



Ofício TCE/SC/GAP/SEG/ 4602/2024

Florianópolis, 14 de março de 2024.

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente

MAURO DE NADAL

Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

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

Assunto: **decisão no Processo @RLA 15/00409038.**

Senhor Presidente,

Comunico que o egrégio Plenário deste Tribunal de Contas, em sessão de 28/2/2024, apreciou o Processo @RLA 15/00409038, do Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. (Invesc), que trata de auditoria sobre a gestão do patrimônio, em especial identificar se as obrigações fiscais e previdenciárias estão sendo regularmente adimplidas e se os bens e direitos estão devidamente geridos de acordo com o objeto estatutário, e exarou decisão, que está disponibilizada no endereço virtual: <https://www.tcesc.tc.br/processo>, digitando a seguinte Chave de Acesso: AA7F0551-F, Processo: 1500409038.

Atenciosamente,

Conselheiro **Herneus João De Nadal**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Assinado eletronicamente

2024/03/14 15:12 29x057
GABINETE/SECRETARIA GERAL 21/MAR/2024 15:12 29x057

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



Data de Postagem 20/03/2024



YQ228898411BR



ENDEREÇO PARA DEVOLUÇÃO DO OBJETO

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

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"/> Desconhecido | <input type="checkbox"/> Falecido | <input type="checkbox"/> Outros |
| <input type="checkbox"/> Recusado | <input type="checkbox"/> Ausente | |
| <input type="checkbox"/> Endereço Insuficiente | <input type="checkbox"/> Não Procurado | |

Reintegrado ao Serviço Postal em:

Responsável

Documento impresso e entregue pelos CORREIOS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Gabinete do Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi

PROCESSO: RLA 15/00409038
UNIDADE GESTORA: Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. - INVESC
RESPONSÁVEIS: Adriano de Souza Pereira e outros
ASSUNTO: Auditoria ordinária para analisar a gestão do patrimônio

AUDITORIA. SANTA CATARINA PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS S.A. (INVESC). ESTATAL COM EXTINÇÃO AUTORIZADA POR LEI E PASSIVO BILIONÁRIO. ANÁLISE DA REGULARIDADE DA GESTÃO DO PATRIMÔNIO. DETERMINAÇÕES CUMPRIDAS E PARCIALMENTE CUMPRIDAS. PENDÊNCIA DE AÇÕES JUDICIAIS DISCUTINDO A MATÉRIA. ARQUIVAMENTO.

A captação de recursos em favor do Estado de Santa Catarina por meio da emissão de debêntures pela INVESC, em aparente desconformidade com regras legais e constitucionais, pode indicar a irregularidade da emissão daqueles títulos mobiliários. Por tais razões, é prudente e recomendável aguardar as decisões judiciais definitivas acerca da declaração de (in)constitucionalidade das normas que respaldaram a expedição dos títulos mobiliários pelo Poder Judiciário, de nulidade ou prescrição destes.

Embora não resgatadas diretamente, alguns detentores das debentures pretendem utilizá-las como meio de compensação de créditos tributários, inclusive por meio de processo judicial, fato que pode afetar drasticamente a arrecadação do Estado de Santa Catarina, considerando o valor bilionário representado pelos mencionados títulos. Por tais razões, é prudente e recomendável aguardar as decisões judiciais definitivas sobre a possibilidade de compensações desses títulos.

Havendo determinações cumpridas e parcialmente cumpridas, aliado ao longo lapso temporal transcorrido desde a auditoria, à complexidade da matéria envolvida, ao caráter dinâmico das questões abordadas (que se modificam no tempo) e que serão impactadas por decisões judiciais em curso, é possível o encerramento dos autos, sem prejuízo de posterior adoção de providências por parte deste Tribunal de Contas, seja por meio de nova auditoria futura, inspeção ou diligências.

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de regularidade de registros contábeis e execução orçamentária realizada na sociedade de economia mista Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. – INVESC, com o objetivo de analisar a gestão do patrimônio da empresa de acordo com o seu objeto estatutário.

Por meio do Relatório n. 629/2015 (fls. 3-19), de 27.7.2015, a equipe de auditores da extinta Diretoria de Controle da Administração Estadual - DCE apontou diversas questões relacionadas às ações dos diretores e membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da INVESC, assim como sobre as atuações desses conselhos, consideradas insuficientes frente ao crescimento vertiginoso da dívida daquela sociedade de economia mista. Diante das constatações, o órgão de instrução sugeriu a audiência do Presidente do Conselho de Administração e dos membros do Conselho Fiscal, para apresentarem justificativas sobre os fatos apurados, bem como a expedição de determinações ao Governo do Estado e à INVESC com vistas ao equacionamento da dívida bilionária da estatal.

No despacho emitido em 6.10.2017 (fls. 204-209), este relator teceu considerações acerca da pertinência de se avaliar a relevância de assuntos estruturais da INVESC frente a grande questão posta, que era o passivo bilionário existente, e determinou a remessa dos autos ao órgão ministerial para apreciação.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n. 53162/2018 (fls. 210-224), de 26.1.2018, manifestou-se favorável às considerações deste subscritor, propondo determinação ao gestor da INVESC para que, em prazo a ser estipulado pelo Tribunal de Contas, e em cooperação com a Secretaria da Fazenda, enviasse relatório com indicação do montante atualizado da dívida decorrente das debêntures emitidas, planilhas com parâmetros de cálculo atualmente considerados e com os parâmetros devidos, explicitando, em ambos os casos, a metodologia empregada.

Na Decisão n. 33/2020 (fls. 280-281), aprovada pelo Tribunal Pleno na sessão de 5.2.2020, restou consignado:

6.1. Conhecer do **Relatório n. 629/2015**, que trata de auditoria destinada a analisar a gestão do patrimônio da Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. – INVESC, em especial identificar se as obrigações fiscais e previdenciárias estão sendo regularmente adimplidas, bem como identificar se os bens e direitos estão devidamente geridos de acordo com o seu objeto social.

6.2. Determinar aos membros do Conselho de Administração da INVESC, na pessoa de seu Presidente que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), e em cooperação com a Secretaria de Estado da Fazenda, remeta ao Tribunal de Contas relatório evidenciando o montante atualizado da dívida decorrente das debêntures emitidas, contendo planilhas com os parâmetros de cálculo atualmente considerados e com os parâmetros que se entendem devidos, explicitando, em ambos os casos, a metodologia empregada.

6.3. Determinar à Procuradoria Geral do Estado que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), encaminhe a esta Corte informações detalhadas sobre as ações judiciais em curso, envolvendo a execução das debêntures pela empresa PLANNER Corretora de Valores S.A. (Proc. 023.00.005707-2), sobre a ação civil pública de n. 023.13.000661-3, bem como sobre as ações em que se pleiteia o uso das debêntures vencidas para pagamento de tributos estaduais. Na oportunidade, também deverá informar se houve a interposição de ações judiciais visando à revisão ou invalidação das debêntures emitidas pela INVESC, conforme havia sido declarado pelo Secretário de Estado da Fazenda no ano de 2009, ou, em caso negativo, se existe a possibilidade de ingresso de ações com tal objetivo.

6.4. Determinar à Secretaria de Estado da Fazenda que adote providências visando ao mapeamento das debêntures emitidas pela INVESC e da sequência das cessões destes títulos, comunicando no **prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE (DOTC-e), o resultado desta ação a esta Corte de Contas.

6.5. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DCE n. 629/2015**, e do **Parecer MPC n. 53162/2018** ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, ao Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ao Sr. Secretário de Estado da Fazenda, ao Sr. Procurador Geral do Estado de Santa Catarina e ao Presidente e demais membros do Conselho de Administração da INVESC.

Procedidas as devidas notificações aos responsáveis, a Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina protocolou ofício e informação de fls. 298-303. O Sr. Paulo Eli, Secretário de Estado da Fazenda, juntou ofício e documentos às fls. 306-642. Após a prorrogação do prazo (fl. 647), novos documentos foram juntados às fls. 648-710 pelos Srs. Paulo Eli e Luciano da Silva Spíndola, Diretor-Presidente da INVESC.

Os auditores da Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres – DEC analisaram os documentos e consignaram suas conclusões no Relatório n. 62/2021 (fls. 713-777), no sentido de considerar parcialmente cumpridas as determinações contidas nos subitens 6.2, 6.3 e 6.4 da Decisão n. 33/2020, além de ratificar as determinações aos membros do Conselho de Administração da

INVESC, à Procuradoria-Geral do Estado e à Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina.

O órgão ministerial, por meio do Parecer n. 1221/2021 (fls. 778-928), acolheu as sugestões da área técnica para que fossem consideradas parcialmente atendidas as determinações, com a reiteração dos comandos constantes dos itens 6.2, 6.3 e 6.4 da Decisão n. 33/2020. Adicionalmente, propôs novas determinações para esclarecimentos da SEF e da PGE (itens 3.5 e 3.6 do parecer), bem como sugeriu que se considerasse o prosseguimento destes autos como suficiente para efeito de dar cumprimento às determinações feitas nas últimas prestações de contas do governador.

Na esteira do voto deste relator (fls. 929-950), que recepcionou as sugestões da diretoria técnica e os acréscimos do órgão ministerial, o Tribunal Pleno exarou a Decisão n. 160/2022 (fls. 951-952), na sessão de 23.2.2022, no seguinte teor:

1. Conhecer do **Relatório DCE/CEEC-I/Div.2 n. 62/2021** e considerar parcialmente cumpridas as determinações contidas nos itens 6.2 a 6.4 da Decisão (preliminar) n. 33/2020.

2. Reiterar o teor da Decisão (preliminar) n. 33/2020 e acolher as sugestões do Ministério Público de Contas, determinando-se: que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e:

2.1. aos membros do Conselho de Administração da INVESC, na pessoa de seu Presidente e em cooperação com a Secretaria de Estado da Fazenda, que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e, remetam a este Tribunal relatório circunstanciado evidenciando o montante atualizado da dívida decorrente das debêntures emitidas, contendo planilha com os parâmetros de cálculo fixados na emissão das debêntures, aplicados na forma que se entenda adequada e sem cálculos indevidos, e levando em conta todos os pagamentos já ocorridos, incluindo eventuais compensações tributárias porventura já havidas entre debêntures e tributos estaduais (fundadas na Lei – estadual - n. 9.940/95), bem como qualquer outra circunstância objetiva capaz de influenciar no cálculo e ainda não trazida ao conhecimento do Tribunal de Contas, explicitando detalhadamente a metodologia e as circunstâncias de fato e de direito levadas em conta nos cálculos, desde a emissão dos títulos (1º/11/1995) até os presentes dias, ao mesmo tempo explicitando as diferenças de método frente à planilha de cálculo da agente fiduciária Planner (fs. 862-874 dos presentes autos);

2.2. à Procuradoria-Geral do Estado apresente a esta Corte de Contas que, no **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e:

2.2.1. posicionamento jurídico sobre a existência de teses jurídicas e a viabilidade processual em se pugnar pela invalidação ou, ao menos, pela revisão dos critérios de atualização das debêntures emitidas pela INVESC, com enfoque na legislação citada pelo Ministério Público de Contas – Decisões Conjuntas ns. BCB/CVM-3/1996, BCB/CVM-7/1999 e BCB/CVM-13/2003 – e na substancial mudança da situação econômica que ensejou os critérios de

atualização/remuneração à época da emissão dos títulos, os quais aparentemente destoam dos parâmetros razoáveis de mercado, conforme sinalizado pela própria Procuradoria Adjunta para Assuntos Jurídicos da PGE/SC (f. 31 do Processo n. SEF-10415/2018 e referido à f. 800-801 do Parecer do Ministério Público de Contas);

2.2.2. posicionamento jurídico a respeito da possível responsabilização subsidiária do Tesouro Estadual pelos débitos da INVESC, bem como de sua possível responsabilização pelo capital social não integralizado da estatal (incluindo a SCPAr S/A), considerando o teor do item 2.6 do Parecer MPC/AF n. 1221/2021 (fs. 778-861), abordando também a questão da possível prescrição da pretensão dos credores nesse sentido, bem como eventuais medidas jurídicas/administrativas preventivas cabíveis, se for o caso, com vistas a mitigar tais riscos, a teor do disposto no art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2.2.3. à **Secretaria de Estado da Fazenda – SEF** - e à **Diretoria Executiva da INVESC**, na pessoa do seu atual diretor-presidente, que, no **prazo de 90 (noventa) dias**, a contar da publicação desta Decisão no Diário Oficial Eletrônico do TCE – DOTC-e -, encaminhem a relação atualizada dos titulares das debêntures emitidas pela INVESC, com vistas ao mapeamento completo dos títulos e da sequência das cessões, e que esclareçam se houve a realização de compensações tributárias fundadas na Lei (estadual) n. 9.940/95, informando, em caso positivo, quais os valores e os títulos envolvidos.

3. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do **Relatório DCE/CEEC-I/Div.2 n. 62/2021** e do **Parecer MPC/AF n. 1221/2021**, ao Exmos. Srs. Governador do Estado de Santa Catarina e Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, aos Srs. Secretário de Estado da Fazenda e Procurador Geral do Estado de Santa Catarina e ao Presidente e aos demais membros do Conselho de Administração da INVESC.

Regularmente notificados, a Procuradoria-Geral do Estado encaminhou informação às fls. 1004-1009, o Presidente do Conselho de Administração da unidade gestora enviou ofício às fls. 1013-1016, enquanto o então Secretário Estadual da Fazenda, Sr. Paulo Eli, remeteu, em conjunto com o então Diretor-Presidente da INVESC, Sr. Luciano da Silva Spíndola, ofício à fl. 1018, acompanhado da documentação de fls. 1020-1246.

À luz das informações e dos documentos acostados aos autos, a DEC emitiu o Relatório n. 35/2023 (fls. 1253-1282) no qual considera cumprida a determinação do item 2.1 da Decisão n. 160/2022, parcialmente cumpridas as dos subitens 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3, e sugere a autuação de processos de acompanhamento referentes aos subitens 2.2.1 e 2.2.2. Em acréscimo, propõe a alteração do subitem 2.2.3 e o conseqüente arquivamento dos autos.

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 1661/2023 (fls. 1284-1312), do Exmo. Procurador Dr. Diogo Roberto Ringenberg, opinou por considerar cumprida a determinação do item 2.1 da decisão, parcialmente

cumprida a do subitem 2.2.3 e não cumpridas as dos subitens 2.2.1 e 2.2.2, além de determinações e recomendações.

Vieram os autos conclusos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar na análise conclusiva dos autos, convém rememorar em breve resumo os fatos apurados em auditoria, delineados no relatório inaugural (fls. 7-9), a fim de melhor compreender os desdobramentos dos achados identificados à época.

A Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. – INVESC foi constituída em 1995, na forma de Sociedade de Economia Mista (S.A.) integrante da Administração Indireta do Estado, autorizada pela Lei estadual n. 9.940/1995, com objetivo de geração de recursos para alocação de investimentos públicos no território catarinense, captados pela emissão de obrigações nos termos da lei autorizativa (fls. 23-35).

Segundo consta dos autos (fls. 37-46 e 126-151), em 1º.11.1995 a estatal emitiu 10 mil debêntures, que resultaram na captação de R\$ 100 milhões de reais (valores históricos), repassados na sua totalidade ao Estado de Santa Catarina, cujos “convênios” não previram nenhuma contraprestação ou dever de devolução por parte do ente federativo. Dito de outra forma, a estatal fez o lançamento dos títulos de crédito no mercado, captou os recursos e os repassou integralmente ao Estado mediante convênios, porém, ficou com a dívida para pagar, pois não houve previsão de como a estatal (INVESC) iria recebê-los e nem de onde buscaria recursos para honrar os compromissos assumidos com os debenturistas.

Anote-se que a INVESC nunca possuiu estrutura administrativa e/ou operacional, nem empregados, tampouco sede física ou outras fontes de receitas, sendo que a emissão das debêntures foi sua “única atividade operacional” em quase duas décadas de existência (fls. 65-67). De qualquer sorte, com a emissão de tais debêntures, a estatal se obrigou ao pagamento de juros anuais de 14% e Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP), que deixou de ser adimplida desde o ano de 1997. Isso porque a obrigação de resgatar os títulos de crédito lançados no

mercado continuou sendo responsabilidade da INVESC, que sem nenhuma fonte de receita não honrou a obrigação. A consequência da mora foi o vencimento antecipado dos referidos títulos emitidos e o ajuizamento de ação judicial de execução pelos credores (fls. 48-51).

Ao final de 2016, a INVESC já acumulava uma **dívida de mais de R\$ 6 bilhões de reais**, sem indicativo de quitação a curto prazo, representando grave risco ao equilíbrio financeiro do Estado, inclusive ao controle acionário da CELESC, vez que parte das ações da estatal foram dadas em garantia de pagamento da dívida.

A situação observada pela equipe de auditoria foi de inoperância da estatal, considerando que durante os quase vinte anos de sua existência “praticou” uma única operação/atividade operacional. Não obstante, o seu acionista majoritário (Estado de Santa Catarina) propôs extinguir a INVESC, o que com a anuência do Poder Legislativo foi concretizado por meio da Lei estadual n. 13.335/2005 (fls. 53-56). A referida lei autorizou a extinção da estatal ou, alternativamente, sua incorporação pela SC-Parcerias S.A.

No entanto, nenhuma ação concreta foi efetivada para proceder à liquidação e posterior extinção, por haver ações judiciais em curso executando (cobrando) a dívida das debêntures, razão pela qual foi mantida em funcionamento por questões formais, segundo apontaram os auditores (fl. 8).

Na ocasião da emissão do voto condutor da decisão preliminar (fls. 263-279), este relator chamou a atenção para algumas situações extraídas do processo, como o fato de que: **a)** alguns detentores das debêntures intentavam, judicialmente, utilizá-la como meio de compensação de créditos tributários, o que poderia afetar a arrecadação do Estado; **b)** a Procuradoria-Geral do Estado tem efetuado o controle das ações judiciais que envolvem os títulos de crédito, arguindo matérias de defesa como a inconstitucionalidade das normas que respaldaram a expedição dos títulos mobiliários, a nulidade e a prescrição destes, além da ausência de prova da cadeia dominial dos títulos; **c)** segundo informações da Secretaria de Estado da Fazenda ainda não estaria disponível o mapeamento das debêntures e a sequência de cessões destes títulos; **d)** desde 2009 o Estado de Santa Catarina conseguiu recuperar ações da CELESC que haviam sido adjudicadas a debenturistas da INVESC, sendo tal operação anulada

por decisão do TJSC; **e)** na possível utilização do valor da dívida acumulada para pagamento de dívida tributária, os valores quitados sob tal modalidade deixariam de ser contabilizados como receita tributária, prejudicando o cálculo para o repasse da quota pertencente aos Municípios, bem como das quotas pertencentes ao Tribunal de Justiça, à Assembleia Legislativa, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, além da redução do valor da receita a ser aplicada em Educação e Saúde, conforme percentuais indicados na Constituição Federal.

Ainda nas razões do aludido voto, este subscritor adiantou posicionamento sobre vislumbrar ilegitimidades na sucessão de atos que deram origem à situação ora tratada. Como fundamentos, citou o oferecimento das ações ordinárias nominativas da CELESC como garantia da dívida, além da previsão estabelecida na Lei estadual n. 9.940/1995 de utilização do valor das debêntures para quitação de dívida tributária, o que se afiguraria inconstitucional, em tese, já que conferiu à sociedade de economia mista prerrogativa de poder liberatório de créditos fiscais, inclusive com 20% de desconto. Além disso, havia o fato de a própria operação que resultou na emissão das debêntures ser de questionável constitucionalidade, diante dos termos do art. 5º da EC n. 3, de 17.3.1993, do art. 146, inciso III, alínea “b”, e art. 167, inciso IV, da Constituição Federal.

Naquela oportunidade também restou consignado que os órgãos estaduais têm rechaçado eventual obrigação de pagamento da bilionária quantia cobrada pelos debenturistas. Por essa razão, este relator ponderou que, à época, a atuação da Corte de Contas deveria ser no sentido de monitorar as ações da Procuradoria do Estado nos feitos judiciais, bem como as ações da Secretaria de Estado da Fazenda e da INVESC no mapeamento das titularidades das debêntures não resgatadas.

Na Decisão preliminar n. 33/2020 (fls. 280-281), de 5.2.2020, o Tribunal Pleno conheceu do relatório de auditoria, estabelecendo uma série de determinações a serem cumpridas pelo Conselho de Administração da INVESC, pela Procuradoria Geral do Estado - PGE e Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, no sentido de fornecerem informações que possibilitassem a fiscalização deste Tribunal de Contas.

Visando dar efetividade à deliberação, sobreveio a Decisão n. 160/2022 (fls. 951-952), em 23.2.2022, na qual o Tribunal considerou parcialmente cumpridas as determinações contidas nos itens 6.2 a 6.4 da decisão preliminar, reiterou os demais itens e, atendendo à sugestão do órgão ministerial, efetuou novas determinações ao Conselho de Administração e à Diretoria Executiva da INVESC, à PGE e à SEF.

Revisado o contexto histórico dos fatos, passa-se à análise do cumprimento das determinações objeto da última decisão, à luz das manifestações dos responsáveis.

A **determinação constante do item 2.1** da Decisão n. 160/2022 (repete a determinação do item 6.2 da Decisão n. 33/2020) se dirige aos **membros do Conselho de Administração da INVESC**, na pessoa de seu Presidente, para que remeta o relatório circunstanciado evidenciando o montante atualizado da dívida decorrente das debêntures emitidas, planilha com os parâmetros de cálculo fixados na emissão das debêntures, aplicados na forma que se entenda adequada e sem cálculos indevidos. A informação deve levar em conta todos os pagamentos já ocorridos e eventuais compensações tributárias porventura já havidas entre debêntures e tributos estaduais (fundadas na Lei estadual n. 9.940/1995), bem como qualquer outra circunstância objetiva capaz de influenciar no cálculo e ainda não trazida ao conhecimento do Tribunal de Contas. Deve, ainda, explicitar detalhadamente a metodologia e as circunstâncias de fato e de direito consideradas nos cálculos, desde a emissão dos títulos (1º.11.1995) até os presentes dias, além de especificar as diferenças de método frente à planilha de cálculo da agente fiduciária Planner Corretora de Valores S.A.

Em resposta, por meio do Ofício n. 12/2022 (fls. 1013-1017), a INVESC informa que a metodologia aplicada está descrita na nota explicativa referente ao período findo em 30.6.2022, na qual consta que em 2021 o Conselho Administrativo deliberou por efetuar a atualização do saldo referente às debêntures emitidas anualmente após consulta jurídica prévia à PGE acerca da metodologia mais adequada a ser adotada pela empresa, com fundamento na Lei Complementar n. 780/2021.

Em relação às compensações tributárias, a estatal ressalta não possuir conhecimento de sua ocorrência, justificando que não consta da planilha de cálculo (fls. 1015-1018). E, no tocante às diferenças de cálculo efetuadas pela INVESC e a Planner, alega, entre outros, que em todos os cálculos diários foram utilizadas fórmulas de juros compostos, conforme manual da Taxa de Juros a Longo Prazo (TJLP), assim como informa que a Planner não demonstrou a memória de cálculo.

Diante das lacunas existentes na resposta encaminhada, os auditores (fls. 1269-1270) efetuaram diligências em processos relacionados ao objeto, ocasião em que se depararam com o Processo n. SEF 7.796/2022, no qual obtiveram a explicação faltante para o “valor total” da empresa Planner, de R\$ 55.420.481.996,37.

Com base nessas informações, os auditores (fl. 1270) consideraram que a INVESC atendeu à deliberação, ao apresentar as razões de distinções metodológicas entre os cálculos da agente Planner e da INESC. Quanto aos valores, datados de 31.12.2020, entenderam estar na dependência do Processo n. SEF 4.268/2022, ainda em tramitação.

De modo geral, é possível extrair da resposta a demonstração dos parâmetros mínimos relacionados ao cálculo da unidade gestora para seu passivo decorrente das debêntures em questão, com indicação do valor inicial dos títulos, dos juros remuneratórios e moratórios aplicados e seus respectivos saldos, da fórmula matemática utilizada e dos pagamentos efetuados. Tais informações se apresentam de forma mais detalhada, em comparação com aquela constante no Ofício INVESC n. 7/2020 (fls. 306-308), inicialmente remetido pela unidade gestora em atendimento à primeira determinação feita por esta Corte de Contas acerca do assunto (item 6.2 da Decisão n. 33/2020).

