


Ao Protocolo Legislativo para registro e, em seguida,  
 à CCJ e à C.E.O.F.

Em 15/04/99:

  
 Stamar Pinto Lima  
 Chefe da Assessoria de Plenário

LIDO

Em 13/4/99

  
 Assessoria de Plenário

**PROJETO DE LEI N.º 269/99.**  
 (Do Sr Dep. ALÍRIO NETO)

**Destina Área para os fins que  
 especifica e dá outras providencias.**

A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL decreta:

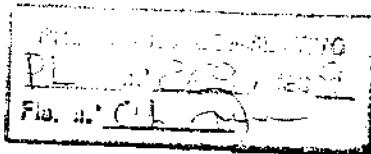
Art. 1º - Os terrenos descritos no MDE 121/89 localizados no Centro Administrativo Vivencial e Esportivo do Guará -CAVE - SRIA QE 25 - Área Especial I, onde encontram-se instalados o Clube de Unidade e Vizinhaça II e o Teatro de Arena, ficam destinados à instalação do Clube do Comércio do Guará II, através de convênio a ser firmado entre o GDF e o SESC.

§ 1º - A ocupação da área será feita pelo instrumento da concessão de uso pelo prazo de 30 anos prorrogável por igual período.

§ 2º - A concessão que trata esta lei será remunerada., baseada na legislação em vigor.

Art. 2º - Esta lei entre em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.



## JUSTIFICACÃO

Os espaços a que se refere o presente Projeto de Lei foram destinados anteriormente como Clube de Unidade de Vizinhaça II e Teatro de Arena.


Pela sua localização pode ser de grande utilidade para a comunidade, com a instalação de um Clube que esteja ao alcance da família e da juventude guaraense, dispondo de condições para a realização de atividades e serviços sociais nas áreas de saúde, esporte, cultura e lazer.

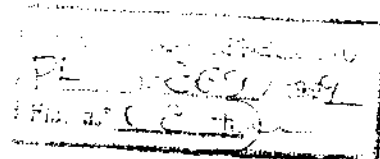
O sucesso do Clube do Comerciário do Guará I pode se repetir no Guará II, trazendo mais essa possibilidade para nossa juventude extravazar suas energias, através do lazer e do esporte.

O instrumento legal indicado para a formalizao desta união é o convênio, conforme parecer n. 078/97, do processo 00137.000560/97 da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, folha 386, que analisou convênio que deu origem ao Clube do Comerciário do Guará I. (anexo)

Assim, espero contar com o apoio dos nobres pares para aprová-lo.

Sala das Sessões,

  
**ALIRIO NETO**  
Deputado Distrital  
Partido Popular Socialista



Parecer n.º 048/97  
 Processo n.º 00137.000560/97

13 OUT 13 50 000991

Interessada: Administração Regional do Guar´a  
 Assunto : Convênio SESC/DF

**EMENTA:**

Ocupação de pr´prio do Distrito Federal pelo SESC. Convênio. Possibilidade. Inexigibilidade de licitação, por inviabilidade de competição.

Apresenta-se juridicamente poss´vel a formalização de convênio entre o Distrito federal e o SESC objetivando a ocupação do Clube de vizinhança n.º 1 da QE 34, Guar´a I, para desenvolvimento de serviços sociais nas áreas de sa´de, esporte, cultura e lazer, porque têm os convenientes **competências institucionais comuns**; seus **interesses**, na hip´tese, são **comuns e coincidentes**; têm como **finalidade a obtenção de um resultado comum**. Ademais, o pacto configura a **m´tua cooperação** e, por fim, não se cogita de **preço ou remuneração**.

