TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	436948/23
ASSUNTO:	CONVÊNIO E CONGÊNERES
ENTIDADE:	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	OBSERVATORIO SOCIAL DO BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 2538/23 - Tribunal Pleno

Convenio. Termo de cooperação Tecnica entre o Tribunal de Contas DO Estado do Paraná e o Observatório Social Do Brasil, para o desenvolvimento de atividades conjuntas de fomento ao controle social. Pela Formalização.

Trata-se de Requerimento Interno instaurado por esta Presidência, visando a celebração de Termo de Cooperação Técnica (TCT) com o Observatório Social do Brasil - OSB, tendo por objeto o desenvolvimento, em caráter colaborativo e gratuito, de atividades conjuntas com vistas: (a) à consolidação do Tribunal de Contas como órgão mais próximo à sociedade e o exercício do controle externo como atividade cada vez mais alinhada com as demandas sociais, regionais e locais; e (b) a tornar o controle social, exercido pelos observatórios sociais, mais capacitado e engajado para o exercício de ações de apoio às fiscalizações e da participação cidadã na gestão pública.

O Requerimento nº 57/2023 – GP (peça nº 02) justifica a formalização do Termo de Cooperação Técnica entre Tribunal e Observatório Social do Brasil a partir da Visão Estratégica do TCEPR, consistente em “consolidar-se como Tribunal próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficiem”, visão essa que, por sua vez, subsidiou a elaboração de vários Objetivos do Plano Estratégico 2022 – 2027, com destaque para o Objetivo 4 (ampliar o exercício da cidadania por meio do diálogo e do compartilhamento de informações) e do indicador correspondente de nº 4.2 (quantidade de ações de fiscalização com participação do controle social).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Ainda, o Requerimento informa que o Termo de Cooperação abarca em si objetivos compreendidos pelas Diretrizes da Gestão 2023 – 2024 (Plano de Gestão), consistentes no “Fortalecimento do Controle Social”, no “Fortalecimento de parcerias com demais organismos” e no “Estímulo à adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

Foram apresentados com o Requerimento os seguintes documentos: TCT OSB-TCEPR (peça nº 03); modelo de Termo de Adesão (peça nº 04); Plano de Trabalho (peça nº 05); Modelo de Cronograma (peça nº 06); Termo de Confidencialidade OSB (peça nº 07); Declaração de Independência e Objetividade (peça nº 08); Estatuto OSB (peça nº 09) e Ata AG do Processo Eletivo OSB (peça nº 10).

O Despacho nº 189/23 – SLC, da Supervisão de Licitações e Contratos (SLC) da Diretoria Administrativa (peça nº 11), manifestou-se pelo encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Atendimento ao Jurisdicionado e de Controle Social – CACS, à Coordenadoria de Sistemas e Informações da Fiscalização – COSIF e ao encarregado de dados (DPO) da Lei Geral de Proteção de Dados, para ciência e eventual manifestação a respeito do teor do TCT.

A CACS emitiu o Despacho nº 14/23 – CACS, através do qual manifestou ciência a respeito desse Processo e fez juntada das manifestações da COSIF e do encarregado de dados do Tribunal (DPO), apresentadas via e-mail, conforme registrado em peça nº 12. A COSIF manifestou sua ciência a respeito do processo e o encarregado de dados (DPO), ao dar sua ciência sobre o Requerimento, observou que os participantes do TCT deverão observar os princípios constantes no artigo 6º da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Na sequência, em peça nº 13, a DA, pela SLC, consignou entendimento do Plenário desta Casa, retratado no Acórdão nº 6.113/2015 – Pleno, segundo o qual é possível flexibilizar as exigências de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07 para a formalização de convênios gratuitos. Também observou a desnecessidade de instrução à Diretoria de Finanças – DF e submeteu o Requerimento à autorização do Diretor – Geral, que o acatou.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Ato contínuo, a Diretoria Jurídica – DIJUR emitiu o Parecer nº 222/23-DIJUR (peça 15), cujos apontamentos foram acompanhados pelo Controle Interno na Informação nº 72/2023-CI (peça 16). Esses apontamentos são no sentido de que: seja observada a revisão do Plano de Trabalho, com base nos incisos III, IV, IX e X do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/2022 *ou [a] justificativa da inaplicabilidade de tais ditames ao caso concreto;* a apresentação de prévia e expressa aprovação do plano em apreço pela autoridade competente do Observatório; a adequação da minuta para que passe a observar os incisos II, VIII, XI, XII (parte inicial), XIV e XXI do artigo 684 do Decreto Estadual nº 10.086/2022 *ou a justificativa para a não aplicação das supraditas regras in casu;* e a inclusão de menção à LGPD no termo de confidencialidade, na hipótese de acesso a dados pessoais por parte dos usuários externos.

Por sua vez, a Procuradoria – Geral de Contas – PCG, através do Parecer nº 191/23 – PGC (peça nº 17), divergindo da DIJUR e CI, concluiu pela regular formalização do TCT, a qual deverá ficar condicionada à oportuna formalização de plano de trabalho a cada fiscalização assistida pelo controle social que se desenvolva segundo o modelo apresentado no Requerimento e recomenda a retificação do modelo de termo de confidencialidade, a fim de que preveja a referência à LGPD, conforme sugerido pelo DPO.

É o Relatório.

VOTO

Conforme visto no relatório, o Requerimento Interno instaurado pela Presidência visa a celebração de Termo de Cooperação Técnica com o Observatório Social do Brasil - OSB, tendo por objeto o desenvolvimento, em caráter colaborativo e gratuito, de atividades conjuntas com vistas: (a) à consolidação do "Tribunal de Contas como órgão mais próximo à sociedade e o exercício do controle externo como atividade cada vez mais alinhada com as demandas sociais, regionais e locais"; e (b) a tornar "o controle social, exercido pelos observatórios sociais, mais capacitado e engajado para o exercício de ações de apoio às fiscalizações e da participação cidadã na gestão pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Essas finalidades estão alinhadas com a Visão estratégica do TCEPR, consistente em “consolidar-se como Tribunal próximo da sociedade, com mais resultados que a beneficiem”, e, consequentemente, com vários objetivos estratégicos do Plano Estratégico 2022 – 2027, destacando-se o Objetivo 4 (ampliar o exercício da cidadania por meio do diálogo e do compartilhamento de informações) e o indicador correspondente de nº 4.2 (quantidade de ações de fiscalização com participação do controle social).

O Termo de Cooperação Técnica, ainda, abarca em si objetivos estratégicos da Casa delineados pelas diretrizes da Gestão 2023 – 2024 (Plano de Gestão), consistentes no “Fortalecimento do Controle Social”, no “Fortalecimento de parcerias com demais organismos” e no “Estímulo à adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”.

Como bem observado pelo MPC em seu opinativo[1]**, o qual adoto como justificativa de voto,** o TCT se amolda ao conceito de convênio, na medida em que tenciona a consecução de objetivos comuns aos propósitos do TCEPR e do Observatório Social.

Importante notar que a proposta formalizada no TCT, embora veicule instrumento de cooperação entre TCEPR e Observatório Social, não objetiva regular a atuação do Observatório em fiscalizações pontuais conduzidas pelo TCEPR.

Tem, em verdade, por objetivo estabelecer um vínculo de longo prazo com o Observatório Social, a fim de viabilizar, conforme a conveniência e a oportunidade do TCEPR e segundo as regras gerais que o Termo estabelece, a futura participação cidadã em **várias** ações de fiscalização, tal qual expresso na cláusula terceira, alíneas “b”, “c”, “e” e “g”, do TCT.

Tanto é assim que a cláusula quinta do TCT, ao prever as etapas de execução dos objetivos do Termo, projeta um **roteiro prévio** (fases de execução) para o desenvolvimento das fiscalizações assistidas pelas equipes do Observatório Social, que envolve cadastramento de equipes, capacitação e a efetiva realização de ações fiscalizatórias, de modo a estabelecer as bases do processo de trabalho a ser adotado entre TCEPR e Observatório Social, a partir do cumprimento do TCT.

[1] Ver peça nº 17.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Importante enfatizar que há no TCT (cláusula sexta) a previsão de elaboração de objetivos específicos de atuação, os quais serão definidos em plano de trabalho, a ser formulado em conjunto entre TCEPR e Observatório Social, com a ressalva da possibilidade de ampliação ou modificação das atividades inicialmente previstas. As atividades a serem desenvolvidas pelo Observatório Social, no auxílio à fiscalização, deverão estar alinhadas, preferencialmente, às diretrizes do Plano Anual de Fiscalização do TCEPR.

Dito isso, é necessário esclarecer que a minuta do plano de trabalho ou mesmo o TCT, tal como afirmado pelo MPC, não se destinam a especificar detalhes das metas e fases de execução do convênio, pois o negócio jurídico a ser firmado entre TCEPR e Observatório Social se assemelha a um "protocolo de intenções" para a participação social em futuras fiscalizações. Assim sendo, é ele destinado a orientar a composição de planos de trabalhos específicos que terão conteúdo determinado pelas demandas de fiscalização das unidades técnicas.

Ou seja: a definição de cada ação, meta e detalhamento das fases de execução dependerá das espécies de demandas a serem formuladas por cada unidade técnica do TCEPR que pretenda obter o auxílio do Observatório Social em suas ações de fiscalização.

Logo, o que se nota é que o Termo de Cooperação Técnica deste Requerimento é negócio jurídico de caráter amplo, que comporta em seu objeto peculiaridades de um processo de trabalho **inédito**, de cunho colaborativo e gratuito, que abarca mais que um único produto, visto que se presta a contemplar a participação do Observatório Social nas ações de fiscalização do TCEPR, em conformidade com as necessidades e demandas das unidades de fiscalização da Casa[2] no decorrer do tempo. Assim, a consecução do presente TCT ficará condicionada a tantas parcerias com os Observatórios Sociais quantas forem demandadas pelas unidades de fiscalização.

E é importante ressaltar que as atividades concretas a serem exercidas pelos Observatórios Sociais em apoio às atividades de fiscalização do TCEPR, fundamentadas no TCT, **dependerão de iniciativa** das unidades técnicas

[2] Na cláusula oitiva do TCT, consta como obrigação do TCEPR, na alínea "e": definir os escopos de fiscalização que nortearão os cursos de capacitação e as atividades de coletas de informações das equipes dos observatórios.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

da Casa, que podem demandar a participação cidadã em uma ou mais das etapas do ciclo das fiscalizações (planejamento, execução e monitoramento – cláusula sétima do TCT), o que implica reconhecer que as ações específicas a serem desenvolvidas pelo Observatório Social estarão condicionadas ao encaminhamento, pelas unidades técnicas, à CACS, das demandas de fiscalização e, ainda, que os cronogramas e planos de trabalho específicos, variarão conforme o objeto e o escopo de cada trabalho.

De outro lado, em razão das obrigações estabelecidas no TCT ao Observatório Social, caberá a essa entidade informar ao TCEPR as demandas necessárias para capacitação das equipes do Observatório Social (alínea "f" da cláusula nona do TCT), o que significa dizer que o Observatório Social também terá suas reivindicações próprias em relação ao objeto do Termo, as quais ficarão condicionadas às características das demandas de capacitação e fiscalização determinadas pelo TCEPR.

Assim, o atendimento aos requisitos estabelecidos nos incisos III, IV, IX e X do artigo 681[3] do Decreto Estadual nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022[4] se dará em cada plano de trabalho a ser desenvolvido entre TCEPR e Observatório Social, a partir das demandas específicas das unidades de fiscalização e em conformidade com as eventuais necessidades do Observatório Social.

De sorte que, conforme bem colocado pelo MPC no Parecer nº 191/23 – PGC (peça nº 17),

> Nessa perspectiva, com o devido respeito às judiciosas observações da DIJUR, acolhidas pela Controladoria Interna, **parece-nos que a minuta de plano de trabalho formalizada nestes autos não se preza a especificar as metas e as fases de execução do convênio como um todo – o qual, do modo como está aquilatado, mais se assemelha a um "protocolo de intenções" para a participação social em futuras fiscalizações. Ao revés, segundo nos parece, tal modelo de plano de trabalho deverá ser formalizado**

---

[3] **Art. 681.** O plano de trabalho, previamente aprovado pelas autoridades competentes do concedente e do convenente deverá contemplar, no mínimo:
(...)
III - estabelecimento de metas a serem atingidas, objetivamente especificadas, descritas quantitativa e qualitativamente;
IV - detalhamento das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;
(...)
IX - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;
X - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas;

[4] Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=259084&indice=1&totalRegistros=1&dt=24.1.2023.14.4.33.256 Acesso em 01.08.23

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

> **pelos partícipes a cada fiscalização que, sob o amparo desta cooperação, seja realizada com o apoio do controle social**. (grifo nosso)

Logo, o que se vê é o TCT e seu Plano de Trabalho oferecem uma estrutura apta a atender, **de modo diferido**, aos requisitos do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/2022.

Disto, o que se observa é que a dinâmica estabelecida pelo TCT e seu Plano de Trabalho não consubstancia desatendimento à Lei nº 14.133/21 e ao Decreto Estadual nº 10.086/2022 (até porque o Enunciado do TCT faz expressa menção ao artigo 185 da Lei nº 14.133/21 e aos artigos 681 e 684 do Decreto Estadual nº 10.086/2022), como pareceu ser à DIJUR E CI, mas sim observância harmônica ao microssistema de contratações públicas[5] paranaense estabelecidos por essas duas normas, às quais se somam as disposições do Decreto – Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas de Direito Público - (LINDB) e a Consulta TC nº 89199/15 (Acórdão nº 6113/2015 – Plenário), conforme se verá abaixo.

O que se quer dizer com tal afirmação é que as exigências constantes do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/2022 devem ser interpretadas de modo conjunto e harmônico com o artigo 5º da Lei nº 14.133/21 (o qual, ao estabelecer os princípios aplicáveis à nova lei de licitações, determina a observância às disposições da LINDB[6]) e ao que disposto na Consulta nº 89199/15 – TC.

Quanto à observância às disposições da LINDB, importa notar, para o presente caso, o que enuncia o artigo 22, caput, e §1º da norma, a saber:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

---

[5] Trata-se de expressão consagrada na obra Comentários à licitações e contratos administrativos, coordenada por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira e Tatiana Camarão. Editora Fórum, ano 2022. Disponível em: https://digital.editoraforum.com.br/ler/livro/4367/4567/34159?page=0&text= Acesso em 01.08.23.

[6] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Assim, interpretando-se o artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.86/2022 em conjunto com o *caput* do artigo 22 da LINDB, percebe-se que a exigibilidade dos incisos do artigo 681 acima citado fica condicionada ao que a doutrina costuma mencionar como "Primado da Realidade na Gestão Pública"[7]. Quer dizer: a aplicabilidade do artigo 681 do referido Decreto Estadual não pode desconsiderar o contexto que ensejou a definição das normas do TCT e seu Plano de Trabalho.

Como bem salientado acima, as atividades a serem desenvolvidas pelo Observatório Social, para fins de cumprimento do TCT, dependerão das demandas específicas e pontuais de cada unidade de fiscalização do TCEPR que venham a solicitar à CACS a atuação auxiliar do controle social para o desenvolvimento de ações de fiscalização. E a demanda de cada unidade de fiscalização ficará sujeita ao desenvolvimento das atividades de planejamento, execução e monitoramento das ações de fiscalização, as quais dependerão da dinâmica de estruturação e atuação de cada unidade técnica, em cada ano, em face do Plano Anual de Fiscalização.

Portanto, dada a imprevisibilidade relativa às características dos dados que as unidades técnicas pretenderão ver colhidos pelas atividades de auxílio à fiscalização exercidas pelo Observatório Social, não há que se falar em observância estrita e prévia aos incisos III, IV, IX e X do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/2022, **neste caso,** mas tão somente em observância diferida da regra em comento.

E o mesmo raciocínio jurídico se aplica à observância dos incisos II, VIII, XI, XII (parte inicial), XIV e XXI do artigo 684 do Decreto Estadual nº 10.086/2022[8], vez que cada ação de fiscalização envolvendo a participação mútua

---

[7] In LINDB no direito público: Lei 13.655/2018. Coord.: Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marcos Praxedes. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, pg. 61.

[8] Art. 684. A minuta de convênio e de termo de cooperação deverá conter:
(...)
II - a especificação das ações, item por item, do plano de trabalho, principalmente as que competirem às entidades desenvolver, com a devida explicitação das metas;
(...)
VIII - a forma de acompanhamento pelo concedente da execução física do objeto, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que empregará;
(...)
XI - a forma e a metodologia de comprovação do cumprimento do objeto;
XII - a obrigação da concedente de dispor de condições e de estrutura para o acompanhamento e verificação da execução do objeto e o cumprimento dos prazos relativos à prestação de contas;
(...)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

dos signatários terá particularidades determinadas pelas necessidades das unidades técnicas do Tribunal, não se podendo falar, portanto, de definição prévia: i) das ações, item por item, ii) da explicitação das metas, iii) da forma de acompanhamento da execução física do objeto, com indicação dos recursos humanos e tecnológicos, iv) da metodologia de comprovação de cumprimento de objeto, v) da descrição de parâmetros objetivos para avaliação do cumprimento do objeto; e vi) da forma de execução do acompanhamento e da fiscalização.

O contexto exposto, que exige a mitigação dos rigores do Decreto Estadual, como visto, é bom que se diga, não macula de ilegalidade o Plano de Trabalho apresentado no Requerimento, muito menos o TCT, pois o primado da realidade se impõe como fator de interpretação da norma, por força do artigo 5º da Lei nº 14.133/21, combinado com o artigo 22, caput e §1º, da LINDB. Assim, pode-se afirmar que, dado o contexto apresentado pela dinâmica da fiscalização da Corte de Contas, Plano de Trabalho e TCT estão amparados pela juridicidade administrativa, ou seja, pela legalidade administrativa tal qual concebida nos tempos atuais[9].

Por outro lado, é importante recordar que este Tribunal de Contas, já há algum tempo, possui entendimento consolidado em Consulta (Consulta TC nº 89199/15 – Acórdão nº 6113/2015 – Plenário[10]), no sentido de que as exigências em torno dos requisitos do Plano de Ação de termo de cooperação, convênio ou congênere devem ser mitigadas quando a avença não envolver repasse de recursos públicos, a saber:

XIV - a descrição dos parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto;
(...)
XXI - a forma de execução do acompanhamento e da fiscalização, que deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto;
(...)

[9] Sobre o conceito de juridicidade administrativa, cita-se*: O exercício da função administrativa (contratações públicas) deve ocorrer em harmonia com todo o sistema normativo e não apenas em consonância com um dispositivo específico ou uma lei determinada (NLLCA), afastando a concepção de que a atuação administrativa seria uma mera subsunção à lei – em que "administrar é aplicara lei de ofício".42A lei não é mais o fundamento único e último da atuação da Administração Pública, mas apenas um dos princípios (legalidade) do sistema de juridicidade administrativa trazido pela Constituição brasileira de 1988, que exige da Administração Pública a observância de todos os demais princípios da contratação pública, afinal, um ato administrativo deve submeter-se a um controle de legitimidade (princípio da juridicidade administrativa) e não mais à mera legalidade. A juridicidade administrativa corresponde, de certo modo, ao que se enunciava como um princípio da legalidade num sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, mas de reverência a todo o sistema normativo, incluindo-se aí os princípios publicistas e à Constituição. Por fim, cumpre ainda destacar que em nome da juridicidade administrativa vem-se admitindo uma atuação administrativa diante de omissões legislativas com a criação do direito, a fim de efetivar e densificar os princípios publicistas, notadamente os de berço constitucional*. In Comentários à licitações e contratos administrativos, coordenada por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira e Tatiana Camarão. Editora Fórum, ano 2022. Disponível em: https://digital.editoraforum.com.br/ler/livro/4367/4567/34159?page=0&text= Acesso em 01.08.23.

[10] Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/sessao-12-11-15-processo-n%C2%BA-89199-15-acordao-n%C2%BA-6113-2015-tribunal-pleno/280314/area/242 Acesso em 01.08.23.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

> I – Pelo CONHECIMENTO da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pela resposta nos termos apresentados no Parecer n.º 322/15, da Diretoria Jurídica e Parecer n.º 9440/15, do Ministério Público de Contas, **pela possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07** quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos. (grifo nosso)

Convém, ainda, observar que o artigo 136 da Lei Estadual nº 15.608/07[11], **ainda vigente**, elenca alguns requisitos que são equivalentes aos constantes no artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/22, conforme é possível verificar no quadro abaixo.

Incisos do Art. 136 da Lei Estadual 15.608/07	Incisos do Art. 681 do Dec. Est. 10.086/22
VII - informação das metas a serem atingidas com o convênio;	III - estabelecimento de metas a serem atingidas, objetivamente especificadas, descritas quantitativa e qualitativamente;
IX - especificação das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;	IV - detalhamento das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;

Assim, percebe-se que, pelo teor do texto do artigo 136 da Lei Estadual nº 15.608/07, especialmente os incisos VII e IX acima indicados, que são equivalentes aos incisos III e IV do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/22, é possível inferir que o teor do dispositivo da Consulta nº 89199/15 é também aplicável aos incisos do artigo 681 do Decreto Estadual nº 10.086/22, por analogia. Ou seja: é possível flexibilizar a exigência de apresentação dos documentos arrolados no artigo 691 do referido Decreto, quando o termo de cooperação, convênio ou congênere não envolver repasses de verbas públicas, com base na interpretação da Consulta nº 89199/15 – TC.

Importante destacar que a observância ao princípio da legalidade, relativamente aos termos de cooperação, convênios ou congêneres, não pode redundar no engessamento injustificado da atividade controladora e prejudicar o

[11] Disponível em: https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=5844&codItemAto=41874#1148279 Acesso em 01.08.23.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

exercício do controle externo, tal qual idealizado na Constituição e, especialmente no caso do TCEPR, a efetividade do Plano Estratégico 22 – 27.

Nesse sentido, importante destacar a doutrina de JUSTEN FILHO (2023):

> Especialmente em vista da Lei nº 14.133/2021, é indispensável superar concepções que conduzam ao engessamento da atividade administrativa. **A dinâmica da realidade impõe novidades**, que exigem práticas que nem sempre refletem os entendimentos vigentes do passado[12]. (grifo nosso)

Na mesma linha, segue a doutrina de PEDRA (2022), que afirma:

> O agente público como operador do direito deve ser fiel à circunstância e ao tempo que lhe forem apresentados, deve interpretar os enunciados normativos da NLLCA de acordo com a realidade apresentada. Não pode mirar no passado, mas no presente e no futuro. A NLLCA, notadamente os princípios do art. 5º, não tem assim conteúdo fixo, invariável; não viverá para sempre enclausurada dentro da sua fórmula verbal, num sistema hermético às variações e aos anseios da sociedade, da Administração Pública e às variações do mercado, caso contrário, permitir-se-á que os mortos governem os vivos.[13]

De todo modo, é importante enfatizar que toda e qualquer atividade que tenha por fundamento o TCT tem, preferencialmente, por finalidade, dar cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização (nos termos da cláusula sexta, §2º, do TCT)[14], significando que essas atividades terão por pressuposto a observância das diretrizes de fiscalização a serem aplicadas às unidades técnicas, anualmente, as quais são construídas a partir de método.

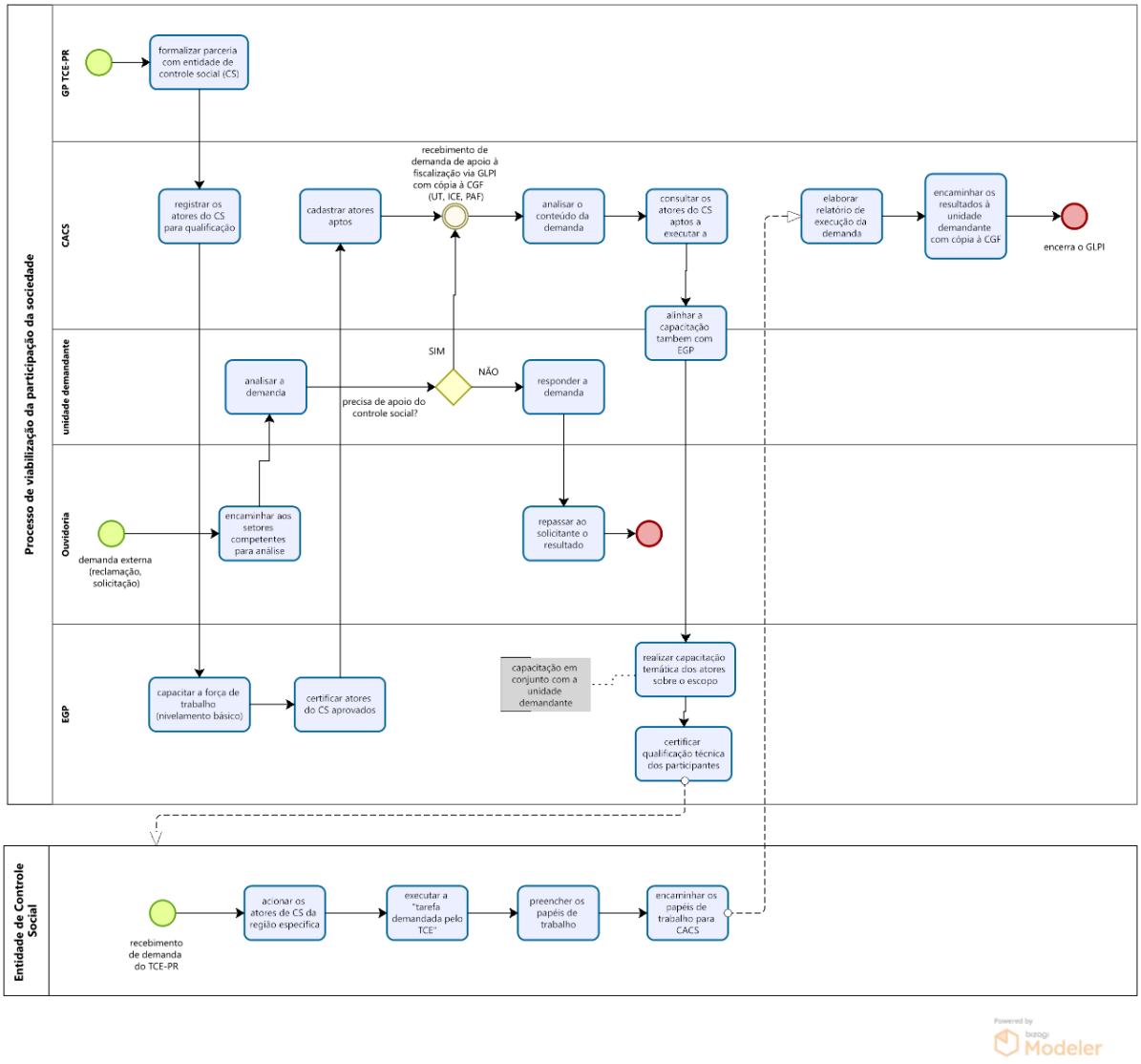
Também é importante asseverar que as cláusulas do TCT já trazem obrigações, etapas de execução (cadastros, treinamentos, participação nas atividades de fiscalização – cláusula quinta do TCT), processos de acompanhamento e fiscalização das atividades das equipes do Observatório Social, estabelecendo metodologia que é padronizada para todas as atividades de auxílio à fiscalização a serem desenvolvidas pelos Observatórios Sociais que venham a compor Termo de Cooperação Técnica com o TCEPR.

---

[12] Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, pg. 265.
[13] *In* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1ºde abril de 2021 / coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira,Tatiana Camarão. - Belo Horizonte : Fórum, 2022. Disponível em: https://digital.editoraforum.com.br/ler/livro/4367/4567/34159?page=0&text= Acesso em 01.08.23.
[14] Peça nº 03, lauda 04.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Ademais, a dinâmica a ser adotada entre controle social – Observatórios Sociais, CACS, Escola de Gestão Pública – EGP e unidades técnicas já conta com fluxograma desenvolvido pela CACS, o qual será documentado no sistema GLPI e está descrito na imagem abaixo[15]:



Nesse fluxograma, é possível perceber que a atuação do controle social em auxílio às ações de fiscalização pressupõe, num primeiro momento, a formalização de parceria entre TCEPR e Observatórios Sociais, para, na sequência,

[15] O fluxograma apresentado no texto foi encaminhado pela CACS ao Gabinete da Presidência através de chat de comunicação Microsoft Teams.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

seguir o seguinte roteiro essencial[16]: i) a CACS estabelecer registro dos atores sociais (equipes do observatório social, conforme glossário do TCT); ii) EGP capacitar força de trabalho indicada pela CACS e Observatório social; iii) EGP certificar os atores do controle social aprovados na capacitação; iv) CACS estabelece cadastro dos atores certificados pela EGP; v) CACS recebe demandas de fiscalização das unidades técnicas via requisição encaminhada pelo GLPI; vi) CACS analisa o conteúdo da demanda de fiscalização; vii) CACS alinha com unidade técnica demandante e EGP a orientação dos atores sociais designados pelo Observatório Social; viii) EGP realiza a capacitação específica dos atores sociais, amoldada à demanda da unidade técnica; ix) EGP certifica atores sociais que foram submetidos à capacitação específica; x) Observatório Social recebe a demanda de auxílio à fiscalização do TCEPR; xi) Observatório Social aciona os atores do controle social que farão as atividades de auxílio à fiscalização; xii) atores do controle social executam as atividades de auxílio à fiscalização; xiii) atores do controle social preenchem os papéis de trabalho elaborados pela unidade técnica demandante do auxílio; xiv) Observatório Social encaminha os papéis de trabalho ao TCEPR; xv) CACS recebe os papéis de trabalho e elabora relatório de execução da demanda de auxílio à fiscalização; xvi) CACS encaminha relatório e resultado das atividades do Observatório social à unidade técnica demandante e à CGF; xvii) CACS encerra as atividades via GLPI.

Considerando o exposto, acompanhando o entendimento adotado pelo MPC e diante da previsão contida no inciso IX do artigo 16 do Regimento Interno[17], **VOTO** pela formalização de Termo de Cooperação Técnica por este Tribunal de Contas entre TCEPR e OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, destinado a conjugar esforços entre os signatários, a fim de se desenvolver, em caráter colaborativo e gratuito, atividades conjuntas entre si destinadas a orientar e fomentar o controle social e auxiliar o controle externo.

[16] No fluxograma também há indicativo da atividade da Ouvidoria como canal de demanda do auxílio do controle social. A Ouvidoria fica no mesmo patamar das unidades de fiscalização demandantes.

[17] **Art. 16.** Além das atribuições previstas no art. 122, da Lei Complementar nº 113/2005, compete ao Presidente:
(...)
IX - celebrar convênios e outros instrumentos congêneres com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando intercâmbio de informações que visem ao aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fiscalização e apoio à atividade administrativa, submetendo-os a aprovação do Tribunal Pleno; (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Ainda, acompanhando opinativo exarado pelo MPC, **VOTO** no sentido de que será necessária a formalização dos planos de trabalho de cada fiscalização assistida pelo Observatório Social, planos esses que seguirão a modelagem apresentada nos documentos desse Requerimento.

Por fim, em relação à inclusão de menção da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) nos Termos de Confidencialidade (peça nº 07), observo que a cláusula décima (Da Confidencialidade e Uso de Imagem), constante do TCT, já contempla a exigência de observância a essa norma por parte dos indivíduos das equipes do Observatório Social que assinarão o Termo de Confidencialidade. Não obstante, acompanhando o entendimento do encarregado de dados (DPO), da Diretoria Jurídica, Controle Interno e MPC, **VOTO** pelo acréscimo textual de cláusula nos Termos de Confidencialidade, a fim de que nela conste o seguinte enunciado:

> "O USUÁRIO EXTERNO observará as normas da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), conforme disciplinado na cláusula décima do Termo de Cooperação Técnica."

No mesmo sentido, **VOTO** pela inclusão, nos Planos de Trabalho a serem elaborados no âmbito desta Cooperação, de cláusula que exija observância às normas da LGPD, conforme o seguinte enunciado:

> "O Observatório Social do Brasil observará as normas da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), conforme disciplinado na cláusula décima do Termo de Cooperação Técnica."

À Diretoria Administrativa para as providências devidas.

Cumpridas as formalidades legais, determino o encerramento do processo, em consonância com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno[18].

VISTOS, relatados e discutidos,

[18] Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I - FORMALIZAR o Termo de Cooperação Técnica por este Tribunal de Contas entre TCEPR e OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, destinado a conjugar esforços entre os signatários, a fim de se desenvolver, em caráter colaborativo e gratuito, atividades conjuntas entre si destinadas a orientar e fomentar o controle social e auxiliar o controle externo;

II - FORMALIZAR os planos de trabalho de cada fiscalização assistida pelo Observatório Social, planos esses que seguirão a modelagem apresentada nos documentos desse Requerimento;

III - Em relação à inclusão de menção da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) nos Termos de Confidencialidade (peça nº 07), a cláusula décima (Da Confidencialidade e Uso de Imagem), constante do TCT, já contempla a exigência de observância a essa norma por parte dos indivíduos das equipes do Observatório Social que assinarão o Termo de Confidencialidade. Não obstante, acompanhando o entendimento do encarregado de dados (DPO), da Diretoria Jurídica, Controle Interno e MPC, **ACRESCENTAR** cláusula nos Termos de Confidencialidade, a fim de que nela conste o seguinte enunciado:

> "O USUÁRIO EXTERNO observará as normas da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), conforme disciplinado na cláusula décima do Termo de Cooperação Técnica."

IV - No mesmo sentido, INCLUIR, nos Planos de Trabalho a serem elaborados no âmbito desta Cooperação, de cláusula que exija observância às normas da LGPD, conforme o seguinte enunciado:

> "O Observatório Social do Brasil observará as normas da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L

Proteção de Dados Pessoais (LGPD), conforme disciplinado na cláusula décima do Termo de Cooperação Técnica.”

À Diretoria Administrativa para as providências devidas.

Cumpridas as formalidades legais, determinar o encerramento do processo, em consonância com o artigo 398, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 23 de agosto de 2023 – Sessão Ordinária nº 29.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.860L