



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 89199/15  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO N.º 6113/15 - Tribunal Pleno

**Ementa:** Consulta. Convênio entre entes públicos sem repasse de verbas públicas. Pela possibilidade de dispensa da apresentação de certidões de regularidade fiscal.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta encaminhada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por meio do qual questiona esta Corte de Contas acerca da possibilidade de flexibilização da exigência das certidões de regularidade fiscal do artigo 136, incisos III e IV, da Lei Estadual n.º 15.608/07, em convênios sem repasse de valores celebrados por aquele Tribunal.

O presente vem instruído com parecer da Assessoria Jurídica do TJ/PR, o qual orientou a formalização de consulta a este Tribunal. Tal opinativo amparou-se na existência de divergência quanto à matéria no âmbito daquela Corte, indicando a existência de dois posicionamentos sobre o tema: o primeiro, pela possibilidade de dispensa das certidões de regularidade fiscal, caso o convênio não preveja o repasse de recursos públicos; e o segundo, pela exigência das respectivas certidões, em obediência ao princípio da legalidade.

Autuado e distribuído o expediente, este foi remetido à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, que informou sobre a inexistência de precedente acerca da matéria (Informação n.º 22/15 – peça n.º 09).

Por sua vez, a Diretoria Jurídica manifestou-se por meio do Parecer n.º 322/15 (peça n.º 12), opinando pela possibilidade de se dispensar a apresentação das certidões de regularidade fiscal exigidas pelo art. 136, III e IV, da Lei Estadual n.º 15.608/07, nos convênios sem repasse de valores celebrados entre



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entes públicos, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (Parecer n.º 9440/15 - peça n.º 13).

### II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Cumpra destacar inicialmente que a consulta comporta conhecimento, na medida em que se encontram presentes os requisitos estabelecidos no art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005: *(i)* trata-se de autoridade legitimada à formular consultas perante esta Corte; *(ii)* houve apresentação objetiva do quesito e indicação precisa da dúvida; *(iii)* refere-se sobre a aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal de Contas; *(iv)* veio acompanhada de opinativos técnico-jurídicos do órgão consulente; e *(v)* trata-se de questionamento em tese.

Conforme bem esposado pela Diretoria Jurídica em seu Parecer n.º 322/15 (peça n.º 12), a questão sobre a qual recai a dúvida advinda do Egrégio Tribunal de Justiça paranaense comporta dois posicionamentos: tanto pela necessidade de apresentação da citada documentação, quanto pela possibilidade de sua dispensa.

A Lei Estadual n.º 15.608/07 dispõe a partir do art. 134<sup>1</sup> dispositivos acerca da celebração de convênios, acordos ou ajustes e especificamente, a partir

---

<sup>1</sup> **Art. 134.** A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelo Estado do Paraná e demais entidades da Administração depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, salvo se o custo total do empreendimento recai sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 1º. Os convênios, acordos, ou ajustes que não impliquem repasse de verba pela entidade conveniente poderão prescindir das condições previstas nos incisos IV e V deste artigo.

§ 2º. O plano de trabalho deverá ser elaborado com a observância dos princípios da Administração Pública, especialmente os da isonomia, sustentabilidade ambiental, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e da forma mais vantajosa para a Administração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do art. 136 trata da documentação que deve instruir tais processos. Especificamente nos incisos III e IV acerca da necessidade de instrução dos processos de convênio com *prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas* e a *prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS)*, mediante a *apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND)*, e o *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)*, mediante a *apresentação do Certificado de Regularidade de Situação (CRS)*.

Em uma primeira leitura dos dispositivos legais citados, depreende-se que o legislador não fez distinção entre os diversos tipos existentes de convênios, sendo que a única diferenciação normativa inerente aos convênios sem repasse de verba encontra-se no § 1º do art. 134, por meio do qual se dispensou

---

**§ 3º.** O plano de trabalho deve detalhar as ações a serem implementadas e, envolvendo construções e/ou reformas, ser acrescido do projeto próprio, aprovado pelos órgãos competentes e acompanhado de cronograma físico -financeiro da obra.

**Art. 135.** Sem prejuízo do acompanhamento direto pelos órgãos setoriais, o órgão central de controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios supervisionará a fiel execução dos convênios.

**Art. 136.** Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I - ato constitutivo da entidade conveniente;

II - comprovação de que a pessoa que assinará o convênio detém competência para este fim específico;

III - prova de regularidade do conveniente para com as Fazendas Públicas;

IV - prova de regularidade do conveniente para com a Seguridade Social (INSS), mediante a apresentação da Certidão Negativa de Débitos (CND), e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mediante a apresentação do Certificado de Regularidade de Situação (CRS);

V - plano de trabalho detalhado, com a clara identificação das ações a serem implementadas e da quantificação de todos os elementos;

VI - prévia aprovação do plano de trabalho pela autoridade competente;

VII - informação das metas a serem atingidas com o convênio;

VIII - justificativa da relação entre custos e resultados, inclusive para aquilatação da equação custo/benefício do desembolso a ser realizado pela Administração em decorrência do convênio;

IX - especificação das etapas ou fases de execução, estabelecendo os prazos de início e conclusão de cada etapa ou fase programada;

X - orçamento devidamente detalhado em planilha;

XI - plano de aplicação dos recursos financeiros;

XII - correspondente cronograma de desembolso;

XIII - indicação das fontes de recurso e dotação orçamentária que assegurarão a integral execução do convênio;

XIV - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

XV - declaração do ordenador de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

XVI - declaração do ordenador de despesa de que existe disponibilidade de caixa para pagamento das despesas decorrentes de convênio a ser celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expressamente a exigência de apresentação do plano de aplicação dos recursos financeiros e do cronograma de desembolso. Desta feita, a interpretação literal do citado normativo conduz ao entendimento de que mesmo nos convênios firmados entre entidades públicas e sem repasse de valores, haveria a necessidade de cumprimento integral do art. 136, inclusive quanto à apresentação das certidões de regularidade fiscal.

No entanto, entendo que a hermenêutica adequada no presente caso é a de que as exigências constantes deste artigo tão somente devem persistir quando cabíveis, pois uma interpretação restritiva pode levar o aplicador do direito a incorrer em erro. Da leitura dos incisos do art. 136 denota-se que os convênios ali retratados são os firmados com entidades privadas e envolvem o repasse de dinheiro público, uma vez que os documentos ali arrolados somente possuem pertinência para este tipo de ato negocial (como por exemplo, a necessidade da juntada no processo de convênio do ato constitutivo da entidade conveniente, do orçamento devidamente detalhado em planilha, do plano de aplicação dos recursos financeiros e correspondente cronograma de desembolso).

Assim sendo, considerando que no caso em tela o consulente delimitou o tipo de ajuste a ser analisado, corroboro o entendimento exarado pela Diretoria Jurídica e Ministério Público de Contas, de que as exigências constantes do referido artigo somente devem perdurar quando cabíveis, não sendo razoável que se condicione a formalização de convênios entre órgãos públicos sem repasse de valores à apresentação dos documentos arrolados nos incisos VIII e X a XVI quando este se destinar exclusivamente à cooperação técnica entre dois órgãos da Administração. Conforme bem exposto pela unidade técnica, a própria legislação excepciona a exigência de comprovação da regularidade fiscal em algumas modalidades de contratação (art. 32, § 1º, Lei n.º 8.666/93<sup>2</sup>). Desta forma, não se vislumbram óbices na flexibilização da exigência de apresentação das certidões de

---

2 Art. 32. Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da administração ou publicação em órgão da imprensa oficial.

§ 1o A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularidade fiscal quando ambos os convenientes forem órgãos administrativos e o ajuste não comportar o trânsito de recursos públicos.

### III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:

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

II – Pela determinação, após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

a) encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento do Processo.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

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:

I – **CONHECER** da presente Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

admissibilidade, para, no mérito, responder nos termos apresentados no Parecer n.º 322/15, da Diretoria Jurídica e Parecer n.º 9440/15, do Ministério Público de Contas, pela possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07 quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 10 de dezembro de 2015 – Sessão n.º 45.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA  
Presidente