TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

P R O C E S S O TC- 22386/19

Administração direta estadual. Secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia - SEECT. Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/19. Irregularidade. Aplicação de multa e outras providências.

A C Ó R D Ã O AC1 – TC 00576/21

RELATÓRIO

Cuidam o presente processo de **Inspeção Especial de Licitações e Contratos**, formalizado para exame do **Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/19**, celebrado entre a **Secretaria de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia - SEECT** e a **Organização Social Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais – ECOS**, no **exercício de 2019**, tendo por **objeto** a **continuidade das ações e serviços de apoio escolar em unidades escolares do Estado**, integrantes dos lotes 2, 4, 6 e 8, segundo as normas do projeto básico, proposta técnica da **organização social.**

Em relatório inicial (fls. 324/328), a **Auditoria** sugeriu a **notificação** da autoridade responsável, **Sr. Aléssio Trindade de Barros**, para se manifestar sobre as seguintes **irregularidades:**

1. A documentação referente ao Contrato Excepcional de Gestão Pactuada não foi enviada no prazo previsto no art. 5º Resolução Normativa nº 09/2016, sendo a mesma coletada pela Auditoria em diligência realizada na Secretaria de Educação.

2. O Contrato Excepcional de Gestão Pactuada foi assinado em 31/07/2019, antes da autorização dada pelo Comitê Gestor do Plano de Contingência da Paraíba em 02/08/2019 (fl. 322). No ofício do referido comitê, consta a autorização da despesa desde que o Parecer de Conformidade da CGE, bem como, o Parecer Jurídico da PGE, sejam favoráveis à contratação. No entanto, na justificativa de fl. 323, o secretário de educação autorizou o cadastro/publicação do contrato sem prévia avaliação de conformidade da CGE;

3. Assinatura do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada antes da comunicação ao Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, contrariando o disposto no art. 40 do Decreto nº 34079/19, bem como, ao disposto no Parecer Jurídico à fl. 231;

4. De acordo com o art. 19 do Decreto nº 39.079/2019, o prazo de vigência do contrato de gestão será de até 2 (dois) anos, renovável por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, desde que reste demonstrada a vantagem da medida e o pleno atendimento das metas pactuadas, conforme parecer elaborado pela Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA e Superintendência e Coordenação e Supervisão de Contratos de Gestão – SCSCG, assim como aprovado pelo Secretário de Estado da área fomentada do contrato de gestão. No entanto, compulsando os autos, não consta o parecer elaborado pela Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA e Superintendência e Coordenação e Supervisão de Contratos de Gestão – SCSCG;

5. Na justificativa da contratação por excepcionalidade as fls. 242/247, uma das situações excepcionais identificadas foi a imperativa necessidade de maior prazo para a conclusão dos procedimentos para a qualificação de novas Organizações

Sociais, com vistas a realização de chamamento público para uma nova contratação. À fl. 243, consta que no dia 23/05/2019 foi publicada a prorrogação do prazo inicialmente definido para apresentação dos requerimentos de qualificação por mais 30 dias úteis. No entanto, em consulta aos autos, não consta a referida publicação na imprensa oficial;

6. Na justificativa técnica constante às fls. 236/241, consta que durante a vigência do contrato nº 062/2017, o modelo de gestão pactuada implantado na educação da rede estadual de ensino, foi objeto de estudo do Instituto PUBLIX, que entre outras análises, realizou a avaliação da utilidade e a viabilidade deste modelo parceria, tendo comprovado a vantajosidade e a sustentabilidade fiscal da utilização do modelo em relação a custos, despesas e investimentos. No entanto, não consta nos autos o referido estudo;

7. O Anexo I do Projeto Básico que trata das Diretrizes, indicadores e metas dos serviços da Gestão Pactuada, no seu item 8, relacionado com a alimentação, afirma que a Organização Social ficará responsável por todo o suporte de acompanhamento do cardápio escolar, realizando o preparo, distribuição e controle da merenda escolar. No entanto, o disposto no referido item vai de encontro ao que disciplina o Art. 23 da Lei nº 11.494/2007 (Lei que regulamenta o FUNDEB), bem como ao que disciplina o Art. 71 da Lei 9.394/96.