Compartilhando dessa perspectiva, ressalta o Ministério Público de Contas (fls. 1287-1288) que constam dos autos as planilhas de cálculo elaboradas pela INVESC (fls. 1042-1046) e pela agente fiduciária dos debenturistas Planner (fls. 1022-1034), as quais esclarecem as dúvidas inicialmente suscitadas pelos auditores (fl. 726) e pelo órgão ministerial (fl. 781), considerando que os valores de ambas as tabelas para junho de 2015 são significativamente diversos, com evidências de que a estatal não se aproveitou

dos cálculos contestados da agente fiduciária para aferir a dívida em seu período inicial.

No que respeita aos cálculos de atualização da agente fiduciária e sua comparação com os cálculos da unidade gestora, verifica-se que o documento de fl. 1041, aliado à informação obtida pelos auditores no Processo n. SEF 7.796/2022 (fls. 1269-1270), evidencia o comparativo, ainda que breve, entre ambas as metodologias divergentes de atualização da dívida.

Já em relação às possíveis compensações tributárias havidas com debêntures emitidas pela INVESC, tendo em vista a informação do Presidente do Conselho de Administração da estatal (Secretário de Estado da Fazenda, à época) no sentido de desconheçê-las (fl. 1015), não se colhem dos autos outros elementos concretos que possam confrontar o alegado.

Destarte, tendo em vista as informações e os documentos juntados ao processo, deve-se concluir pelo **cumprimento dos elementos essenciais que compõem a determinação do item 2.1 da Decisão n. 160/2022**, na mesma linha consignada pela diretoria técnica e pelo órgão ministerial.

Registre-se, por oportuno, a consulta efetuada pelo Ministério Público de Contas (fls. 1288-1289) aos autos da execução movida pela agente fiduciária Planner Corretora de Valores S.A., em face da INVESC (Ação de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023), que tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, na qual se discute a declaração de vencimento antecipado das debêntures emitidas pela INVESC em razão do não pagamento dos juros previstos na escritura pública de emissão das debêntures.

No referido processo, constatou ter havido, em 5.5.2023, expedição de alvará em favor da exequente, no montante de R\$ 2.065.500,53, resultante de constrição de disponibilidades financeiras da INVESC efetuadas por meio do SisBajud, motivo pelo qual sugere que o referido valor deve ser considerado nas futuras atualizações da unidade gestora quanto à dívida alusiva às debêntures, entendimento compartilhado por este relator.

Acrescente-se, ainda a título de informação, a Ação Civil Pública n. 0000661.13.2013.824.0023 (autos n. 023.13.000661-3), em trâmite na 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital, movida pelo Ministério Público de Santa Catarina - MPSC, na qual se discute a nulidade das debêntures emitidas e o ressarcimento

aos cofres públicos de um dano estimado em R\$ 51.927.350,69, oportunidade em que o órgão ministerial intentava responsabilizar ex-gestores da Administração Pública do Estado e ex-diretores da INVESC. Em 26.11.2015, sobreveio sentença extintiva por inépcia da petição inicial. O MPSC recorreu e o acórdão proferido pela Quarta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJSC negou provimento, mantendo a sentença de primeiro grau. Em sede recursal extraordinária, o MPSC apenas dirigiu a sua irresignação quanto a um dos réus (Sr. Neuto Fausto de Conto), e assim transitou em julgado a decisão para os demais réus. Em relação à Planner, o trânsito ocorreu em 17.2.2020, não havendo qualquer interferência desta ação na de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023.

A **determinação contida no subitem 2.2.1** da Decisão n. 160/2022 se dirige à **Procuradoria-Geral do Estado**, a fim de que apresente o posicionamento institucional sobre a existência de teses jurídicas e a viabilidade processual em se pugnar pela invalidação ou, ao menos, pela revisão dos critérios de atualização das debêntures emitidas pela INVESC, com enfoque na legislação citada pelo Ministério Público de Contas – Decisões Conjuntas ns. BCB/CVM-3/1996, BCB/CVM-7/1999 e BCB/CVM-13/2003 – e na substancial mudança da situação econômica que ensejou os critérios de atualização/remuneração à época da emissão dos títulos, os quais aparentemente destoam dos parâmetros razoáveis de mercado, conforme sinalizado pela própria Procuradoria Adjunta para Assuntos Jurídicos da PGE/SC (fl. 31 do Processo n. SEF 10.415/2018 e referido às fls. 800-801 do Parecer do Ministério Público de Contas).

Na visão dos auditores (fl. 1271), resta prejudicada a aferição do cumprimento da determinação em análise, após acolherem a manifestação da PGE (Informação n. 3/2023, às fls. 33-35 do Processo n. SEF 4.268/2022), sob o argumento de que o estudo demandado pelo Tribunal de Contas já estaria pendente de realização em processo interno devidamente autuado. Este se refere ao Processo n. SEF 4.268/2022, proveniente de consulta formulada em abril de 2022 pela unidade gestora (Ofício INVESC n. 4/2022, juntado à fl. 27 daquele processo, e mencionado na Informação n. 34/2022, às fls. 1004-1005 deste feito), na qual o gestor fez alguns questionamentos à PGE quanto à manutenção da metodologia utilizada até então pela INVESC para atualização dos valores das

debêntures emitidas, à suspensão da atualização dos valores feita pela agente fiduciária Planner e à existência de outra metodologia ou forma de atualização.

Embora os auditores (fl. 1274) considerem, em suas conclusões, parcialmente cumprida a determinação do subitem 2.2.1, sugerem a constituição de autos apartados (processo de acompanhamento – ACO) para acompanhar esta questão (assim como a do subitem 2.2.2, que será analisado na sequência), tornando-o peça sigilosa, a ser tratada em sessão extraordinária, dada a imprescindibilidade para a segurança do Estado devido aos vultosos recursos monetários das ações.

Em vértice oposto, o Ministério Público de Contas (fls. 1292-1293) considera não cumprida a determinação e sustenta a necessidade de sua renovação, sob o argumento de que este comando independe dos trâmites e regramentos internos do Poder Executivo, ainda que reconheça inexistirem elementos que denotem desídia do gestor apta a justificar a aplicação de sanção pecuniária.

É inegável que a essência da determinação contida no subitem 2.2.1 da Decisão n. 160/2022 também é objeto de discussão nos autos do Processo n. SEF 4.268/2022, dado que neste a INVESC solicita o posicionamento da PGE quanto à metodologia utilizada para atualização dos valores das debêntures emitidas, inclusive aceitando a indicação de outra que se mostre mais adequada. Além disso, consulta a PGE no que respeita à possibilidade de suspensão da atualização dos valores apresentados pela Planner (Informação n. 34/2022, às fls. 1004-1005).

Aliás, no citado processo interno, como registra o próprio órgão ministerial (fls. 1290-1291) após consultar a Informação PGE/COJUR/SEF n. 3/2023 (juntada às fls. 33-35 do Processo n. SEF 4.268/2022), a PGE reconhece que o cálculo realizado pela INVESC havia sido feito de acordo com recorrentes decisões do Conselho de Administração desde 2015, concluindo não haver razão para alteração da forma de cálculo que vem sendo adotada pela estatal. Inclusive, enfatiza que não haveria óbice ao Conselho entender que outra metodologia seria melhor aplicável, por se tratar de tema complexo e com divergências de natureza contábil, até porque o tema extrapolaria a análise jurídica da matéria, papel a que estaria limitada a PGE naquele processo. Tanto assim, que os questionamentos

foram redirecionados, em março de 2023, à consultoria jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda, por se encontrar a INVESC vinculada à SEF.

Se, de um lado, pode-se argumentar que a atuação desta Corte de Contas não está dependência da resolução da questão naquele feito que tramita na esfera do Poder Executivo, de outro, é também recomendável que o Tribunal se aproveite de processos em andamento e evite a sobreposição de atuações, especialmente em se tratando de matéria complexa e em atenção à economia processual.

Não obstante o esforço desta Corte de Contas em contribuir para evitar eventual prejuízo ao erário decorrente da utilização de critérios inadequados de atualização das debêntures emitidas pela INVESC, diante da mudança da situação econômica que os ensejou à época da emissão dos títulos, igualmente não se pode perder de vista as competências de cada órgão no contexto de fiscalização e a especificidade da matéria envolvida.

No caso, exigir da PGE, órgão de defesa judicial e extrajudicial do Estado, a apresentação de teses jurídicas para impugnação ou revisão dos critérios no âmbito de processo judicial demanda certa cautela, vez que implica interferir em sua autonomia, circunstância que poderá, em certa medida, até comprometer a defesa da estatal, com o favorecimento da parte contrária, considerando as estratégias adotadas pelas partes litigantes no jogo processual.

Consoante se extrai da manifestação da PGE (fls. 1004-1007), as ações judiciais que envolvem títulos de crédito representados por debêntures emitidas pela INVESC estão sendo acompanhadas pelos Procuradores. Em linhas gerais, a PGE tem arguido nas ações (seja em forma de contestação ou impugnação) questões relacionadas à inconstitucionalidade, nulidade das debêntures (por consistir em forma ilegítima de captação de recursos em favor do Estado), prescrição das debêntures, ausência de prova da cadeia dominial, entre outras matérias. Segundo conclui a PGE, ainda para fins de defesa do Estado, deverá ser consolidada a matéria invocada em todos os processos, especialmente nos autos do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, arguido na Ação Declaratória n. 0016670-21.2011.8.24.0023, em trâmite na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital.

Na citada Ação Declaratória, movida pela A. Angeloni & Cia. Ltda. em face do Estado, a autora pretende ver reconhecido o direito à compensação de debêntures emitidas pela INVESC com tributos estaduais. A sentença de primeiro grau julgou procedente a ação anulatória e extinguiu os créditos de ICMS relativo aos meses de julho a setembro de 2009. Em recurso de apelação, o Estado requereu, incidentalmente, a declaração da inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual n. 9.940/1995 (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, em trâmite na Quarta Câmara de Direito Público do TJSC). Em consulta feita por este relator ao processo incidental, em 17.11.2023, observa-se que se encontra concluso para decisão desde 3.11.2023.

Ainda que superado esse argumento, há que se questionar a efetividade do encaminhamento de todas as teses processuais que serão levantadas pela PGE, considerando a possibilidade de que novas ações ingressem no Judiciário, de modo que os litígios se resolverão caso a caso e na última instância judicial. Também não se pode negar a escassa possibilidade de contestar eventuais teses apresentadas pela Procuradoria, por não ter esta Corte de Contas capacidade postulatória como parte nos processos judiciais que discutem o assunto, tampouco poder de interferir na autonomia processual dos Procuradores.

Nessa linha argumentativa, entende-se que a manifestação da PGE cumpre, em grande medida, a determinação emanada desta Corte de Contas, devendo ser acolhida para fins de **cumprimento da determinação constante do subitem 2.2.1 da Decisão n. 160/2022.**

Ademais, considerando a existência de duas decisões já proferidas por este Tribunal e o contexto dos autos, não é conveniente à celeridade processual insistir em novas determinações ou instauração de processo de acompanhamento, em que pesem os respeitáveis posicionamentos externados pela diretoria técnica e pelo órgão ministerial, sendo mais apropriado apenas o monitoramento dos processos judiciais em curso, dado o lapso temporal transcorrido desde a realização da auditoria (2015).

Quanto à sugestão da DEC para alteração da Decisão n. 160/2022, no sentido de que “a PGE informe, a cada 180 dias, ao Tribunal de Contas sobre o posicionamento jurídico a respeito da possível responsabilização

subsidiária do Tesouro Estadual pelos débitos da INVESC, bem como de sua possível responsabilização pelo capital social não integralizado da estatal (incluindo a SCPar Participações e Parcerias S.A.)” (fl. 1274), entende este relator ser de discutível possibilidade.

Vale registrar que os comandos da decisão original foram exarados em consonância com o estágio de conhecimento do objeto auditado à época, momento em que as partes se manifestaram e exerceram o contraditório e a ampla defesa, convicção com a qual comunga o Ministério Público de Contas (fl. 1293). Modificar os comandos da decisão no atual estágio processual, em fase de análise de cumprimento de determinação, significaria extrapolar ou inovar a decisão proferida, além de em nada contribuir para a celeridade do processo.

Na mesma esteira, não encontra amparo legal a sugestão da DEC quanto à necessidade de sigilo sobre a matéria auditada. A decretação de sigilo do processo em exame não pode levar em conta apenas os vultosos valores envolvidos. A publicidade das informações em processos administrativos deve ser evitada em situações nas quais a questão envolve segurança do Estado ou necessidade de resguardar o direito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas. A regra é a máxima transparência dos atos da Administração Pública.

Nesse sentido, já decidiu o STF na ADI n. 5.371/DF:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PREVISÃO LEGAL DE SIGILO EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS.

1. Ação direta contra o art. 78-B da Lei nº 10.233/2001, que estabelece sigilo em processos administrativos sancionadores instaurados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.

2. A regra no Estado democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida a edição ordinária de atos secretos, imunes ao controle social. **O regime democrático obriga a Administração Pública a conferir máxima transparência aos seus atos.** Essa é também uma consequência direta de um conjunto de normas constitucionais, tais como o princípio republicano (art. 1º, CF/1988), o direito de acesso à informação detida por órgãos públicos (art. 5º, XXXIII, CF/1988) e o princípio da publicidade (art. 37, caput e § 3º, II, CF/1988).

3. A Constituição ressalva a publicidade em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte

ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade.

4. A restrição contida no dispositivo legal impugnado não se amolda às exceções legítimas ao acesso à informação pública. Não se vislumbra, em abstrato, nos processos administrativos instaurados pela ANTT e pela ANTAQ para apuração de infrações e/ou aplicação de penalidades, nenhuma informação cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade ou que configure violação ao núcleo essencial dos direitos da personalidade.

5. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 78-B da Lei nº 10.233/2001.

6. Fixação da seguinte tese de julgamento: “Os processos administrativos sancionadores instaurados por agências reguladoras contra concessionárias de serviço público devem obedecer ao princípio da publicidade durante toda a sua tramitação, ressalvados eventuais atos que se enquadrem nas hipóteses de sigilo previstas em lei e na Constituição”. [Grifou-se]

No caso em apreciação, eventual proteção implicaria prejuízo ao direito público à informação. Tal raciocínio não escapou à percepção do órgão ministerial (fl. 1294), ao pontuar que o tema é de enorme importância no contexto das contas públicas estaduais, o que “induz à preservação da publicidade dos autos como forma de promover o controle social e a transparência, sem apresentar riscos a linhas de atuação e estratégias processuais do Estado”.

Também à **Procuradoria-Geral do Estado** foi **determinada no subitem 2.2.2** a apresentação de posicionamento jurídico a respeito da possível responsabilização subsidiária do Tesouro Estadual pelos débitos da INVESC, bem como de sua possível responsabilização pelo capital social não integralizado da estatal (incluindo a SCPar S.A.), abordando também a questão da possível prescrição da pretensão dos credores nesse sentido, além de eventuais medidas jurídicas/administrativas preventivas cabíveis, se for o caso, com vistas a mitigar tais riscos, a teor do disposto no art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com a resposta encaminhada por meio da Informação n. 34/2022 (fls. 1004-1007), a PGE ressalta que no âmbito dos processos judiciais e administrativos a única questão judicial enfrentada pelo órgão, relacionada à possível responsabilização direta ou indireta do Estado de Santa Catarina pelas debêntures da INVESC, diz respeito às tentativas de compensações tributárias legalmente autorizadas com créditos de ICMS, diante do disposto no art. 8º da Lei estadual n. 9.940/1995 e nos arts. 6º e 13 da Lei estadual n. 17.302/2017.

Outros possíveis riscos de responsabilização, ainda segundo a PGE, seriam analisados à medida em que fossem veiculados judicialmente por potenciais interessados ou constituíssem objeto de consultas jurídicas devidamente instruídas e formuladas por autoridades legitimadas em conformidade com o Decreto n. 724/2007.

Os arts. 6º e 13 da Lei estadual n. 17.302/2017 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 5.882, no Supremo Tribunal Federal, os quais foram suspensos em 15.2.2018, até que sobreviesse o julgamento de mérito da ação. O julgamento definitivo ocorreu em 17.5.2022, ocasião em que o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade material e formal do art. 6º e, por arrastamento, do art. 13, ambos da Lei estadual n. 17.302/2017.

A referida decisão ainda não transitou em julgado, pois pendentes os julgamentos de dois embargos declaratórios opostos pelas debenturistas Baumann Indústria e Comércio de Aços Ltda. e Angeloni & Cia. Ltda., em que ambas pretendem a modulação dos efeitos da decisão para validar compensações requeridas antes da concessão da medida liminar que suspendera os dispositivos legais apontados.

Segundo sustenta a PGE (fls. 1006-1007), os fundamentos que ensejaram a declaração de inconstitucionalidade material da compensação prevista no art. 6º da Lei estadual n. 17.302/2017, na ADI n. 5.882 pelo STF, também seriam aplicáveis à compensação prevista no art. 8º da Lei estadual n. 9.940/1995. Como já pontuado anteriormente, a constitucionalidade do art. 8º da Lei estadual n. 9.940/1995 é objeto do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, nos autos da Ação Declaratória n. 0016670-21.2011.8.24.0023, em que a A. Angeloni & Cia. Ltda. pretende ver reconhecido o direito à compensação de debêntures emitidas pela INVESC com tributos estaduais.

Tal circunstância, reforça a importância de se acompanhar os desdobramentos do mencionado Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade.

Na perspectiva dos auditores (fls. 1272-1273), se, por um lado, os esclarecimentos e os documentos fornecidos não atendem plenamente ao disposto no subitem 2.2.2 da Decisão n. 160/2022, de outro, reconhecem que “[a] resposta ‘integral’ é por demais complexa pois há ações jurídicas em curso e que

são tratadas nos autos, bem como a real possibilidade de outras [...]”, citando os documentos de fls. 1037-1040.

Ao considerarem as vultosas importâncias envolvidas, a complexidade da matéria e os argumentos da PGE sobre a hipótese de inviabilidade ou vulnerabilidade das estratégias processuais, os auditores (fls. 1273-1274) sugerem que a resposta da PGE seja considerada adequada. Porém, da mesma forma que em relação ao subitem anterior (2.2.1), propõem a constituição de autos apartados (processo de acompanhamento – ACO), tornando-o peça sigilosa, tratada em sessão extraordinária, dada a imprescindibilidade para a segurança do Estado devido aos vultosos recursos monetários das ações.

Além disso, propõem que a PGE informe ao Tribunal de Contas, a cada 180 dias, sobre o posicionamento jurídico a respeito da possível responsabilização subsidiária do Tesouro Estadual pelos débitos da INVESC, bem como de sua possível responsabilização pelo capital social não integralizado da estatal (incluindo a SCPar Participações e Parcerias S.A.).

Ao longo da instrução destes autos, o órgão ministerial tem alertado para a possibilidade de o Estado de Santa Catarina vir a ser responsabilizado pela dívida, para além das ações da CELESC (penhoradas nos autos da Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023) e potenciais compensações tributárias por empresas contribuintes de ICMS, considerando que as debêntures da INVESC já representam o segundo maior passivo contingente constante no Anexo de Riscos Fiscais da LDO estadual em relação ao exercício de 2022 (Lei estadual n. 18.170/2021, Anexo II), ficando atrás apenas das demandas judiciais.

Conquanto a INVESC seja empresa constituída na forma de sociedade de economia mista (sociedade anônima) e como tal possuir patrimônio próprio e regime jurídico de direito privado e, assim, responsabilidade patrimonial limitada à integralização do seu capital social, a discussão acerca da responsabilização subsidiária não é pacífica. Apesar da revogação do art. 242 da Lei n. 6.404/1976 – que previa a responsabilidade subsidiária da pessoa jurídica controladora da S.A. – existem fortes argumentos favoráveis à responsabilização subsidiária do ente estatal instituidor quando o patrimônio da entidade não for suficiente para solver os débitos dos credores.

Especificamente sobre o patrimônio do Estado diretamente vinculado à INVESC, o órgão ministerial (fls. 846-849) externa preocupação com a não integralização do seu capital social, com amparo no apontamento feito pela própria diretora da estatal, ainda em 10.4.2018, em e-mail encaminhado à JUCESC. As demonstrações financeiras intermediárias da estatal com data de 30.6.2021, evidenciavam a transferência de ações da INVESC pertencentes à CODESC (liquidada) para a SCpar S.A. (processo de transferência de ações documentado nos autos do processo n. SEF 10.488/2020) e de acordo com consulta aos dados registrais atualizados da INVESC na JUCESC, atualização do capital social integralizado da estatal para apenas R\$ 82.447.000,00 (fl. 99 do Processo n. SEF 3.366/2021).

Reforça essa convicção o fato de que no processo de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023, decorrente da ação movida pela agente fiduciária Planner em face da unidade gestora, pode-se extrair não apenas a possibilidade de responsabilização do Estado diante das tentativas de compensações tributárias legalmente autorizadas com créditos de ICMS, vez que a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – PREVI, detentora de 70% das debêntures da INVESC, também pretende naquela ação o reconhecimento da responsabilidade subsidiária do Estado ante a suposta insolvência da estatal.

A propósito dessa discussão, importante anotar que está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário RE 1.249.945 (concluso ao relator desde 18.10.2022), no qual se reconheceu a repercussão geral para verificar a possibilidade de empresas estatais se submeterem ao regime de falência e recuperação judicial da Lei federal n. 11.101/2005, considerando, inclusive, o impacto financeiro nas contas públicas resultante da exclusão das empresas estatais do regime falimentar, notadamente devido à responsabilidade subsidiária do Poder Público pelas dívidas contraídas pelas entidades administrativas.

No presente feito, já se assentou que as compensações autorizadas pela Lei estadual n. 17.302/2017 podem impactar negativamente os cofres públicos estaduais. Por outro lado, pelo que emerge da manifestação da PGE (fl. 1007), é possível perceber que aquele órgão está atento às consequências da declaração de inconstitucionalidade e à necessidade de adotar mecanismos

processuais plausíveis de defesa do Estado. Tanto que destaca que “a formalização de análise antecipada de entendimentos jurídicos que possam, em tese, ser veiculadas judicialmente em desfavor do Estado de Santa Catarina pode inviabilizar e/ou vulnerar estratégias processuais”.

Exigir da PGE a realização de estudos jurídicos aprofundados sobre o risco fiscal de eventual responsabilização subsidiária, a fim de permitir ao Estado traçar estratégias efetivas para resguardar suas finanças públicas, já faz parte da natureza daquela Procuradoria, repita-se, órgão de defesa do Estado, que no âmbito de suas estratégias de atuação avalia os riscos e as consequências das decisões para os cofres públicos.

Diante disso, tendo em vista as informações constantes dos autos, é forçoso concluir pelo **cumprimento dos principais elementos contidos na determinação efetuada no subitem 2.2.2 da Decisão n. 160/2022**, em que pesem os posicionamentos dos auditores e do órgão ministerial no sentido do prosseguimento do feito.

Do mesmo modo que no item anteriormente abordado, não se pode perder de vista que já houve duas deliberações deste Tribunal de Contas, sendo que insistir na continuidade das determinações não parece ser o melhor caminho, pois apenas se prolongará um processo autuado em 2015, sem que se tenha garantias de que a continuidade significará efetividade da fiscalização.

Também aqui não se mostra necessário o acolhimento da sugestão da DEC para inclusão de sigilo sobre a matéria auditada, pelos fundamentos já expendidos.

Por fim, a **determinação constante do subitem 2.2.3** da Decisão n. 160/2022 se dirige à **Secretaria de Estado da Fazenda** e à **Diretoria Executiva da INVESC**, na pessoa do seu atual Diretor-Presidente, para que encaminhem a relação atualizada dos titulares das debêntures emitidas pela INVESC, com vistas ao mapeamento completo dos títulos e da sequência das cessões, e que esclareçam se houve a realização de compensações tributárias fundadas na Lei estadual n. 9.940/1995, informando, em caso positivo, quais os valores e os títulos envolvidos.

Conforme se infere do Ofício INVESC n. 13/2020 (fls. 704-706), em duas ocasiões foram expedidas notificações extrajudiciais pela estatal para que a

Planner Corretora de Valores S.A. fornecesse a relação dos titulares das debêntures, sem que se obtivesse êxito (fls. 677-678 e 692-693). Tendo em vista o não atendimento da agente fiduciária Planner no fornecimento da relação dos titulares das debêntures, a INVESC, por orientação da PGE, também oficiou a Comissão de Valores Imobiliários - CVM quanto ao descumprimento da obrigação contida nos arts. 11, inciso XVIII, e 15, § 3º, da Instrução Normativa n. 583, que obriga o agente fiduciário a manter atualizada a relação dos titulares dos valores mobiliários e de seus endereços, além de dispor destas informações atualizadas na sua página na rede mundial de computadores.

Embora a PGE tenha sugerido o ajuizamento de ação judicial para obrigação de fazer, a INVESC entendeu por aguardar o posicionamento da CVM (fls. 686-691). Tal posicionamento não restou ventilado na resposta da INVESC frente à Decisão n. 160/2022. No entanto, em consulta ao Processo SEF n. 00001723/2020 (fls. 1251-1252), os auditores (fls. 1276-1277) constataram que a CVM conclui que a Planner não descumpriu qualquer norma, porém, registra que a INVESC não cumpriu com suas obrigações previstas no art. 18 da Instrução CVM n. 583/2016, por não manter escriturador contratado ou livro de debenturistas atualizado e, por consequência, não fornecer a relação atualizada dos titulares dos valores mobiliários ao agente fiduciário.

Os auditores (fls. 1276-1277) demonstram que a CVM oficiou a INVESC em 26.11.2021, mas o documento somente foi acostado ao Processo SEF em 14.3.2023, ou seja, após a manifestação protocolada em face da Decisão n. 160/2022.

Ainda que reconhecendo os esforços da INVESC no sentido do mapeamento completo dos debenturistas, entendem os auditores ter sido parcialmente atendida a determinação do item 2.2.3 da referida decisão, sugerindo a alteração da determinação a fim de abarcar a contratação, pela INVESC, de organização custodiante das debêntures emitidas pela Companhia, bem como a relação atualizada dos seus titulares visando ao mapeamento completo dos títulos e da sequência das cessões, devendo o seu cumprimento ser avaliado por meio de procedimento de acompanhamento, juntamente com o item 2.2.1 da Decisão n. 160/2022.

Extrai-se do Ofício INVESC n. 14/2022 (fl. 1018), encaminhado conjuntamente pelo então Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Paulo Eli, e o ex-Presidente da INVESC, Sr. Luciano da Silva Espíndola, que não se obteve informações acerca da relação de debenturistas participantes de assembleia convocada à época (setembro de 2022), embora conste o envio da última versão “atualizada” do livro de debenturistas da INVESC (fls. 1035-1036).

A comparação entre o teor da lista enviada pelos gestores e o da lista anterior permite identificar atualizações quanto à transmissão dos títulos. Como apontado pelo Ministério Público de Contas (fl. 1307) em sua minuciosa análise, das 100 debêntures pertencentes à Caixa de Previdência Complementar do Banco da Amazônia, consta, na nova tabela, que uma foi vendida para a empresa DLT Logística e Transportes Ltda. e 36 para a empresa KR Investimentos Ltda., sendo que, destas, 6 foram posteriormente vendidas para Inecel Metalúrgica Ltda. e 2 para Expresso Já Ltda. Desse modo, restariam 63 debêntures com a Caixa de Previdência Complementar do Banco da Amazônia.

Destaca o órgão ministerial, ainda, que as 139 debêntures pertencentes à Sra. Maria de Lourdes Torres Assunção teriam sido vendidas para o Sr. Walter Appel. Ademais, das 36 debêntures pertencentes à MTR Transportes Ltda. (atual VZ Transportes EIRELI), observa que apenas 6 remanesceram com a referida empresa, tendo outras 30 sido adquiridas pelo Sr. João Antônio Calegário Vieira.

Digno de nota, também, o registro feito pelo órgão ministerial (fls. 1307-1308) de que na lista mais atualizada da INVESC constam 5 debêntures ainda pertencentes à Pelotas Participações S/A, enquanto na lista de 2021 (fls. 149-151 do Processo n. SEF-1723/2020) estas 5 debêntures pertenceriam à empresa Bonet Madeiras e Papéis Ltda. Como se não bastasse, na lista apresentada pela unidade gestora não aparecem algumas empresas autoras de ações judiciais nas quais pleiteiam compensação de títulos da INVESC com ICMS devido.

No tocante à consulta ao Processo n. SEF 1723/2020, feita pelos auditores (fls. 1251-1252), que constataram que a Comissão de Valores Mobiliários atestou o descumprimento, por parte da INVESC, do dever de manter escriturador contratado para manter o livro de debenturistas atualizado, em desacordo com as normas de regência, o órgão ministerial (fls. 1309-1310)

pontuou que embora haja em curso procedimento de contratação de escriturador para retomar o mapeamento das debêntures (Processo n. SEF 1726/2021), iniciado em fevereiro de 2021, este ainda se encontra em fase inicial.

A situação examinada revela que a determinação para envio da lista atualizada de debenturistas ainda carece de cumprimento integral, dado que a encaminhada não permite aferir efetivamente e com a segurança necessária os atuais detentores das debêntures.

Contudo, ponderando que o cumprimento da determinação em exame também está na dependência da contratação do agente escriturador, aliado ao fato de haver procedimento de contratação em curso pela unidade gestora, entende-se que o melhor caminho é não postergar o presente processo, em prejuízo da celeridade que o caso demanda, acolhendo a sugestão dos auditores e do órgão ministerial no sentido de considerar **parcialmente cumprida a determinação contida no subitem 2.2.3 da Decisão n. 160/2022**, contudo, **sem a necessidade de reiteração**.

Não é demais registrar que a auditoria levada a cabo pela diretoria técnica já cumpriu grande parte de seu papel e no momento oportuno, pois, conforme ressaltado no relatório preliminar (fl. 6), os seus objetivos estariam alcançados com a resposta para três questões:

- 1) Nos últimos dois anos, os administradores agiram de acordo com a previsão estatutária, para que a estatal cumpra com sua missão institucional?
- 2) Nos últimos dois anos, os conselhos de administração e fiscal da estatal exerceram regularmente suas missões legais e estatutárias?
- 3) A estatal possui adequada estrutura de pessoal e patrimonial para exercer sua missão conforme previsto em seu estatuto social?

As respostas às questões acima foram todas negativas (fls. 13-15), concluindo os auditores (fl. 16) no seguinte sentido:

Ressalta-se que o Conselho de Administração da estatal sempre teve um representante do Governo do Estado, mormente o Secretário de Estado da Fazenda, ao que se pode concluir que a emissão das debentures foi um ato de vontade do próprio ente federativo e não propriamente da estatal ora auditada. Corrobora essa afirmação o fato de que os recursos arrecadados com a emissão dos referidos "papeis" foram integralmente repassados ao Estado de Santa Catarina, sem que esse formalizasse obrigação em devolver/restituir tais recursos e/ou pagar diretamente os credores.

Por todo o exposto, percebe-se que a emissão das tais debentures foi uma operação esdrúxula, onde o Estado institui uma estatal para exercer apenas uma operação de captação de recursos com emissão de debentures e, uma vez obtidos os recursos pela estatal, estes são repassados ao Estado e a estatal fica sem estrutura e sem recursos para pagar a obrigação firmada em seu nome, e assim se passam vinte

anos sem que a obrigação seja adimplida, formando um passivo bilionário que hoje está em aproximadamente em R\$ 6 bilhões de reais.

Nessa linha, resta evidente que é o Estado de Santa Catarina o devedor e responsável por adimplir os credores da INVESC ao que deve adotar, imediatamente, todas as medidas jurídicas e/ou administrativas possíveis para evitar o acelerado aumento do já bilionário passivo, conforme referido.

Como se vê, a auditoria inicialmente planejada e executada trilhou caminhos para além daqueles vislumbrados nas questões formuladas, dadas as informações que foram surgindo no decorrer de sua execução, situação que motiva a área técnica e o órgão ministerial a postularem pela continuidade do processo de fiscalização, seja neste feito ou em processo apartado.

Ocorre que não se pode desconsiderar a escassa efetividade de prosseguir nestes autos insistindo em determinações para a PGE apresentar posicionamentos institucionais sobre a existência de teses jurídicas e a viabilidade processual em se pugnar pela invalidação ou revisão dos critérios de atualização das debêntures emitidas pela INVESC, ou ainda posicionamentos jurídicos a respeito da possível responsabilização subsidiária do Tesouro Estadual pelos débitos da estatal, bem como de sua possível responsabilização pelo capital social não integralizado daquela sociedade de economia mista.

Do mesmo modo, insistir com determinações à Secretaria de Estado da Fazenda – SEF e à Diretoria Executiva da INVESC para que apresentem a contratação, pela estatal, de organização custodiante das debêntures emitidas, bem como a relação atualizada dos seus titulares visando o mapeamento completo dos títulos e da sequência das cessões, não parece uma escolha eficiente, dado que as informações certamente se alterarão com o passar do tempo e, conseqüentemente, as respostas sempre estarão desatualizadas.

É fundamental ressaltar que, passadas mais de duas décadas de sua criação, a estatal auditada teve sua extinção autorizada por lei, apenas não sendo concluída sua liquidação, presumivelmente, pela gigantesca dívida acumulada (ao final de 2016, mais de R\$ 6 bilhões de reais) e sem qualquer possibilidade factível de honrar o pagamento a curto prazo. O excelente trabalho feito pela equipe de auditoria evidenciou que a criação da INVESC representou nada mais do que um artifício para a captação de receita no mercado por meio de emissão de debêntures, sendo que em nenhum momento teve atuação real como empresa constituída. Trata-se de um “esqueleto”, que por anos expõe a risco o equilíbrio das contas do Estado.

O Estado de Santa Catarina teve a iniciativa de criar a INVESC e o problema ora examinado. Não resta outra conclusão senão a de que foi o Estado catarinense quem criou a caótica situação, quem se beneficiou dos recursos e o verdadeiro responsável. O que será feito para evitar possível dano ao erário com a dívida bilionária? Caso venha a se confirmar o prejuízo, quem serão os responsáveis? Essas indagações não serão respondidas com as determinações que a área técnica e o órgão ministerial pretendem reiterar.

Nesse contexto, entende-se que toda a atenção do Tribunal de Contas deve se voltar para as deliberações definitivas nos processos judiciais em curso que envolvem as debêntures da INVESC, especialmente a Ação de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023, a Ação Declaratória n. 0016670-21.2011.8.24.0023, o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 5.882 e o Recurso Extraordinário RE 1.249.945, todos mencionados no decorrer deste voto.

Diante das ponderações feitas, este relator chama a atenção para a necessidade de encerramento da análise do cumprimento das determinações exaradas na Decisão n. 160/2022 e para acompanhamento dos mencionados processos judiciais até as deliberações definitivas para posterior adoção de providências por parte deste Tribunal de Contas, seja por meio de nova auditoria futura, inspeção ou diligências que a diretoria técnica entender necessárias, especificamente para apurar eventual dano ao erário e os respectivos responsáveis.

É prudente e recomendável que o Tribunal se posicione somente após o Poder Judiciário, o que tornará sua atuação mais efetiva e eficiente, considerando o lapso temporal transcorrido desde a auditoria (2015), a complexidade da matéria envolvida, o caráter dinâmico das questões abordadas (que se modificam no tempo) e que serão impactadas pelas decisões judiciais, aliado ao fato de que o presente feito já cumpriu o seu papel (a teor das indagações que se pretendia responder).

III - VOTO

Ante o exposto, estando os autos instruídos na forma regimental, submeto ao egrégio Plenário a seguinte proposta de voto:

@RLA 15/00409038 – MA

1. Conhecer do Relatório n. DEC 35/2023, que trata de auditoria de regularidade de registros contábeis e execução orçamentária realizada na sociedade de economia mista Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. – INVESC, com o objetivo de analisar a gestão do patrimônio da empresa de acordo com o seu objeto estatutário.

2. Considerar cumpridas as determinações contidas no **item 2.1 e nos subitens 2.2.1 e 2.2.2 da Decisão n. 160/2022.**

3. Considerar parcialmente cumprida a determinação contida no **subitem 2.2.3 da Decisão n. 160/2022, sem a necessidade de reiteração**, pelos fundamentos expostos no voto.

4. Dispensar o acompanhamento das determinações contidas nos **subitens 2.2.1 e 2.2.2 da Decisão n. 160/2022**, pelos fundamentos expostos no voto.

5. Autorizar a DEC para que monitore as deliberações definitivas nos processos judiciais que envolvem as debêntures da INVESC, especialmente a Ação de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023, a Ação Declaratória n. 0016670-21.2011.8.24.0023, o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 5.882 e o Recurso Extraordinário RE 1.249.945, e que após as decisões transitadas em julgado avalie a possibilidade de realizar nova auditoria, inspeção ou diligências que entender necessárias, especificamente para apurar eventual dano ao erário e os respectivos responsáveis.

6. Determinar o arquivamento dos autos.

7. Dar ciência da decisão e do voto que a fundamenta ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, ao Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ao Sr. Secretário de Estado da Fazenda, ao Sr. Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina e ao Presidente e demais membros do Conselho de Administração da INVESC.

Gabinete, em 23 de novembro de 2023.

Cleber Muniz Gavi
 Conselheiro Substituto
 Relator

Processo n.: @RLA 15/00409038

Assunto: Auditoria sobre a gestão do patrimônio, em especial identificar se as obrigações fiscais e previdenciárias estão sendo regularmente adimplidas e se os bens e direitos estão devidamente geridos de acordo com o objeto estatutário

Responsáveis: André Luiz Von Knoblauch, Augusto Puhí Piazza, Márcio Luiz Fogaça Vicari e Cleverson Siewert

Unidade Gestora: Santa Catarina Participação e Investimentos S.A. - INVESC

Unidade Técnica: DEC

Decisão n.: 336/2024

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro nos arts. 59 e 113 da Constituição Estadual e 1º da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, decide:

1. Conhecer do **Relatório DEC/CEEC-I/Div.2 n. 35/2023**, que trata de auditoria de regularidade de registros contábeis e execução orçamentária realizada na sociedade de economia mista Santa Catarina Participações e Investimentos S.A. – INVESC -, com o objetivo de analisar a gestão do patrimônio da empresa de acordo com o seu objeto estatutário.

2. Considerar **cumpridas** as determinações contidas no item 2.1 e nos subitens 2.2.1 e 2.2.2 da Decisão n. 160/2022.

3. Considerar **parcialmente cumprida** a determinação contida no subitem 2.2.3 da Decisão n. 160/2022, sem a necessidade de reiteração, pelos fundamentos expostos no Relatório do Relator.

4. Dispensar o acompanhamento das determinações contidas nos subitens 2.2.1 e 2.2.2 da Decisão n. 160/2022, pelos fundamentos expostos no Relatório do Relator.

5. Autorizar a Diretoria de Empresas e Entidades Congêneres - DEC – deste Tribunal que monitore as deliberações definitivas nos processos judiciais que envolvem as debêntures da INVESC, especialmente a Ação de Execução n. 0005707-37.2000.8.24.0023, a Ação Declaratória n. 0016670-21.2011.8.24.0023, o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade n. 5030516-06.2022.8.24.0000, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI n. 5.882 e o Recurso Extraordinário RE 1.249.945, e que após as decisões transitadas em julgado avalie a possibilidade de realizar nova auditoria, inspeção ou diligências que entender necessárias, especificamente para apurar eventual dano ao erário e os respectivos responsáveis.

6. Dar ciência desta Decisão, bem como do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, ao Exmo. Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, ao Exmo. Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, ao Sr. Secretário de Estado da Fazenda, ao Sr. Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina e ao Presidente e demais membros do Conselho de Administração da INVESC.

7. Determinar o arquivamento dos autos.

Ata n.: 6/2024

Data da Sessão: 28/02/2024 - Ordinária - Virtual

Especificação do quórum: Herneus João De Nadal, José Nei Alberton Ascari, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Wilson Rogério Wan-Dall, Luiz Roberto Herbst, Luiz Eduardo Cherem e Aderson Flores

Conselheiro que alegou impedimento: Aderson Flores

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

Conselheiros-Substitutos presentes: Gerson dos Santos Sicca, Cleber Muniz Gavi e Sabrina Nunes locken

HERNEUS JOÃO DE NADAL
Presidente

CLEBER MUNIZ GAVI
Relator

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