

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.957, DE 1997

(Apensado: PL N.º 54, DE 1999)

Dispõe sobre o recebimento de dotações governamentais por entidades intermunicipais, sem fins lucrativos.

Autor: Deputado SÍLVIO TORRES

Relator: Deputado PAUDERNEY AVELINO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, de autoria do ilustre Deputado Sílvio Torres, bem como o PL n.º 54, de 1999, do nobre Deputado Professor Luizinho, do mesmo teor, têm como objetivos básicos possibilitar o repasse de recursos orçamentários da União, a qualquer título, para entidades intermunicipais (consórcios) sem finalidade lucrativa.

Tais entidades, sem fins lucrativos, instituídas ou mantidas por dois ou mais Municípios para a realização de obras ou serviços públicos de interesse comum, passariam a ser contempladas pela União com recursos orçamentários provenientes de dotações especificadas na Lei Orçamentária, sem a intermediação institucional de qualquer natureza por parte do Ente Municipal. A aplicação dos recursos orçamentários do Governo Federal repassados às mencionadas entidades estaria, no entanto, sujeita ao controle e prestação de contas do Tribunal de Contas da União.

O eminent autor da proposição principal esclarece que, na realização de determinadas obras e prestação de serviços públicos de interesse comum, os Municípios vêm unindo esforços e formando consórcios, que se destinam, entre outras finalidades, à construção de hospitais regionais, usinas de reciclagem de lixo, formação de patrulhas rodoviárias, que, pelo vulto dos investimentos, tornar-se-iam empreendimentos economicamente inviáveis se executados por iniciativa de um único Município.

Na justificação do Projeto de Lei nº 3.957/97, seu proponente vai mais longe na defesa de seu objetivo ao afirmar que:

"... o verdadeiro entrave é que o consórcio não pode receber diretamente dotações governamentais, exigindo que os Municípios participantes elejam um deles para receber tais dotações. Os Municípios estão sujeitos a uma série de exigências para receber dotações orçamentárias e basta que não atendam a uma delas para terem os recursos retidos. Não é preciso muito esforço para imaginar o contratempo que isso causa ao andamento de qualquer projeto".

Segundo ainda o proponente, os consórcios intermunicipais, constituídos sob a forma de entidades com personalidade jurídica própria, na forma de autarquia ou de fundação multigovernamental, teriam ampla autonomia para o exercício pleno das atividades a que nos referimos, de interesse mútuo dos Municípios, tornando assim habilitados para o recebimento de verbas federais incluídas na lei orçamentária.

Não foram oferecidas emendas às proposições na Comissão de Finanças e Tributação.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em face do teor normativo das proposições sob exame, não vemos nelas, de imediato, qualquer implicação com aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, razão pela qual a matéria não deve se submeter à análise preliminar de adequação orçamentária e financeira nesta Comissão.

Passando, então, ao exame de mérito da matéria epigrafada, entendemos ser oportunas algumas considerações, que, salvo melhor juízo, poderiam colaborar para o seu aperfeiçoamento, ampliando, inclusive, o alcance das medidas preconizadas.

Há, a nosso ver, um certo sentido no objeto das proposições sob exame, sobretudo em face do processo de urbanização crescente e da proliferação de novos Municípios (nem sempre justificável) em quase todo o País. Os dois fenômenos mencionados, em seu conjunto, têm levado a diversas formas de conurbação policêntrica, não só em torno de nossas metrópoles, como em relação a outras aglomerações urbanas de porte médio e

pequeno, cujos destinos se interpenetram, tanto pela proximidade física, como pela complementaridade de suas economias e equipamentos públicos.

Novas configurações físico-urbanas induzem a alterações no quadro normativo vigente, com reflexos diretos na definição e na regulamentação de novos arranjos nos repasses intergovernamentais de recursos, a exemplo do que ocorreu recentemente com a criação do FUNDEF.

Precisamos, pois, refletir com maior empenho sobre o assunto, diante de evidências como o associativismo municipal, que busca soluções para problemas comuns, cuja resposta escapa às possibilidades técnicas e financeiras de cada Município. O repasse de recursos públicos deve, pois, levar em conta iniciativas como estas, que compatibilizam os custos dos programas de alcance regional com a capacidade de investimento das municipalidades.

Nunca demais repetir que a Carta Magna abriu importante espaço para o tratamento de problemas de interesse de dois ou mais Municípios, conforme depreende-se da interpretação do artigo 25, § 3º, *in verbis*:

"Art. 25.....

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

No rastro do mencionado texto constitucional, vale citar a iniciativa do constituinte paulista ao inserir o assunto no art. 153, da Constituição do Estado de São Paulo, nos parágrafos abaixo transcritos:

"Art. 153.....

§ 1º Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes;

§ 2º Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresenta relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomendação coordenada dos entes públicos nela atuantes;

§ 3º Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional".

Estamos diante de nova realidade urbana, onde a parceria institucional pode reduzir custos e ampliar o número de beneficiários dos programas e investimentos públicos, nas áreas de transporte intermunicipal, de saneamento básico, notadamente o abastecimento de água e o esgoto sanitário, de coleta, destinação e tratamento do lixo urbano, de drenagem pluvial e de controle de vetores e, ainda, no aproveitamento coletivo de recursos hídricos, na proteção ao meio-ambiente, na construção de moradia para população de baixa renda, na prestação de serviços de saúde em escalas hierarquicamente diferenciadas, além de serviços de infra-estrutura.

A formação voluntária de condomínios de interesses, para a formulação e a execução conjunta de políticas públicas entre Municípios, foi também objeto de oportuna observação do jurista José Nilo de Castro, na obra *"Direito Municipal Positivo"* (4ª Edição/1999). Ao comentar a formação de consórcios intermunicipais, muito disseminada no Estado de Minas Gerais, na área de saúde, e em alguns Estados do sul do País, aquele jurista expõe assim seu ponto de vista:

"Os consórcios intermunicipais, que representam acordo dos Municípios envolvidos, buscam fins administrativos. São formas ágeis e albergadas pelo Direito de enfrentamento de problemas locais e regionais, dentro de áreas setoriais definidas, como na saúde, na distribuição de gás, de fomento à descentralização industrial, de captação e distribuição de água, de terceirização e de tantos outros serviços, que terão solução à vista da boa governança no uso dos instrumentos e mecanismos das políticas públicas, dirimindo os conflitos intergovernamentais, interestaduais, interinstitucionais, territoriais, comunitários. Não se admite mais a administração solitária dos problemas regionais, daí a razão pela qual se revela irrenunciável a participação e o movimento popular, de que dão notícia, por exemplo, os

orçamentos participativos e tantos outros programas, que se instrumentalizam nos espaços metropolitano e regional, quanto local". (ob. cit. página 285)

Diante disto, não seria prudente oferecer qualquer objeção ao repasse de recursos da União ou mesmo dos Estados, a qualquer título, a entidades, sem fins lucrativos, como os consórcios formados para realização de obras públicas ou para a prestação de serviços públicos, de interesse comum de dois ou mais Municípios.

Pedindo vênia às Comissões desta Casa que tratam da matéria, precisamos, no entanto, avançar um pouco mais na caracterização de entidades como os consórcios intermunicipais, quando não forem organizadas como empresas públicas, de personalidade jurídica de direito privado, com capital compartilhado entre os entes interessados.

Parece-nos que ainda não há espaço legal para a criação de entidades de direito público, constituídas sob o modelo institucional autárquico ou fundacional, cuja característica orgânica, após a Constituição de 1988, impede a parceria compartilhada por parte de dois entes de direito público juridicamente autônomos, como o são dois ou mais Municípios. As razões de nossa observação são, acima de tudo, de ordem orçamentária e financeira. Agindo da forma anunciada, contraria-se o princípio constitucional da unidade orçamentária, comum a todas as esferas de governo, em relação aos seus entes autárquicos.

A propósito, no Recurso Extraordinário - RE 120932/RS, o STF deixa clara a "inviabilidade constitucional" de uma autarquia interestadual, inviabilidade que, por analogia, podemos estender a qualquer tentativa na mesma direção na esfera intermunicipal. Ao relatar a matéria, o Ministro Sepúlveda Pertence esclarece que:

"II.3 - O dado diferencial da autarquia é a personalidade de direito público (Celso Antonio), de que a podem dotar não só a União, mas também as demais entidades políticas do Estado Federal, como técnicas de realização de sua função administrativa, em setor específico subtraído à administração direta.

II.4 - Por isso mesmo, a validade da criação de uma autarquia pressupõe que a sua destinação institucional se compreenda toda na função administrativa da entidade matriz". (grifos nossos)

Assim, estamos convencidos da impossibilidade formal de se criar uma autarquia ou fundação pública, vinculada a mais de um governo.

Não bastasse este empecilho de ordem legal, entendemos que a instituição de entidade de direito público por mais de um Município levaria a situações futuras de difícil equacionamento orçamentário e financeiro.

As autarquias e fundações públicas não têm regime previdenciário próprio, estando vinculadas a um sistema único de caixa, na Administração Pública, seja na esfera federal, como nas demais unidades federativas. Estando tais entidades criadas por mais de um Município haveria, no futuro, um complicador de grande relevância, no que diz respeito à responsabilidade pelos gastos previdenciários dos seus servidores.

Urge novo modelo institucional para abrigar tais casos, que também considerasse a questão previdenciária, pois ao se eximirem da responsabilidade sobre os encargos previdenciários do ente criado, transferindo-a para o INSS, na forma sugerida, os Municípios consorciados livrar-se-iam de pesado fardo que, a médio prazo, aumentaria ainda mais seu grande dilema financeiro, derivado da assunção, após a Constituição de 1988, da previdência de seus servidores.

É verdade também que a administração autárquica tende, infelizmente, a repetir as mazelas da administração centralizada, além de um regime pouco flexível de contratação e demissão de pessoal, pouco profissionalismo na direção, rigidez de gestão entre outras. De toda forma, tais problemas não devem ser um entrave intransponível à criação de entidades consorciadas, quando estamos pensando em ganhos de escala, redução de custos, maior economicidade da ação governamental.

São pontos que nos levam a concordar uma vez mais com os argumentos de José Nilo de Castro, quando analisa a criação dos consórcios intermunicipais de saúde e sugere novo modelo organizacional para abrigar tais parcerias institucionais, senão vejamos:

"Consórcio intermunicipal de saúde, como qualquer outro, tais como de aterro sanitário, de industrialização de lixo urbano, de universidade, de agência de turismo, materializa-se num ajuste de direito administrativo entre os Municípios interessados, através de lei municipal de cada Município consorciado, indicando-se na mesma lei o "quantum" para a sua participação no consórcio. Assim, para operacionalizar o consórcio, impõe-se a criação de uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, cujas despesas devem ser controladas e fiscalizadas pelo Tribunal de Contas, já que essa entidade receberá recursos públicos. Todavia, restrições de

exercício de função não são aqui acolhidas. É que não há que se falar em acumulação de cargos, empregos ou função pública nessa entidade de direito privado. ..." (grifamos) (Ob. cit. página 285)

A outorga dos serviços públicos e da realização de investimentos públicos na forma pretendida fica, então, restrita a entidades paraestatais, de preferência de direito privado e sem finalidade lucrativa.

Como ensina Hely Lopes Meirelles, em sua obra consagrada “*Direito Administrativo Brasileiro*” (22ª Edição), como pessoa jurídica especial, a entidade paraestatal não é o estatal, o que lhe permite desempenho mais flexível com ganhos de escala inquestionáveis. Ao mesmo tempo, não é o particular, cuja necessidade de sobrevivência em ambiente competitivo pode afastá-la dos fins para os quais foi criada. Para o mestre do Direito Administrativo, o “ente paraestatal é o meio-termo entre o público e o privado, que justapõe-se ao Estado, sem o integrar, como o autárquico, ou alhear-se, como o particular”. (ob. cit. página 321)

Mais que isto, em resposta a questão levantada na justificação do Projeto de Lei nº 3.957/97, como pessoa jurídica de Direito Privado, a entidade paraestatal exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome, responde por seus débitos, enquanto tiver recursos para fazê-lo.

Essa autonomia não deve ser confundida com exagerada permissividade, pois não impede a eventual intervenção do Poder Público outorgante em casos de desvirtuamento de seus fins, de improbidade administrativa ou de impossibilidade financeira no que diz respeito ao desempenho da missão para a qual a entidade paraestatal teve sua gênese.

A entidade paraestatal assumiria a categoria de ente de cooperação com o setor público ao qual se vincula, por identidade de interesses na prossecução de missão estatutária. Ensina ainda Hely Lopes Meirelles que “*essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e pacífico de determinados beneficiários. ... assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, do gênero paraestatal, vicejam ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a qualquer autoridade pública, ficando apenas vinculados ao órgão estatal mais relacionado com suas atividades, para fins de controle finalístico e prestação de contas dos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção*”.(ob. cit. página 339)

Isto posto, a modalidade societária que mais atende às especificidades do funcionamento dos consórcios intermunicipais pode ser inspirada na solução dada pela União no processo de despublicização e de criação do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, que, inclusive, é contemplado com dotações consignadas globais no Orçamento da União para o cumprimento de suas finalidades estatutárias.

No entanto, a Associação das Pioneiras Sociais é uma entidade ligada a uma única esfera de governo, no caso à União, um complicador a menos, devemos reconhecer de pronto.

Nesse ponto, consideramos suficientes as preliminares aqui colocadas para, sem deixar de emprestar nosso apoioamento à intenção original do nobre autor do Projeto de Lei nº 3.957/97, assim como do autor da proposição apensada, concluirmos, nada obstante, que o caminho mais adequado para introduzir mudanças legais nesse sentido não é o da “lei ordinária”, pois se trata de uma matéria de natureza alocativa própria da Lei de Diretrizes Orçamentárias, se regulada unicamente na esfera da União.

De todo modo, se as proposições sob epígrafe fossem aprovadas e se convertessem em novo diploma legal, seus dispositivos poderiam ou não ser considerados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas próprias Leis Orçamentárias, já que são normas legais de igual hierarquia e com a mesma finalidade do ponto de vista alocativo, ajustadas às peculiaridades temporais de cada exercício financeiro.

A título de conclusão, arriscaríamos afirmar que os repasses de recursos, a qualquer título, a entidades como as aqui mencionadas (consórcios intermunicipais) não foram ainda bem tratados nos recorrentes textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias da União sobre o assunto, como de resto também não o foram por ocasião da elaboração do texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito às transferências negociadas entre as diversas esferas de governo.

Consideramos ainda que, por motivos óbvios, a matéria poderia ser melhor estudada em seus aspectos orçamentários, contábeis e financeiros, no âmbito da administração pública, por ocasião da retomada nesta Casa das discussões do Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, que regulamenta o art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, e que trata das normas de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos

orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com o melhor tratamento conceitual e legal do problema aqui levantado, entendemos que ficaria assegurada ainda mais a probidade e a eficácia no emprego dos recursos repassados pela União, e até mesmo pelos Estados, aos consórcios intermunicipais, constituídos não só para a prestação de serviços na área de saúde, como em qualquer atividade pública, sob responsabilidade comum a mais de uma unidade de governo na esfera municipal.

Ante o exposto, concluímos que o Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, bem como o PL nº 54, de 1999, não implicam aumento ou redução da despesa e da receita públicas, não cabendo, pois, exame de adequação financeira e orçamentária. No mérito, nada obstante, somos pela rejeição de ambas as proposições sob commento pelas razões anteriormente colocadas.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator

20623910.157