O **Relator** do feito emitiu o despacho que fls. 329/330, no qual:

1. Determinou a CITAÇÃO dos Gestores a seguir relacionados, para no prazo regimental, apresentarem defesas acerca do Relatório Inicial de fls. 324/328 dos autos:

- **a.** Secretário de Estado da Educação e da Ciência e Tecnologia Sr. Aléssio Trindade de Barros;
- **b.** Secretário Executivo de Administração de Suprimentos e Logística da Educação Sr. Gabriel dos Santos Souza Gomes;
- **c.** Gestor do Contrato Sr. Marcio Pimentel Rodrigues.

2. Além das eivas constatadas na análise do contrato de nº 040/19, no tocante à formalização do contrato, a apresentação, pelos referidos gestores, do seguinte:

- **a.** Justificativas no que tange à VIABILIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA DO CONTRATO, que atenda aos princípios constitucionais da impessoalidade, economicidade, eficiência e eficácia;
- **b.** PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL, dos valores pagos até a presente data, mediante, anexação ao processo dos documentos relacionados no instrumento contratual.

Devidamente **citados**, os responsáveis apresentaram **defesas**, analisadas pela **Unidade Técnica** (fls. 2465/2482), que **concluiu:**

1. As irregularidades apontadas nos itens 1, 3, 4 e 6 do relatório inicial não foram sanadas;

2. Não foi demonstrada a VIABILIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA DO CONTRATO por parte da SEECT, bem como, no tocante a PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL, descumpriu-se o previsto no item 9.9 do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 0040/2019, no que diz respeito às contas bancárias específicas e exclusivas referentes ao contrato supra, bem como, a ausência dos balancetes consolidados das receitas e despesas por fontes e categorias.

3. A Auditoria considera IRREGULAR o Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 0040/2019.

O **MPjTC**, em parecer da Procuradora Isabela Barbosa Marinho Falcão (fls. 572/581), pugnou pela:

1. **IRREGULARIDADE do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/2019**, celebrado pela Secretaria Estadual da Educação, Ciência e Tecnologia –SEECT com Organização Social Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais – ECOS;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** aos gestores responsáveis, Sr. **Aléssio Trindade de Barros**, então Secretário de Estado da Educação, e ao Sr. **Gabriel dos Santos Souza Gomes**, Secretário Executivo de Administração de Suprimentos e Logística da Educação, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, por descumprimento de regras legais;
3. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da Pasta da Educação no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e a legislação concernente à celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais, em futuros certames, de modo a não repetir as eivas ora constatadas;
4. **VERIFICAÇÃO da execução das despesas** decorrentes do contrato de gestão ora analisado.

O Processo foi incluído na pauta desta sessão, **com as notificações de praxe.**

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Ao final da instrução processual, **quatro foram as eivas remanescentes.**

- ***A documentação referente ao Contrato Excepcional de Gestão Pactuada não foi enviada no prazo previsto no art. 5º Resolução Normativa nº 09/2016, sendo a mesma coletada pela Auditoria em diligência realizada na Secretaria de Educação.***

A autoridade responsável não encaminhou a esta Corte a documentação referente ao contrato de gestão pactuada sob exame, descumprindo o art. 5º da Resolução Normativa TC nº 09/2016. Apenas por meio de diligência, a Auditoria obteve acesso aos documentos.

Em sua defesa, a autoridade argumenta que o referido contrato não se enquadraria na categoria de contrato administrativo e, por conseguinte, não estaria sujeito à remessa ordenada pelo ato normativo.

A unidade técnica, com propriedade, rejeitou a argumentação, ressaltando que a contratação se deu com fundamento no art. 24 da Lei nº 8.666/93[1], estando, assim, inclusa na espécie de contrato administrativo e sujeita à disciplina da Resolução Normativa RN TC 09/16.

Com efeito, é descabida a alegação da defesa, porquanto resta claro que o contrato de gestão é espécie de contrato administrativo, com legislação específica em que se disciplinam

1Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)
XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.

regras próprias no sentido do atendimento do interesse público. A Lei nº 8.666/93, inclusive, serve-lhe de fundamento, na forma do art. 24 daquele diploma legal.

Assim, a omissão em remeter os documentos a que estava obrigado por força da Resolução Normativa RN TC 09/2016 sujeita o gestor à aplicação da multa prevista no art. 56 da LOTCE.

- ***Assinatura do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada antes da comunicação ao Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, contrariando o disposto no art. 40 do Decreto nº 34079/19, bem como, ao disposto no Parecer Jurídico à fl. 231.***

A Auditoria observou que a assinatura do instrumento contratual ocorreu antes da comunicação ao Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em contrariedade ao disposto no art. 40 do Decreto nº 34079/19.

Os interessados apresentaram defesa uníssona, atribuindo o fato a um equívoco operacional sem maior relevência.

Ao examinar as razões expostas, a unidade técnica destacou a exigência contida no art. 40 do Decreto nº 39.079/19:

> ***Art. 40.*** *O Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB deverá ser comunicado da abertura e da conclusão dos processos de contratação de gestão pactuada com Organizações Sociais na área da Educação, sempre que envolver recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, igual providência deverá ser adotada em relação aos Conselhos Estaduais de Saúde e de Assistência Social, de acordo com a área objeto de contrato de gestão pactuada.*

Ressalte-se que os recursos envolvidos na contratação em exame são originários da fonte 103 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB).

Evidente, portanto, que foi desatendida a exigência legal de comunicação prévia ao Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB acerca da abertura e da conclusão dos processos de contratação de gestão pactuada com Organizações Sociais na área da Educação.

Assim, cabe multa ao gestor, com fundamento no art. 56 da LOTCE.

- ***De acordo com o art. 19 do Decreto nº 39.079/2019, o prazo de vigência do contrato de gestão será de até 2 (dois) anos, renovável por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, desde que reste demonstrada a vantagem da medida e o pleno atendimento das metas pactuadas, conforme parecer elaborado pela Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA e Superintendência e Coordenação e Supervisão de Contratos de Gestão – SCSCG, assim como aprovado pelo Secretário de Estado da área fomentada do contrato de gestão. No entanto, compulsando os autos, não consta o parecer elaborado pela Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA e Superintendência e Coordenação e Supervisão de Contratos de Gestão – SCSCG.***

A ausência do parecer da Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA, demonstrando a vantagem da renovação do contrato de gestão e o pleno atendimento das metas pactuadas evidencia a inobservância ao art. 19 do Decreto nº 39.079/2019.

> ***Art. 19.*** *O prazo de vigência do contrato de gestão será de até 2 (dois) anos, renovável por sucessivos períodos, até o limite máximo de 10 (dez) anos, desde que*

reste demonstrada a vantagem da medida e o pleno atendimento das metas pactuadas, conforme parecer elaborado pela Comissão e Acompanhamento, Fiscalização e Avaliação – CAFA e Superintendência e Coordenação e Supervisão de Contratos de Gestão – SCSCG, assim como aprovado pelo Secretário de Estado da área fomentada do contrato de gestão.

A defesa acostou, às fls. 1100/1106 e 1788/1794, documento intitulado "PARECER CAFA", mas neste não constam assinaturas, tornando-o juridicamente inválido.

Mais uma vez, resta identificada a desobediência às exigências legais referentes ao contrato de gestão, com necessidade de reprimenda ao gestor.

- ***Na justificativa técnica constante às fls. 236/241, consta que durante a vigência do contrato nº 062/2017, o modelo de gestão pactuada implantado na educação da rede estadual de ensino, foi objeto de estudo do Instituto PUBLIX, que entre outras análises, realizou a avaliação da utilidade e a viabilidade deste modelo parceria, tendo comprovado a vantajosidade e a sustentabilidade fiscal da utilização do modelo em relação a custos, despesas e investimentos. No entanto, não consta nos autos o referido estudo.***

A Auditoria verificou a ausência de estudo do Instituto PUBLIX, que entre outras análises, teria realizado a avaliação da utilidade e a viabilidade do modelo parceria, para comprovar a vantajosidade e a sustentabilidade fiscal da utilização do modelo em relação a custos, despesas e investimentos.

As defesas apresentadas trouxeram aos autos os produtos elaborados pelo Instituto PUBLIX, mas a documentação não corresponde ao estudo citado na justificativa técnica, referindo-se, na verdade, a outros contratos de gestão, conforme análise técnica de fls. 2474/2478.

Em seu parecer, o MPjTC frisou que o despacho do Conselheiro Relator, ao ordenar a citação dos interessados, especificamente requisitou a apresentação de justificativas, quanto à viabilidade econômica e financeira do contrato, bem como da prestação de contas parcial, relativamente aos pagamentos já efetuados.

A análise técnica tornou evidente que a viabilidade econômica do contrato não foi esclarecida, com infração aos princípios constitucionais da impessoalidade, economicidade, eficiência e eficácia. (fls. 2479). Nesse passo, cumpre transcrever a exposição contida no parecer ministerial, no sentido da gravidade do fato de não ter sido demonstrado que a contratação, na forma pactuada, foi mais vantajosa para o Poder Público (fls. 2493):

Conforme já esposado neste pronunciamento, ao dispensar a necessidade de realização de certame licitatório para celebração de contrato de gestão com Organização Social, o STF enfatizou o dever de observância aos princípios constitucionais basilares da Administração Pública.

Neste sentido, o princípio da eficiência deve ser, em última análise, o balizador que fundamenta a escolha do gestor público por este ou aquele sistema de gestão do serviço, cabendo à Administração demonstrar, de forma concreta e objetiva, a vantagem da parceria, mediante contrato de gestão com a Organização Social, em comparação com a atuação do próprio Estado.

Por conseguinte, no caso dos autos, haja vista o elevado volume de recursos envolvidos na contratação, em obediência ao princípio da economicidade, insculpido no art. 70 da CF, deveria ter sido demonstrado que o regime de parceria adotado é menos oneroso aos cofres públicos e mais eficiente do que a gestão realizada diretamente pelo Estado, o que não ocorreu, porquanto os gestores não apresentaram estudo técnico

evidenciando que a transferência da gestão dos serviços de educação para organizações sociais foi a melhor opção, com detalhamento dos custos e dos ganhos de eficiência almejados.

Destarte, a falta de demonstração da vantajosidade do modelo de gestão pactuada implantado na educação da rede estadual de ensino constitui mácula suficiente para levar à irregularidade do procedimento levado a efeito pela Secretaria Estadual da Educação e à cominação de sanção pecuniária, com espeque no art. 56 da LOTC/PB.

De forma semelhante, a Auditoria entendeu que a prestação de contas das despesas até então realizadas se deu de forma inadequada, registrando-se desatendimento a dispositivos do próprio contrato de gestão, especificamente quanto à exigência de contas bancárias específicas e exclusivas para movimentação e aplicação dos recursos e devido à ausência dos balancetes consolidados das receitas e despesas por fontes e categorias.

Quanto à matéria, a instrução processual centrou-se no exame dos aspectos formais do contrato de gestão, sendo oportuno, e mesmo necessário, que a execução contratual seja efetuada em seguida a esta decisão.

Por todo o exposto, acompanho na íntegra a **manifestação ministerial** e **voto** pela:

1. **IRREGULARIDADE** do **Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/2019**, celebrado pela Secretaria Estadual da Educação, Ciência e Tecnologia –SEECT com Organização Social Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais – ECOS;
2. **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de **R$ 5.000,00** (cinco mil reais) ao **Sr. Aléssio Trindade de Barros**, então Secretário de Estado da Educação, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, por descumprimento de regras legais;
3. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão da **Pasta da Educação** no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e a legislação concernente à celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais, em futuros certames, de modo a não repetir as eivas ora constatadas;
4. **ENCAMINHAMENTO** dos autos à **DIAFI** para exame das **despesas decorrentes do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/2019, com a urgência que o caso requer.**

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo supra indicado e considerando o Relatório da Auditoria e o Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, ACORDAM os MEMBROS da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

1. ***JULGAR IRREGULAR o Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/2019, celebrado pela Secretaria Estadual da Educação, Ciência e Tecnologia –SEECT com Organização Social Espaço Cidadania e Oportunidades Sociais – ECOS;***
2. ***APLICAR MULTA, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), correspondente a 91,00UFR/PB, ao Sr. Aléssio Trindade de Barros,***

então Secretário de Estado da Educação, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE, assinando-lhe o PRAZO de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, a importância relativa à multa, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

3. ***RECOMENDAR à atual gestão da Pasta da Educação no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e a legislação concernente à celebração de contratos de gestão com Organizações Sociais, em futuros certames, de modo a não repetir as eivas ora constatadas;***
4. ***ENCAMINHAR os autos à DIAFI para exame das despesas decorrentes do Contrato Excepcional de Gestão Pactuada nº 040/2019, com a urgência que o caso requer.***

Publique-se, registre-se, intime-se e cumpra-se.
Sala das Sessões da 1ª Câmara do TCE-PB – Sessão Remota
João Pessoa, 27 de maio de 2021.

Assinado 27 de Maio de 2021 às 19:34

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 28 de Maio de 2021 às 15:06

Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO