



Goiânia, 01 de abril de 2019

Mensagem. nº G-019/2019

Veto Parcial ao Autógrafo de Lei nº 006/2019

PL – nº 246/2017, Processo nº 20171317

Autoria: Vereador Lucas Kitão

RAZÕES DO VETO

Senhor Presidente,

No uso da prerrogativa que me é assegurada pelo art. 94, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, restituo a essa Casa de Leis, **Vetado Parcialmente**, o incluso Autógrafo de Lei nº 006, de 26 de fevereiro de 2019, que “*Acrésceta dispositivos aos arts. 2º e 4º e altera o art. 12, da Lei nº 9.548, de 22 de abril de 2015, que Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Comissão Gestora de Parcerias Público-Privadas de Goiânia e dá outras providências*”, oriundo do Projeto de Lei nº 246/2017, Processo nº 20171317, de autoria do Vereador Lucas Kitão.

Recai o Veto Parcial aos arts. 1º e 3º do Autógrafo de Lei em referência.

Esclarece-se que o Autógrafo de Lei nº 006/19 pretende alterar pontualmente a Lei Municipal nº 9.548, de 22 de abril de 2015, que institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e disciplina os procedimentos e requisitos necessários para a celebração de contratos de concessão administrativa e concessão patrocinada pelo Município de Goiânia.

Neste diapasão, almeja-se alterar o art. 2º, da normativa municipal, de forma a acrescentar 4 (quatro) novos incisos ao art. 2º, da Lei local (incisos VIII, IX, X e XI) e, conseqüentemente, ampliar os objetivos por ora estipulados para as Parcerias da Municipalidade.

Outrossim, constata-se que a proposta pretende modificar o inciso I, do §1º, do art. 4º, da Lei nº 9.548/15, ampliando os requisitos necessários para a realização do Procedimento de Manifestação de Interesse na vertente seara.

Por fim, observa-se que a proposição almeja incluir um segundo parágrafo ao art. 12, da Lei nº 9.548/15 (§2º), de modo a pormenorizar a forma mediante a qual a prestação de contas atinente aos Termos de Parceria celebrados pela Municipalidade deverão ser realizadas.



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Logo, há de se reconhecer que os artigos 1º e 3º, da proposta parlamentar, não merecem prosperar, razão pela qual se sugere o veto parcial da proposta, embora não se ignore, na oportunidade, o nobre escopo da proposição.

Afinal, a Lei Municipal nº 9.548/15 trata, tão somente, das parcerias público-privadas em sentido estrito, isto é, dos contratos de concessão especial da Municipalidade, não se debruçando, portanto, sobre as parcerias colaborativas estabelecidas pelo Poder Público com entidades do terceiro setor via Termo de Parceria.

Tal como reiteradamente destacado pela seara acadêmica e jurisprudencial, as parcerias celebradas pelo Poder Público com a iniciativa privada não se limitam aos contratos de concessão administrativa e patrocinada elencados na Lei Federal 11.079/04, englobando, de igual forma, os ajustes colaborativos celebrados com o terceiro setor para otimização e melhor prestação de serviços de interesse da coletividade.

Em sentido lato, portanto, abarcam não somente os contratos de concessão especial celebrados pela Administração, como também os ajustes cooperativos pactuados junto às entidades privadas sem finalidade lucrativa para o melhor atendimento da população, tais como os termos de parceria, os contratos de gestão, os termos de fomento, os termos de colaboração, acordos de cooperação, etc., celebrados neste sentido.

Observa-se, todavia, que a natureza jurídica e as normas aplicáveis aos contratos de concessão especial e aos ajustes cooperativos celebrados junto às respectivas entidades afiguram-se inconfundíveis.

Isto porque prevalecerá à distinção e contraposição de interesses nos contratos de concessão, em um contexto no qual a iniciativa privada executará o objeto pactuado em razão da retribuição pecuniária ofertada pelo Poder Público (finalidade lucrativa).

Nos ajustes cooperativos, por outro lado, preponderarão interesses comuns e paralelos, sendo a mútua cooperação entre as partes o atributo substancial desta forma de pactuação.

Deveras, destaca-se que os valores repassados pelo Poder Público não se incorporarão ao patrimônio jurídico da entidade, não configurando, portanto, retribuição pecuniária pela atividade executada pelo terceiro setor, mas, tão somente, repasse de recursos públicos para fins de execução do objeto almejado.

Ou seja: a verba não perde a natureza de dinheiro público, não se encontrando à disposição do particular colaborador para utilização a seu critério.

Lado outro, rememora-se as normas gerais de licitações e contratos administrativos restam discriminadas na Lei nº 8.666/93, em um contexto no qual o art. 116, da legislação, estipula, expressamente, que as disposições atinentes à matéria somente se aplicarão aos ajustes cooperativos naquilo que compatível com a sua natureza:



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Art. 116 Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Mais do que isso: destaca-se que as normas gerais aplicáveis as concessões especiais de serviços públicos encontram-se discriminadas na Lei Federal nº 11.079/04, enquanto as normas atinentes aos ajustes cooperativos celebrados pelo Poder Público perante entidades privadas sem finalidade lucrativa encontram-se elencadas em diplomas legislativos esparsos, vide Lei Federal nº 13.019/14, Lei Federal nº 9.637/98, Lei nº 9.790/99, Lei nº 8.958/99, etc.

Portanto, não se afigura juridicamente possível contemplar objetivos próprios dos Termos de Parceria para os contratos de concessão tratados pela Lei Municipal nº 9548/15, razão pela qual o veto dos arts.1º e 3º, do Autógrafo de Lei, afigura-se imperioso.

Ademais, cumpre observar que a celebração de termos de parceria demanda o atendimento de requisitos de qualificação temporal, material e institucional pela entidade interessada, vide Lei Federal nº 9790/94, o que não resta demandado no que diz respeito às parcerias público-privadas em sentido estrito:

Art. 1ª Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

§ 1ª Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

§ 2ª A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei.

Art. 2ª Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3ª desta Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;



PREFEITURA DE GOIÂNIA

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Deste modo, os respectivos ajustes não se confundem com os contratos de concessão especial abarcados pelo Programa de Parcerias Público-Privadas desta Municipalidade (quais sejam, os contratos de concessão administrativa e patrocinada tratados pela Lei nº 9548/15), até mesmo porque os Termos de Parceria celebrados pelo Poder Público não se enquadram no conceito legal de contrato administrativo, dada a inexistência de retribuição pecuniária da entidade privada, inexistência de obrigações contrapostas entre as partes e inexistência de finalidade lucrativa na hipótese (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).

Importante pontuar, inclusive, que os contratos de concessão especial podem ser celebrados com entidades vocacionadas ao lucro e dispensam a qualificação do fornecedor como OSCIP, demandando, pois, a realização de licitação, na modalidade



PREFEITURA DE GOIÂNIA

concorrência (art. 175), para sua celebração, motivo pelo qual não subsistem dúvidas de que representam institutos jurídicos inconfundíveis.

A Lei Federal nº 11.079/2004, por sinal, define de forma sucinta as parcerias público-privadas como contratos administrativos de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa (art. 2º).

Outrossim, assim se posiciona José dos Santos Carvalho Filho quanto as respectivas PPPS:

[...] acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26º ed. (revista, ampliada e atualizada até 31-12-2012). São Paulo: Atlas, 2013.)

Desta maneira, entende-se que os objetivos que se pretende estipular via art. 1º, da proposição, afiguram-se incompatíveis com a Lei Municipal nº 9548/15, já que a legislação municipal trata, tão somente, das parcerias público-privadas em sentido estrito (concessões de serviços públicos de caráter especial), não se afigurando possível, portanto, introduzir disposições pertinente a Lei das OSCIPS à normativa local, tal como no vertente contexto, em que as cláusulas essenciais dos Termos de Parceria (vide art. 10, §2º, da Lei Federal nº 11079/04) seriam contempladas à título de objetivos gerais do programa de concessões especiais deste Município.

Além disso, compreende-se que o art. 3º, da proposição, afigura-se igualmente incompatível com as disposições e temas tratados pela Lei Municipal nº 9548/15, quais sejam, as parcerias público-privadas disciplinadas pela Lei Federal nº 11079/04, vez reproduzir a forma de prestação de contas estipulada pela Lei Federal nº 9790/99 para o âmbito municipal, embora a respectiva legislação trate do controle das OSCIPS no que diz respeito à execução dos Termos de Parceria celebrados para com o Poder Público e não sobre o controle das concessões patrocinadas e administrativas.

Por conseguinte, o veto do dispositivo afigura-se igualmente necessário.

De todo modo, esclarece-se que nada há de equivocado quanto ao art. 2º, da proposta parlamentar.

Muito pelo contrário: trata-se de previsão salutar e recomendável, a garantir objetividade e eficiência ao Procedimento de Manifestação de Interesse, mormente ao considerarmos o caráter preparatório do procedimento e que inexistente, na vertente hipótese, iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, I, “a” e “e”, da CRFB), vez não se tratar de dispositivo atinente à criação, modificação ou extinção de órgãos públicos, assim como dispositivo a dispor sobre o regime jurídico dos servidores da Administração local.

Deveras, não se impõe o dever de licitar ou contratar em determinados termos, inexistindo, portanto, violação ao princípio da reserva de administração.



PREFEITURA DE GOIÂNIA

Logo, a sanção do art. 2º é medida de direito.

Portanto, como os demais dispositivos legais em análise encontram-se em condições de serem sancionados pelo Chefe do Poder Executivo, já que estes estão respaldados pela Constituição Federal, assim como pela Lei Orgânica Municipal, conclui-se pelo **Veto Parcial** aos arts. 1º e 3º do Autógrafo de Lei nº 006, de 26 de fevereiro de 2019, confiante na sua manutenção.

IRIS REZENDE
Prefeito de Goiânia