



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 535301/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 907/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Convênios entre o Tribunal de Justiça e instituições privadas de ensino para criação das redes conciliatórias e de assistência judiciária. Ausência de repasses de recursos públicos. Exigências previstas na Lei de Licitações Estadual para formalização de convênios. Possibilidade de dispensa de tais exigências.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta¹ encaminhada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, através de seu Presidente, Des. Renato Braga Bettega, com fundamento no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

O Consulente tece a seguinte indagação a este Tribunal de Contas:

"uma vez que as normas processuais inseridas no Código de Processo Civil e na Lei da Assistência Judiciária Gratuita, ao disciplinar o processo de criação das redes conciliatórias e de assistência judiciária, não preveem a apresentação de certidões de regularidade fiscal ou trabalhista para habilitação de conciliadores e núcleos de assistência aos necessitados, é possível, em tese, dispensar ou flexibilizar a exigência dos documentos constantes no art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 na celebração de convênios ou congêneres entre órgão administrativo e instituições privadas de ensino com a finalidade exclusiva de promover a conciliação, a mediação e a assistência judiciária gratuita?"²

¹ Peça 02 destes autos.

² Pg. 02 da peça 02 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foi apresentado Parecer Jurídico³, que concluiu pela “*possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual nº 15.608/07, quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos*”⁴.

Através do Despacho nº 1071/17⁵, a presente Consulta foi recebida.

A Supervisão de Assistência e Biblioteca – SJB, através da Informação nº 91/17⁶, afirmou que não foram encontrados prejudgados ou consultas sobre o tema questionado, mas que o Acórdão nº 6113/15 – Consulta responde à questão bastante similar.

A COFIT, através do Parecer nº 119/17⁷, concluiu que “*é possível dispensar ou flexibilizar a exigência de certidões e demais documentos constantes do artigo 136 da Lei nº 15.608/07 do Estado do Paraná na elaboração de termos de parceria entre o Tribunal de Justiça e as entidades privadas de ensino visando a prestação de trabalhos voluntários em atividades envolvendo a conciliação, os núcleos de assistência aos necessitados e demais atividades congêneres em que não haja o repasse de recursos públicos para os entes privados, tendo que vista que a referida documentação diz respeito aos custos, orçamentos e demais mecanismos que visam resguardar repasses de recursos públicos, o que não ocorrerá nas citadas parcerias, sendo necessário, no entanto, a utilização de critérios objetivos de escolha das entidades de ensino que firmarão as parcerias, em atenção ao princípio da impessoalidade*”⁸.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 125/18 - PGC⁹, acompanhou o opinativo da Unidade Técnica.

Por fim, vieram os autos conclusos.

³ Pg. 03 da peça 02 destes autos.

⁴ Pg. 11 da peça 02 destes autos.

⁵ Peça 04 destes autos.

⁶ Peça 05 destes autos.

⁷ Peça 06 destes autos.

⁸ Pg. 09 da peça 06 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. O CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (VOTO VENCEDOR)¹⁰

O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná apresentou indagação a este Tribunal de Contas em forma de Consulta, nos seguintes termos:

"- uma vez que as normas processuais inserias no Código de Processo Civil e na Lei da Assistência Judiciária Gratuita, ao disciplinar o processo de criação das redes conciliatórias e de assistência judiciária, não preveem a apresentação de certidões de regularidade fiscal ou trabalhista para habilitação de conciliadores e núcleos de assistência aos necessitados, é possível, em tese, dispensar ou flexibilizar a exigência dos documentos constantes no art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 na celebração de convênios ou congêneres entre órgão administrativo e instituições privadas de ensino com a finalidade exclusiva de promover a conciliação, a mediação e a assistência judiciária gratuita?"¹¹

Em suma, os Pareceres apresentados nestes autos são uníssonos em concluir pela possibilidade de dispensar ou flexibilizar a exigência de certidões e demais documentos constantes do artigo 136 da Lei nº 15.608/07, do Estado do Paraná, na elaboração de termos de parceria entre o Tribunal de Justiça e as entidades privadas de ensino visando à prestação de trabalhos voluntários em atividades envolvendo a conciliação, os núcleos de assistência aos necessitados e demais atividades congêneres, em que não haja o repasse de recursos públicos para os entes privados, tendo que vista que a referida documentação visa resguardar os repasses de recursos públicos, o que não ocorrerá nas citadas parcerias, sendo necessário, no entanto, a utilização de critérios objetivos de escolha das entidades de ensino que firmarão as parcerias, em atenção ao princípio da impessoalidade.

Após análise dos presentes autos, verifico que cabe razão à COFIT e ao Ministério Público de Contas, conforme passo a expor.

⁹ Peça 07 destes autos.

¹⁰ Responsável Técnico – Levi Rodrigues Vaz (TC 51620-1).

¹¹ Pg. 02 da peça 02 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente, verifico que a presente Consulta deve ser conhecida, uma vez que os requisitos estabelecidos no art. 38 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas encontram-se presentes.

Quanto ao mérito, nos termos dos art. 165 e seguintes do Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/15, os Tribunais receberam a incumbência de promover e criar redes de conciliação, mediante sua própria estrutura funcional e mediante trabalhos voluntários oferecidos por cidadãos e organismos privados.

Conforme informado pelo Consulente, a participação de instituições de ensino nos centros de conciliação constitui um dos principais meios de obtenção de trabalho voluntário, devidamente reconhecida pela Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, nos seguintes termos:

“Art. 5º O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.”

O Código de Processo Civil exigiu apenas dois requisitos para a habilitação dos mediadores e conciliadores, intitulados facilitadores de justiça, nos termos de seu art. 167, quais sejam: a) capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça; b) inscrição no cadastro nacional e no cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal.

Desse modo, verifica-se que a legislação processual exigiu dos mediadores e conciliadores somente documentos relativos à identificação pessoal e relativos à capacidade técnica.

Buscando formalizar a cooperação com instituições de ensino, o Consulente adotou, por meio de credenciamento, a celebração de convênios com faculdades e organismos congêneres, por prazo determinado, para fins de promoção da mediação de conflitos e auxílio no acesso à justiça.

No entanto, a Lei Estadual nº 15.608/07, que estabelece normas sobre licitações, contratos e convênios no âmbito dos Poderes do Estado do Paraná,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevê a exigência de diversos documentos para a celebração de convênios, nos seguintes termos:

“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.”

Tal fato originou a dúvida suscitada pelo Consultante, a respeito da necessidade de observância das exigências previstas pela Lei Estadual na formalização dos convênios com instituições privadas de ensino, com a finalidade exclusiva de promover a conciliação, a mediação e a assistência judiciária gratuita.

Após análise a respeito do tema, verifica-se que as exigências do art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 podem ser afastadas no caso da presente consulta, tendo em vista ausência de repasses de recursos públicos às faculdades e organismos congêneres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Realizando uma análise sistêmica do ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que as exigências previstas no art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 devem ser observadas quando os convênios forem firmados com entidades privadas e envolvam repasse de recursos públicos, pois tais exigências somente possuem pertinência nestes casos, tendo em vista o seu caráter negocial, conforme entendimento já exposto por este Tribunal de Contas no Acórdão nº 6113/15, que tratou de tema similar ao tratado nos presentes autos, nos seguintes termos:

“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 convenente, do orçamento devidamente detalhado em planilha, do plano de aplicação dos recursos financeiros e correspondente cronograma de desembolso).”¹²(grifo nosso)

No Acórdão nº 6113/15, este Tribunal de Contas firmou o entendimento pela flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos.

Apesar de tratar de formalização de convênios entre órgãos administrativos, em que não há transferência de recursos públicos, o entendimento expresso no Acórdão nº 6113/15 deve ser adotado no presente caso, que também trata de convênio no qual não há transferência de recursos públicos e não caracteriza ato negocial, apesar de se dar com entidades privadas, como as faculdades e organismos congêneres.

O Ministério Público de Contas sintetizou bem a presente situação ao afirmar que *“os documentos arrolados no art. 136 da Lei nº 15.608/2007 possuem pertinência para atos negociais nos quais haja transmissão de recursos entre o ente*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*público e a entidade privada, de forma a deixar claro não se aplicarem tais exigências ao caso de parcerias que buscam viabilizar o trabalho voluntário*¹³.

Conforme bem afirmou a Unidade Técnica, *“ao contrário dos convênios financeiros, em que o particular recebe recursos públicos para que execute algo de interesse do Estado, nas situações descritas nos autos é o Estado, por meio do Poder Judiciário, que está recebendo do particular o benefício do trabalho voluntário, prestado pelos alunos com base em parceria firmada pelo Tribunal de Justiça com as entidades de ensino*”¹⁴.

Desse modo, tendo em vista a ausência de transferência de recursos públicos, devem ser afastadas as exigências previstas no art. 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 na formalização de convênios entre o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e faculdades e organismos congêneres, para fins de promoção da mediação e conciliação de conflitos e auxílio no acesso à justiça.

No entanto, conforme bem ressaltaram a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, devem ser adotados critérios objetivos na escolha das entidades de ensino, a fim de que sejam oferecidas oportunidades a todas as instituições que preencham os requisitos necessários ao desempenho de tais atividades, por meio de credenciamento ou outro mecanismo a ser definido pelo Tribunal de Justiça, tendo em vista que tais entidades se beneficiam destes convênios, nos seguintes termos:

*“Isso não significa que não haja benefício para o particular. Embora não haja repasse de recursos públicos nem atos envolvendo o orçamento do ente público, é certo que as parcerias agregarão valores às instituições de ensino na medida em que darão visibilidade às universidades, exigindo do Tribunal de Justiça a adoção de critérios objetivos de escolha das entidades para que sejam oferecidas oportunidades a todas as instituições que preencherem os requisitos necessários ao desempenho das atividades, o que pode ser feito por meio de credenciamento ou outro mecanismo equivalente a ser definido pelo Tribunal de Justiça.”*¹⁵

¹² Acórdão nº 6113/15 – Plenário do Tribunal de Contas do Paraná. Consulta nº 8919-9/15.

¹³ Pg. 02 da peça 07 destes autos.

¹⁴ Pg. 07 da peça 06 destes autos.

¹⁵ Pg. 07 da peça 06 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. O AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA (VOTO VENCIDO)

Considerando a origem não pública dos recursos em discussão, entendo que não há competência desta Corte para exame da consulta, que, portanto, não deve ser conhecida.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

“É possível dispensar a exigência de certidões e demais documentos constantes do artigo 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 na elaboração de termos de parceria entre o Tribunal de Justiça e as entidades privadas de ensino que visem à prestação de trabalhos voluntários em atividades envolvendo a conciliação e mediação, os núcleos de assistência aos necessitados e demais atividades congêneres, em que não haja o repasse de recursos públicos para os entes privados, tendo que vista que a referida documentação visa resguardar os repasses de recursos públicos, o que não ocorrerá nas citadas parcerias, sendo necessário, no entanto, a utilização de critérios objetivos de escolha das entidades de ensino, como credenciamento ou outro mecanismo a ser definido pelo Tribunal de Justiça.”

3.2. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I. Responder à presente Consulta nos seguintes termos:

“É possível dispensar a exigência de certidões e demais documentos constantes do artigo 136 da Lei Estadual nº 15.608/07 na elaboração de termos de parceria entre o Tribunal de Justiça e as entidades privadas de ensino que visem à prestação de trabalhos voluntários em atividades envolvendo a conciliação e mediação, os núcleos de assistência aos necessitados e demais atividades congêneres, em que não haja o repasse de recursos públicos para os entes privados, tendo que vista que a referida documentação visa resguardar os repasses de recursos públicos, o que não ocorrerá nas citadas parcerias, sendo necessário, no entanto, a utilização de critérios objetivos de escolha das entidades de ensino, como credenciamento ou outro mecanismo a ser definido pelo Tribunal de Justiça.”

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Execuções para o devido registro e adoção das medidas cabíveis.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO (voto vencedor). O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA votou pelo não conhecimento (voto vencido).

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

Sala das Sessões, 12 de abril de 2018 – Sessão nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente