



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel



SF/19096.30007-08

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015, da Deputada Renata Abreu, que *acrescenta inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, para tornar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituição privada para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, termo de parceria, de colaboração ou de gestão.*

Relator: Senador **ANGELO CORONEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, o Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015 (PL nº 1.470/2015, na origem), de autoria da Deputada Renata Abreu, que *acrescenta inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, para tornar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituição privada para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público,*



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

em decorrência da celebração de contrato de gestão, termo de parceria, de colaboração ou de gestão.

O projeto é composto de três artigos. O **art. 1º** descreve o objeto da lei, nos termos já mencionados, o **art. 2º** efetiva a alteração propriamente dita no Código de Processo Civil (CPC) e o **art. 3º** estabelece cláusula de vigência imediata, prevista para a data da publicação da respectiva Lei.

Na justificação do projeto, a autora menciona que convênios e parcerias públicas são instrumentos previstos no ordenamento jurídico que permitem a atuação do setor privado em colaboração com o Poder Público, sempre com o objetivo de atender o interesse público. Para a realização dos serviços de interesse da coletividade, recursos públicos são transferidos a essas entidades privadas. A proposta de impenhorabilidade dos recursos transferidos busca, dessa forma, evitar o prejuízo à execução das obras ou serviços de interesse público que são objeto dessas parcerias.

O projeto ao final aprovado pela Câmara dos Deputados é o substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa, que fez menção específica aos instrumentos de parceria da Administração Pública previstos: *i)* na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (que estatui o regime geral das parcerias voluntárias) – termo de cooperação e termo de fomento; *ii)* na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1990 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP), – termo de parceria; e *iii)* na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (Lei das Organizações Sociais) – contrato de gestão. Os recursos públicos recebidos por instituição privada em decorrência dessas parcerias, destinados ao desempenho de serviços ou atividades de interesse público, devem ser considerados impenhoráveis, de acordo com substitutivo.

No Senado Federal, a proposição foi distribuída exclusivamente a esta Comissão.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.



SF/19096.30007-08



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel



SF/19096.30007-08

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, inciso II, alínea “d”, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) opinar acerca da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência, notadamente as que tratem de direito processual.

Não foram identificados vícios de natureza regimental ou de técnica legislativa.

Quanto aos requisitos formais e materiais de **constitucionalidade**, nada há a opor ao PLC nº 165, de 2015, pois *i)* compete privativamente à União legislar sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF); *ii)* cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput*); *iii)* os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétrea; e *iv)* não há reserva temática de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à **juridicidade**, o projeto afigura-se correto, pois *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii)* possui o atributo da generalidade; *iii)* é consentâneo com os princípios gerais do Direito; *iv)* afigura-se dotado de potencial coercitividade; e *v)* a matéria nele vertida inova o ordenamento jurídico.

Em relação ao **mérito**, entendemos que a proposta merece aprovação uma vez que, no âmbito das parcerias mencionadas no projeto, os recursos transferidos pela Administração Pública às entidades privadas parceiras não perdem sua natureza pública. As transferências destinam-se à



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

consecução da finalidade pública inerente à parceria e os recursos não devem simplesmente passar a compor o patrimônio da entidade privada, submetendo-se à satisfação de créditos de terceiros. São recursos públicos que se encontram apenas sob a administração das parceiras da Administração para a execução das atividades de interesse público definidas em lei.

As finalidades de interesse público que fundamentam essas transferências são evidentes na definição legal dos respectivos instrumentos de parceria mencionados no projeto como aptos a tornar os recursos públicos transferidos impenhoráveis.

O **termo de colaboração** e o **termo de fomento**, por exemplo, são instrumentos por meio dos quais são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam a transferência de recurso financeiro (art. 2º, incisos VII e VIII, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014). A diferença entre ambos é que, enquanto no termo de colaboração as finalidades de interesse público são definidas pela administração pública, no termo de fomento são as organizações da sociedade civil que as propõem.

Já o **termo de parceria** é o “instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.” (art. 9º da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999).

Por sua vez, o **contrato de gestão** é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 5º c/c art. 1º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998). As organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública (art. 11) e a



SF/19096.30007-08



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

utilização dos recursos submete-se à fiscalização do Tribunal de Contas da União (art. 9º).

A impenhorabilidade de recursos públicos transferidos a entidades privadas para a exercício de atividades de interesse público não é matéria estranha ao regime do Código de Processo Civil, que já prevê a impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social (art. 833, IX). O presente projeto apenas complementa a proteção especial que deve ser dada aos recursos públicos destinados à aplicação em atividades de interesse da coletividade e, por isso, é merecedor de nosso apoio.

Contudo, entendemos conveniente que sejam feitos alguns reparos à norma proposta. Primeiramente, é necessário que seu âmbito de aplicação seja restrito às instituições privadas que não possuam fins lucrativos. O ajuste busca evitar que a impenhorabilidade sirva de escudo para entidades privadas com finalidade lucrativa que não cumprem com as obrigações assumidas perante os seus credores, fornecedores e, principalmente, com seus trabalhadores, que desempenham papel essencial para o desempenho das atividades de interesse público objeto das parcerias. Como muitas vezes não é possível separar o que pode ser considerado recurso público transferido daquilo que foi incorporado ao patrimônio da entidade privada sob a forma de lucros, é preferível que a Justiça siga tendo liberdade para sopesar os interesses envolvidos ao estabelecimento de uma regra rígida de impenhorabilidade, especialmente nos casos em que exista o interesse de satisfação da dívida alimentar, caso dos créditos trabalhistas decorrentes de salários não pagos, por exemplo.

Uma vez limitada a impenhorabilidade aos recursos repassados a instituições privadas que não possuam fins lucrativos, é necessário ainda que sejam mencionados no dispositivo outros importantes instrumentos de parceria da Administração Pública que também se destinam a cumprir finalidades de interesse público. São esses o convênio, o contrato de repasse, o termo de fomento e o de compromisso cultural.



SF/19096.30007-08



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

O **convênio** possui previsão legal no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. No âmbito federal, o Decreto nº 6.170, de 2007, o define como “o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (art. 1º, § 1º, I).

O referido decreto traz também o conceito de **contrato de repasse** como “o instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União” (art. 1º, § 1º, II).

O **termo de fomento**, já mencionado, é o “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” (art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

Por fim, o **termo de compromisso cultural** é previsto na Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva (PNCV), “tendo como base a parceria da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com a sociedade civil no campo da cultura, com o objetivo de ampliar o acesso da população brasileira às condições de exercício dos direitos culturais” (art. 1º). De acordo com a Instrução Normativa nº 1, de 7 de abril de 2015¹, do Ministério da Cultura, o termo de compromisso cultural

¹ Alterada pela Instrução Normativa nº 8, de 11 de maio de 2016, para dispor sobre procedimentos relativos à Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014, que institui a Política Nacional de Cultura Viva – PNCV.



SF/19096.30007-08



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

é “o instrumento jurídico que estabelece parceria, com apoio financeiro, entre a União, os Estados, o Distrito Federal ou Municípios, e as entidades culturais integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, com objetivo de executar ações da PNCV” (art. 2º, XV).

Para a efetivação das mudanças que entendemos necessárias, propomos a aprovação de duas emendas ao texto do PLC.

III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela **constitucionalidade**, e **regimentalidade** do Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015, e, no mérito, pela sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015:

Acrescenta inciso XIII ao art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, para tornar impenhoráveis os recursos públicos recebidos por instituição privada sem fins lucrativos para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, convênio, contrato de repasse, termo de parceria, de colaboração, de fomento ou de compromisso cultural.

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao inciso XIII do art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, na forma do art. 2º do Projeto de Lei da Câmara nº 165, de 2015:



SF/19096.30007-08



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

“Art. 2º

Art. 833.

.....

XIII – os recursos públicos recebidos por instituição privada sem fins lucrativos para o desempenho de serviços ou atividades de interesse público, em decorrência da celebração de contrato de gestão, convênio, contrato de repasse, termo de parceria, de colaboração, de fomento ou de compromisso cultural.

.....”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19096.30007-08