**Sr. Procurador-Geral,**

Trata-se de análise de instrumento convenial que pretendem firmar o Distrito Federal, por meio da Administração Regional do Guar´a, e o Serviço Social do Comércio - SESC, tendo objeto *"a realização de atividades e/ou serviços sociais nas áreas de sa´de, esporte, cultura e lazer,  população comerciária, aos usuários, incluindo, para todos os*

PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL  
 DI. 137.000.560/97  
 Fls. n.º 03

Folha N.º 379  
 Processo N.º 137.000.560/97  
 Rubrica: *Cláudia* 473491-6



efeitos, seus dependentes." Estabelece, ainda, o pacto que o Distrito Federal destinará o imóvel Clube de Vizinhança I, situado na QE 4, Lote "A", Guarará-I, para implantação de desenvolvimento dos projetos.(fls. 13/17)

Submetido o pacto à Divisão de Contratos e Convênios desta Procuradoria-Geral, sua ilustre Diretora concluiu pela inaplicabilidade da modalidade convênio na espécie, entendendo tratar-se de autorização de uso que, necessariamente, deve ser precedida de licitação(fls. 21/23). Tal entendimento foi acatado pela digna Procuradora-Geral Adjunta, Dra. Beatriz Kicis Torrents de Sordi, nos seguintes termos:

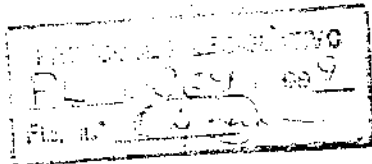
*"Acolho a manifestação da Divisão de Contratos e Convênios, que aduz pela impropriedade de realização de convênio para a situação em tela, com a ressalva, de que por se tratar de cessão de próprio do Distrito Federal para funcionamento de atividades com fins comerciais deve se adequar à legislação aplicável, qual seja, contrato de concessão de uso, precedido de licitação, de acordo com a orientação do Egrégio TCDF(Decisão nº 8057/96)."(fl. 24)*

Volvidos os autos à Administração Regional do Guarará, foram juntados o Parecer nº 008/97, da Consultoria Jurídica do SESC(fls. 26/58) e extensa documentação(fls. 59/375), onde se pugna pela reforma da decisão supra transcrita.

É o relato.

A parceria pretendida entre a Administração Regional do Guarará e o SESC tem por objetivo a oferta de serviços sociais nas áreas de saúde, esporte, cultura, lazer, entre outras, para a população comerciária, seus dependentes, e sociedade em geral do Guarará, pelo SESC, e a destinação do imóvel Clube de Vizinhança nº 1, localizado na QE 4, Área Especial nº 1, Guarará-I, para desenvolvimentos das atividades, pelo Distrito Federal.

O plano de ação, discriminando as atividades a serem implantadas está às fls. 6/10.



Folha N.º 540  
 Processo N.º 137.000.500/97  
 Rubrica Lote 43319-6



**Natureza Jurídica do SESC**

Inicialmente, cabe trazer à baila considerações sobre a natureza jurídica do Serviço Social do Comércio - SESC.

O SESC é entidade paraestatal, instituída por lei, com personalidade de direito privado, de colaboração com o poder público, sem fins lucrativos, com objetivo precípuo de ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, conforme magistério de Hely Lopes de Meirelles, in "Direito Administrativo Brasileiro", 15ª ed., p. 331. Não se confunde com o Estado, mas age ao lado deste na consecução de seus objetivos sociais.

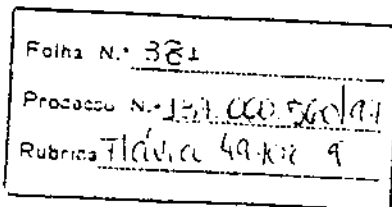
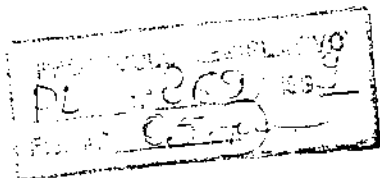
Tem o SESC, segundo o Decreto-Lei de sua criação, as seguintes finalidades, normatizadas no artigo 1º do Decreto nº 61.836/67:

*Art. 1º - O Serviço Social do Comércio - SESC, criado pela Confederação Nacional do Comércio, nos termos do Decreto-Lei nº 9.853/46, tem por finalidade estudar, planejar e executar medidas que contribuam para o bem-estar social e a melhoria do padrão de vida dos comerciários e suas famílias e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico da coletividade, através de uma ação educativa que, partindo da realidade social do país, exercite os indivíduos e os grupos para adequada e solidária integração numa sociedade democrática..."*

Vencida essa primeira etapa - natureza jurídica do SESC - necessária, também, antes da análise do caso concreto, delinear-mos a correta distinção entre convênio e contrato.

