



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.383, DE 2004

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 148, de 2001 (nº 1.071/99, na Casa de origem), que dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997.

Relator: Senador **Eduardo Azeredo**

I – Relatório

Originário da Câmara dos Deputados, vem ao exame desta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 148, de 2001, que prescreve normas gerais para a celebração de consórcios públicos, a título de regulamentação do art. 241 da Constituição Federal.

Na Casa de origem, a proposição foi aprovada, com emendas, nas Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação.

Dentre os principais aspectos tratados no articulado do Projeto sob exame, temos:

1. O art. 1º da proposição permite à União, Estados, Distrito Federal e Municípios firmar consórcios públicos para execução de obras, serviços e atividades de interesse comum, dependendo de autorização legislativa para sua celebração, não admitindo o parágrafo único a celebração entre pessoas jurídicas de espécies diferentes.
2. O art. 3º estabelece requisitos materiais a serem observados pelas autorizações legislativas para a celebração do consórcio.
3. O § 1º do art. 3º exige que “a pessoa jurídica criada para administração do consórcio

seja necessariamente instituída na forma de sociedade civil sem fins lucrativos, regida de acordo com o art. 18 do Código Civil Brasileiro (...)” devendo observar “as normas de direito público, especialmente no que concerne a prestação e tomada de contas, contratação de pessoal e realização de licitação, conforme a consolidação das Leis do Trabalho.”

4. O art. 4º prevê que o consórcio público será gerido por órgão colegiado, contando também com um conselho fiscal e uma ouvidoria.

5. Pelo art. 12, os consorciados respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio.

6. O art. 13 diz respeito especificamente aos consórcios na área de saúde, que deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS).

Não foi oferecida emenda ao Projeto.

II – Análise

Cabe, preliminarmente, ressaltar que o parecer ao Projeto perante esta Comissão já havia sido oferecido pelo Relator anteriormente designado, como consta às fls. 18 a 22 dos autos. Como não temos qualquer divergência em relação à peça opinativa já apresentada, limitamo-nos na sequência a reproduzir a análise e os argumentos já expendidos.

Do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, o tratamento dispensado à matéria pelo Projeto sob exame não merece qualquer reparo. A iniciativa parlamentar foi exercitada em consonância com a competência estabelecida no **caput** do art. 61, para os fins previstos no art. 241 da Constituição Federal, que

contém o seguinte enunciado normativo proveniente da Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A disciplina dos convênios de cooperação entre os entes federados já é objeto do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, restando à lei – de caráter não federal, mas nacional – tratar da questão da formação dos consórcios públicos, por iniciativa de dois ou mais Estados e de dois ou mais Municípios. Ao inscrever o novo preceito no texto constitucional, o constituinte derivado pretendeu impulsionar tais iniciativas, prescrevendo à União e aos demais entes da Federação a tarefa de compor o quadro jurídico-normativo no qual haverão de se desenvolver esses esforços cooperativos.

Assinale-se que a proposição não é incompatível com o disposto no art. 23, § 1º, da Carta Magna, já que este dispositivo prevê lei complementar para fixar normas de cooperação entre entes políticos de natureza diversa, ou, mais especificamente, entre a União e os Estados, União e o Distrito Federal ou entre a União e os Municípios.

No que respeita ao mérito, vemos como positiva, por diversos aspectos, a iniciativa de regulamentação legal da constituição de consórcios públicos pelos entes políticos sub-nacionais.

Com efeito, encaramos esses consórcios como instrumentos fundamentais para a solução de grandes problemas administrativos enfrentados nas regiões metropolitanas, para o que se torna necessária a conjugação de esforços normalmente acima da capacidade política e administrativa de um único ente político.

A cada dia toma corpo e se fortalece a idéia de que estados e pequenos e médios municípios também se devem unir na busca de soluções comuns, que atendam às respectivas populações e que representem, por exemplo, um ganho de escala para a redução de custos na aquisição e produção de bens e serviços, e vantagens pela partilha de custos na manutenção de infra-estrutura e na formação de recursos humanos. Além do exemplo assaz comentado da gestão conjunta das bacias hidrográficas, muitas outras iniciativas intergovernamentais podem ser desenvolvidas por meio de consórcios, como as especializações agrí-

colas, preservação do patrimônio turístico comum e fomento a núcleos de desenvolvimento científico e tecnológico, entre outras atividades que dependem da criatividade e da capacidade de organização dos agentes políticos.

Essas as razões de mérito que nos levam a recomendar o acolhimento da matéria, especialmente tendo em vista a observância dos princípios de transparência, moralidade e responsabilidade na gestão dos consórcios públicos, traduzidos no Projeto sob exame.

Cabe, por fim, assinalar que a proposição comporta, a nosso ver, três emendas de redação, sem qualquer implicação de mérito: a primeira, para conferir à ementa do Projeto maior precisão, já que se trata de regulamentação do atual art. 241 da Constituição Federal; a segunda, para ajustar a remissão feita no § 1º do art. 3º ao dispositivo correspondente do Novo Código Civil; a terceira, para corrigir a obscuridade do enunciado lingüístico do § 2º do art. 3º.

III – Voto

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 148, de 2001, por considerá-lo relevante e oportuno, adotadas as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº 1 – CCJ

(Ao PLC nº 148, de 2001)

Dê-se à ementa do Projeto a seguinte redação:

Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal.

EMENDA Nº 2 – CCJ

(Ao PLC nº 148, de 2001)

Na redação do § 1º do art. 3º do Projeto, substitua-se a expressão “art. 18 do Código Civil Brasileiro” por “art. 53 do Código Civil Brasileiro.”

EMENDA Nº 3 – CCJ

(Ao PLC nº 148, de 2001)

Dê-se ao § 2º do art. 3º do Projeto a seguinte redação:

§ 2º A sociedade civil responsável pela administração do consórcio observará as normas de direito público, especialmente no que concerne a prestação e tomada de contas, realização de licitação e contratação de pessoal conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

Sala da Comissão, 15 de setembro de 2004.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLC Nº 143 DE 2001

ASSINAM O PARECER NA REUNTAO DE 15/9/2004, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>[assinatura]</i>	
RELATOR: <i>[assinatura]</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO	
SERYS SLHESSARENKO <i>[assinatura]</i>	1-EDUARDO SUPLICY <i>[assinatura]</i>
ALOIZIO MERCADANTE	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA	3-SIBÁ MACHADO <i>[assinatura]</i>
ANTONIO CARLOS VALADARES	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA <i>[assinatura]</i>	6-JOÃO CAPIBERIBE
MARCELO CRIVELLA	7-AELTON FREITAS <i>[assinatura]</i>
PMDB	
LEOMAR QUINTANILHA <i>[assinatura]</i>	1-NEY SUASSUNA
GARIBALDI ALVES FILHO <i>[assinatura]</i>	2-LUIZ OTÁVIO <i>[assinatura]</i>
JOSÉ MARANHÃO <i>[assinatura]</i>	3-RENAN CALHEIROS
JOÃO BATISTA MOTTA	4-JOÃO ALBERTO SOUZA
ROMERO JUCÁ	5-MAGUITO VILELA
PEDRO SIMON <i>[assinatura]</i>	6-SÉRGIO CABRAL
PFL	
ANTONIO CARLOS MAGALHÃES	1-PAULO OCTÁVIO
CÉSAR BORGES	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO (PRESIDENTE)	4-EFRAIM MORAIS
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO
PSDB	
ÁLVARO DIAS <i>[assinatura]</i>	1-ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI	2-EDUARDO AZEREDO (RELATOR)
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
PDT	
JEFFERSON PÉRES	1-ALMEIDA LIMA
PPS	
MOZARILDO CAVALCANTI	1-PATRÍCIA SABOYA GOMES

**DOCUMENTO ANEXADO PELA
SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS
TERMOS DO ART. 250, PARÁGRAFO
ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO**

RELATÓRIO

Relator: Senador Papaléo Paes

I – Relatório

Originário da Câmara dos Deputados, vem ao exame desta Comissão, nos termos do art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei nº 148, de 2001, que prescreve normas gerais para a celebração de consórcios públicos, a título de regulamentação do art. 241 da Constituição Federal.

Na Casa de origem, a proposição foi aprovada, com emendas, nas Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Redação.

Dentre os principais aspectos tratados no articulado do Projeto sob exame, temos:

1. O art. 1º da proposição permite à União, Estados, Distrito Federal e Municípios firmar consórcios públicos para execução de obras, serviços e atividades de interesse comum, dependendo de autorização legislativa para sua celebração, não admitindo o parágrafo único a celebração entre pessoas jurídicas de espécies diferentes.
2. O art. 3º estabelece requisitos materiais a serem observados pelas autorizações legislativas para a celebração do consórcio.
3. O § 1º do art. 3º exige que “a pessoa jurídica criada para administração do consórcio seja necessariamente instituída na forma de sociedade civil sem fins lucrativos, regida de acordo com o art. 18 do Código Civil Brasileiro (...)” devendo observar “as normas de direito público, especialmente no que concerne a prestação e tomada de contas, contratação de pessoal e realização de licitação, conforme a consolidação das Leis do Trabalho”.
4. O art. 4º prevê que o consórcio público será gerido por órgão colegiado, contando também com um conselho fiscal e uma ouvidoria.
5. Pelo art. 12, os consorciados respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio.
6. O art. 13 diz respeito especificamente aos consórcios na área de saúde, que deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Não foi oferecida emenda ao Projeto durante o prazo regimental.

II – Análise

Do ponto de vista da constitucionalidade e da juridicidade, o tratamento dispensado à matéria pelo Projeto sob exame não merece qualquer reparo. A iniciativa parlamentar foi exercitada em consonância com a competência estabelecida no caput do art. 61, para os fins previstos no art. 241 da Constituição Federal, que contém o seguinte enunciado normativo proveniente da Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A disciplina dos convênios de cooperação entre os entes federados já é objeto do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, restando à lei – de caráter não federal, mas nacional – tratar da questão da formação dos consórcios públicos, por iniciativa de dois ou mais Estados e de dois ou mais Municípios. Ao inscrever o novo preceito no texto constitucional, o constituinte derivado pretendeu impulsionar tais iniciativas, prescrevendo à União e aos demais entes da Federação a tarefa de compor o quadro jurídico-normativo no qual haverão de se desenvolver esses esforços cooperativos.

Assinale-se que a proposição não é incompatível com o disposto no art. 23, § 1º, da Cada Magna, já que este dispositivo prevê lei complementar para fixar normas de cooperação entre entes políticos de natureza diversa, ou, mais especificamente, entre a União e os Estados, União e o Distrito Federal ou entre a União e os municípios.

No que respeita ao mérito, vemos como positiva, por diversos aspectos, a iniciativa de regulamentação legal da constituição de consórcios públicos pelos entes políticos subnacionais.

Com efeito, encaramos esses consórcios como instrumentos fundamentais para a solução de grandes problemas administrativos enfrentados nas regiões metropolitanas, para o que se toma necessária a conjugação de esforços normalmente acima da capacidade política e administrativa de um único ente político.

A cada dia toma corpo e se fortalece a idéia de que estados e pequenos e médios municípios também se devem unir na busca de soluções comuns, que atendam às respectivas populações e que representem, por exemplo, um ganho de escala para a redução de custos na aquisição e produção de bens e serviços, e vantagens pela partilha de custos na manutenção de

infra-estrutura e na formação de recursos humanos. Além do exemplo assaz comentado da gestão conjunta das bacias hidrográficas, muitas outras iniciativas intergovernamentais podem ser desenvolvidas por meio de consórcios, como as especializações agrícolas, preservação do patrimônio turístico comum e fomento a núcleos de desenvolvimento científico e tecnológico, entre outras atividades que dependem da criatividade e da capacidade de organização dos agentes políticos.

Essas as razões de mérito que nos levam a recomendar o acolhimento da matéria, especialmente tendo em vista a observância dos princípios de transparência, moralidade e responsabilidade na gestão dos consórcios públicos, traduzidos no Projeto sob exame.

Cabe, por fim, assinalar que a proposição comporta, a nosso ver, três emendas de redação, sem qualquer implicação de mérito: a primeira, para conferir à ementa do Projeto maior precisão, já que se trata de regulamentação do atual art. 241 da Constituição Federal; a segunda, para ajustar a remissão feita no § 1º do art. 3º ao dispositivo correspondente do Novo Código Civil; a terceira, para corrigir a obscuridade do enunciado lingüístico do § 2º do art. 3º

III – Voto

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 148, de 2001, por considerá-lo relevante e oportuno, adotadas as seguintes emendas de redação:

EMENDA Nº -CCJ

(Ao PLC nº 148, de 2001)

Dê-se à ementa do Projeto a seguinte redação:

Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal.

EMENDA Nº -CCJ

(ao PLC nº 148, de 2001)

Na redação do § 1º do art. 3º do Projeto, substitua-se a expressão “art. 18 do Código Civil Brasileiro” por “art. 45 do Código Civil Brasileiro”.

EMENDA Nº -CCJ

(Ao PLC nº 148, de 2001)

Dê-se ao § 2º do art. 3º do Projeto a seguinte redação:

§ 2º A sociedade civil responsável pela administração do consórcio observará as normas de direito público, especialmente no que concerne a prestação e tomada de contas, realização de licitação e contratação de pes-

soal conforme a Consolidação das Leis do Trabalho.

Sala da Comissão, – **Papaléo Paes**, Relator.

LEGISLAÇÃO CITADA

ANEXADA PELA SECRETARIA GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito, Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores,

ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998);

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001);

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco

LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916

Revogada pela Lei nº 10.406,
de 10-1-2002 Código Civil

Art. 18. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição dos seus contratos, atos constitutivos, estatutos ou compromissos no seu registro peculiar, regulado por lei especial, ou com a autorização ou aprovação do Governo, quando precisa.

Parágrafo único. Serão averbadas no registro as alterações que esses atos sofrerem.

LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002
ÍNDICE

Institui o Código Civil.

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

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.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III – quando o executor deixar de adotar as medidas sancionadoras apontadas pelo participante repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

.....
Publicado no **Diário do Senado Federal** de 06-10-2004