

PROTOCOLO Nº: 630376/22
ORIGEM: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
INTERESSADO: RENATO FEDER, RONI MIRANDA VIEIRA
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 160/23

Consulta. Transferências voluntárias. Inscrição do nome do tomador de recursos no Cadin Estadual e do débito em Dívida Ativa. Tema 327 de Repercussão Geral. Necessidade de prévio julgamento pelo Tribunal de Contas. Aplicação do disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios da área da educação, saúde e assistência social. Mitigação das exigências de regularidade fiscal e de regularidade perante o Tribunal de Contas. Necessidade de motivação escrita do concedente. Pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de Consulta formulada pela Secretaria de Estado da Educação e do Esporte, por meio de seu então titular, Renato Feder, por meio da qual indaga (peça 3):

- a) Em caso de recursos financeiros destinados ao serviço público na área da educação, verificando-se a irregularidade na prestação de contas, deve esta Secretaria continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas?
- b) Em caso de existência de certidões positivas de débitos, pode esta Secretaria, ainda assim, firmar Termos de Colaboração/Convênios com os entes/entidades se o recurso financeiro for destinado ao serviço público na área da educação?
- c) Em caso de Termos de Colaboração/Convênios vigentes, diante da existência de certidões positivas de débitos do ente/entidade, pode esta Secretaria firmar aditivos visando a continuidade na prestação do serviço público na área da educação?
- d) Levando-se em conta o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a suspensão da restrição para a transferência de recursos aos entes deve ser interpretada restritivamente, em caso de obras para construção/ampliação de escolas, pode a restrição para a transferência de recursos financeiros aos municípios ser suspensa, com fundamento no art. 28 §3º da LC 101/2000, ainda que irregulares as prestações de contas referentes aos recursos já repassados pelo conveniente e o município não tenha todas as certidões negativas exigidas legalmente?

O parecer técnico foi devidamente juntado aos autos (fls. 36-43, peça 3), em que foi lançada a conclusão de que se aplica o “a exceção contemplada no 25, § 3º da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, deve ser aplicada a todas as ações relacionadas à educação, posto que objetiva, fundamentalmente, a implementação de políticas públicas e a garantia da continuidade e eficiência na prestação dos serviços públicos relacionados à educação”. Desse modo, entende que deve ser aplicado o “contido no Art. 25 §3º da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 em detrimento ao contido na Resolução n.º 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”.

A Consulta foi conhecida pelo ilustre Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Despacho nº 912/22, peça 8), e encaminhada à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para verificação da existência de precedentes nesta Corte a respeito de seu objeto.

A SJB, então, apresentou a Informação nº 155/22 (peça 10), arrolando as decisões que tangenciam o tema.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho nº 897/22, peça 12) informou que “não se vislumbram impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas áreas vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização”.

A Coordenadoria de Gestão Estadual manifestou-se por meio da Instrução nº 876/22 (peça 13), em que sustentou, em síntese, o oferecimento das seguintes respostas:

- 1) A SEED deve inscrever as pendências das entidades privadas no CADIN, seguindo-se o trâmite regulamentar estadual - Lei 18.466/2015, que induz o adimplemento do convênio, com independência de instâncias e obediência ao princípio da estrita legalidade, tudo com o objetivo de bem gerir a (in)adimplência, uma vez que é direito do Estado do Paraná/SEED condicionar a entrega de transferências voluntárias (às entidades privadas), ao pagamento de seus créditos e obrigações conveniadas. Importante registrar que no que concerne à interrelação Estado x Município, há julgado em repercussão Geral pelo C.STF, RE 1067086, Rel. Rosa Weber, datado de 16/09/2020, que pontua que a inscrição em CADIN dos entes federados pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada) e; b) após a devida notificação da entidade faltosa e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

2 e 3) Relativamente ao segundo e terceiro questionamentos, por dever de obediência ao conteúdo art. 679 do Decreto Estadual 10.086/22, esta CGE concebe que a existência de certidões positivas de débito, sem eficácia suspensa, administrativamente ou judicialmente, condicionam e regulamentam as respostas, quer na assinatura do convênio, quer no seu respectivo aditivo. Por consequência, a exigência posta na norma vigente deve ser atendida quando da celebração do convênio/aditivo, sendo as referidas certidões negativas e/ou documentos equivalentes imprescindíveis à composição do caderno processual respectivo, cabendo à SEED verificar, caso a caso, os apontamentos positivos/impeditivos ali constantes, que parametrizam que o convenente esteja “em dia” e/ou com “prova de regularidade” para com suas obrigações, situação exigida pelo art. 3º da IN 61/2011 TCEPR, também vigente.

4) Não há art. 28 §3º da LC 101/2000 na legislação de finanças públicas, o que torna prejudicada a análise nos termos requeridos. A título de instrumentalidade, se a pergunta se referir, teoricamente, ao teor do “art.25, §3º da LC 101/2000”, esta unidade instrutiva reitera os fundamentos já apresentados neste opinativo, moldados na necessária obediência ao artigo 3º da IN 61/2011 TCEPR c/c artigo 679 do Decreto Estadual 1.086/22, vale dizer, as certidões de regularidade são necessárias ao convenente privado, pois seus dispositivos seguem vigentes, mormente em casos de irregularidade de contas.

Na sequência, consta dos autos que o feito foi redistribuído ao Conselheiro Fábio de Souza Camargo (peça 14).

Por fim, a 2ª Inspeção de Controle Externo (Instrução nº 15/23, peça 17) apontou, preliminarmente, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 4872, chancelou a constitucionalidade da Resolução nº 28/2011 e da Instrução Normativa nº 61/2011, que regulamentam a formalização, execução e fiscalização das transferências voluntárias, bem como estruturam o Sistema Integrado de Transferências – SIT.

Quanto ao mérito, sustentou, em relação à primeira questão, que “deve a Secretaria de Estado da Educação continuar inscrevendo em cadastros de inadimplentes e encaminhando para inscrição em dívida ativa os débitos apurados antes do julgamento pelo Tribunal de Contas”. A unidade fundamentou sua resposta, especificamente, no art. 182, parágrafo único, da Lei Estadual nº 20.656/2021.¹

Com relação à segunda e terceira questões, concluiu que “assiste razão ao Consulente ao destacar que o § 3º, do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal excepciona a aplicação de sanções de suspensão de transferências voluntárias, quando se tratar de ações de educação, saúde e assistência social”.

¹ Art. 182, parágrafo único, da Lei Estadual nº 20.656/2021: “Havendo danos aos cofres públicos o relatório deverá sugerir à autoridade julgadora a adoção de medidas para o ressarcimento dos danos mediante desconto em folha de pagamento ou a remessa de cópia do processo ao setor competente para inscrição em dívida ativa e cobrança”.

Quanto ao último questionamento, argumentou que “na hipótese de construção ou ampliação de escolas, cuja aplicação de recursos se destina a dar condições efetivas de operacionalização e funcionamento das atividades de ensino, é possível a suspensão de restrições para transferências voluntárias aos municípios, com fundamento no § 3º, do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta Consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) as dúvidas foram formuladas mediante quesitos objetivos e em tese; (iii) os questionamentos versam sobre dispositivos legais inseridos no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente.

Sobre a **primeira questão**, atinente ao registro de tomadores em cadastros de inadimplentes e encaminhamento de débito para inscrição em dívida ativa antes do julgamento pelo Tribunal de Contas, nota-se que a Lei Estadual nº 18.466/2015 estruturou o “Cadastro Informativo Estadual – Cadin Estadual”, destinado à “consolidação das pendências de pessoas físicas e jurídicas perante órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e paraestatal do Estado do Paraná, incluindo as empresas públicas e de economia mista nas quais o Estado seja majoritário” (art. 1º).

De acordo com referido caderno normativo, a inclusão das pendências no Cadin Estadual deverá ser realizada no prazo de dez dias, contados da verificação da inadimplência (art. 5º).

