



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 557239/16  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ  
INTERESSADO: ABELARDO LUIZ LUPION MELLO  
ADVOGADO /  
PROCURADOR: ATHOS SERGIO BARRETO JUNIOR, CHRISTIAN DA SILVA REIS, CRISTIANA RIBEIRO VIEIRA MENDES, CYBELE DE FATIMA OLIVEIRA, DAIANE ANTUNES SALGADO, FABRICIO SANTOS MUZEL DE MOURA, LEONARDO RODRIGUES SOARES, MARCO ANTONIO MICHNA, MERI HELEM ROSA DE ABREU, PATRICIA BELLO DOS SANTOS, PETRUSKA LAGINSKI, POLIANA DE SOUZA CARDOSO, PRISCILA FERREIRA BLANC, PRISCILA RAQUEL PINHEIRO  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 2697/17 - Tribunal Pleno

*Consulta. COHAPAR. Sociedade de economia mista. Regime jurídico predominantemente privado, com derrogação parcial por normas de direito público. Possibilidade de realização de acordos judiciais, desde que previamente regulamentada, com o estabelecimento dos parâmetros e das condições aplicáveis. Necessidade de demonstração da economicidade e atendimento ao interesse público da avença. Solução voltada à implementação de mecanismos consensuais de resolução de conflitos. Resposta à consulta.*

1. Trata-se de consulta formulada pela Companhia de Habitação do Paraná, por intermédio de seu Diretor Presidente (peça 17), em que questiona a possibilidade de “fazer acordo judicial, antes da prolação de sentença, em ações trabalhistas envolvendo Associação de beneficiários de programa habitacional em que a COHAPAR reiteradamente é condenada a responder subsidiariamente pelas verbas da condenação” (peça 2).

Em síntese, alega que, com suporte na Lei nº 11.888/08, a COHAPAR formalizou parceria com Associações de Beneficiários de Programa Habitacional, fornecendo assistência técnica gratuita, sendo que trabalhadores pactuam contratos de empreitada com os beneficiários do programa habitacional, representados pela Associação da qual fazem parte, e, ao final do contrato, alguns



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

buscam o reconhecimento de vínculo empregatício com a Associação e o pagamento de verbas trabalhistas, com a responsabilização subsidiária ou solidária da COHAPAR, frequentemente condenada, com fulcro no entendimento da Súmula 331 do TST.

Nesse contexto, aduz que a realização de acordo judicial antes de ser proferida a sentença pode se traduzir em medida de economia e eficiência para a gestão de riscos do passivo trabalhista da Companhia, demonstrando que a técnica da composição amigável do litígio processual tem respaldo legal, sendo praticada pela Advocacia Geral da União, pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná e, ainda, aceita pela Jurisprudência do TCU e do TCE/PR (Consultas nº 425146/05 e 383804/10).

Por meio do Despacho nº 2394/16 (peça 18), foi recebida a consulta, diante do atendimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Paraná, encaminhando-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB, para verificar a existência de decisões sobre a matéria.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 145/16 (peça 19), encontrou duas decisões sobre o tema, quais sejam, o Acórdão nº 950/13 - Pleno (Processo nº 221740/10) e o Acórdão nº 6702/13 - Pleno (Processo nº 312030/13).

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização Estadual, destacando a vinculação da Administração Pública ao princípio da legalidade, concluiu pela possibilidade da via consensual, visto que consoante à tendência de adoção de meios consensuais de solução de conflitos envolvendo a Administração, *“desde que com suporte em uma Norma Autorizativa Estadual”* (peça 21), não necessariamente uma lei.

Finalmente, o Ministério Público de Contas, após análise circunstanciada da consulta, emitiu o Parecer nº 419/17 (peças 22), no qual também concluiu pela possibilidade de celebração de acordos judiciais. Divergiu, contudo, da unidade técnica ao defender expressamente que para uma sociedade de economia mista, como a COHAPAR, em razão de seu regime jurídico predominantemente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

privado, bastaria a prévia deliberação e *regulamentação administrativa* no âmbito da própria companhia, bem como que seja demonstrada a economia resultante e o atendimento ao interesse público.

### **É o relatório.**

2. Preliminarmente, verifica-se a legitimidade da Consulente para formular pleitos desta natureza, conforme artigo 39, I, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, bem como a escorreita instrução do processo, razão pela qual, a presente consulta merece ser conhecida.

Em que pese a presente consulta versar sobre uma situação concreta, conforme comprovam as informações apresentadas pela 3ª Inspeção de Controle Externo, fato é que os quesitos formulados envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, consoante §1º do art. 38 da Lei Orgânica.

Ao se cotejarem os pareceres técnicos precedentes, constata-se que tanto a Coordenadoria de Fiscalização Estadual (COFIE) quanto o Ministério Público de Contas (MPC) compartilharam de entendimento uníssono pela possibilidade de celebração de acordos judiciais por entidades da Administração Pública, como a COHAPAR, que se trata de uma sociedade de economia mista.

Houve apenas divergência parcial quanto aos requisitos necessários, uma vez que a Coordenadoria sustenta que a possibilidade de acordo deve estar prevista em uma norma autorizativa estadual (lei formal ou outra regulamentação), enquanto o Ministério Público de Contas sustenta que a regulamentação administrativa do assunto pela entidade já seria bastante. Concorda-se com o segundo, conforme se passa a explicar.

Inicialmente, em relação à dúvida da presente consulta, cabe destacar que a Consulente procedeu a uma contextualização de sua situação particular ao questionar a possibilidade de *“fazer acordo judicial, antes da prolação de sentença, em ações trabalhistas envolvendo Associação de beneficiários de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*programa habitacional em que a COHAPAR reiteradamente é condenada a responder subsidiariamente pelas verbas da condenação”.*

Não é cabível, contudo, a este Tribunal de Contas adentrar na análise da questão de fundo da consulta, qual seja, da vantajosidade da celebração de acordos judiciais em ações trabalhistas, antes da prolação de sentença, em casos em que a COHAPAR é reiteradamente condenada a responder subsidiariamente com associações de beneficiários de programas habitacionais.

Acrescente-se a esse raciocínio, a questão da responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada é matéria controversa, tendo sido recentemente tratada pelo Supremo Tribunal Federal na ADC 16 e no RE 760.931, com reflexos sobre os citados incisos IV e V da Súmula 331 do TST.

Portanto, a resposta cabível à Consulente será formulada em tese, tendo por base o questionamento acerca, apenas, da possibilidade de celebração de acordos judiciais por entidades da Administração Pública, especialmente, por sociedades de economia mista, que compõem a Administração Indireta.

De fato, tal como defendeu a Coordenadoria de Fiscalização Estadual, como regra, os agentes do Estado, integrantes da administração direta e indireta, somente podem praticar atos para os quais estejam autorizados por norma legal válida. Deste modo, o poder de transigir ou de renunciar não se configuraria se a lei não o previr. Portanto, o acordo judicial ou extrajudicial (administrativo) somente seria possível, desde que existente norma legal autorizativa.

Contudo, em relação a sociedades de economia mista (e, por extensão, a empresas públicas), a sua principal característica é de terem sido criadas pelo Estado para fins empresariais, razão pela qual se submetem a um **regime jurídico híbrido**, o que inclui regras de direito privado, com a incidência de normas de direito público que o derogam parcialmente, de modo que possuem maior autonomia para atuar.

De acordo com o art. 5º, III do Decreto-Lei nº 200/67, a sociedade de economia mista conceitua-se como *“entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta”.*

Portanto, a sociedade de economia mista é pessoa jurídica de direito privado, em que há conjugação de capital público e privado, participação do poder público na gestão e organização sob forma de sociedade anônima, com as derrogações estabelecidas pelo direito público e pela própria lei das S.A. (Lei nº 6.404/76); executa atividades econômicas, algumas delas próprias da iniciativa privada (com sujeição ao artigo 173 da Constituição) e outras assumidas pelo Estado como serviços públicos (com sujeição ao artigo 175 da Constituição).<sup>1</sup>

A entidade possui patrimônio próprio, autonomia para controlá-lo, e, ao contrário dos demais entes da administração, em muitos casos, não necessita de autorização legislativa e de processo licitatório para proceder à alienação de seus bens, como é o caso, por exemplo, da *“comercialização, prestação ou execução, de forma direta de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais”*, previsto no art. 28, §3º, I, da Lei nº 13.303/2016.

Nesse mesmo sentido, de acordo com o art. 17, I, “f”, da Lei de Licitações, fica igualmente dispensada a realização de licitação nas hipóteses de *“alienação de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais”*, o que se aplicaria ao caso, visto se tratar de uma das finalidades do objeto social da COHAPAR.

Da mesma forma, estas mesmas disposições também estão previstas em legislação estadual, constando do art. 8º, I, “e”, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 15.608/2007) do Estado do Paraná:

Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:

I – De bens imóveis para:

(...)

e) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, os bens das sociedades de economia mista não se enquadram, em princípio, nas mesmas regras aplicáveis aos bens públicos da administração direta, possibilitando assim uma relativa margem de negociação, o que se reforça na legislação citada, ao tratar de *bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais*, os quais, por suas próprias peculiaridades, dispensam tanto a autorização legislativa quanto a licitação para a realização de transação comercial.

Ademais, por se submeterem apenas a um controle finalístico ou de supervisão (não de subordinação) em relação à Administração Direta, não há hierarquia entre a entidade e a pessoa política que a criou, de modo que as sociedades de economia mista possuem significativa **autonomia administrativa** para atuar na consecução de seus fins, sendo que a COHAPAR tem por finalidade a atuação no âmbito de programas habitacionais.

Além disso, as sociedades de economia mista possuem **corpo próprio de representação jurídica**, além de que, no plano processual, não são beneficiadas com quaisquer garantias atinentes à Fazenda Pública (a exemplo da impenhorabilidade de bens e dos prazos mais elásticos para manifestação), de modo que litigam em paridade com outros particulares.

A partir destas premissas, considerando as características específicas das sociedades de economia mista e a inexistência de tratamento diferenciado no plano processual, parece-nos que não há restrições a que possam entabular acordos sujeitos à homologação judicial, desde que atendidos certos requisitos, como a legalidade, a demonstração da economicidade do acordo e o atendimento ao interesse público subjacente.

Nessa linha, conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas, é oportuno registrar que a Lei nº 13.140/2015 regulou a autocomposição de conflitos para os órgãos da Administração Direta, suas autarquias e fundações. Consoante apregoa seu art. 3º, “*pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação*”. E, ainda, preconiza o art. 33 que “*enquanto não forem criadas as câmaras de*

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Editora Forense, 27 ed., p.365.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei”.*

Da mesma forma, o Novo Código de Processo Civil (CPC/2015) acolheu a perspectiva da solução consensual de conflitos e conferiu grande destaque para conciliação e mediação, dedicando uma seção inteira ao tema no Capítulo III, bem como instituiu mecanismos fundamentais para solução dos conflitos e preferência pela autocomposição. Assim veja-se:

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Art. 175. As disposições desta Seção não excluem outras formas de conciliação e mediação extrajudiciais vinculadas a órgãos institucionais ou realizadas por intermédio de profissionais independentes, que poderão ser regulamentadas por lei específica.

Ademais, observa-se que a técnica da composição amigável do litígio processual tem respaldo legal, sendo praticada pela Advocacia Geral da União, pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná e, ainda, aceita pela Jurisprudência do TCU e do TCE/PR. Em relação ao caso específico das sociedades de economia mista, vale destacar o seguinte parecer da AGU:

PARECER Nº 088/2011/DECOR/CGU/AGU – DESPACHO CGU Nº 1259/2011. **ACORDO JUDICIAL – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA – DESNECESSIDADE DE APROVAÇÃO DE ACORDO JUDICIAL PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO — INVIABILIDADE DE REVERSÃO DA DECISÃO JUDICIAL – ECONOMICIDADE - VANTAJOSIDADE. I – As sociedade de economia mista não estão abrangidas pelo mandamento do art. 1º da Lei nº 9.469, de 1997, isto é, não estão obrigadas a submeter acordo judicial à aprovação da Advocacia Geral da União.** II – Decisão judicial transitada em julgada. Condenação praticamente irreversível. Novas medidas judiciais poderiam ser inócuas e causar maior prejuízo ao erário público. Pareceres 159 e 161/DTB/PGU/AGU. Análise do Departamento de Cálculos e Perícias evidencia a economia e vantagem do acordo aos cofres públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por todo o exposto, para o caso das sociedades de economia mista, entende-se razoável e lícita a dispensa da exigência da autorização do Chefe do Poder Executivo ou da Procuradoria Geral do Estado para a celebração de acordos extrajudiciais ou judiciais em demandas relativas às suas finalidades, desde de que haja a adequada **regulamentação administrativa** no âmbito interno da entidade, assumindo os seus Diretores a responsabilidade pelas transações realizadas.

Portanto, divergindo dos Acórdãos nº 950/13 e 6702/13, do Pleno, indicados pela SJB, que tratam de matéria distinta da presente, entende-se possível a celebração de acordos extrajudiciais e judiciais pela COHAPAR, mediante regulamentação administrativa, especialmente em demandas que tenham por objeto bens imóveis construídos e destinados no âmbito de seus programas habitacionais, com a respectiva obtenção de quitação total por parte do particular.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **CONHEÇA** da consulta formulada e, no mérito, responda pela possibilidade de as sociedades de economia mista celebrarem acordos judiciais, desde que os requisitos e condições para a transação sejam previstas em **regulamentação administrativa** no âmbito interno da entidade, devendo sempre ser demonstrada a economicidade do acordo e o atendimento ao interesse público subjacente.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

**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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**I - CONHECER** da consulta formulada e, no mérito, responder pela possibilidade de as sociedades de economia mista celebrarem acordos judiciais, desde que os requisitos e condições para a transação sejam previstas em **regulamentação administrativa** no âmbito interno da entidade, devendo sempre ser demonstrada a economicidade do acordo e o atendimento ao interesse público subjacente.

**II –** Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 8 de junho de 2017 – Sessão nº 19.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES  
Conselheiro Relator

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Presidente