

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR

Projeto de Lei nº 3.879, de 2000

Autoriza Municípios a formarem consórcios para implementar política comum de desenvolvimento.

Autor: Deputado **José Carlos Coutinho**
Relator: Deputado **Gustavo Fruet**

I - Relatório

O projeto de lei ora em análise autoriza os municípios pertencentes a uma mesma região geoeconômica ou geopolítica a formarem consórcio, visando à implementação de política ou ação comum de desenvolvimento. Define consórcio como a formalização de pacto entre os municípios, que estabeleça a repartição das responsabilidades e dos resultados decorrentes da implementação da política ou ação a ser desenvolvida em conjunto.

Para a formação de consórcio entre municípios, o texto exige o cumprimento dos seguintes requisitos: elaboração de plano com o detalhamento da política ou ação a ser desenvolvida, incluindo, entre outros itens, justificativa para o consórcio, metas, estratégia de atuação, cronograma de ação e responsabilidade de cada consorciado; criação de um conselho intermunicipal, com a missão de aprovar o plano de atuação e supervisionar sua execução; enquadramento das ações atribuídas a cada município no respectivo Plano Plurianual, com a previsão dos recursos correspondentes nas leis orçamentárias.

O projeto prevê fazer coincidir a data da publicação da lei com a de sua entrada em vigor.

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.
É o relatório.

II – Voto do Relator

A cooperação entre os entes públicos por meio de convênios ou consórcios é uma realidade que tende a ser cada vez mais presente nas sociedades modernas. Por meio de parcerias que podem envolver todas as esferas do Poder Público e a sociedade civil, fica mais fácil empreender ações ligadas a setores de competência comum, como saúde e assistência social, proteção ao meio ambiente e ao patrimônio, bem como desenvolvimento urbano. Conforme destaca o ilustre Autor em sua justificação, a formação de consórcios agrega esforços em torno de interesses comuns, propiciando a redução de custos e a viabilização de investimentos de maior vulto.

A proposição aqui examinada detém-se nos consórcios entre municípios, estabelecendo requisitos para sua formação. Depreendem-se duas preocupações principais do Autor: a primeira delas diz respeito à constituição de um ente para personificar o consórcio e a segunda refere-se à garantia de alocação de recursos nos orçamentos dos municípios envolvidos para as ações previstas no consórcio.

A motivação da proposta é relevante. Há indicações de vários consórcios entre municípios em áreas como saúde, transporte, meio-ambiente, e outras conforme dados apresentados nesta comissão pelo IPEA. Há uma clara tendência neste sentido, considerando o crescimento das cidades e a transversalidade e multiplicidade de problemas e soluções.

Não obstante a pertinência dessas preocupações, há razões para crer que a fórmula proposta não reúne mérito que recomende sua aprovação.

O respeito à soberania dos Municípios é um princípio que permeia todo o texto constitucional e tem sua expressão máxima no art. 18, que declara:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (grifei)

O fortalecimento da esfera local do Poder Público é ainda uma recomendação da Agenda Habitat, firmada em 1996, durante a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, cujos compromissos foram renovados em fevereiro do presente ano, na Conferência Istambul +5, realizada em Nova Iorque.

O projeto de lei, ao definir requisitos para a celebração de consórcios entre municípios, invade a esfera municipal e arranca o princípio da soberania dos entes federados. Se a celebração de consórcio é uma prerrogativa dos municípios, a seu critério, não cabe a uma lei federal impor condições para o exercício dessa prerrogativa.

Um dos requisitos exigidos é a criação de um conselho intermunicipal, como mecanismo institucional para dar personalidade política ao consórcio. Embora possível, essa opção pode não ser a mais adequada em

todos os casos. A alternativa de organização de uma entidade civil ou comercial, para exercer direitos e assumir obrigações em nome do consórcio, em conjunto ou não com um conselho de natureza política, deve ser analisada, ficando a decisão final a cargo dos municípios partícipes.

Outra exigência é a de alocação de recursos nos orçamentos dos municípios consorciados, para a consecução das ações previstas no consórcio. Neste caso, cada município possui competência, constitucionalmente assegurada, para aplicar suas rendas, não cabendo interferência de qualquer natureza.

A própria Constituição Federal, ao tratar de consórcios, mais uma vez deixa claro a necessidade de se ter em conta a soberania de cada ente federado, estatuindo:

“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 análise do dispositivo citado não permite supor a existência de uma lei federal regulando convênios, mas sim de leis específicas disciplinando a matéria em cada esfera. Se desejasse uma norma federal sobre o assunto, provavelmente o legislador teria sido mais explícito. Note-se, a propósito, que a parte final do dispositivo sugere um tratamento casuístico e não genérico. O único caminho para conceber-se uma lei federal geral sobre consórcios seria na forma de lei complementar, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Ainda assim, esse dispositivo constitucional tem gerado divergências em sua interpretação e o entendimento de que ele poderia voltar-se para a regulação de consórcios e convênios não é pacífico.

Dante do exposto, vota-se pela rejeição quanto ao mérito do Projeto de Lei nº 3.879, de 2000.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2001.

Deputado GUSTAVO FRUET
Relator