com a consequente alteração das disposições aplicáveis, para excluir, ou reduzir, o percentual dos 25% destinado ao ensino superior. Com isso, reservaria a aplicação mínima para suas obrigações constitucionais, mantendo a aplicação em ensino superior conforme limites orçamentários a serem definidos, sem a inclusão no dito percentual. A medida reforçaria o suporte às necessidades de financiamento da educação básica e daria um dos passos que falta para o cumprimento do Plano Estadual de Educação, em benefício de milhares de crianças e adolescentes, muitos em situação de pobreza.

De todo modo, o debate é complexo e requer sejam ouvidos com vagar especialistas e interessados, o que inviabiliza qualquer medida açodada, até mesmo porque o financiamento das universidades pelas vias estabelecidas é consolidado, não sendo razoável qualquer medida de afogadilho revertendo expectativas. Discutir o modelo de financiamento pressupõe encontrar um equilíbrio entre as demandas da educação básica e a realidade do ensino superior, em cotejo com as prioridades e limites orçamentários do Estado, equação no aguardo de solução satisfatória.

Rememoro, por outro lado, a histórica aplicação do percentual de 27,4% em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2022. A manutenção e até mesmo ampliação do percentual podem caminhar no sentido da redução do conflito distributivo entre as etapas de ensino, mantendo a destinação para a educação básica em patamares próximos do mínimo de 25%.

<sup>39</sup> **Art. 9º** Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

O segundo ponto é **superar a ausência de estimativa de impacto orçamentário financeiro baseado com premissas e metodologias de cálculo**, estando desatendidos o art. 113 do ADCT e o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sem essa providência, inviável a constituição regular de qualquer política de criação, expansão ou aprimoramento de ação governamental

O terceiro cuidado a ser tomado é **evitar que o Programa Universidade Gratuita se torne uma política pública de redistribuição de renda invertida, deslocando recurso de impostos dos mais pobres para os mais ricos**, o que tende a ocorrer caso venha a ser aprovado por Lei nos termos propostos.

Conquanto tenha havido uma ampliação do acesso ao ensino superior desde meados dos anos 2000, persiste a grande participação da população de maior renda nessa etapa. Em consequência, garantir o acesso da população de menor renda às vagas do ensino superior continua sendo um desafio, agravado pelo fato de que grande parte dos jovens dessa camada da população não recebe um ensino médio de qualidade e renda suficiente para permanecer nos cursos superiores quando aprovados.

Como está concebido, o programa Universidade Gratuita tende a agravar a desigualdade educacional. Vejamos os critérios de renda fixados pelo art. 6º do Projeto de Lei Complementar:

Art. 6º São requisitos para inscrição do estudante no Programa Universidade Gratuita:

I – **ser hipossuficiente**, segundo o Índice de Comprometimento da Renda (ICR), cujos critérios serão definidos em decreto do Governador do Estado;

(...);

IV – **possuir renda bruta familiar inferior a:**  
a) **20 (vinte) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados no curso de Medicina; ou**

b) **10 (dez) salários mínimos nacionais, no caso dos estudantes matriculados nos demais cursos; e**

V – **preferencialmente, ser oriundo do ensino médio ou equivalente de escolas das redes públicas de ensino catarinenses ou de instituições privadas, com bolsa integral**, conforme regras fixadas em decreto do Governador do Estado.

De acordo com os critérios estabelecidos, poderá concorrer a bolsas para o curso de Medicina estudante integrante de família com renda bruta de 20 salários mínimos, o que representa em valores atuais a quantia de **R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais)**. Para os demais cursos, a renda bruta familiar máxima é de **R\$ 13.200,00 (treze mil e duzentos reais)**<sup>40</sup>.

Com as elevadas faixas de renda fixadas, capazes de permitir o acesso ao benefício a estudantes das classes A e B da sociedade, e frente aos obstáculos econômicos para que os filhos das famílias mais pobres consigam permanecer por mais tempo dedicando-se aos estudos, é um cenário altamente provável que o Programa Universidade venha a atender a estudantes das classes mais altas da sociedade, principalmente em cursos que tradicionalmente dependem de uma apoio financeiro maior da família para manter o filho sem trabalhar por um período alongado de anos.

Em outras palavras, os recursos colhidos pelos impostos não atingirão os alunos de menor renda e que necessitam urgentemente de uma educação básica de maior qualidade. Ao mesmo tempo, destinar-se-ão a camadas da população que não estão excluídos do ensino superior em razão de limitação financeira, causando um efeito de redistribuição invertida, da base para o topo da pirâmide econômica.

O quarto aspecto é **formular a política pública de acordo com referenciais corretos**. O processo administrativo que culminou no Projeto de Lei Complementar não é baseado em qualquer evidência, ou seja, em dados específicos sobre a exclusão no ensino superior nas faixas de renda fixadas e outros relevantes para a formulação e eleição de alternativas. Sem dados precisos e estudos que avaliem as alternativas não é recomendável a adoção de uma política pública de longo alcance que demandará a alocação de recursos públicos de grande monta, sem resultados esperados objetivamente definidos.

Inexiste, da mesma forma, estudo que compare alternativas, tais como o potencial de expansão da Universidade do Estado de Santa Catarina e os custos para viabilizar o aumento de vagas gratuitas. Essa possibilidade necessariamente deveria ser estudada, até mesmo porque a alocação de um determinado número de vagas pela UDESC poderia diminuir o volume de bolsas e minimizar o impacto nos cofres públicos.

<sup>40</sup> O rendimento médio mensal habitual do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência em trabalhos formais, em Santa Catarina, é de R\$ 2803,00, de acordo com dados do IBGE. A redução dos limites máximos de renda é salutar para evitar que o programa seja um mecanismo de benefício para a população de alta renda, principalmente quanto ao curso de Medicina, em que a faixa de renda diferenciada nitidamente atenderá a população de alta renda, gerando maior iniquidade.

Como está, há o risco de que o Programa Universidade Gratuita não venha a se cristalizar como uma política pública de democratização do acesso ao ensino superior. Poderá ter como efeito unicamente o deslocamento de estudantes de cursos superiores não elegíveis para instituições elegíveis para o Programa, alterando dessa forma o cenário do mercado educacional. Tornar-se-ia o Programa mero mecanismo de compra de vagas das instituições beneficiadas, causando uma espécie de estatização por vias transversas do sistema de instituições comunitárias de ensino superior ou com fins lucrativos, a partir de então mantidas principalmente pelo orçamento público.

A quinta observação é que, **quanto à discussão sobre os critérios de distribuição de recursos entre entidades com e sem fins lucrativos**, por ora, não cabe ao Tribunal de Contas emitir qualquer juízo sobre os parâmetros de formulação da política pública, sem prejuízo de apurações futuras com o desenvolvimento da instrução processual. No atual estágio, o foco de análise é a verificação da adequação do Programa Universidade Gratuita à prioridade constitucional ao ensino fundamental e ao ensino médio, os riscos detectados e a referida inadequação aos pressupostos constitucionais e legais para a criação ou ampliação de despesa pública.

Em sexto lugar, **a fixação de valores até o exercício de 2026, com garantia de preservação do valor a partir de 2027, é medida de alto risco para o orçamento público**. A instituição do Programa sem valores fixos, a serem definidos a cada orçamento, é o caminho de maior prudência, até para que se possa avaliar a implantação e as correções de rumos que se façam imperativas.

Em sétimo lugar, as reservas da área técnica apresentadas na parte final do seu relatório são de extrema valia. **A exclusão de instituições universitárias instituídas após a Constituição de 1988, e distinção entre brasileiros**, para efeito de definição de beneficiários do Programa, afrontam a Constituição. E a **particularidade atinente aos riscos de integridade do Programa** merecem destaque (fl.112):

Também é digno de nota o risco de integridade na implementação do programa em apreço, especialmente em razão de a instituição universitária ser a responsável pela definição do valor da mensalidade (art.10), pela seleção dos estudantes e pela fiscalização da sua execução (arts.6º, §2º, 8º; e 14, V), o que pode fragilizar os controles necessários a toda política pública, nos termos definidos pelo art. 3º da Lei nº 17.715/2019 (estadual).

Nesse contexto, vale destacar que o PLC não traz qualquer mecanismo de controle de custos por parte das universidades, de modo a mitigar o risco de

futuros aumentos desproporcionais nos preços das mensalidades. A forma como proposta a implementação do programa permite que eventual aumento de custos, a exemplo do que preveem os incisos IV, VIII e IX, do art. 14, sejam repassados a mensalidades.

Por fim, o oitavo ponto é que **qualquer expansão do financiamento da educação superior deve vir acompanhada de igual medida para a educação básica**. Sem isso, todas as outras medidas aventadas serão insuficientes. A garantia de fontes de financiamento para a primeira, sem igual medida de proteção para as metas do Plano Estadual de Educação que asseguram uma educação obrigatória de qualidade, fere mandamentos constitucionais amplamente mencionados ao longo da fundamentação.

Ademais, **são evidentes as demandas de investimentos para proteger as escolas catarinenses e garantir atendimento psicossocial aos alunos**, frente aos trágicos episódios de violência vivenciados recentemente. Inclusive, o tema, absolutamente prioritário, tem sido objeto de audiências públicas promovidas pelo Comitê de Operações Integradas de Segurança Escolar, instituído pela Assembleia Legislativa e do qual participa o Tribunal de Contas, com grande participação das comunidades.

A formulação da política pública com uma visão ampla da educação pode indicar alternativas para a equação desafiadora que se apresenta. Uma delas, reduzir o mecanismo do art. 170 e privilegiar o sistema de direcionamento de parte dos recursos angariados por contas de renúncias fiscais, na forma do art. 171 da Constituição Estadual, ao invés de ampliar o sacrifício de recursos diretos do orçamento para o ensino superior, área que recebe recursos em quantia vultosa, recursos esses escassos na educação básica.

Ademais, alerta-se que eventual expansão do financiamento do ensino superior pode trazer impacto no âmbito do controle da política pública educacional, isso porque prioridade dessa ordem eliminará o argumento da reserva do possível no que toca à execução do Plano Estadual de Educação, permitindo a cobrança de providências imediatas para o seu cumprimento, sem que se possa alegar insuficiência de recursos.

### III – PROPOSTA DE VOTO

Estando os autos instruídos na forma regimental, submeto a presente matéria ao Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte proposta de voto:

**1 – Conhecer** do Relatório n° DGE 371/2023, que verificou a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior.

**2 – Admitir** o pedido de ingresso no processo, na condição de interessada, da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), com fulcro no art. 133, §2°, do Regimento Interno do Tribunal de Contas.

**3 – Determinar** a realização de diligência, junto à Secretaria de Estado da Educação, nos termos da Portaria n° 148/2020, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, apresente informações e documentos que entender pertinentes no tocante ao conteúdo do Relatório n° DGE 371/2023 e desta Decisão, relatório e proposta de voto.

**4 – Dar ciência** da Decisão, do relatório e proposta de voto que a fundamentam, bem como do Relatório n° DGE 371/2023, à Assembleia Legislativa e à Casa Civil do Governo, em razão das possíveis irregularidades referentes à proposta do Programa Universidade Gratuita.

Gabinete, em 05 de junho de 2023.

***Gerson dos Santos Sicca***  
***Relator***

Processo n.: @RLI 23/80041207

Assunto: Inspeção de regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior

Responsável: Aristides Cimadon

Unidade Gestora: Secretaria de Estado da Educação

Unidade Técnica: DGE

Decisão n.: 863/2023

O **TRIBUNAL PLENO**, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do **Relatório DGE/COCG-II/Div.11 n. 371/2023**, que verificou a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de ensino superior.

2. Admitir o pedido de ingresso no processo, na condição de Interessada, da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), com fulcro no art. 133, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal.

3. Determinar a realização de **diligência**, junto à Secretaria de Estado da Educação, nos termos da Portaria n. 148/2020, para que, no **prazo de 15 (quinze) dias**, apresente informações e documentos que entender pertinentes no tocante ao conteúdo do Relatório DGE, desta Decisão e do Relatório e Voto do Relator.

4. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DGE/COCG-II/Div.11 n. 371/2023**:

4.1. à Secretaria de Estado da Educação;

4.2. à Assembleia Legislativa e à Casa Civil do Governo, em razão das possíveis irregularidades referentes à proposta do Programa Universidade Gratuita.

Ata n.: 17/2023

Data da Sessão: 05/06/2023 - Ordinária

Especificação do quórum: Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Eduardo Cherem, Aderson Flores e Cleber Muniz Gavi (art. 86, caput, da LC n. 202/2000)

Representante do Ministério Público de Contas/SC: Diogo Roberto Ringenberg

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca e Sabrina Nunes Iocken

HERNEUS JOÃO DE NADAL  
Presidente

GERSON DOS SANTOS SICCA  
Relator

Fui presente: DIOGO ROBERTO RINGENBERG  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/SC



Assunto: Decisão no Processo @RLI 23/80041207 - Inspeção sobre a regularidade do novo programa de incentivo ao ensino superior consistente na concessão de bolsas aos alunos das entidades de Ensino Superior

Referência: Ofício TCE/SC/GAP/SEG/8315/2023 (0823538)

## DESPACHO

À Diretoria Legislativa para as providências cabíveis.

Florianópolis, 16 de junho de 2023.

André Luiz Bernardi

Chefe de Gabinete da Presidência



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ BERNARDI, Chefe de Gabinete da Presidência**, em 19/06/2023, às 14:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.alesc.sc.gov.br/verifica-assinatura> informando o código verificador **0824048** e o código CRC **78E6504E**.

23.0.000024635-2

0824048v3

**Palácio Barriga-Verde**  
CGP - SECRETARIA-GERAL  
Rua Doutor Jorge Luz Fontes, 310  
88020-900 | Florianópolis | SC  
48 32212606  
[www.alesc.sc.gov.br](http://www.alesc.sc.gov.br)