**Distinção entre Convênio e Contrato**

Segundo passo a ser trilhado é a distinção entre convênio e contrato. Embora institutos afins, não se confundem. No convênio



pressupõem-se interesses comuns; no contrato tem-se interesses diferentes, as vezes contrários, que se agrupam.

Esse ponto de distinção é consagrado tanto na doutrina, quanto a nível normativo.



O saudoso mestre Hely Lopes de Meirelles nos ensina que:

*"Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos, no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes."*

[ "Direito Administrativo Brasileiro", 17ª edição, Malheiros, pág. 354 ]

Idêntica distinção é feita por Leon Fredja Szklarowsky (RT 669/39 e Ronaldo Poletti (RF 280/379).

Também bastante esclarecedor é o artigo da ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra "Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos", Malheiros, 1.994, pág. 158 a 160" e recentemente publicado no Informe do Centro de Estudos nº 002/95, desta Procuradoria. Peço vênias para transcrever partes do profícuo estudo :

*"Com efeito a principal distinção que se faz é quanto aos interesses, que, no contrato, são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos e comuns."*

*Eros Roberto Grau, citando a lição de Henry Jacquot ( Les Statut Juridique de Plans Français, Paris, 1.973, p. 226 ), diz que, no contrato, as partes têm interesses opostos e desejam coisas diferentes : o vencedor quer desapossar-se de um bem com a condição de receber em troca o mais elevado preço possível; o comprador deseja adquirir o mesmo bem, pagando o*

28

PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL  
 P.º 43379-6  
 382

Folha N.º 382  
 Processo N.º 337.000.560/97  
 Rubrica F.º 43379-6

189

*menor preço possível. No ato coletivo, por outro lado, as partes desejam a mesma coisa : realizar conjuntamente uma ou várias operações comuns; seus interesses, ainda que diferentes, caminham na mesma direção" ( in Enciclopédia Saraiva de Direito, V. 20/379 )*



A seguir a ilustre professora traça indicadores que podem auxiliar na diferenciação entre convênio e contrato, estabelecendo, em síntese, que estaremos diante de convênio quando houver : **objetivos institucionais comuns** - o resultado almejado insere-se dentro das competências de cada um dos partícipes - e a obtenção de um **resultado comum** a ser usufruído por todos os partícipes, através de um estudo, de um ato jurídico, de um projeto, de uma obra, de um serviço técnico, de uma invenção etc.

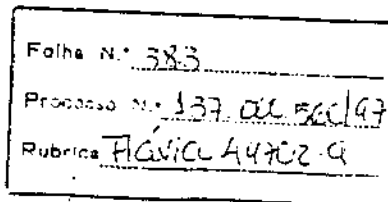
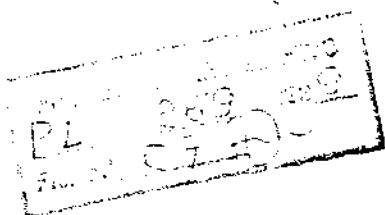
A mútua colaboração, nas palavras de Maria Sylvia, pode assumir variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de "Know-how" e outros. Não se cogitará, em tempo algum, de preço ou remuneração, como ocorre no contrato, onde uma das partes - o contratante - remunera a outra - o contratado - para que esta, dentro de suas atribuições específicas, execute o objeto do contrato - obra, serviço, estudo, projeto, etc - de que a outra necessita. Neste, os objetivos, os resultados, os interesses não são comuns.

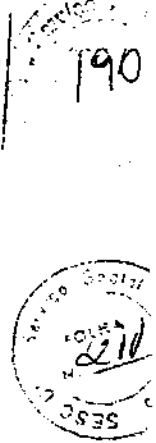
A diferenciação se reveste de suma importância prático-jurídica porquanto os contratos - salvo as exceções legais - devem sempre ser precedidos de licitação. Já no convênio não se cogita de licitação, porque há inviabilidade de competição, em virtude da mútua colaboração.

Cabe aqui, mais uma vez, invocar a escorreita lição da citada administrativista ( ob. cit. ) :

*"Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei n. 8.666; no "caput" é exigido licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes*

5





similares, já que nestes não existe a "estipulação de obrigações recíprocas" a que se refere o dispositivo.

Há que se lembrar, contudo, que, não obstante a denominação de "convênio", ou "protocolo de intenções", ou "termo de compromisso", ou outra qualquer semelhante, se do ajuste resultarem obrigações recíprocas, com formação de vínculo contratual, a licitação será necessária, sob pena de ilegalidade. Situação como esta é que o legislador quis coibir com a expressão "seja qual for a denominação utilizada", inserida na parte final do parágrafo único do art. 2º.

Em nível normativo, podemos vislumbrar a distinção pela leitura do artigo 48 do Decreto Federal nº 93.872, de 23.12.86 :

"Art. 48. Os serviços de interesse recíprocos dos órgãos e entidades da Administração Federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob o regime de mútua cooperação mediante convênio, acordo ou ajuste.

Parágrafo único. Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou do ajuste e do outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui contrato."

Ainda na álea federal, a Instrução Normativa nº 2, de 19.4.93, considera convênio "o instrumento que tenha como partes, de um lado a administração federal direta, autárquica ou fundacional e de outro entidades públicas ou organizações particulares; e, por objetivo, a execução de programas, projetos ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração." (IN nº 2/93, art. 1º, § 1º, I).

Como anotou Ronaldo Poletti (ob. cit., p. 380) "O nome do ajuste, ou melhor, o nome formalizado no instrumento do ajuste, não lhe altera a natureza. Se chamarmos um contrato de convênio, e vice-versa, não será isto, a aposição do nome, que alterará a natureza do ato jurídico."

Bf



Folha N.º 384  
Processo N.º 337.000.560/97  
Rubrica Flávia 4422-6



Assim, para estarmos verdadeiramente diante de convênio, necessária a concorrência dos seguintes requisitos: terem as partes competências institucionais comuns; serem os interesses comuns e coincidentes; terem como finalidade a obtenção de um resultado comum; estar configurada a mútua cooperação; não se cogitar de preço ou remuneração.



**Exame do caso concreto**

Feitas essas prévias e necessárias considerações, passa-se à análise do caso concreto, objetivando verificar se, na hipótese, é possível a ocupação de próprio do Distrito Federal pelo SESC mediante formalização de convênio.

Entendo que o convênio adequa-se ao caso vertente. É certo que a ocupação de imóvel público, ordinariamente, somente é possível através de autorização ou concessão de uso, precedidas de licitação. Tal regra, porém, comporta exceções, quando o interesse público o recomendar, observadas, obviamente, as regras da Lei nº 8.666/93.

A situação ora posta em análise, a meu sentir, encontra-se dentre as exceções ao princípio licitatório. O Distrito Federal e o SESC têm **competências institucionais comuns**; seus interesses, na hipótese, são **comuns e coincidentes**; têm como **finalidade a obtenção de um resultado comum**. Ademais, o pacto configura a **mútua cooperação** e, por fim, não se cogita de **preço** ou **remuneração**. Ou seja, todos os elementos identificadores da modalidade pactual convênio estão, in casu, presentes.

Nesse passo, ousou dissentir do entendimento firmado à fl. 24 pela ilustre Procuradora-Geral Adjunta, Dra. Beatriz Kicis Torrents de Sordi, quando afirmou que se *"trata de cessão de próprio do Distrito Federal para funcionamento de atividades com fins comerciais..."*. A finalidade precípua da ocupação, sem dúvida, é o desenvolvimento de serviços de alcance social, prioritariamente nas áreas de saúde, esporte, cultura e lazer. É certo que haverá a exploração de restaurante e bar, mas tais atividades são meramente acessórias do objetivo principal e, portanto, não o desnaturam. O lucro, a contraprestação financeira, não é a finalidade buscada pelo SESC na avença em comento.

*fg*

PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL  
 PL. 1009/97  
 137.000.560/97

Folha N.º 385  
 Processo N.º 137.000.560/97  
 Rubrica *Lucia 4407-6*

Segundo o lúcido ensinamento da mestre Maria Sylvia Di Pietro, acima citado, uma das formas de se efetivar a mútua colaboração é o uso de imóvel. E é isso exatamente o que se pretende, em troca do desenvolvimento de programas sociais.



Em sendo perfeitamente possível a formalização de convênio na hipótese em tela, a licitação torna-se **inexigível**, nos termos do artigo 25, caput, da Lei nº 8.666/93, em razão da **inviabilidade de competição**.

**Conclusão**

Forte nos argumentos ora expendidos, conclui-se ser possível a formalização de convênio entre o Distrito Federal (Administração Regional do Guará) e o Serviço Social do Comércio - SESC, tendo por objeto a destinação do Clube de Vizinhança nº 1, localizado na QE 4, Área Especial nº 1, Guará-I, para a consecução de programas de alcance social nas áreas de saúde, esporte, cultura e lazer, a serem implementados, realizados e mantidos pela entidade paraestatal.

É o entendimento que ora submeto ao superior crivo de Vossa Senhoria.

Brasília-DF., em 11 de setembro de 1.997.

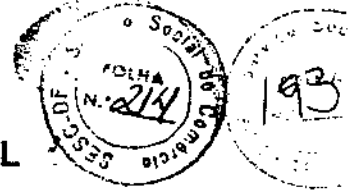
  
**RENÉ ROCHA FILHO**  
Procurador do Distrito Federal



\_\_\_\_\_



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ADJUNTO



Processo nº: 137.000.560/97  
Interessado: Administração Regional do Guará  
Assunto: Convênio SESC/DF

DESPACHO

Diante das ponderaes do ilustre Procurador Dr. Ren Rocha Filho exaradas no Parecer n. . . . . 078/97-GAB-PRG, o qual aprovo integralmente, revejo meu despacho de fls. 24 e aprovo a minuta de convênio acostada aos autos.

 Administração Regional do Guará, para as providências necessárias.

Brasília, 11 de setembro de 1997

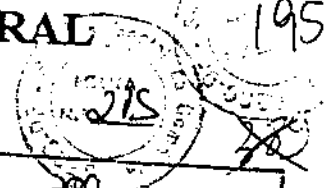
BEATRIZ KICIS TORRENTS DE SORDI  
Procuradora-Geral Adjunta

Folha N.º	387
Processo N.º	137.000.560/97
Rubrica	Lucia 48379-6

Stamp: PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL, 11/09/97, 11/09/97

PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL

195



PROCESSO Nº 137.000.560/97

Folha N.º	389
Processo N.º	137.000.560/97
Materia	Manu 345210

AO SRCC/1ª SPR,

Considerando os termos do despacho de fls.387, da Sra. Procuradora- Geral Adjunta, encaminhamos para Registro do Convênio de Cooperação nº 01/97, em face da publicação às fls.388.

Encontra-se apenso à contracapa, o original do termo suso referido.

Brasília, 25 de setembro de 1997.

*(Handwritten: 30.457.5)*  
ELOINA DOMINGUES DE SOUSA

Serv. de Análise e Elab. de Contr. e Convênios

DOC4.DOC