Por outro lado, a inscrição de débito em dívida ativa é regulada pelo art. 2º, §3º, da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), segundo o qual “a inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo”.

Os atos normativos desta Corte que disciplinam a prestação de contas de transferências voluntárias – Resolução nº 28/2011 e a Instrução Normativa nº 61/2011 – não regulamentam tais matérias. Assim, para este *Parquet*, tais documentos não são pertinentes para embasar o enfrentamento do problema.

Da mesma forma, o dispositivo citado pela 2ª Inspeção de Controle Externo (Art. 182, parágrafo único, da Lei Estadual nº 20.656/2021) parece não ser aplicável ao caso. Isso porque a referida norma é alusiva ao relatório produzido no âmbito de processo administrativo disciplinar. Nesta espécie processual, a Administração Pública apura a responsabilidade de servidor público por eventual infração administrativa, relacionada às atribuições do cargo do referido agente. Não

é disso que se trata, no entanto, a inclusão de pessoas físicas ou jurídicas no Cadin Estadual ou a inscrição de débito em dívida ativa.

Ainda, ambas as matérias se encontram disciplinadas por legislações específicas – o que afasta a incidência da Lei Estadual nº 20.656/2021, de aplicabilidade meramente subsidiária, conforme estabelecido em seu art. 1º, segundo o qual sua abrangência está limitada aos “atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná, visando, em especial, à proteção dos direitos fundamentais dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração”.

De qualquer modo, como bem apontado pela CGE em seu instrutivo, a matéria já foi debatida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 327 de Repercussão Geral, em que foi fixada a seguinte tese:

A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial.

A Resolução nº 28/2011 – cuja plena aplicabilidade foi chancelada pelo próprio STF – estabelece a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial para os casos de ausência de prestação de contas, ou em caso de verificação da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.²

Desse modo, parece-nos que o entendimento firmado no referido Tema 327 possui plena aplicabilidade ao contexto suscitado pelo consulente, vale dizer, eventual irregularidade constatada em prestação de contas de transferência voluntária não autoriza a imediata inscrição do tomador no Cadin Estadual, sendo

² Art. 27 da Resolução nº 28/2011: Não sendo prestadas as contas ou informações devidas pelo tomador, nos prazos estabelecidos e nos termos dispostos nesta Resolução e na Instrução Normativa nº 61/2011, ou verificada a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente do órgão concedente, sob pena de responsabilidade solidária e demais cominações legais, deverá instaurar, dentro de 30 (trinta) dias, a Tomada de Contas Especial, observados o art. 13 da Lei Complementar nº 113/05 e arts. 233 e 234 do Regimento Interno.

necessário, como requisito intrínseco ao devido processo legal, o prévio julgamento das contas por esta Corte.

Tal solução parece ser pertinente não apenas aos Municípios, mas também às entidades do terceiro setor que sejam tomadores de recursos, tendo em vista a garantia constitucional do devido processo legal e, ainda, a competência dos Tribunais de Contas para julgar as prestações de quem der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição). Demais disso, a decisão do Tribunal constitui título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, da Constituição), que consubstancia o instrumento adequado para a adoção das medidas voltadas ao cumprimento forçado da obrigação (como a inscrição no Cadin Estadual e em Dívida Ativa).

No mesmo sentido caminha a reflexão atinente à inscrição do débito em dívida ativa: para que o título a ser registrado tenha certeza e liquidez, requisitos exigidos pelo art. 2º, §3º, da Lei nº 6.830/1980, é necessária a prévia manifestação definitiva do Tribunal de Contas, a quem compete o julgamento da Tomada de Contas Especial ou, em caso de omissão do concedente, da Tomada de Contas Extraordinária.³

Apenas por argumentação, vale pontuar que, a despeito de a tese de Repercussão Geral ser firmada em processo de caráter concreto (no caso do Tema 327, no RE 1067086, *Leading case* da matéria), o que em princípio lhe conferiria apenas eficácia *inter partes*, o Supremo Tribunal Federal tem considerado que tais decisões possuem, em verdade, *força expansiva*, impondo a sua observância pelos demais órgãos do Poder Judiciário e também pela Administração Pública – no movimento usualmente chamado de *abstrativização dos efeitos do controle difuso de constitucionalidade*, como se denota da seguinte ementa:

Reclamação. 2. Progressão de regime. Crimes hediondos. 3. Decisão reclamada aplicou o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.072/90, declarado inconstitucional pelo Plenário do STF no HC 82.959/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1.9.2006. 4. Superveniência da Súmula Vinculante n. 26. 5. **Efeito ultra partes da declaração de inconstitucionalidade em controle difuso. Caráter expansivo da decisão.** 6. Reclamação julgada procedente.

(Rcl 4335, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2014, DJe-208 DIVULG 21-10-2014 PUBLIC 22-10-2014 EMENT VOL-02752-01 PP-00001)

A questão foi amplamente debatida pelo STF no âmbito da referida Reclamação nº 4335, da qual extrai-se o seguinte trecho do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

³ Art. 28 da Resolução nº 28/2011: A omissão do concedente dos recursos de encaminhar ao Tribunal de Contas a prestação de contas apresentada pelo tomador dos recursos ou sua omissão em instaurar a Tomada de Contas Especial, implicará instauração da Tomada de Contas Extraordinária nos termos do art. 236 do Regimento Interno, sem prejuízo das penalidades previstas.

É inegável, por conseguinte, que, atualmente, a força expansiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, mesmo quando tomadas em casos concretos, não decorre apenas e tão somente de resolução do Senado, nas hipóteses de que trata o art. 52, X da Constituição. É fenômeno que está se universalizando, por força de todo um conjunto normativo constitucional e infraconstitucional,⁴ direcionado a conferir racionalidade e efetividade às decisões dos tribunais superiores e, como não poderia deixar de ser, especialmente os da Corte Suprema.

Desse modo, embora do ponto de vista formal as teses fixadas em temas de repercussão geral não possuam eficácia *erga omnes*, sua observação e efetiva aplicação pelos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública é medida que se impõe como forma de garantir previsibilidade e segurança jurídica para a sociedade de maneira geral.

E, especialmente no âmbito desta Corte, a observação de tais precedentes decorre de verdadeiro dever, insculpido no art. 926 do CPC, segundo o qual “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, dispositivo aplicável à esfera administrativa por força da previsão do art. 15 do CPC.⁵ Afinal, atentaria contra os predicados da estabilidade e integridade a prolação de decisões em conflito com jurisprudência dominante do STF, o que inclusive poderia sujeitar esta Corte a um constante risco de ter suas decisões revistas pelo Poder Judiciário.

Nesse contexto, alinhando-se a interpretação adotada pelo STF e a legislação que rege o tema, entende-se que o prazo fixado pelo art. 5º da Lei Estadual nº 18.466/2015 terá como termo inicial o trânsito em julgado da decisão desta Corte que julgar o processo de prestação de contas de transferência voluntária, a Tomada de Contas Especial ou a Tomada de Contas extraordinária.

A **segunda, terceira e quarta** questões formuladas nesta Consulta podem ser objeto de análise conjunta. O cerne do questionamento diz respeito ao alcance da previsão do art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim dispõe:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.
(...)

⁴ O Ministro menciona, especialmente, duas inovações normativas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004: a criação das súmulas vinculantes e do instituto da repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários.

⁵ Art. 15 do CPC: Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Referido dispositivo é expresso ao resguardar as ações relacionadas às áreas de educação, saúde e assistência social, vedando a suspensão de repasses. A previsão legal tem o objetivo de garantir a continuidade de serviços essenciais, que terão prioridade em face das demais exigências formais de habilitação do tomador para a assinatura de convênio ou seu respectivo aditivo.

No entanto, por se tratar de medida de exceção, entende-se que, independentemente da natureza jurídica do tomador (seja Município, entidade municipal ou entidade do terceiro setor), a aplicação do referido benefício deverá ser motivada de maneira escrita pelo administrador da entidade concedente, de maneira a demonstrar a essencialidade do serviço (seu enquadramento como ação de educação, saúde ou assistência social) e o prejuízo ao interesse público decorrente de sua interrupção.

Vale ponderar, ainda, que em se tratando de entidade do terceiro setor, e existindo pluralidade de entes aptos à prestação do mesmo serviço, deverá ser priorizado aquele que atenda rigorosamente todas as exigências legais e regulamentares para o recebimento dos recursos. Em outras palavras, o benefício previsto no art. 25, §3º, da LRF, deverá incidir apenas quando, diante das peculiaridades do caso concreto, a formalização ou manutenção do convênio se mostrar medida imprescindível para assegurar a continuidade do serviço público.

Desse modo, existindo outras entidades (em caso de parcerias com o terceiro setor), identificadas em processo público de seleção, igualmente aptas ao desempenho da atividade, e sem prejuízo ao interesse público, a presença de certidões positivas de débitos ou reprovação anterior das contas impedirá a formalização do convênio ou de seu aditivo com a entidade que não preencha as condições legais de habilitação. Em tal hipótese, embora inaplicável a sanção de suspensão de repasses, estará vedada a assinatura de aditivos ou novos convênios com a entidade faltante.

Importante ressaltar, por outro lado, que embora a existência de certidões positivas não seja suficiente para obstaculizar a assinatura ou aditivo de convênio naquelas áreas prioritárias, nos termos acima indicados, o concedente deverá velar rigorosamente para que sejam plenamente observadas as demais exigências previstas na legislação e, especialmente, na Resolução nº 28/2011 e Instrução de Serviço nº 61/2011, de modo a impedir a ocorrência de irregularidades no convênio a ser firmado ou aditado.

O raciocínio acima vertido encontra-se alinhado com a jurisprudência sobre o tema, como se nota a seguir, com julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LIBERAÇÃO DE VERBA DESTINADA A PROGRAMA HOSPSUS. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. REQUISITO DISPENSÁVEL. **INTERPRETAÇÃO DO ART. 25, §§ 1o. E 3o. DA LC 101/2000.** AGRAVO INTERNO DO ESTADO DO PARANÁ A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pela SOCIEDADE EVANGÉLICA BENEFICENTE DE CURITIBA em face do Secretário de Saúde do Estado do Paraná objetivando seja suspensa a exigibilidade da comprovação de regularidade fiscal e a apresentação de certidão negativa perante o TCE para a participação no Programa de Apoio e Qualificação dos Hospitais Públicos e Filantrópicos do Paraná-HOSPUS e consequentes repasses de verbas.

2. **Este Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a norma contida no art. 25 § 3o. da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - estabelece que não serão aplicadas as sanções de suspensão das transferências voluntárias nas hipóteses em que os recursos transferidos destinam-se à aplicação nas áreas de saúde, educação e assistência social, hipótese dos autos.**

3. **A exigência de regularidade fiscal deve ser mitigada, notadamente considerando que esta atividade se dá em benefício do interesse público, suprimindo a ausência de plena atuação estatal nestas áreas, aplicando o disposto no art. 25, § 3o. da LC 101/2000, independente de ser anterior ou posterior à formalização do convênio.**

4. Agravo Interno do ESTADO DO PARANÁ a que se nega provimento.

(AgInt no RMS n. 44.652/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 1/6/2020, DJe de 4/6/2020.)

ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL E SOCIAL. **APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. REQUISITO DISPENSÁVEL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 25, §§ 1º E 3º, DA LC 101/2000.**

1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pelo Município de Colombo, no qual objetiva o recebimento de verbas públicas da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, decorrentes de convênio firmado com o Estado do Paraná, que tem por objeto a execução de atividades inerentes ao atendimento das crianças e dos adolescentes em situação de risco pessoal e social, independentemente da apresentação de certidões negativas ao Tribunal de Contas.

2. Inviável em sede de recurso especial a análise dos artigos 66, § 2º, e 146 da Lei estadual n. 15.608/2007 e do Decreto Estadual n. 1.198/2011, uma vez que é incabível rediscussão de matéria de direito local, sendo devida a aplicação, por analogia, do enunciado n.º 280 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

3. A parte recorrente alega violação à Resolução n. 3/2006 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Nesse ponto, o recurso também não merece conhecimento, porque resolução não se inclui no conceito de lei federal a que se refere o art. 105, III, a, da Constituição da República, fugindo, assim, da hipótese constitucional de cabimento deste recurso.

4. Pela leitura do § 1º do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) conclui-se que é lícita a exigência de certidões que comprovem a regularidade do ente beneficiado com o repasse da transferência voluntária, entre as quais a pontualidade no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos, bem como em relação à prestação de contas de recursos derivados de convênios anteriores. Ocorre que a própria norma em seu § 3º estabelece que não serão aplicadas as sanções de suspensão das transferências voluntárias nas hipóteses em que os recursos transferidos destinam-se a aplicação nas áreas de saúde, educação e assistência social, hipótese configurada nos autos, em que o convênio firmado com o Estado do Paraná tem por objeto a execução de atividades inerentes ao atendimento das crianças dos adolescentes em situação de risco pessoal e social.

5. **Apesar do texto normativo fazer referência a sanção de suspensão de transferência voluntária, as exigências previstas no artigo 25, § 1º, da LRF não se aplicam às transferências voluntárias destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Dessa forma, a cláusula do referido convênio que condiciona a liberação financeira à apresentação de Certidão Negativa do Tribunal de Contas deve ser considerada abusiva e ilegal. Precedentes.**

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (REsp n. 1.407.866/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 3/10/2013, DJe de 11/10/2013.)

Na mesma linha são os julgados do Tribunal de Justiça do Paraná:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONVÊNIO ESTABELECIDO ENTRE AUTARQUIA ESTADUAL E O MUNICÍPIO DE GUAIRAÇÁ. REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A AQUISIÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE ESCOLAR. **APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO LIBERATÓRIA EMITIDA PELO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS COMO CONDIÇÃO PARA A TRANSFERÊNCIA DA VERBA PACTUADA. ILEGALIDADE. INCIDÊNCIA DO §3º., ARTIGO 25 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 101/00, QUE VEDA A SUSPENSÃO DO REPASSE QUANDO SE TRATAR DE VERBA RELACIONADA À ÁREA DE EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO.**

(TJPR - 4ª Câmara Cível - 0001521-20.2018.8.16.0004 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR ABRAHAM LINCOLN MERHEB CALIXTO - J. 16.07.2019)

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL. PRELIMINAR. 1. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. ENTIDADE DE NOTÓRIA NATUREZA FILANTRÓPICA E SEM FINS LUCRATIVOS. MÉRITO. 2. **LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DO DEVER ESTATAL DE PROVER EDUCAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO LIBERATÓRIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. DISPENSABILIDADE. PRECEDENTES DO STJ E DESTA CORTE. SITUAÇÃO QUE SE ENQUADRA NA EXCEÇÃO PREVISTA NO ART. 25, § 3º DA LEI COMPLEMENTAR 101/00, POR SE TRATAR DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS RELACIONADA À EDUCAÇÃO.** 3.

SEGURANÇA CONCEDIDA. LIMINAR CONFIRMADA. “ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO. LIBERAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS PARA ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO PESSOAL E SOCIAL. APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. REQUISITO DISPENSÁVEL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 25, §§ 1º E 3º, DA LC 101/2000. 1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pelo Município de Colombo, no qual objetiva o recebimento de verbas públicas da Secretaria de Estado da Criança e da Juventude, decorrentes de convênio firmado com o Estado do Paraná, que tem por objeto a execução de atividades inerentes ao atendimento das crianças e dos adolescentes em situação de risco pessoal e social, independentemente da apresentação de certidões negativas ao Tribunal de Contas. (...) 4. **Pela leitura do § 1º do art. 25 da Lei Complementar 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal) conclui-se que é lícita a exigência de certidões que comprovem a regularidade do ente beneficiado com o repasse da transferência voluntária, entre as quais a pontualidade no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos, bem como em relação à prestação de contas de recursos derivados de convênios anteriores. **Ocorre que a própria norma em seu § 3º estabelece que não serão aplicadas as sanções de suspensão das transferências voluntárias nas hipóteses em que os recursos transferidos destinam-se a aplicação nas áreas de saúde, educação e assistência social**, hipótese configurada nos autos, em que o convênio firmado com o Estado do Paraná tem por objeto a execução de atividades inerentes ao atendimento das crianças dos adolescentes em situação de risco pessoal e social. 5. Apesar do texto normativo fazer referência a sanção de suspensão de transferência voluntária, as exigências previstas no artigo 25, § 1º, da LRF não se aplicam às transferências voluntárias destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Dessa forma, a cláusula do referido convênio que condiciona a liberação financeira à apresentação de Certidão Negativa do Tribunal de Contas deve ser considerada abusiva e ilegal. Precedentes.

(TJPR - 5ª Câmara Cível - 0047275-94.2018.8.16.0000 - * Não definida - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU LUCIANO CAMPOS DE ALBUQUERQUE - J. 11.06.2019)

Por fim, especificamente em relação ao quarto questionamento, entende-se que o dispositivo em questão (art. 25, §3º, da LRF) poderá ser aplicado para justificar a formalização de convênio com Município visando à construção ou reforma de escolas, ainda que haja pendências relacionadas a prestações de contas anteriores. Isso porque, conforme raciocínio anteriormente apresentado, e consoante as decisões acima colacionadas, as atividades de educação possuem caráter prioritário, se sobrepondo, inclusive, às exigências legais e regulamentares que condicionam a liberação de recursos à demonstração da higidez fiscal (certidões negativas de débitos) e à ausência de pendências relacionadas a prestações de contas anteriores (certidão liberatória do Tribunal de Contas).

Destaque-se, apenas, que a possibilidade excepcional de assinatura ou aditamento do convênio, a despeito da existência de pendências fiscais e/ou

administrativas, não exime o tomador da responsabilidade de satisfazer tais obrigações. Da mesma forma, permanece íntegro o dever do concedente de promover os atos de fiscalização sobre o regular cumprimento da avença, bem como exigir a prestação de contas sobre os valores repassados, inclusive mediante a instauração de Tomada de Contas Especial, na forma preconizada pela Resolução nº 28/2011 e pela Instrução Normativa nº 61/2011.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas ao consulente:

a) a inscrição dos nomes de tomadores de recursos no Cadin Estadual e a eventual inscrição em Dívida Ativa de débitos decorrentes da execução de convênios, deverá observar as exigências fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 327, vale dizer, tais medidas deverão ser precedidas de julgamento de prestação de contas, Tomada de Contas Especial ou Extraordinária, ou, quando incabíveis, após a devida notificação do tomador e esgotamento do prazo para adimplemento voluntário da obrigação;

b e c) aplica-se o disposto no art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal aos convênios destinados à promoção de ações vinculadas a políticas de educação, saúde e assistência social, permitindo-se, nessas hipóteses, a formalização de acordos ou aditivos com entidades que possuam pendências fiscais ou perante o Tribunal de Contas, desde que haja motivação escrita do gestor do concedente apontando, de maneira expressa, a essencialidade do serviço a ser prestado, o prejuízo ao interesse público decorrente de sua eventual interrupção e, em caso de a beneficiária ser entidade do terceiro setor, a demonstração de que inexistente instituição similar apta à prestação do referido serviço;

d) convênios visando à construção, reforma ou ampliação de escolas são vinculados à área da educação, de modo a atrair a aplicabilidade do art. 25, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a tais acordos.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas