



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
ESTADO DO PARÁ**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ**, vem, através do Procurador de Contas que esta subscreve, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art. 11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

**REPRESENTAÇÃO**

cuja representação passiva adequada deve recair sobre a **Secretaria de Planejamento do Estado do Pará (SEAD)**, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**I. DOS FATOS.**

O tema convênios carece de substancial atenção por parte do controle externo, tendo em vista o elevado volume de recursos estaduais que são repassados por intermédio da celebração desses instrumentos, bem como sua relevante importância na execução de diversas políticas públicas.

Apenas em 2016, e levando em consideração somente as transferências às entidades de direito privado, cerca de **710 milhões** de reais foram transferidos a título de convênio<sup>1</sup>. Contabilizando os repasses voluntários aos municípios, certamente essa quantia **passará da casa do bilhão de reais.**

Tradicionalmente, o enfoque se concentrava apenas na documentação apresentada das avenças por parte dos convenientes, tendo em vista as inúmeras irregularidades identificadas na consecução dos objetos conveniais. Entrementes, tem-se verificado que parte dos problemas verificados na execução dos convênios têm sua gênese em deficiências nos procedimentos adotados pelos próprios **órgãos concedentes.**

Neste diapasão, o Ministério Público de Contas, no exercício de seus misteres constitucionais, notadamente na atuação fiscalizatória junto aos procedimentos relativos às prestações de contas provenientes de convênios celebrados entre a Administração Estadual e entidades públicas e privadas, tem constatado inúmeras falhas quanto à análise dos projetos e posterior fiscalização – por parte dos órgãos concedentes – dos recursos repassados.

Dentre a gama de irregularidades que podem ser atribuídas à conta dos órgãos concedentes, são corriqueiras: **i)** debilidade técnica na definição das diretrizes e procedimentos operacionais para implementação do convênio; **ii)** aprovação de planos de trabalhos defectivos; **iii)** desobediência ao cronograma de repasse dos recursos pactuados; **iv)** inexistência de atos normativos internos aptos a orientar os procedimentos de celebração de convênios; **v)** não acompanhamento da execução do objeto conveniado; **vi)** não verificação de Anotação de

---

<sup>1</sup> Aqui referenciaremos genericamente como convênio todas as modalidades de transferência voluntária, de modo a englobar tanto as figuras previstas na Lei Federal 13.019/14, quanto outras equivalentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Responsabilidade Técnica – ART, nas hipóteses de obras de engenharia; **vii)** não expedição ou deficiência na produção de laudo técnico conclusivo, instrumento apto a demonstrar a consecução do objeto; **viii)** falta de transparência dos dados de transferências voluntárias realizadas durante o exercício financeiro, **ix)** inexistência de aprovação jurídica dos convênios pela advocacia pública de Estado.

Das irregularidades apontadas, concentraremos nossas atenções nos graves e reiterados problemas na fiscalização quanto ao atingimento das finalidades dos ajustes, pois limitam, sobretudo, o exercício do controle externo na prestação de contas de verbas estaduais repassadas a título de repasse voluntário. Também nos debruçaremos sobre a falta de transparência social dos recursos públicos repassados, e, ainda, da necessidade de crivo jurídico sobre os instrumentos de repasse pela advocacia pública de estado.

Como já visto, os órgãos e entidades públicas estaduais movimentam a cada ano bilionário volume de recursos a título de transferências voluntárias, descortinando-se candente a necessidade de estarem munidos de capacidade técnica e fiscalizatória adequada, a fim de garantir a boa aplicação dos recursos estaduais repassados a título convencional. Além disso, o dispêndio de bilhões de reais deve ser precedido de análise jurídica autônoma e independente da advocacia pública.

Anote-se, ainda, que a correição da conduta administrativa por intermédio do presente processo de representação é medida de economia e inteligência processual. Com efeito, esperar que os atos de fiscalização só sejam objeto de avaliação quando do exame das prestações de contas dos convênios ou anuais é, além de contraproducente, verdadeira homenagem à ineficácia do controle externo, já que não havendo fiscalização efetiva, o prejuízo aos cofres públicos já estará consagrado.

Como se sabe, o controle externo **é bem mais efetivo quando atua preventivamente, já que depois de efetivado o prejuízo a via de recomposição é muito mais difícil, quando não impossível.**

Nesse diapasão, impõe-se atitude expedita dos órgãos de controle externo na raiz do problema, já fazendo por determinar de forma concentrada às



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

autoridades responsáveis pelas fiscalizações de convênios e outros ajustes congêneres, a obediência de efetiva fiscalização, especialmente com os olhos mirados nos entendimentos do TCE nesta matéria.

Realmente, em tempos de massificação das relações jurídicas, e de penetração financeira do Estado por todas as vertentes da vida em sociedade, tentar resolver o imbróglio da aplicação equivocada da lei de forma difusa e multifária, isto é, no bojo de cada processo de cada prestação de contas, depõe contra a própria necessidade do Estado em dar resposta adequada aos casos submetidos ao seu exame.

A presente Representação é oportunidade de resolver o problema em seu nascedouro: junto aos órgãos concedentes de verbas voluntárias, evitando-se incontáveis prejuízos ao erário. Trata-se de nítido instrumento de controle preventivo, e por isso, muito mais efetivo que o repressivo.

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é corrigir a conduta administrativa, compatibilizando-a com a lei e jurisprudência do TCE, de modo que os atos de fiscalização de ajustes referentes à transferência de verbas voluntárias, notadamente o laudo conclusivo, sejam produzidos, já prima facie e em sua gênese, em perfeita regularidade. Pleiteia-se, outrossim, maior transparência das verbas repassadas de modo que se estimule um efetivo controle social sobre o dinheiro repassado.

O tratamento da questão deve se dar, portanto, de forma molecular, e não atomística, como vem ocorrendo. Só assim restará garantida a observância à legalidade e preservação dos recursos públicos.

Eis os fatos, expostos em aligeirada síntese.

Passemos ao cotejo jurídico.

## **II. DO DIREITO.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.**

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação, é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

**“Denúncias e Representações**

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

**II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;**

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que *“Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.”*

Embora o artigo 230 só se refira às denúncias julgadas procedentes, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 *“Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.”*

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que a conduta administrativa impugnada diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (**fiscalização de convênios**). De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

**Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.**

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é provocar a exata conduta administrativa, de modo que os órgãos repassadores de verba a título convenial bem exerçam o acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos conveniados, e curando, dessa forma, pela boa aplicação dos recursos públicos estaduais.

Por fim, os dispositivos normativos frequentemente desobedecidos são os art. 116 da Lei 8.666/93, os arts. 59 e 61 da Lei 13.019/14 e a Resolução TCE 13.989/95.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**B. DA LEGITIMIDADE PASSIVA.**

Para fins de melhor controle dos resultados práticos advindos da procedência de representações que possuam caráter marcadamente genérico, isto é, com a aptidão a afetar todas as unidades jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas da União, a Corte de Contas Federal desenvolveu o conceito de “órgãos gestores superiores (OGSs)” que podem ser definidos como aqueles com poder de centralizar as decisões sobre determinado assunto no âmbito da Administração Pública Federal (APF), normatizando e espraiando os procedimentos necessários e cobrando os resultados definidos dentro de cada Poder da República.

Não nos deixa mentir sobre o entendimento do TCU acerca do assunto o trecho a seguir, destacado do Acórdão 2.859/2013 Plenário:

“20. Por fim, considerando que o fato atinge toda a APF (Administração Pública Federal), a proposição de providências estruturantes deve ser endereçada aos órgãos governantes superiores (OGS"s) da área, termo inicialmente talhado no Acórdão 2.308/2010-P, em referência específica à área de tecnologia da informação, mas que pode ser facilmente estendido para a área de logística como um todo.

21. Em analogia ao conceito insculpido nos Acórdãos 2.308/2010-P e 1.145/2011-P, pode-se dizer que os OGS"s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF. No presente caso, podem ser considerados os seguintes”

Assim, ao invés da representação ser endereçada em face de todas as unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas, o que, certamente, se transformaria em grande obstáculo para a efetividade e controle das imanações advindas da Corte de Contas, o TCU desenvolveu jurisprudência no sentido de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

bastar, nessas situações, a assinalação dos órgãos gestores superiores de cada poder e de cada órgão constitucional autônomo.

Tais lições podem ser perfeitamente trazidas para o âmbito da atuação do TCE/PA e da administração pública estadual (APE), forte na premissa que o processo deve ter como missão servir e se adequar ao direito material.

De fato, em representações como esta, hábil a trazer repercussão no seio das unidades jurisdicionadas no âmbito do Poder Executivo, melhor será que o Tribunal de Contas do Pará, ao invés de exigir o endereçamento da petição inicial em face de cada uma dos órgãos e entidades da administração indireta que compõe a administração pública estadual, se limite a eleger o órgão de governança superior da matéria tratada nos autos.

Pegando por empréstimo esta valiosa jurisprudência do TCU é que elencamos a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN) como órgão de governança superior da administração pública estadual (APE) que julgamos ter atuação pertinente e superior ao objeto da representação, devendo ser notificado através de seu respectivos responsável.

Assim se concluiu com fulcro na competência atribuída à SEPLAN para promover a coordenação geral, a orientação normativa e a supervisão técnica, financeira, contábil, operacional e patrimonial **das prestações de contas da administração pública estadual**, devendo, inclusive, segundo o art. 2º de seu Regimento Interno<sup>2</sup>, gerenciar a execução dessas atividades quando executadas pelos outros poderes do Estado, fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. (combinação dos inciso X e XII do Regimento Interno da SEPLAN).

Ora, sendo os laudos de fiscalização espécie de atividade administrativa inserida no bojo dos processos de prestações de contas de repasses voluntários, nos parece que é a SEPLAN quem, dentro do limite de suas atribuições, pode angularizar mais adequadamente a relação jurídica processual, até mesmo

---

<sup>2</sup> Decreto 1.437/2004





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

por ser ela uma das maiores concedentes de repasses voluntários, gestora que é do Fundo de Desenvolvimento Estadual. Reforça a atribuição da SEPLAN o fato de, em âmbito federal, caber primordialmente ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a gerência desta matéria no âmbito da administração pública federal. Órgãos congêneres que são, parecem que comungam de igual missão neste tema.

Aqui cabe trazer à colação o conceito de representação adequada extraída da doutrina do processo, que entende como adequada a representação quando a parte que figura na demanda de controle externo apresenta as melhores condições para desenvolver as faculdades processuais a ela inerentes, sempre tendo como enfoque o objeto fático e jurídico afirmado na discussão jurídica.

Em português simples: elege-se alguém capaz de exercer em sua plenitude todas as posições processuais exigíveis, de modo que atue em nome de toda a APE.

**C. DA INDISPENSÁVEL CAPACIDADE DE EXERCÍCIO DO DEVER FISCALIZATÓRIO PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS.**

Diariamente, os veículos midiáticos noticiam inúmeras irregularidades nas celebrações de convênios entre entes públicos ou entre estes e entidades privadas. A malversação dos recursos públicos convencionais vão desde o seu completo desvio, à execução em moldes diversos daqueles estabelecidos no plano de trabalho.

Não é raro perceber casos embaraçosos na gestão pelos convenientes de verbas públicas convencionais, onde nefastas práticas parecem ter se incrustado pelos recebedores dos valores, tal qual um carcinoma que, paulatinamente, suga a vitalidade de seu hospedeiro, exaurindo-o até fazê-lo tombar sem vida.

Possíveis conchavos espúrios com objetivo de pilhar os cofres públicos vêm sendo rotineiramente descortinados pela mídia, justiça e controle



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

externo, e os ajustes convenientes têm sido poderosa arma na consecução desse abjeto propósito.

Um retrato dessa perspectiva foi pincelado, com maestria, por Marlon Reis, quando se propôs a gerar a obra “O Nobre Deputado”<sup>3</sup>. Na obra, **baseada numa série de depoimentos reais dados sob a condição de sigilo**, Marlon Reis narra uma série de desventuras ímprobas que partem desde violações ao orçamento à licitações desvirtuadas em sua gênese.

O autor desnuda as ações que culminam com campanhas políticas vitoriosas e transcreve relatos chocantes da rapinagem sofrida pelas verbas públicas, **dedicando um capítulo específico para tratar da verdadeira encenação que às vezes motiva as transferências de recursos públicos a título conveniente**.

Para melhor compreensão desse contexto fático sobre o qual se executam convênios, tomaremos de empréstimo trechos do livro. Nesse sentido, o autor apresenta a celebração de convênios como uma das modalidades de desvio de verbas públicas.

“Para acessar os recursos que não chegam a nós por meio das emendas parlamentares, temos algumas cartas na manga. Uma dessas cartas – possivelmente o ás – **é o uso que fazemos dos chamados convênios**. Trata-se, basicamente, de destinar dinheiro público para entidades e prestadores de serviço. Em boa parte das vezes, esses destinatários nem existem; nas outras, nunca recebem a totalidade dos recursos que lhes cabia.”

Em seguida, o autor demonstra a forma empreendida para direcionar os recursos:

“Depois que o prefeito ou a entidade apresenta o projeto, nós acompanhamos seu andamento até que seja feita a transferência do dinheiro, por meio do convênio, para

---

<sup>3</sup> REIS, Marlon. *O Nobre Deputado: relato chocante (e verdadeiro) de como nasce, cresce e se perpetua um corrupto na política brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

garantir que o montante seja entregue integralmente ao destinatário certo. Isso não é tarefa fácil, mas vale a pena. Afinal, quando tratamos de convênios, a taxa de retorno integral – desculpe-me se uso linguagem de gabinete: refiro-me aos casos em que desviamos toda a verba – é muito mais frequente do que nas emendas parlamentares”.

O que chama mais atenção para o caso em deslinde é o apontamento pelo autor **das falhas na fiscalização dos convênios como uma das vantagens nas empreitadas criminosas:**

“Ainda em comparação com as emendas, os convênios apresentam outras duas vantagens imbatíveis: a fiscalização é mais frouxa e o dinheiro flui numa quantidade muito maior.”

Arrematando:

“É muito comum ouvir falar de deputados que conseguiram o retorno de todo o dinheiro destinado ao convênio. Os recursos para cada uma dessas ações são relativamente pequenos: **por isso e por falta de pessoal nos órgãos fiscalizadores, existe uma vista grossa generalizada para o uso efetivo da verba.** Só que um deputado nunca está envolvido somente com um projeto, e na somatória ele sempre arrecada uma boa bolada. Sem precisar, em grande parte dos casos, destinar um centavo a qualquer ação de interesse público”

**O livro apresenta uma dura realidade: a falta de fiscalização dos convênios pavimenta uma avenida de corrupção que retroalimenta o sistema de desvio de recursos públicos no país e abastece campanhas eleitorais Brasil a fora.**

Diante deste quadro de usufruto do erário para fins ilícitos, a atividade fiscalizatória, séria e efetiva, exsurge como a sutura apta a estancar a sangria de recursos pelos meandros criados na celebração de convênios viciados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Quem transfere dinheiro público em prol de outras entidades, sejam elas públicas ou privadas, deve fiscalizar **efetivamente** se os objetivos sociais visados pela transferência foram atingidos<sup>4</sup>.

A obrigação de fiscalizar a aplicação das verbas públicas é espelho, primeiramente, do art. 116 da Lei 8.666/93. Este dispositivo legal exige que os convênios só poderão ser firmados se houver Plano de trabalho, e o Plano de Trabalho deve conter a exata identificação do objeto **com as metas a serem atingidas**, fazendo-se por concluir que nos convênios há metas, e, assim sendo, deve haver fiscalização se foram atingidas. Não é por outro motivo que o inciso I do §3º do art. 116 fala em “procedimentos de fiscalização local”.

De maneira ainda mais enfática, a Lei 13.019, que estabeleceu o regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, impôs, ao gestor da entidade concedente, a obrigação de acompanhamento da execução do ajuste:

Art. 61. São obrigações do gestor:

I - acompanhar e fiscalizar a execução da parceria;

II - informar ao seu superior hierárquico a existência de fatos que comprometam ou possam comprometer as atividades ou metas da parceria e de indícios de irregularidades na gestão dos recursos, bem como as providências adotadas ou que serão adotadas para sanar os problemas detectados;

III - (VETADO);

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;

V - disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

---

<sup>4</sup> Acórdão 7890/2014 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro) Convênio e Congêneres. Fiscalização. Competência.

Compete originariamente ao órgão concedente a fiscalização da execução de recursos federais transferidos mediante convênios ou instrumentos congêneres, podendo o TCU, diante da existência de indícios de irregularidades, determinar ao órgão repassador que exerça seu papel de fiscalizador primário da aplicação de tais valores.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

O diploma normativo vai além e, ao tratar especificamente no relatório técnico de avaliação (laudo conclusivo), no art. 59, indica os elementos essenciais a sua confecção:

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

- I - descrição sumária das atividades e metas estabelecidas;
- II - análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social obtido em razão da execução do objeto até o período, com base nos indicadores estabelecidos e aprovados no plano de trabalho;
- III - valores efetivamente transferidos pela administração pública;
- IV - (revogado);
- V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;
- VI - análise de eventuais auditorias realizadas pelos controles interno e externo, no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias.

A mensagem normativa prescreve, portanto, que **não basta a existência formal de declaração que o convênio fora executado.** É preciso lastro



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

argumentativo e documental de cada passo da execução do objeto da parceria e explicitação de como fora inferida a conclusão do objeto.

A se entender que mero laudo de fiscalização genérico e subsumível a qualquer hipótese fática bastava, todo o edifício de controle administrativo da qual se ergue o TCE estaria ruído e perdido diante de formalidades facilmente vencíveis e forjáveis. Bastaria juntar documento atestando o cumprimento, mesmo que pouco ou nada se saiba acerca efetivamente sobre o cumprimento, para ter tido como concluído o dever. Um dever meramente formal, sem conteúdo ou substância relevantes. Não é para isso que se dedicaram linhas da Lei 8.666/93, 13.019/14 e da Resolução TCE 13.989/95.

**A rigor, é imprescindível que o laudo se debruce sobre o atingimento da finalidade social, do cumprimento das metas sociais, do contrário não se terá elementos para concluir se o convênio logrou êxito ou não. Não basta declarar que fiscalizou, a autoridade administrativa tem que comprovar a fiscalização. E, nesse aspecto, se percebe um verdadeiro desdobramento comprobatório: se ao responsável das contas cabe comprovar a exata execução da despesa pública, ao repassador cabe comprovar a primorosa fiscalização.**

São esferas de deveres distintas, e a segunda se dá e se concretiza através da confecção de laudo **minudente e documentado** de fiscalização e conclusão, meio erigido pelo TCE para que o repassador comprove sua efetiva fiscalização sobre a verba repassada.

Ora, a atividade de acompanhamento e fiscalização e, por conseguinte, a produção de laudo de execução física, deve ser compreendida como a série de procedimentos que se baseiam na análise comparativa entre a documentação do Plano de Trabalho aprovado e pactuado entre as partes, a documentação do processo licitatório (quando houver) e da contratação, a documentação e os dados da execução, **obtidos in loco**, para verificação da compatibilidade entre eles. **Lembremos que os repasses de verbas voluntárias são compromissos de resultado, assim sendo, o laudo de fiscalização é o meio adequado para certificar o cumprimento deste resultado.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Para tanto, a vistoria *in loco* é etapa fundamental para a produção do laudo conclusivo. No tocante às obras de engenharia, durante a visita ao local da obra, o técnico deverá analisar, de modo comparativo, o objeto convenial frente ao objeto licitado, os serviços que já foram medidos e pagos, bem como as etapas efetivamente executadas e verificadas no lugar.

Além disso, a obra deverá ser avaliada do ponto de vista qualitativo dos materiais empregados, com descrição das condições do canteiro, de modo a incluir, inclusive, as questões atinentes à segurança do trabalho. Por fim, o técnico deve registrar o roteiro de visita, anexando os dados referentes à execução do objeto.

Após a visita *in loco*, deve ser elaborado o laudo concernente à execução física do objeto do convênio. Dito documento técnico deve ser preenchido com informações referentes às etapas do convênio, onde serão informados os dados correspondentes aos serviços executados, percentual alcançado, data de início, término e seu respectivo confronto com o Plano de Trabalho aprovado.

Além disso, o laudo de execução física deve conter o relato de execução, que contará com: prazos, executor, endereço e localização do serviço, projeto arquitetônico (se for o caso), planilha de custos, boletins de medição, fotografias georeferenciadas, serviços medidos, placa do convênio, normas técnicas, avaliação do canteiro de obras e relatório de compatibilidade entre o material utilizado e aquele previsto no Plano de Trabalho.

Em conclusão, o técnico deverá relatar se as especificações do Plano de Trabalho foram devidamente atendidas. A concatenação de todos esses elementos avaliza, de forma idônea, a conclusão quanto ao atingimento da finalidade social do objeto.

Na oportunidade de convênios cujo o objeto seja a realização de eventos, ou o custeio de bens ou serviços, o laudo deverá verificar não apenas a compra do material e/ou a contratação de fornecedores, mas principalmente a ocorrência efetiva da ação proposta com o alcance social do resultado esperado. No plano de trabalho há de se fazer uma previsão quantitativa e qualitativa do



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

público beneficiado pelo projeto, e o laudo fiscalizatório deve atuar incessantemente na verificação do cumprimento dessas metas.

Assim, por exemplo, se o objeto do convênio eram aulas, palestras ou congressos, será imprescindível ver a frequência do público, a realização das palestras e a vinculação dos temas com o plano de trabalho.

Acontece que as falhas na expedição de laudos técnicos conclusivos vêm constituindo um quadro endêmico de anomalias no arquétipo ideal de execução dos ajustes convencionais, prejudicando, pois, sobremaneira, a atividade fiscalizatória. Ao que nos parece, os órgãos responsáveis pelos repasses de verba estadual, a título convencional, carecem de capacidade técnica fiscalizatória adequada, apta a garantir a boa aplicação dos recursos – o que é deveras preocupante.

Ora, a unidade organizacional só deve formalizar convênios na medida que disponha de aptidão técnico-operacional de avaliar, de modo adequado, os Planos de Trabalho, acompanhando e orientando a execução dos objetivos previstos nos ajustes. O órgão deve dispor, portanto, de condições técnicas, financeiras e operacionais para, não apenas avaliar as prestações de contas, como também empreender fiscalização *in loco* da avença, confrontando os resultados obtidos com as metas traçadas no Plano de Trabalho aprovado.

Se o órgão enfrenta dificuldades de natureza operacional, de modo a inviabilizar a incidência do efetivo exercício do dever fiscalizatório sobre os recursos repassados, **não deve celebrar ajustes convencionais**. Esta, inclusive, é a orientação gravada na jurisprudência que grassa nos repositórios do Tribunal de Contas da União:

Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar *in loco* a execução física da avença, sob pena de responsabilidade. Acórdão 3642/2012-Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

O órgão concedente não deve firmar convênios em número superior à sua capacidade operacional, sendo sua responsabilidade a análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária de entidades convenientes e a fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos ajustes. Acórdão 1224/2014-Primeira Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

Ainda nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para o repasse de verbas voluntárias, o órgão concedente deve contar com setor específico, capaz de realizar o acompanhamento e fiscalização dos ajustes:

Entre as condições para celebração de transferências voluntárias deve constar a existência de setor específico no órgão concedente com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) dos ajustes celebrados com a União, com lotação de, ao menos, um servidor efetivo. Acórdão 568/2014-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

As transferências de recursos federais mediante a celebração de convênios, termos de compromisso e outros instrumentos congêneres impõem ao órgão ou à entidade concedente a responsabilidade de controlar, acompanhar, monitorar e fiscalizar a regular utilização dos recursos, ainda que sejam destinadas para a execução de obras e serviços de engenharia para prevenção e enfrentamento de desastres naturais. Acórdão 3434/2014 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Em verdade, compete originariamente ao órgão concedente a fiscalização da execução de recursos estaduais transferidos mediante convênios ou instrumentos congêneres, podendo o TCE, diante da existência de repetidos e generalizados indícios de falhas na fiscalização, determinar aos órgãos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

repassadores que exerçam seu papel de fiscalizador primário da aplicação de tais valores.<sup>5</sup>

Diante desse quadro, mister que os órgãos concedentes estejam plenamente aptos, dotados de capacidade técnico-operacional de realizar a devida fiscalização da execução dos objetivos convenientes, atestando, de modo detalhado, a conclusão (ou não) do objeto e o atingimento (ou não) das finalidades sociais as quais se fora proposto.

Pode-se até admitir que cada órgão repassador fixe um valor de alçada para a fiscalização *in loco*, levando-se em conta sua própria realidade, os custos que se empreendem com a fiscalização em si, e a baixa materialidade de alguns valores envolvidos.

Nessa toada, o TCE deverá determinar que apenas nos casos em que o custo de fiscalização representar percentual significativo da verba repassada é que restaria dispensada a fiscalização *in loco*, com a contrapartida, nessas hipóteses, de mais rigor do conveniente na comprovação do cumprimento do objeto conveniente, como, por exemplo, vídeos, atestados, testemunhas e qualquer outra prova em direito admitida.

**D. DO ESTÍMULO AO CONTROLE SOCIAL NA FISCALIZAÇÃO DE REPASSES VOLUNTÁRIOS.**

Para se alcançar melhores, mais baratos e mais efetivos resultados na fiscalização de convênios, é importante, outrossim, que o poder público se valha da ajuda do controle social, isto é, dos destinatários da ação cujo convênio visa financiar.

Com efeito, não se desconhecem as enormes dificuldades de capilaridade que a gestão estadual possui na fiscalização de convênios por todo o

---

<sup>5</sup> Acórdão 7890/2014 Primeira Câmara (Representação, Relator Ministro José Múcio Monteiro), adaptado para a seara estadual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Estado do Pará, especialmente tendo em conta o gigantismo territorial do Estado e sua falta de estrutura rodoviária, o que torna preciosa a abertura de canal de comunicação com a sociedade paraense.

A abertura deste canal de comunicação só é possível caso a sociedade tenha, antes de tudo, ciência da existência do repasse voluntário, bem como de todos os seus elementos básicos (objeto, metas, valores, cronograma, projetos) para que em posse desse subsídio fático possam vigiar o cumprimento do convênio, e noticiar ao órgão concedente sobre falhas e desvios de execução.

Para fins de controle parlamentar, a Lei 8.666/93 até faz prever o aviso da celebração do convênio ao poder legislativo local, circunstância que, embora remanesça pertinente, se mostra absolutamente obsoleta diante do cenário atual de compartilhamento imediato e instantâneo de comunicação diretamente ao maciço público de redes sociais e que possui franco e online acesso às tecnologias de informação.<sup>6</sup>

Assim sendo, é imperiosa, para muito além da mera comunicação ao poder legislativo, a edição de plataforma eletrônica que congregue e concentre em tempo real os dados de todos os repasses voluntários promovidos pelo Estado do Pará, e que possibilite ampla gama de serviços de denúncias, inclusive com a juntada de documentos comprobatórios, acerca da má execução do objeto convenial pelo cidadão comum, que funcionaria, na espécie, como verdadeiros olhos e ouvidos do controle público da boa aplicação dos recursos repassados.

Tais demandas não são novidadeiras no bojo da jurisdição de contas do TCE, que no julgamento das contas anuais de 2015 e 2016 vem reiterando, sem sucesso, recomendação<sup>7</sup> de necessidade de maior controle de transferências voluntárias. Nestas oportunidades já se até mencionou a existência de plataforma

---

<sup>6</sup> Art. 116, § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

<sup>7</sup> Recomendação 02: Que seja implementado efetivamente o controle de transferências voluntárias efetuadas pelo Poder Executivo, mediante sistema informatizado, envolvendo todos os atos praticados, desde a fase preliminar à concessão até à apresentação da prestação de contas, registrando-os e consolidando-os, de modo que proporcione melhoria na gestão dos recursos públicos aplicados e garanta o exercício dos controles externo e social ao divulgar as informações. Além disso, seja designado órgão gestor do sistema.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

aproveitável da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará que, possivelmente, superaria as expectativas de controle aqui mencionadas. Sugere-se, nesse diapasão, sítio eletrônico com ferramenta de mineração de dados semelhantes ao que, em âmbito federal, se colhe do Portal de Convênio do Ministério do Planejamento: <http://portal.convenios.gov.br/>.

Nos parece que é preciso sair da mera recomendação de transparência tomada no bojo da análise abstrata das contas anuais, para trazê-la à concretude dos procedimentos e instrumentos de fiscalização do Tribunal, com o intuito de reforçar uma matéria que **não está no bojo da discricionariedade da administração**, configurando-se, em verdade, verdadeiro dever legal de transparência e efetiva fiscalização dos valores repassados. Trata-se de questão que deverá estar sob o âmbito das determinações do TCE, e não de meras recomendações.

Anote-se que as LDOs<sup>8</sup> ano após ano fazem por prever que quadrimestralmente o Poder Executivo congregue dados dos repasses realizados às entidades da sociedade civil, destinando tal informação à ALEPA. Nesse sentido, demonstra-se que os esforços de concentração de dados dos repasses voluntários já existem, mas precisam ampliar seu escopo de destinatários não apenas para os representantes do povo, mas para o próprio povo, de modo que através dos meios digitais mencionados nesse capítulo petitório exerçam seu controle social.

**E. DO IMPRESCINDÍVEL CONTROLE PRÉVIO DA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL SOBRE OS INSTRUMENTOS DE REPASSE VOLUNTÁRIO.**

Por fim, mas não menos importante, é a falha da administração pública em aprovar instrumentos de repasse sem o aval da advocacia pública de estado efetiva. Realmente, o parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 obriga

---

<sup>8</sup> Art. 21,§ 3º O Poder Executivo encaminhará quadrimestralmente à Assembleia Legislativa, a relação das pessoas jurídicas, sem fins econômicos e de interesse social, beneficiadas com recursos públicos de que trata o caput deste artigo, com seus respectivos valores, por ocasião do encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

análise jurídica especializada sobre as avenças convenientes<sup>9</sup>, em louvável controle interno antecipado a ser formulado pela advocacia pública.

Por sinal, a produção deste parecer jurídico é privativa da Procuradoria-Geral do Estado no bojo da administração direta e da Procuradoria Autárquica na administração indireta, posto serem as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo de competência exclusiva destes insígnies órgãos essenciais à justiça. Tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas por servidores, civis ou militares, bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros da PGE<sup>10</sup>.

Urge, portanto, que os instrumentos de repasse voluntário só sejam aprovados no órgão concedente após análise jurídica da PGE ou de procuradores autárquicos concursados.

**F. DA PARTICIPAÇÃO PROCESSUAL DE INSTITUIÇÕES RELACIONADAS.**

No mais, é de todo interessante a intimação da Auditoria Geral do Estado para acompanhar o presente processo e dele participar ativamente, caso tenha interesse, considerando sua missão de realizar a fiscalização, o controle e a avaliação da gestão governamental, na busca de resultados satisfatórios quanto à gestão dos recursos públicos.

Outrossim, imbuídos do caráter democratizante dos processos de fiscalização do controle externo, e reconhecendo nos Conselhos Sociais de Educação, Saúde e Assistência Social, grupos representativos da sociedade civil perfeitamente aptos a se manifestar sobre a questão da fiscalização dos convênios em suas áreas de atuação, **recomendam-se suas notificações para igualmente**

---

<sup>9</sup> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, **convênios** ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

<sup>10</sup> Acórdão 3241/2013 Plenário

Responsabilidade. Inspeção. Advocacia-Geral da União.

As atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, entre as quais se inclui a emissão do parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 1038, parágrafo 10 único, da Lei 8.666/93. Tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas por servidores, civis ou militares, bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

**acompanhar o feito**, inclusive lhes franqueando ampla participação para que se manifeste a título de *amicus curiae*<sup>11</sup>. Cabe dizer que a área de saúde, de educação e de assistência social são as que mais recebem recursos públicos oriundos de convênios, pelo que se justifica tal convite.

**III. DOS PEDIDOS.**

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas do Estado do Pará** vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a) **a realização de inspeção** nos moldes do art. 82 do Regimento Interno, com o fito de apurar, **através de amostragem**, se as entidades jurisdicionadas dispõem de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar, de modo adequado, a plena execução dos objetos convencionais, com enfoque nas que mais repassam verbas através de transferências voluntárias, **sugerindo-se** inspeção perante a SEPLAN, SEDURB, SEDUC, Secretaria de Saúde, SETRAN, SUSIPE, Secretaria de Cultura e Secretaria de Esportes. Durante a inspeção deverá se prestar especial atenção sobre a qualificação técnica-profissional dos servidores imbuídos da competência fiscalizatória, a quantidade deles para dar cabo do quantitativo de repasses voluntários firmados, a existência ou não de manuais de fiscalização, o uso de utensílios necessários a sua missão, a existência de normativos orientadores, o uso de tecnologia (filmagem, fotos e outras captação de dados) na averiguação do sucesso da empreitada, a constituição de permanente setor de fiscalização de convênios, o manejo de técnicas de georreferenciamento de obras;

---

<sup>11</sup> É possível admitir o ingresso de associação em processo do TCU na condição de *amicus curiae*. Acórdão 1659/2016-Plenário | Relator: ANA ARRAES



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

- b) a notificação da SEPLAN para representar a administração pública estadual no feito;
- c) a notificação da Auditoria Geral do Estado e dos Conselhos Sociais de Saúde, Educação e Assistência Social para, querendo, acompanharem e intervirem no presente procedimento, trazendo informações sobre o objeto processual no que pertine às suas áreas de atuação;
- d) identificadas possíveis deficiências dos órgãos inspecionados na estrutura mantida para fiscalização de convênios, seja expedida, ao órgão correspondente, **determinação** para que as corrija em prazo razoável, abstendo-se de realizar novos repasses voluntários enquanto não sanada a incapacidade operacional;
- e) a expedição de recomendação à SEPLAN para que elabore, com o acompanhamento do TCE, normativo de fiscalização de padronizada dos repasses voluntários, bem como manual de procedimentos, especificando, de modo claro, os elementos essenciais para a composição dos laudos conclusivos, as condutas exigidas pelo fiscal do convênio, a aptidão técnica-profissional que o fiscal deve possuir, a postura deles esperada, o alerta de responsabilização que sobre eles pode recair, nos moldes previstos na Resolução TCE 13.989/95;
- f) a definição pela SEPLAN de valor de alçada das vistorias *in loco*, oportunidade em que as entidades estaduais deverão redobrar as exigências de cumprimento do objeto pelo conveniente;
- g) a expedição de determinação à SEPLAN para que desenvolva sistema e sítio eletrônico de ampla publicidade dos convênios firmados pela Administração Pública Estadual, com fácil interoperabilidade entre os órgãos e entidades públicas, inclusive as de outros poderes, de maneira que concentre facilmente e em tempo real todas as informações necessárias ao controle social dos repasses voluntários, possibilitando a mineração de dados,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO**  
**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

pelo menos, por dados da entidade conveniente, por área objeto da ação e por município em que ela deva se desenvolver, bem como fácil acesso aos populares que quiserem formalizar denúncias;

- h) a expedição de determinação circular a todas as entidades da Administração Pública Estadual para que observem de forma expedita e atualizada a necessidade de transparência **espontânea em seus sítios eletrônicos** das verbas repassadas por via de repasses voluntários, a teor do que prevê o art. 8º, §1º, II, da Lei de Acesso à Informação, sem embargo da criação futura dos instrumentos referenciados no item “g”;
- i) a expedição de determinação circular a todas as entidades da Administração Pública Estadual para que só aprovelem instrumentos de repasses voluntários caso haja prévia aprovação jurídica de membro **efetivo** da advocacia pública estadual (Procurador do Estado, Consultor do Estado, Procurador Autárquico);
- j) o monitoramento das determinações cá requeridas;
- k) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, quinta-feira, 29 de junho de 2017.

**PATRICK BEZERRA MESQUITA**  
**Procurador de Contas**