

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB NACIONAL

COMISSÃO DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL

*aprovado por
unanimidade*

Ref.: Indicação n.º 002/2016, de 19/01/2016

Protocolo n.º 267, de 19/01/2016

Autor: Deputada Renata Abreu

Relatora: Dra. Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino

- PARECER -

EMENTA: Indicação n.º 002/2016 atinente ao Projeto de Lei n.º 1.470/2015, de autoria da Deputada Renata Abreu, que “acrescenta o inciso XIII ao art. 833 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015” – Novo Código de Processo Civil. Proposta de impenhorabilidade de recursos em contas conveniadas pelo poder público. Rejeição da versão original e do texto substitutivo do Projeto de Lei.

I – RELATÓRIO

Trata-se de indicação submetida pelo Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros à Comissão de Direito Processual Civil acerca da Indicação n.º 002/2016 que trata do Projeto de Lei n.º 1.470/2015, de autoria da Deputada Renata Abreu, com a finalidade de que seja alterado o Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015), especificamente, acrescentando o inciso XIII ao art. 833, cuja proposição encontra-se transcrita abaixo:

Art. 1º Esta Lei estabelece a impenhorabilidade de recursos decorrentes de convênios e parcerias públicas.

Art. 2º O art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 833. São impenhoráveis:

[...]

XIII – recursos de entidades que estão em conta conveniadas pelo poder público – formadas por convênios ou termos de parcerias.

[...]

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na justificativa que acompanha o Projeto de Lei nº 1.470/2015, protocolado na Câmara dos Deputados em 08/05/2015, o principal propósito é evitar que os recursos de entidades que estão em contas conveniadas pelo poder público, formadas por convênios ou termos de parcerias sejam penhorados e que, em razão da constrição judicial, ocorra a inviabilização do cumprimento do contrato administrativo, com o escopo de execução de obra ou prestação de serviço público, em prejuízo ao interesse público. No entendimento da nobre Deputada:

Os convênios e parcerias públicas são instrumentos previstos no ordenamento jurídico para atender ao interesse público. Quando a administração pública não dispõe de meios para executar todas as atividades necessárias para o atendimento aos anseios da comunidade, lança mão de instrumentos administrativos que permitam o envolvimento do setor privado em colaboração com o Poder Público.

A primazia do interesse público é um princípio consolidado em nossa Constituição Federal e na legislação infraconstitucional aplicada aos atos da administração pública.

A penhora desses recursos implicaria a inviabilização do cumprimento do contrato administrativo relativo ao convênio ou à parceria celebrada, em prejuízo da execução da obra ou serviço público objeto do contrato, o que, afinal, representaria o descumprimento do interesse público.

Desse modo, incluímos, entre os bens impenhoráveis, os recursos de entidades que estão em conta conveniadas pelo poder público – formadas por convênios ou termos de parcerias.

Após o Projeto de Lei n.º 1.470/2015 ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi proposta pelo Deputado Federal Júlio Delgado, em 10/06/2015, uma Emenda Modificativa, objetivando dar nova redação ao art. 2º do Projeto em questão, a fim de afastar quaisquer equívocos interpretativos em relação ao emprego do vocábulo 'entidade'. Na Emenda Modificativa se propõe que:

Art. 2º Recursos depositados em conta bancária de titularidade da Administração Pública Direta, por entidades públicas ou privadas, oriundos de convênios ou parcerias público-privada, celebrados na forma da lei.

De acordo com a justificação apresentada

“a emenda proposta visa deixar claro que os recursos impenhoráveis de que trata o Projeto são os depositados em conta bancária de titularidade da Administração Pública Direta, por entidades públicas ou privadas, oriundos de convênios ou parcerias público-privada celebrados na forma da lei”.

Não menos, o Relator do Projeto, Deputado Bacelar propôs um Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 1.470/2015, o qual foi aprovado com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei acrescenta inciso 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.

Art. 2º O art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 833. [...]

XIII – 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.”
(NR)*

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

No Relatório da lavra do Deputado Bacelar foram destacadas duas incongruências:

- A primeira, de ordem técnica, já que na Emenda Modificativa proposta não consta o dispositivo da lei que se pretende alterar;
- A segunda, de cunho redacional, que enseja uma interpretação inversa ao objetivo proposto. Melhor dizendo, a redação da Emenda Modificativa propõe a impenhorabilidade dos recursos depositados por entidades privadas em contas de titularidade de ente público. Entretanto, a finalidade do Projeto de Lei n.º 1.470/2015 pretende a evitar a penhora de bens por credores de entidades que celebram parcerias “voluntárias” com a Administração. Significa dizer que os recursos de contas titularizadas por ente da Administração Direta não serão objeto de penhora por dívida de pessoa jurídica de direito privado de que seja parceira, mas sim os recursos repassados pelo Poder Público aos particulares para o exercício de atividades de interesse da coletividade.

Faz-se importante destacar que o Relatório sinaliza para uma modificação terminológica no Projeto de Lei n.º 1.470/2015, para constar na parte final do inciso XIII do art. 833, as modalidades de parcerias celebradas entre a Administração e entidades privadas, em especial, aquelas previstas na Lei n.º 13.019/2014, que trata as parcerias voluntárias; na Lei n.º 9.790/1990, que versa sobre a parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e, ainda, na Lei n.º 9.637/1998, que dispõe sobre o contrato de gestão das Organizações Sociais.

Desse modo, foi aprovada a seguinte redação final a qual foi encaminhada ao Senado Federal:

Art. 1º Esta Lei 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.

Art. 2º O art. 833 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII:

“Art. 833. [...]

XIII – 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.”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em síntese, esses são os principais argumentos apresentados acerca do Projeto de Lei n.º 1.470/2015, que ensejam a confecção deste Parecer sobre a questão.

II – FUNDAMENTO

Permissa máxima vênia, a proposta original do Projeto de Lei n.º 1.470/2015 não merece prosperar; devendo, ser integralmente rejeitada.

A redação inicial do Projeto suscita dúvidas, principalmente, porque não especifica a natureza dos recursos a que a impenhorabilidade se destina, por exemplo, se se trata de recursos públicos ou privados. No mesmo sentido, não indica se os recursos são oriundos do Poder Público ou da iniciativa privada.

Essas omissões inviabilizam a identificação do instrumento hábil que possibilita a celebração de parcerias, isso porque, no ordenamento jurídico pátrio existe uma gama de instrumentos regulamentados por legislações específicas que permitem o recebimento de benefícios do Poder Público, por exemplo, a Lei n.º 9.790/1990, a Lei n.º 9.637/1998, a Lei 13.019/2014.

No entanto, a presente análise não se esgota na verificação da viabilidade do projeto original. É que, como dito alhures, foi aprovada a redação final do Projeto de Lei n.º 1.470/2015, que alterou substancialmente a redação do projeto original.

De imediato, convém destacar que a redação final do Projeto de Lei n.º 1.470/2015 se assemelha ao inciso IX do art. 833 do recente Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 833. [...]

IX – os recursos públicos recebidos por instituições privadas para aplicação compulsória em educação, saúde ou assistência social.

Veja-se que a previsão de impenhorabilidade dos recursos públicos não é uma inovação trazida pelo novo Código de Processo Civil (Lei n.º 13.105/2015), tampouco, pelo Projeto de Lei n.º 1.470/2015. Essa regra foi inserida no inciso IX do art. 649 do Código de Processo Civil de 1973, através da Lei n.º 11.382/2006, que modificou de forma sistemática a Execução dos Títulos Executivos Extrajudiciais.

À época, o legislador dentro do espírito de atualização do instituto da impenhorabilidade, reformou o rol do art. 649, inserindo os recursos repassados pelo Poder Público para aplicação em educação, saúde ou assistência social. Nesse aspecto, se observa a preocupação do legislador com a finalidade do repasse, a fim de direcionar a aplicação da regra de impenhorabilidade apenas aos recursos aplicados em educação, saúde ou assistência social. Por certo, o objetivo na ocasião não era possibilitar a aplicação da impenhorabilidade irrestrita sobre todo e qualquer recurso repassado pelo Poder Público, mas, apenas, àqueles que envolvessem interesse de ordem social¹.

Na contramão desse entendimento, a redação final do Projeto de Lei n.º 1.470/2015 visa ampliar a regra para que a impenhorabilidade incida sobre os recursos repassados pelo Poder Público aos particulares para o exercício de atividades de interesse da coletividade em geral.

¹ É válido destacar que a CRFB/88 autoriza a participação de entidades privadas *de forma complementar do sistema único de saúde* (inciso 1º do art. 199 da CRFB/88), bem como na área da educação (art. 213 da CRFB/88).

No entanto, parece-nos que a redação final aprovada pela Câmara dos Deputados não é a mais adequada, posto que acaba abrangendo outros bens do patrimônio público que, em tese, não estariam livres da incidência da penhora, como bem destaca Humberto Theodoro Júnior²:

O fato, porém, de uma instituição ser beneficiária de subvenções do Poder Público não torna o seu patrimônio imune da penhora. Apenas as verbas públicas, enquanto tais, é que não podem ser bloqueadas por meio da penhora. Os bens particulares da instituição, mesmo de utilidade pública, conservam-se como garantia de seus credores e, assim, podem ser executados para realizar suas obrigações inadimplidas.

Entendemos que cabe ao legislador elencar quais serão os bens que por razões de ordem política não devem servir como garantia à execução, entretanto, a ampliação irrestrita contida na proposição final apresentada, de modo a permitir a impenhorabilidade dos recursos públicos recebidos por instituição privada para o desempenho de todo e qualquer serviço ou atividade de interesse público, importa num verdadeiro retrocesso legislativo, vez que pretende obstar a constrição de bens que até então eram passíveis de ser penhorados.

É importante destacar que nem todo serviço ou atividade de utilidade pública desempenhada por instituições privadas envolvem serviços essenciais para atendimento à população.

A ausência da característica de essencialidade do serviço ou atividade de interesse público por si só justifica a exclusão do rol de bens impenhoráveis, tendo que vista que não se trata de situação excepcional que enseja a descontinuidade do serviço público, de caráter essencial, junto à sociedade, nem que justifique o afastamento do ato executório promovido pelo Estado Jurisdicional para a realização da justiça.

² JÚNIOR, Humberto Theodoro. Curso de Direito Processual Civil – Processo de Execução e Cumprimento de Sentença, Processo Cautelar e Tutela de Urgência. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 282.

Firme nessa compreensão, é que opinamos também no sentido de que a redação final do Projeto de Lei n.º 1.470/2015 seja inteiramente rejeitada.

II – CONCLUSÃO

Sopesadas as considerações acima, esta Relatora submete o presente parecer à d. Comissão de Direito Processual Civil, opinando pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei n.º 1.470/2015, tanto na versão original, quanto no conteúdo proposto no respectivo substitutivo.

É o entendimento, s.m.j.

Com cordiais cumprimentos.

Rio de Janeiro (RJ), 31 de agosto de 2016.



Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa Aquino

Relatora