TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: **240826/24**
ASSUNTO: **DENÚNCIA**
ENTIDADE: **MUNICÍPIO DE TERRA RICA**
RESPONSÁVEIS: **JOSÉ ROBERTO PÉRICO, JÚLIO CÉSAR DA SILVA LEITE**
DENUNCIANTE: **JOÃO EVANGELISTA DA SILVA**
RELATOR: **SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.º 955/26 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

1) Denúncia. Apuração de irregularidades em parceria firmada entre o Município de Terra Rica e a Associação Terra-Riquense de Estudantes Técnicos e Universitários (ATRETU).

2) Questionamentos sobre a real natureza da parceria: indícios de que se tratava de uma relação contratual com fins econômicos, dissimulada na forma de um “termo de fomento” para burlar a lei. Informação de que a presidente da entidade convenente é servidora pública municipal, o que seria proibido pela Lei Orgânica do Município.

3) Inocorrência de irregularidades.

3.1) Certificação pela unidade técnica de que o ajuste atendeu a todos os requisitos definidos na Lei n.º 13.019/14 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil). Pertinência entre o objeto da parceria – viabilização do transporte de estudantes de Terra Rica até Paranavaí (sede de instituições de ensino técnico e superior) – e a finalidade social da entidade convenente, orientada à assistência a estudantes técnicos e universitários. Não identificação de irregularidade na aplicação dos recursos públicos repassados, de acordo com informações do Sistema Integrado de Transferências (SIT) deste Tribunal de Contas.

3.2) Verificação de que a proibição prevista na Lei Orgânica Municipal trata de relações contratuais com fins econômicos, não se aplicando – em princípio – a parcerias. Vinculação da Presidente da ATRETU à Administração Pública Indireta: exercício de cargo efetivo de agente administrativo no Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Terra Rica. Irrazoabilidade de se atribuírem ilicitudes no caso

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

concreto, considerando o exercício de funções públicas em pessoa jurídica distinta da que celebrou o termo de fomento – em cargo sem efetivo poder decisório – e a ausência de indícios de conflito de interesses.

4) **Improcedência da denúncia**.

RELATÓRIO

Trata-se de denúncia sobre irregularidades em parceria realizada pelo Município de Terra Rica com a Associação Terra-Riquense de Estudantes Técnicos e Universitários (ATRETU).

Consta nos autos que o Município e a entidade celebraram o Termo de Fomento n.º 007/2024 para "fomentar as atividades desenvolvidas pela Associação, mediante repasse mensal com recursos do município para pagamento de despesas com a manutenção da entidade", no valor total de R$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), transferidos em 12 parcelas mensais de R$ 43.500,00 (quarenta e três mil e quinhentos reais).

De acordo com o denunciante, a irregularidade consistiria no fato de a Presidente da ATRETU ser servidora pública municipal, o que faria incidir a vedação prevista no artigo 131 da Lei Orgânica do Município de Terra Rica: "Nenhum servidor poderá ser diretor, ou integrar conselho de empresa fornecedora, ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Município, sob pena de demissão do serviço público" (peça 2).

Após diligências preliminares (peças 3 e 14), o ilustre Conselheiro Ivan Lelis Bonilha – relator originário do processo – decidiu não admitir a denúncia, nos termos do Despacho n.º 768/24-GCILB (peça 17):

> A Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM, por meio da Instrução nº 2345/24 (peça 16), opinou pelo não recebimento da denúncia sob os seguintes argumentos:
>
> • A autarquia (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05) tem autonomia administrativa e financeira, totalmente independente da Poder Executivo;
>
> • o Termo de Fomento fora firmado entre o Município de (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05) (Poder Executivo) e a (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05), logo, inexistente qualquer vínculo com o (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05) (autarquia) e/ou seus servidores, o que, por sí só, descaracteriza qualquer irregularidade no termo em questão;
>
> • A associação não é fornecedora de qualquer produto ou

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

> serviço ao município de (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05), tampouco ao (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05);
>
> - "Termo de Fomento" é regulamentado pela Lei Federal 13.019/2014, com definição disposta em seu artigo 2º, inciso VIII, estabelecendo que o se trata de instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;
> - "Termo de Fomento" não possui natureza jurídica de "Contrato", nos termos do Código Civil, nem de "Contrato Administrativo", nos termos da Lei Geral de Licitações e Contratos, portanto, perfeitamente legal o instrumento formalizado;
> - A Resolução nº 28/2011 do TCE/PR, que estabelece critérios para que sejam consideradas irregulares cláusula ou condição que preveja ou permita membros do Poder Executivo do concedente dos recursos ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau, assim como servidor público vinculado ao Poder Executivo do concedente dos recursos ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau. A presidente da (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05) não se enquadra em nenhuma das vedações elencadas;
>
> Finaliza a Unidade Técnica opinando pela não admissibilidade da denúncia.
>
> Com efeito, assiste razão a Unidade Técnica, não se vislumbra irregularidade no Termo de Fomento Firmado pelo Município de (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05) e a (art. 33 da Lei Complementar Estadual nº 113/05), assim, em face de todo o exposto, ante a inexistência de irregularidades, acompanho o opinativo da unidade técnica e não recebo a denúncia

Ciente do despacho (peça 20), o denunciante apresentou impugnação, recebida pelo Relator como recurso de agravo (peça 25).

Submetido o recurso à apreciação do Tribunal Pleno, manifestei-me no sentido de que, além das questões narradas na denúncia, seria necessário examinar mais aprofundadamente a própria parceria entre o Município e a ATRETU, diante da existência de indícios de irregularidades na fundamentação do acordo:

> Durante a instrução processual, no entanto, foram apresentados pelo Município alguns elementos fáticos que – a meu ver – devem ser apurados por este Tribunal.
>
> O Município informou que a ATRETU, uma entidade privada sem fins lucrativos registrada no CNPJ 49.682.667/0001-00 e fundada em 14/12/2022, tem como missão facilitar o transporte de estudantes universitários para Paranavaí, uma vez que não existem instituições de ensino superior em Terra Rica. A partir de 2024, após o período legal, o Município começou a fazer repasses para a associação (SIT 63271), que tem prestado serviços eficientes e sem irregularidades nas prestações de contas. Como a entidade não pode fornecer o serviço de transporte diretamente, há a terceirização para empresas autorizadas pelo

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

Departamento de Estradas e Rodagem do Paraná (DER), com custos divididos entre os estudantes e subsídios municipais mediante um termo de fomento.

Examinando-se o acordo em questão, é possível verificar as seguintes cláusulas:

> 02 - Do Objeto: Fomentar as atividades desenvolvidas pela ASSOCIAÇÃO, mediante repasse mensal com recursos do município para pagamento de despesas com a manutenção da entidade.
> 03 – DO VALOR: O valor global dos repasses corresponderá no valor de R$ 522.000,00 (quinhentos e vinte e dois mil reais), em 12 (doze) parcelas mensais no valor de R$ 43.500,00 (quarenta e três mil e quinhentos reais), que poderão sofrer alterações de conformidade com a capacidade financeira e respectiva dotação orçamentária do município, para o exercício de 2024.
> 04 – DA VIGÊNCIA - A vigência do presente Termo será a partir da data de sua assinatura até 31 de janeiro de 2025, podendo ser prorrogado através de aditamento.

As alegações expostas pelo Município para justificar a transferência de recursos à entidade não parecem corresponder ao objeto do termo de fomento, que prevê a transferência de recursos para "pagamento de despesas com a manutenção da entidade". Além disso, não constam informações sobre o plano de trabalho, a destinação e a forma de utilização dos recursos; a quantidade de beneficiados e os custos envolvidos (custo por aluno por quilômetro, por exemplo); a forma como se dá a terceirização referida (se antecedida, ou não, de processo licitatório) e a referida exigência do DER.

Assim, divergindo do Relator – que defendeu a manutenção integral do despacho –, apresentei voto pelo provimento do recurso de agravo a fim de receber a denúncia, de modo a determinar à unidade técnica que analisasse os seguintes pontos:

> 1) Embora se trate, formalmente, de um "acordo de fomento", fato é que está sendo transferida a gestão de valor significativo para entidade presidida por servidora pública do Município. Além disso, não foi analisada a aplicação do artigo 131 da Lei Orgânica do Município e do entendimento consolidado deste Tribunal na resposta de Consulta proferida no Acórdão n.°1874/071 do Pleno. Ambos proíbem servidores municipais de dirigir entidades que tenham contratos ou convênios com o município. Para exame do termo "contrato" é fundamental que se pondere o disposto nos artigos 9º, inciso III, e 116 da Lei n.º 8.666/1993. Pela análise, pode-se concluir que o termo "contrato" referido na lei orgânica municipal tem sentido genérico, como qualquer ajuste realizado entre a Administração e particulares. Portanto, quanto a tal item, é necessária melhor discussão.
> 2) Quanto ao termo de fomento firmado pelo Município e a ATRETU, tal relação deve ser objeto de análise aprofundada pelo Tribunal, diante da aparente irregularidade de sua fundamentação e formalização

O voto foi acolhido pelo colegiado por maioria absoluta, nos termos do Acórdão n.º 3777/24 do Pleno (peça 9 dos autos n.º 431702/24).

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

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, em atendimento à decisão, apresentou considerações quanto à natureza jurídica do acordo celebrado entre o Município de Terra Rica e a ATRETU e à regularidade da atuação da gestora da entidade convenente no caso concreto, manifestando-se pela improcedência da denúncia (peça 32):

> Como bem destacou esta Coordenadoria anteriormente (Instrução n.º 2345/24 – CGM – peça 16), o Termo de Fomento, regulado pela Lei Federal n.º 13.019/14 é instrumento por meio do qual são formalizadas parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.
>
> Assim, referida parceria não possui natureza jurídica de Contrato comum, sequer, de Contrato Administrativo, nos termos da Lei Geral de Licitações e Contratos, portanto, legal o instrumento formalizado.
>
> À rigor, vejamos o que estabelece a Resolução n.º 28/2011 desta Corte de Contas, à respeito:
>
> > **Art. 9º** Sem prejuízo da nulidade ou sustação do ato e da responsabilização pessoal do gestor e do representante legal do concedente, será considerada irregular a inclusão, no termo de transferência, de cláusula ou condição que preveja ou permita:
> >
> > [...].
> >
> > **XIV** – **transferência de recursos para a contratação de serviços, compras ou execução de obras**, em atendimento às demandas de manutenção e expansão do patrimônio do concedente sem a realização do devido processo licitatório, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal.
> >
> > **a)** membros do Poder Executivo do concedente dos recursos ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;
> >
> > **b)** servidor público vinculado ao Poder Executivo do concedente dos recursos ou do Legislativo Municipal ou Estadual, conforme o caso, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau, salvo se comprovada a inexistência de conflito com o interesse público.
>
> Com efeito, assim dispõe o art. 131 da Lei Orgânica Municipal:
>
> > **Art. 131. Nenhum servidor poderá ser diretor, ou integrar conselho de empresa fornecedora, ou que realize qualquer modalidade de contrato com o Município**, sob pena de demissão do serviço público. (Grifo nosso).
>
> Para melhor elucidar o cenário debatido, importante traçarmos as seguintes distinções.
>
> **ASSOCIAÇÃO DE ESTUDANTES UNIVERSITÁRIOS DE TERRA RICA – AEUTR**. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, **sem fins lucrativos**, cadastrada no CNPJ sob nº 20.147.521/0001-83, criada com o objetivo de viabilizar o transporte de universitários até a cidade de Paranavaí, tendo em vista não haver instituição de ensino superior na cidade de Terra Rica.

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

ASSOCIAÇÃO TERRA-RIQUENSE DE ESTUDANTES, TÉCNICOS E UNIVERSITÁRIOS – ATRETU. Trata-se de pessoa jurídica de direito privado, **sem fins lucrativos**, cadastrada no CNPJ sob nº 49.682.667/0001-00, criada em 14/12/2022, com o objetivo de viabilizar o transporte de universitários até a cidade de Paranavaí, tendo em vista não haver instituição de ensino superior na cidade de Terra Rica.

Como demonstrado na peça 2, pg. 12, a Sra. CIBELE APARECIDA DA SILVA ocupa o cargo da Presidência da referida Instituição.

SERVIÇO AUTÔNOMO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO – SAMAE. É uma **autarquia municipal** responsável pelo abastecimento de água e tratamento de esgoto em diversas cidades brasileiras, tendo como objetivo garantir o fornecimento de água potável e a coleta e tratamento do esgoto sanitário para a população local.

A mesma Cibele Aparecida da Silva, Presidente da ATRETU, é servidora efetiva desta referida Autarquia, nomeada para o cargo de agente administrativo – ensino médio (peça 11).

Pois bem.

Como narrado, ambas as Associações de direito privado, sem fins lucrativos, destinam-se ao transporte público de estudantes, enquanto a SAMAE, esta autônoma em relação ao Poder Executivo Municipal, objetiva o fornecimento de água potável e a coleta e tratamento do esgoto sanitário do ente em questão.

Neste viés, imperioso destacar que é possível a cumulação de cargos entre servidor efetivo e funções de direção, chefia e assessoramento, desde que haja compatibilidade de horários e previsão legal para tanto, conforme o próprio arcabouço jurisprudencial desta Corte.

Ademais, de breve pesquisa realizada por esta Unidade Técnica3, como já defendido anteriormente (Instrução n.º 2345/24 – CGM – peça 16), o Termo de Fomento não se caracteriza como contrato, propriamente dito. Vejamos:

> Apesar de lidarem com a prestação de serviços públicos, os Termos de Colaboração ou Fomento **têm características diferentes de contratos administrativos tradicionais**. Esses modelos de contratualização **não têm como foco principal a compra de serviços ou produtos pelo poder público. Em vez disso, eles mobilizam recursos e capacidades da sociedade civil para atingir fins públicos, muitas vezes em áreas onde o Estado não consegue atuar de forma isolada**.
>
> Os Termos de Colaboração ou Fomento são regulamentados pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que estabelece as regras para as parcerias entre o poder público e as OSCs. A lei cria um ambiente jurídico seguro e previsível, que facilita a cooperação e a participação das OSCs na execução de políticas públicas. (Grifo nosso).

Com efeito, ressalta-se que **esta Corte** de Contas **tem entendido por distinguir o Termo de Fomento de Contrato**, propriamente dito. Confira-se – Acórdão n.º 3790/18 - Tribunal Pleno:

> O fomento à construção de estabelecimento hospitalar privado, o qual seria operado à margem do orçamento municipal, com o advento de diversas fontes de receitas e relações com outros entes da federação, não equivale à instituição de programa municipal de custeio de procedimentos de média e alta complexidade.
>
> Ademais, **ainda que se pense na celebração de um Termo de Colaboração, Termo de Fomento, ou mesmo um contrato**, tendo como objeto alguma ação correlata aos atendimentos de média e alta

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

> complexidade, tal situação não se compara com a interiorização da gestão destes serviços pelo município, como se suscita na consulta do Município de Toledo.
>
> [...]
>
> Ocorre que a Lei nº 13.019/14 estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos entre as partes.
>
> A referida legislação denominou como Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação, os instrumentos adequados nessa nova disciplina, reservando-se o Termo de Convênio para ajustes entre os entes federados ou pessoas a ela vinculadas e justamente àqueles mencionados pelo parecerista municipal, destinados à complementação da prestação de serviços pelo SUS. (Grifo nosso).

Deste modo, lúcido que – apesar de serem instrumentos de avença – há grande distinção entre o Termo de Fomento e eventual contrato realizado com a Administração Pública.

Noutro vértice, em análise aos termos do documento acostado à peça 13, temos que o cargo de agente administrativo, este, ocupado pela Sra. Cibele, possui carga horário de 40 (quarenta) horas semanais, ou seja, 8 (oito) horas diárias - função administrativa.

No tocante a alegação de que fora a servidora em questão designada para a função de Pregoeira (Portaria 002/2023), tem-se que, em se tratando a referida função de uma das variantes do agente de contratação – funções equivalentes, é até recomendado que citada incumbência seja exercida por servidor efetivo.

Com efeito, se tratando de uma função administrativa exercida pela servidora em questão, possível a cumulação do cargo de Direção, chefia e assessoramento, desde que não prejudique a função pública exercida.

Imprescindível destacar ainda uma das respostas administrativas elencadas na Exordial (peça 2, pg. 2 – 3):

> Não há registro da pessoa citada "Cibele Aparecida da Silva" como servidora pública da Administração Direta do Poder Executivo do Município de Terra Rica/PR. Caso a pessoa citada integre o quadro de servidores de outro Ente, que não a Administração Direta do Poder Executivo do Município de Terra Rica/PR, ao qual foi direcionada a solicitação, a este Ente deve ser direcionado pedido de informações sobre existência e natureza do vínculo com o referido Ente ou Instituição, nos termos do art. 16, V, do Decreto Municipal n° 355/2023: Art. 16.
>
> […]
>
> Isto posto, para possivelmente auxiliar o requerente em sua requisição, o vínculo firmado pela Administração com Entidades privadas, sem fins lucrativos, assim definidas nos termos do art. 2o, I, a, da Lei n° 13.019/2014, para fins de transferências voluntárias, procedem dos instrumento de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, conforme definições previstas no art. 2o, VII, VIII e VIII-A da Lei n° 13.019/2014, regulamentados nos termos e disposições da Lei n° 13.019/2014. Os referidos instrumentos não possuem a natureza jurídica de "contrato", assim regulamentados nos termos do Código Civil, nem de "contratos administrativos", regulamentados na Lei Geral de Licitações e Contratos. Esperamos ter atendido à Vossa solicitação" anexo 06.

Ou seja, mesmo que a função de Direção da ATRETU seja ocupada por servidora, denota-se que esta não exerce sua função administrativa no ente Denunciado, mas sim em uma Autarquia com

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

> autonomia administrativa e financeira do Poder Executivo.
>
> Derradeiramente, em análise aos cadastros de CNPJ de ambas as Associações, bem como nos demais documentos presentes nos autos, aos olhos desta CAIS, não há sequer indícios de eventual favorecimento à ATRETU em razão de sua presidência ser composta por servidora – esta, não vinculada à administração executiva do ente Municipal em si.
>
> Isso posto, corroborando o parecer anterior (Instrução n.º 2345/24 – CGM – peça 16), manifesta-se esta Coordenadoria pela **Improcedência do feito**, nos termos da fundamentação [destaques no original].

O Ministério Público de Contas, no entanto, requereu esclarecimentos complementares à Coordenadoria, a fim de detalhar o segundo ponto levantado no referido Acórdão n.º 3777/24 do Pleno: a regularidade da parceria especificamente descrita na denúncia, regida pelo Termo de Fomento n.º 007/2024, com a avaliação do preenchimento dos requisitos legais (peça 34).

A tal respeito, a unidade técnica apresentou as seguintes informações adicionais (peça 43):

> Como já abordado anteriormente na presente Instrução, o Termo de Fomento é regulamentado pela Lei Federal 13.019/2014 (legislação específica), com definição disposta em seu artigo 2º, inciso VIII, estabelecendo que se trata de instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros.
>
> Neste viés, vejamos os termos da referida parceria (Termo de Fomento n.º 07/2024) – peça 2, pg. 9:
>
> *[nota do Relator: imagem na página 10]*
>
> Denota-se, explicitamente, tratar-se de um termo de fomento entre a ATRETU (peça 2, pg. 35 – 38) e a Municipalidade.
>
> Mister reiterar que referida parceria não possui natureza jurídica de “Contrato”, nos termos do Código Civil, nem de “Contrato Administrativo”, nos termos da Lei Geral de Licitações e Contratos, portanto, legal o instrumento formalizado nos termos da Lei 13.019/14.
>
> O termo de fomento em questão foi também alvo de demanda frente a Ouvidoria Municipal – Protocolo n.º 2802241136276577, a qual em resposta, fundamentou não se tratar de um contrato em si. Confira-se (peça 2, pg. 20):
>
> > Isto posto, para possivelmente auxiliar o requerente em sua requisição, **o vínculo firmado pela Administração com Entidades privadas, sem fins lucrativos, assim definidas nos termos do art. 2°, I, a, da Lei n° 13.019/2014, para fins de transferências voluntárias, procedem dos instrumento de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação**, conforme definições previstas no art. 2°, VII, VIII e VIII-A da Lei n° 13.019/2014, regulamentados nos termos e disposições da Lei n° 13.019/2014. Os referidos instrumentos

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

> não possuem a natureza jurídica de "contrato", assim regulamentados nos termos do Código Civil, nem de "contratos administrativos", regulamentados na Lei Geral de Licitações e Contratos. Esperamos ter atendido à Vossa solicitação. (Grifo nosso).

Imperioso ainda ressalvar que, como já dito anteriormente, o Termo de Fomento em questão fora firmado entre o Município de Terra Rica (Poder Executivo) e a ATRETU, logo, inexistente qualquer vínculo com o SAMAE (autarquia) e/ou seus servidores, o que, por si só, já descaracteriza qualquer irregularidade no termo em questão.

Percebe esta Unidade Técnica que a parceria entre a ATRETU e a Municipalidade deu-se pelo Termo de Fomento n.º 07/2024, nos termos da Lei n.º 13.019/14.

Embora o Despacho de Peça 35 do Relator “aponte” tratar-se apenas formalmente de um termo de fomento, mas em verdade, configurar-se como verdadeira contratação pública, respeitosamente, diverge esta Unidade Técnica do referido posicionamento.

Como demonstrado, a própria designação do documento acostado à peça 2, pg. 09 aponta tratar-se de uma parceria pela modalidade de termo de fomento.

Inobstante, em aprofundamento a suposta irregularidade, de consulta ao sítio eletrônico Municipal, temos o seguinte:

• Realização de convênio Municipal com a ATRETU, por meio do **Termo de Fomento n.º 07/2024**.

• **Lei autorizativa** – Lei n.º 128/2023:

> Artigo 1º. - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a assinar Termo de Fomento com a Associação Terra-Riquense de Estudantes Técnicos e Universitários, entidade sem fins lucrativos e devidamente cadastrada no CNPJ sob nº. 49.682.667/0001-00, no valor total de R$ 522.000,00, (quinhentos e vinte e dois mil reais), em 12 (doze) parcelas mensais de R$ 43.500,00 (quarenta e três mil e quinhentos reais).
> Artigo 2º. – A duração do Fomento será durante todo o exercício financeiro de 2024, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2025.
> Artigo 3º. - O Fomento mencionado no artigo 1º desta Lei tem como finalidade o auxílio ao pagamento de transporte de estudantes técnicos e universitários que necessitam se deslocar até a cidade de Paranavaí-PR, ficando a mesma obrigada a, bimestralmente, prestar contas para com o Tribunal de Constas do Estado e para com o Executivo Municipal.
> Artigo 4º. - O não cumprimento do ajustado no artigo 3º da presente Lei, implicará na imediata suspensão dos repasses e incorrerá os responsáveis às sanções legais cabíveis.
> Artigo 5º. - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

• **Justificativa** (inexigibilidade):

> Considerando a necessidade do deslocamento dos alunos técnicos e universitários até a cidade de Paranavaí-PR para fins de estudo.
> Considerando que que no município não possui nenhuma instituição de ensino superior presencial;
> Considerando o artigo 30 da **Lei Federal 13.019/2014** possibilita à administração pública dispensar chamamento público;
> Considerando a necessidade de cumprimento do artigo 32 da **Lei 13.019/2014**;
> Justificamos a dispensa de chamamento público para celebração de Termo de Fomento entre o município e a

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

> entidade acima referenciada, uma vez que o município não oferece o aludido serviço e a disponibilização do mesmo é de ação continuada.
> A entidade acima referenciada busca desenvolver suas atividades no município de maneira satisfatória, e a atividade objeto do plano de trabalho é de natureza singular, sendo a única no município a desenvolver a atividade proposta, tornando-se de grande relevância para o município os serviços ofertados, tendo em vista que o município não supre a demanda existente.
> Mediante as considerações expostas e o amparo da **Lei 13.019/2014** o Município de Terra Rica, Estado do Paraná, dispensa o chamamento público para celebração do Termo de Fomento com a referida entidade. (Grifo nosso).

• **Parecer Jurídico**:

> Segundo os artigos 16 e 17 da **Lei n°. 13.019/2014**, pode a Administração Publica formalizar em favor de entidades de organizações da sociedade civil, termo de colaboração ou de fomento, distinguindo-se pela iniciativa acerca do projeto junto ao Plano de Trabalho, senão vejamos: (...).
> Assim, deve o Poder Público realizar chamamento público, ou então proceder dispensa ou inexigibilidade de chamamento público.
> Conforme Justificativa de Inexigibilidade de Chamamento Público o Gestor Público motiva a inexigibilidade de Chamamento Público pela ausência de demais entidades da organização civil desta natureza, que desenvolve a atividade proposta.
> Nesse sentido, o art. 31 da **Lei 13.019/14**: (...).
> Desta forma, entendo cabível legalmente, com base nas informações prestadas pelo Gestor, a inexigibilidade de Chamamento Público, desde que, atendidos os demais requisitos do art. 32 da referida Lei.
> Ademais, verifica-se existência lei autorizando a assinatura do Termo de Fomento, Plano de Trabalho contendo a especificação do objeto geral do projeto, objetivos e metas, bem como, Plano de Aplicação dos recursos financeiros e demais documentos de regularidade jurídica e fiscal da entidade.
> [...]
> Desta feita, se pode concluir que o procedimento aparenta atender às disposições da Lei n.º 13.019/14, de forma que não se vislumbra nenhum óbice quanto a homologação do certame e formalização do Termo de Fomento.
> Por todo o exposto, esta Procuradoria opina favoravelmente quanto à possibilidade jurídica de inexigibilidade de chamamento público para a formalização do Termo de Fomento em comento, nos termos do art. 35 da Lei nº. 13.019/2014. (grifo nosso).

• **Publicação 1º Aditivo**.

Da análise dos supracitados termos, tem-se que foi seguido, de fato, a devida elaboração para realização do Termo de Fomento, abordando todas as fases acimas transcritas sob a égide da Lei n.º 13.019/14.

A existência de Lei aprovada pelo Legislativo local, fundamentação e Parecer Jurídico jogam por terra qualquer ilação que possa porventura fazer menção a simulação ou "*dissimulação*" da avença existente entre as partes desta denúncia.

Deste modo, embora alegue a d. Procuradoria de Contas que o referido termo é apenas uma formalidade frente a prática da contratação entre a Municipalidade e a ATRETU, respeitosamente, assim não entende esta Coordenadoria.

Como se viu, foi procedida de plano de aplicação, Lei autorizativa (Lei Municipal n.º 128/23), Justificativa, Parecer Jurídico,

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

> realização do Termo de Fomento n.º 07/24 e por fim, aditivo de tal parceria, em estrita consonância e embasamento na Lei n.º 13.019/14.
>
> Ademais, como já demonstrado no tópico anterior, após interpretação dos termos do Acórdão n.°1874/07 – STP, com base na Lei de Licitações vigente – regular o Termo de Fomento em questão, não havendo que se falar em violação do art. 131 da Lei Orgânica Municipal, tampouco dos arts. 9, III e 116 da revogada Lei n.º 8.666/93, pela transferência de recursos à entidade gerida por servidora pública.
>
> Deste modo, sob o prisma técnico desta Coordenadoria, o Termo de Fomento n.º 07/24 cumpre sua devida fundamentação e formalização [destaques no original]

Com essas considerações, a Coordenadoria ratificou sua manifestação anterior pela improcedência da denúncia.

O Ministério Público de Contas corroborou as conclusões da unidade técnica, nos seguintes termos (peça 44):

> Verificou-se que a dirigente da associação ATRETU é servidora de autarquia municipal (SAMAE), que detém autonomia administrativa, o que afasta o impedimento do art. 131 da Lei Orgânica Municipal em relação a repasses da Administração Direta. Ademais, o termo de fomento (MROSC) possui natureza de parceria de interesse social e não de contrato comercial, restando devidamente comprovada a regularidade na sua formalização e fundamentação.

Esse, o relatório.

VOTO

Examinando os autos, verifico que as questões levantadas no Acórdão n.º 3777/24 do Pleno foram suficientemente esclarecidas.

O recebimento da denúncia visou, principalmente, a apurar se o acordo firmado entre o Município de Terra Rica e a ATRETU era efetivamente uma parceria regida pela Lei n.º 13.019/14 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) – orientada à “consecução de finalidades de interesse público e recíproco” – ou uma relação contratual com fins econômicos, dissimulada na forma de um “termo de fomento” para burlar a lei.

A meu juízo, as informações prestadas pela Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar permitem concluir que não ocorreu a irregularidade aventada, uma vez que:

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

1) a ATRETU, associação privada[1], é pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que – em princípio – se enquadra no conceito de "organização da sociedade civil" definido no artigo 2º, inciso I, alínea "a", da Lei n.º 13.019/14[2];

2) o objeto da parceria – viabilizar o transporte de estudantes de Terra Rica até Paranavaí (sede de instituições de ensino técnico e superior) – é compatível com a finalidade social da entidade convenente, voltada à assistência a estudantes técnicos e universitários;

3) há relevante interesse público na execução da parceria, por envolver a promoção do exercício do direito fundamental à educação, de acordo com o artigo 23, inciso V, da Constituição da República[3];

4) não há indícios de terceirização indevida de serviços, tendo em vista que inexiste o dever específico do Município de realizar diretamente o transporte de estudantes técnicos e universitários a outras cidades – fato que, a meu ver, justifica que o serviço seja prestado sob o regime jurídico de parcerias, com a transferência voluntária de recursos públicos a organização da sociedade civil; e

5) não foram identificadas irregularidades na aplicação dos recursos transferidos, de acordo com informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Transferências deste Tribunal (SIT 63271)[4].

Nesse cenário, não me parece aplicável ao caso a vedação prevista na Lei Orgânica Municipal a respeito da atuação da gestora da entidade convenente, já que a relação jurídica entre o Município e a ATRETU não teve natureza econômico-

---

[1] Informação disponibilizada pela Receita Federal em: <https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp>. Último acesso em: 22 abr. 2026.

[2] "Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)".

[3] "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: […] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)".

[4] Disponível em: <https://www.tce.pr.gov.br/fiscalizado/sit-sistema-integrado-de-transferencias/>. Último acesso em: 25 abr. 2026.

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

comercial. Concordo com a unidade técnica quanto à impropriedade de se adotarem interpretações extensivas do termo “contrato” ou de dispositivos da Lei de Licitações, especialmente porque, neste caso concreto, devem-se aplicar à parceria as normas específicas estabelecidas na Lei n.º 13.019/14[5].

Endosso, igualmente, as considerações sobre a aparente inadequação dos enunciados fixados no Acórdão n.º 1874/07 do Pleno à situação específica de que trata o presente processo (páginas 5 a 9 da peça 43):

> O Acórdão n.°1874/07 – STP, proferido em sede de Consulta neste Tribunal, e nominalmente citado no Despacho do Relator, reza:
>
> > O Sr. Procurador–Geral do Município de Curitiba formula a presente Consulta por solicitação da Sra. Presidente da Fundação de Ação Social – FAZ, onde pretende pede manifestação desta Corte sobre as seguintes questões:
> > “a) há incompatibilidade de entidade, que tem entre seus dirigentes ocupantes do cargo público, em firmas [sic] convênio com a Administração Pública Municipal?
> > b) esta incompatibilidade é total ou apenas parcial?
> > c) qualquer função de direção na entidade produz a incompatibilidade?”.
> > [...]
> > Diante das manifestações harmônicas da Diretoria Jurídica - DIJUR e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO pelo RECEBIMENTO da presente Consulta e, no mérito pela resposta de que **há incompatibilidade total, em razão da Lei 8666/93, em firmar o Município de Curitiba convênio com entidade que tenha entre seus dirigentes, em qualquer nível, agente público municipal do Poder Legislativo, Executivo, administração indireta ou detentor de mandato**. (Grifo nosso).
>
> Primeiramente, percebe-se que o referido Julgado foi prolatado em 2007, com a vigência da Lei n.º 8.666/93. Posteriormente, referida normativa foi revogada, integralmente, pela nova Lei de Licitações (14.133/21), como se sabe.
> […]
> Com relação a Consulta trazida textualmente no Despacho de encaminhamento dos autos a esta CAIS (Acórdão 1874/07 – STP), é inegável a vedação expressa que lá consta.
> No entanto, como já dito, além do próprio arcabouço normativo que acaba por demandar sua não aplicação ao caso, há outra incongruência na consulta que merece atenção não só desta Coordenadoria, mas do próprio Tribunal com um todo.
> Como já exposto na citação da consulta acima, o dispositivo do Acórdão é expresso e absolutamente claro no sentido daquela consulta ser dirigida única e exclusivamente ao Município de Curitiba. Veja-se, novamente, excerto final da decisão:
>
> “[...] Diante das manifestações harmônicas

[5] Destaque-se que, conforme indicado pela unidade técnica, o artigo 184 da Lei n.º 14.133/21 define que a Lei de Licitações é aplicável aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres somente “na ausência de norma específica” (página 6 da peça 43).

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

> da Diretoria Jurídica - DIJUR e do Ministério Público junto a este Tribunal, VOTO pelo RECEBIMENTO da presente Consulta e, no mérito pela resposta de que há incompatibilidade total, em razão da Lei 8666/93, **em firmar o Município de Curitiba convênio com entidade que tenha entre seus dirigentes, em qualquer nível, agente público municipal do Poder Legislativo, Executivo, administração indireta ou detentor de mandato**. (Grifo nosso).
>
> Por mais que se argumente sobre a natureza jurídica, a normatividade, a coercibilidade ou mesmo "*o contexto dos autos da consulta*", o fato é que o dispositivo é de clareza solar de que seu mandamento é específico em relação a um único Município, **no caso o próprio consulente**.
>
> […]
>
> Assim, a primeira objeção que esta Coordenadoria enxerga para a aplicação do referido Acórdão da Consulta ao caso destes autos seria sua expressa, digamos, "*não adequação ao substrato legal atual*"; o que implicaria – no limite – a sua completa obsolescência frente ao panorama posto pela existência da nova normatização das licitações pela Lei 14.133/21.
>
> A segunda, seria a questão da consulta ser objetivamente e claramente direcionada única e exclusivamente ao Município de Curitiba [destaques no original].

Destaco que o vínculo funcional da Presidente da ATRETU com o Município de Terra Rica decorre do exercício de função pública na **Administração Pública Indireta**: conforme decreto apresentado pelo Município, a servidora ocupa o cargo público de **agente administrativo** no Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto do Município de Terra Rica desde 2015 (peça 11). Como a agente não atua diretamente na pessoa jurídica concedente e, na autarquia, não exerce funções com efetivo poder decisório, julgo que seria desarrazoado atribuir irregularidades à sua participação no acordo, uma vez ausente qualquer indício de conflito de interesses.

Por fim, tendo a unidade técnica certificado que a parceria em questão atendeu a todos os requisitos fixados na Lei n.º 13.019/14 (páginas 9 a 14 da peça 43), julgo sanadas as dúvidas indicadas no item 2 do Acórdão n.º 3777/24 do Pleno quanto à fundamentação e à formalização do termo de fomento.

Ante o exposto, acompanhando as manifestações uniformes, voto no sentido de que o Tribunal **julgue improcedente a denúncia em exame**.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto Sérgio

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

Ricardo Valadares Fonseca, **julgar improcedente a denúncia em exame**.

Integraram o *quorum* os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e MURYEL HEY.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Virtual n.º 6.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência

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