



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 330068/17  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
INTERESSADO: ANA SERES TRENTO COMIN  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO Nº 1047/18 - Tribunal Pleno

Consulta. Serviço público que não comporta descontinuidade. Repasse de valores referentes à período não acobertado pela vigência da parceria. Impossibilidade. Necessário planejamento da Administração Pública. Princípios da eficiência e da legalidade. Ressalvas quanto aos serviços contínuos de natureza assistencial.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por ANA SERES TRENTO COMIN, Secretaria de Estado da Educação do Estado do Paraná, que questiona:

*“Considerando o lapso temporal de 30 dias entre o fim da vigência de uma parceria e o início de outra, com ritos legais diferentes, sem a descontinuidade do objeto da relação, como seria possível a utilização de erário para pagamento de gastos deste eventual período desprovido de parceria entre as partes?”*

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico n.º (peça n.º 03, fls. 11/12), no sentido da impossibilidade de pagamento de valores sem o amparo de termo em vigência.

Admitida a consulta (peças n.º 07), a **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** informa que não foram contatadas consultas ou prejudgados que tratem do tema, mas indica ementas de julgado sobre temas similares.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A **Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos**, mediante o Parecer n.º 07/17 (peça n.º 01), responde as indagações da Consulente, no sentido da impossibilidade da utilização de recursos com efeito retroativo à vigência das parcerias, ante o disposto na Resolução n.º 28/11 desta Corte de Contas.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, é o entendimento da **Coordenadoria de Fiscalização Estadual**, consoante sua Instrução n.º 423/17 (peça n.º 11)

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 8798/17 (peça n.º 12), manifesta-se no mesmo sentido das Unidades Técnicas.

**É o relatório.**

### II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à orientação na utilização de recursos públicos para custeio de atividades dentro de determinado período de tempo descoberto da vigência de termos de parceria:

*“Considerando o lapso temporal de 30 dias entre o fim da vigência de uma parceria e o início de outra, com ritos legais diferentes, sem a descontinuidade do objeto da relação, como seria possível a utilização de erário para pagamento de gastos deste eventual período desprovido de parceria entre as partes?”*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme manifestações uniformes da **Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos**, da **Coordenadoria de Fiscalização Estadual** e do **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, é impossível a realização de repasses de recursos públicos para desempenho de atividades realizadas em período não agasalhado por instrumento contratual.

A Resolução n.º 28/11 deste Tribunal de Contas, que dispõe sobre a formalização, a execução, a fiscalização e a prestação de contas das transferências de recursos financeiros e demais repasses no âmbito estadual e municipal, institui o Sistema Integrado de Transferências - SIT e dá outras providências, prevê em seu artigo 9º, V e VI, a vedação para a realização de despesas em data diversa da prevista no instrumento contratual, bem como a impossibilidade de vigência e efeitos financeiros retroativos:

*“Art. 9º É vedada a inclusão, no termo de transferência, sob pena de nulidade, de sustação do ato e de imputação de responsabilidade pessoal ao gestor e ao representante legal do órgão concedente, de cláusulas ou de condições que prevejam ou permitam:*

*(...)*

*V – realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;*

*VI – atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;*

*(...).”*

Isso porque, segundo o art. 60, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/93<sup>1</sup> c/c o art 116, *caput*, do mesmo diploma legal<sup>2</sup>, e em atenção ao princípio da legalidade, a relação existente entre a Administração Pública e

<sup>1</sup> “Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” desta Lei, feitas em regime de adiantamento.” (destacamos)

<sup>2</sup> “Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.  
(...)”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

terceiros exige a formalização do respectivo instrumento, sendo inadmissível, via de regra, a realização de pactos verbais.

Ademais, a Lei n.º 13.019/14, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, entre outros aspectos, dispõe em seu art. 38 que os efeitos jurídicos na relação em estudo apenas serão produzidos após a devida publicação do correlato instrumento:

*“Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.”*

Neste contexto, é inquestionável a impossibilidade da realização de repasses referentes ao eventual lapso temporal de 30 dias ou outro qualquer outro que não esteja acobertado pela vigência da parceria, sendo igualmente inadmissível a previsão de repasses retroativos, previstos em parceria posteriormente celebrada com a mesma Entidade.

Urge destacar que a presente consulta se **responde em tese**, ou seja, determinadas situações, tal como a necessidade de manutenção de serviços contínuos por entidades assistenciais, devem ser analisadas pontualmente, caso a caso.

Nestas oportunidades serão avaliados os esforços despendidos pela Administração com o planejamento de seus atos e a observância dos princípios da eficiência, economicidade e supremacia do interesse público, em paralelo ao precedentes jurisprudenciais desta Corte de Contas, **que toleram situações análogas**, tais como as que envolvem as APAEs, ao converter em ressalva a inconformidade, diante da ponderação dos fatos ante os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como frente a demonstração dos relevantes serviços prestados.

Vale dizer, apenas com o exame do caso concreto é que poderá ser analisada, como circunstância que foge à regra, a hipotética responsabilidade do agente repassador em contraposição a eventual justificativa que ampare sua omissão na renovação do ajuste antes do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

término da vigência, ou antecipação dos repasses em relação ao termo a ser celebrado em momento posterior.

Por fim, salienta-se que o dever da Administração de indenizar os serviços efetivamente prestados, em nome do não enriquecimento sem causa, ainda que embasados em contratos nulos, independe tanto da nulidade em si do contrato, quanto da responsabilização do gestor pela irregularidade.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, no sentido de que:

*“É impossível o repasse de recursos públicos referentes a prestação de serviço em período não agasalhado pela vigência dos respectivos pactos, em qualquer das modalidades de ajuste administrativo, seja contrato, convênio ou termo de parceria, exigindo-se em qualquer hipótese a existência de instrumento escrito, válido e vigente na data do fato gerador para justificar pagamentos à conta do respectivo ajuste, sendo vedada a prorrogação tácita e a atribuição de efeitos financeiros retroativos e cabendo à Administração Pública providenciar todos os atos de planejamento necessários para manter a prestação de serviços que não comportam a descontinuidade, sem que haja períodos descobertos entre o fim da vigência do pacto anterior e o início do subsequente”,* RESSALVADA a possibilidade da análise pontual de casos concretos que envolvam a necessidade de manutenção de relevantes serviços contínuos por entidades assistenciais.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

**CONHECER** da presente Consulta para, no mérito, **RESPONDE** os questionamentos, no sentido de que:

*“É impossível o repasse de recursos públicos referentes a prestação de serviço em período não agasalhado pela vigência dos respectivos pactos, em qualquer das modalidades de ajuste administrativo, seja contrato, convênio ou termo de parceria, exigindo-se em qualquer hipótese a existência de instrumento escrito, válido e vigente na data do fato gerador para justificar pagamentos à conta do respectivo ajuste, sendo vedada a prorrogação tácita e a atribuição de efeitos financeiros retroativos e cabendo à Administração Pública providenciar todos os atos de planejamento necessários para manter a prestação de serviços que não comportam a descontinuidade, sem que haja períodos descobertos entre o fim da vigência do pacto anterior e o início do subsequente”*, RESSALVADA a possibilidade da análise pontual de casos concretos que envolvam a necessidade de manutenção de relevantes serviços contínuos por entidades assistenciais.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 3 de maio de 2018 – Sessão nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente