

3957

PROJETO DE LEI Nº

DE 1997



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DESARQUIVADO

APENSADOS

AUTOR:

(DO SR. SÍLVIO TORRES)

Nº DE ORIGEM:

EMENTA:

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

DESPACHO: 04/12/97 - (AS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54), E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II.)

ENCAMINHAMENTO INICIAL:

AO ARQUIVO, EM 10/03/98

REGIME DE TRAMITAÇÃO	
ORDINÁRIA	
COMISSÃO	DATA/ENTRADA
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /
/ /	/ /

PRAZO DE EMENDAS		
COMISSÃO	INÍCIO	TÉRMINO
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /
/ /	/ /	/ /

DISTRIBUIÇÃO / REDISTRIBUIÇÃO / VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /
A(o) Sr(a). Deputado(a):	Presidente:
Comissão de:	Em: / /

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº 3.957, DE 1997
(DO SR. SÍLVIO TORRES)



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

(AS COMISSÕES DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54), E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO (ART. 54) - ART. 24, II.)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Às Comissões: Art. 24.II
Finanças e Tributação (Mérito e art. 54)
Const. e Justiça e de Redação(Art.54.RI),

Em 04/12/97

PRESIDENTE

PROJETO DE LEI N°3957, DE 1997
(Do Sr. Sílvio Torres)

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

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As entidades, sem fins lucrativos, instituídas ou mantidas por dois ou mais municípios, com a finalidade de administrar os consórcios formados para a realização de obras públicas e a prestação de serviços públicos, de interesse comum, poderão receber dotações governamentais a qualquer título.

Art. 2º As entidades intermunicipais de que trata o artigo anterior ficam sujeitas à prestação de contas dos recursos recebidos, ao Tribunal de Contas da União.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Para a realização de determinadas obras e prestação de serviços públicos, de interesse comum, os municípios vêm unindo esforços e formando



CÂMARA DOS DEPUTADOS



consórcios, que se prestam, entre outras finalidades, para a construção de hospitais regionais, de usinas de reciclagem de lixo, formação de patrulhas rodoviárias. Um município pode isoladamente não ter condições de construir uma usina de reciclagem de lixo, mas dois ou mais municípios certamente podem realizar tal empreendimento. Dentre todas as vantagens dessa união de esforços, ressaltamos a que possibilita tornar realidade uma determinada obra pública e a oferta de serviço público à população inviável de realizar-se por apenas um município.

Os consórcios, porém, não são pessoas jurídicas, não podem assumir compromissos, não podem demandar ou ser demandados na Justiça. Essa limitação vem dificultando o funcionamento prático e a realização dos empreendimentos, bem como limitando o uso do consórcio como instrumento de administração intermunicipal. Mas 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.

Esse problema pode ser solucionado pela criação de uma autarquia ou fundação intermunicipal, mediante convênio aprovado por lei específica de todos os municípios envolvidos, com vistas à administração dos consórcios formados pelos municípios interessados.

A entidade intermunicipal, que poderia ser autarquia ou fundação, como pessoa jurídica de direito público ou privado, capaz de direitos e obrigações, poderá receber recursos do governo federal, removendo principal entrave na utilização dos consórcios para realização de projetos que interessam a mais de um município.

A medida ora proposta é de fundamental interesse das administrações municipais, eis por que contamos com o apoio dos nobres Membros do Congresso para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 1997.

Deputado Sílvio Torres

710000.087



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Defiro, nos termos do art. 105, parágrafo único do RICD,
o desarquivamento dos PL's n.ºs 3260/97 e 3957/97.
Publique-se.

Em 29.1.99

PRESIDENTE

[Signature]

3

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS



**Requerimento
(Do Sr. Silvio Torres)**

Requer o desarquivamento de proposições.

Nos termos do art. 105, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa. o desarquivamento dos projetos de lei a seguir relacionados, que são de minha autoria:

PL 3.260 / 97

PL 3.957 / 97

Salas das Sessões, em 11 de Agosto de 1999

[Signature]
Deputado Silvio Torres



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Defiro. Apense-se o PL 54/99 ao PL 3.957/97. Oficie-se ao Requerente e, após, publique-se.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Requerimento (Do Sr. Silvio Torres)

Requer apensação de proposição.

Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeiro a V. Exa a apensação do projeto de lei n.º 54 / 99, do Professor Luizinho, ao projeto de lei n.º 3.957 / 97, de minha autoria.

Salas das Sessões, em 12 de Agosto de 1999


Deputado Silvio Torres

SGM/P nº 910/99

Brasília, 01 de setembro de 1999.

Senhor Deputado,

Comunico o deferimento do Requerimento de Vossa Excelência, datado de 12 de agosto passado, solicitando a apensação do Projeto de Lei nº 54/99, que "dispõe sobre o recebimento de dotações governamentais por entidades intermunicipais, sem fins lucrativos", ao Projeto de Lei nº 3.957/97, que tem a mesma ementa, em conformidade ao art. 142 de nosso Regimento Interno.

Colho o ensejo para renovar a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.



MICHEL TEMER
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado **SILVIO TORRES**
Anexo IV - gabinete nº 624
Câmara dos Deputados
N E S T A



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

10

guia
73/03

PROJETO DE LEI N° 3.957, DE 1997.

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

Autor: Deputado SÍLVIO TORRES

Relator: Deputado AUGUSTO VIVEIROS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n 3.957, de 1997, de autoria do ilustre Deputado Sílvio Torres, tem como objetivo básico possibilitar a inserção de dotações orçamentárias, a qualquer título, na "Lei de Meios", em favor de entidades intermunicipais 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 sujeita ao controle e prestação de contas do Tribunal de Contas da União.

O eminent autor da proposição sob exame esclarece que, para a 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 seu vulto, tornar-se-iam empreendimentos economicamente inviáveis se executados por iniciativa de um único Município.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

"Os consórcios porém, não são pessoas jurídicas, não podem assumir compromissos, não podem demandar ou ser demandados na Justiça. Essa limitação vem dificultando o funcionamento prático e a realização dos empreendimentos, bem como limitando o uso do consórcio como instrumento de administração intermunicipal. Mas 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 autor da proposição epigrafada, 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 ao Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, na Comissão de Finanças e Tributação.

II - VOTO DO RELATOR

Em face do teor da proposição sob exame, somos, de imediato, pela não implicação do Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, com qualquer aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, razão de sua exclusão quanto à análise de adequação orçamentária e financeira.

Passando, então, ao exame de mérito da matéria epigrafada, entendemos ser oportunas algumas considerações preliminares, que não colocam em risco a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, e, salvo melhor juízo,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

12
3

colaboram para o seu aperfeiçoamento, ampliando, inclusive, o alcance das medidas nele preconizadas.

O processo de urbanização acelerada que se deu no País, a partir da década de 50, resultante da transformação estrutural da economia nacional - de base agrícola para uma base predominantemente industrial -, fez com que o conceito de autonomia municipal tendesse cada vez mais a sofrer restrições de ordem prática em seu exercitamento.

O fenômeno do crescimento das cidades em quase todo território nacional tem levado a diversas formas de conurbação policêntrica, não só em torno das nossas metrópoles, como em relação a um significativo universo de aglomerações urbanas de porte dos mais diferenciados, cujos destinos se interpenetram.

Em face desse novo cenário físico-urbano, faz sentido repensar a necessidade de alterar o quadro legal vigente, visando ajustá-lo a evidências como o associativismo entre os Municípios, na busca de soluções de problemas comuns e com o fito de desenvolverem ações objetivas de âmbito regional a custos compatíveis com a capacidade de gasto da esfera municipal.

Nunca demais repetir que a Carta Magna abre importante caminho para o tratamento de problemas comuns, do interesse de dois ou mais Municípios, ao facultar aos Estados Federados a regulamentação de matéria dessa natureza, conforme depreende-se da interpretação do artigo 25, § 3º, **in verbis**:

"§ 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, consideramos extremamente oportuna a iniciativa do constituinte paulista ao definir objetivamente o alcance de tais comunidades de serviços no art. 153, da Constituição do Estado de São Paulo, nos parágrafos abaixo transcritos:

"§ 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, pois, diante de uma realidade fática, caracterizada em qualquer das três formas apontadas de aglomeração de Municípios, nas quais sobressaem problemas e serviços comuns, como transporte intermunicipal, saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário, coleta, destinação e tratamento do lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores e, ainda, o aproveitamento coletivo de recursos hídricos, proteção ao meio-ambiente, moradia para população de baixa renda, prestação de serviços de saúde em escalas hierarquicamente diferenciadas, além de serviços de interesse mútuo na área de infra-estrutura, no campo e na cidade, onde a ação compartilhada reduz custos e amplia o número de beneficiários.

A formação voluntária de condomínios de interesses, associados ainda à formulação e execução conjunta de políticas públicas entre Municípios, foram objeto de oportuna observação do renomado Jurista José Nilo de Castro, em apreciada obra "DIREITO MUNICIPAL POSITIVO", de 1996. Ao comentar a recente formação de consórcios intermunicipais, o mencionado autor expõe 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".

- Isto posto, não poderíamos oferecer qualquer objeção ao repasse de recursos orçamentários da União, a qualquer título, a entidades criadas para administrar os consórcios formados para realização de obras públicas e prestação de serviços públicos, de interesse comum de dois ou mais Municípios.

Pedindo vênia, no entanto, à douta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, pelas razões que exporemos em seguida, somos forçados a discordar da redação do art. 1º do Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, especialmente o seguinte: "As entidades, sem fins lucrativos, instituídas ou mantidas por dois ou mais Municípios...".

Tal redação, salvo melhor juízo, pode induzir a equívocos de interpretação, que poderão levar à criação de entidades de direito público, constituídas sob o modelo institucional autárquico ou fundacional, cuja característica orgânica, após a Constituição de 1988, não permite parceria compartilhada por parte de dois entes de direito público juridicamente independentes, como são dois ou mais Municípios.

As razões de nossa observação são, acima de tudo, de ordem orçamentária. Agindo da forma anunciada, contraria-se o princípio da unidade orçamentária, consagrado para todas as esferas de governo pela Constituição no art. 165, § 5º, incisos I e III, reproduzidos abaixo:

"Art. 165

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:



I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

.....

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público".

Ademais, na ementa do Recurso Extraordinário - RE 120932/RS, de responsabilidade do insigne relator Ministro Sepúlveda Pertence, o STF deixa clara a "inviabilidade constitucional" de criar-se autarquia interestadual, no caso, de desenvolvimento, inviabilidade que, por analogia, podemos estender a qualquer tentativa de igual objetivo na esfera intermunicipal.

O eminent Relator, ao caracterizar o ente autárquico, não deixa qualquer dúvida quanto à sua subordinação, conforme trecho extraído da mencionada ementa:

"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 financeiro.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como sabemos, 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. Desse modo, estando tais entidades criadas por mais de um Município haveria, no futuro, um complicador de grande relevância, no que diz respeito à responsabilidade fiscal pelos gastos previdenciários dos seus servidores.

Mais que isto, ao se eximir da responsabilidade sobre os encargos previdenciários do ente criado, transferindo-a para o INSS, na forma sugerida, os Municípios consorciados livram-se 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.

Ademais, ao se estimular a criação de uma entidade dessa natureza, para realizar os objetivos preconizados, estamos pensando em ganhos de escala, redução de custos, com maior economicidade da ação governamental. A administração autárquica tende a repetir as mesmas mazelas da administração centralizada, ligadas a um regime pouco flexível de contratação e demissão de pessoal, pouco profissionalismo na direção, rigidez de normas de gestão entre outras.

São pontos que nos levam a concordar uma vez mais com os argumentos de José Nilo de Castro, na obra retromencionada, que tomamos a liberdade de reproduzir, quando analisa a criação dos consórcios intermunicipais de saúde:

"Consórcio intermunicipal de saúde, como qualquer outro, 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..." (grifos nossos)

A outorga dos serviços públicos e da realização de obras públicas na forma pretendida fica, então, restrita a entidades paraestatais, no caso de direito privado e sem finalidade lucrativa.



Dessa forma, como ensinam expoentes do Direito Administrativo, como Hely Lopes Meirelles, 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. Em resumo, como assegura ainda Hely Lopes Meirelles, o ente paraestatal é o meio-termo, que "**justapõe-se ao Estado, sem o integrar, como o autárquico, ou alhear-se, como o particular**".

Mais que isto, em resposta a uma questão levantada na justificação pelo autor 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.

Mas tal 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, em nosso caso, assumiria a categoria de ente de cooperação com o setor público ao qual se vincula, por identidade de interesses na prossecução de sua missão estatutária. Mais uma vez nos socorremos do mestre Hely Lopes Meirelles para caracterizar mais objetivamente tais entes:

"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. Recebem, por isso, oficialização do Poder Público e autorização legal para arrecadarem e utilizarem na sua manutenção contribuições parafiscais, quando não são subsidiadas diretamente por recursos orçamentários da entidade que as criou".

Prosseguindo na caracterização dos entes paraestatais, o renomado Mestre do Direito Administrativo assevera:

"Assim, os serviços sociais autônomos, como entes de cooperação, do gênero paraestatal, vicejam ao lado do Estado e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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".

Isto posto, parece-nos que 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, do então, Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE que, ao se desvincular da Administração Pública Federal, foi transformado em uma sociedade civil, sem fins lucrativos, sob a forma de serviço social autônomo, com a denominação de Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE. Mais recentemente, foi adotado o mesmo expediente na criação do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, que, inclusive, é contemplado com dotações consignadas no Orçamento da União para o cumprimento de suas finalidades estatutárias.

Neste ponto, consideramos suficientes as preliminares para, sem deixar de emprestar nosso apoioamento à intenção original do nobre autor do Projeto de Lei nº 3.957/97, oferecermos emenda ao teor do art. 1º daquela proposição, ajustando-o ao que explanamos.

O art. 1º do referido Projeto de Lei passa, então, a ter a seguinte redação:

"Art. 1º. As entidades de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, criadas com a finalidade de administrar consórcios formados por dois ou mais Municípios, para realização de obras públicas e prestação de serviços públicos de interesse comum, poderão receber repasses da União, a qualquer título, através da lei orçamentária anual."

Estamos mantendo o **caput** do art. 2º, acrescentando-lhe **parágrafo único**, com o seguinte teor:

"Art. 2º

Parágrafo único - Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, as entidades de que trata o art. 1º submeterão aos respectivos órgãos de controle interno dos Municípios



CÂMARA DOS DEPUTADOS

consorciados a prestação de contas dos recursos orçamentários repassados pela União na forma desta lei."

Com este procedimento, entendemos que fica assegurada ainda mais a probidade e a eficácia no emprego dos recursos repassados pela União aos consórcios intermunicipais.

Ante o exposto, o Projeto de Lei nº 3.957, de 1997, não implica aumento ou redução da despesa e da receita públicas, não cabendo, pois, exame de adequação financeira e orçamentária. No mérito, somos pela sua aprovação, com as emendas anexas.

Sala da Comissão, em 18 de Junho de 1998.

Deputado AUGUSTO VIVEIROS

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 3.957, DE 1997

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

Autor: Deputado SÍLVIO TORRES

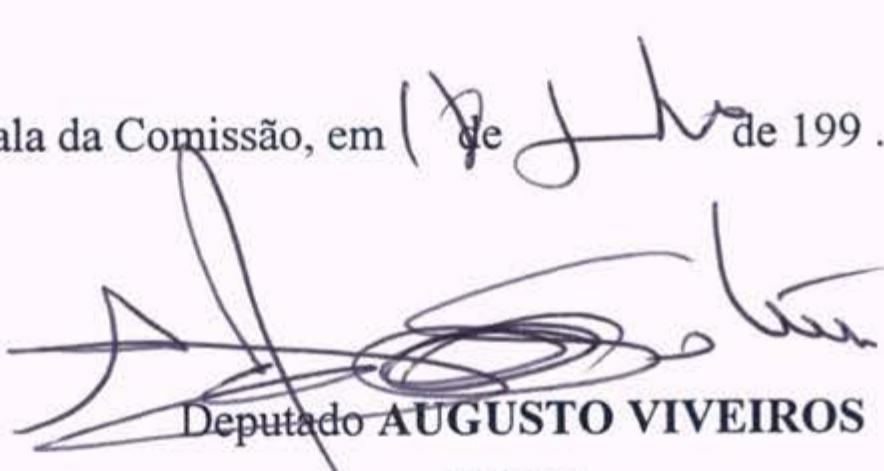
Relator: Deputado AUGUSTO VIVEIROS

EMENDA N° 1

Dê-se ao art. 1º a seguinte redação:

"Art. 1º As entidades de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, criadas com a finalidade de administrar consórcios formados por dois ou mais Municípios, para realização de obras públicas e prestação de serviços públicos de interesse comum, poderão receber repasses de recursos da União, a qualquer título, através da lei orçamentária anual."

Sala da Comissão, em 14 de Julho de 1998.


Deputado AUGUSTO VIVEIROS

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 3.957, DE 1997

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

Autor: Deputado SÍLVIO TORRES

Relator: Deputado AUGUSTO VIVEIROS

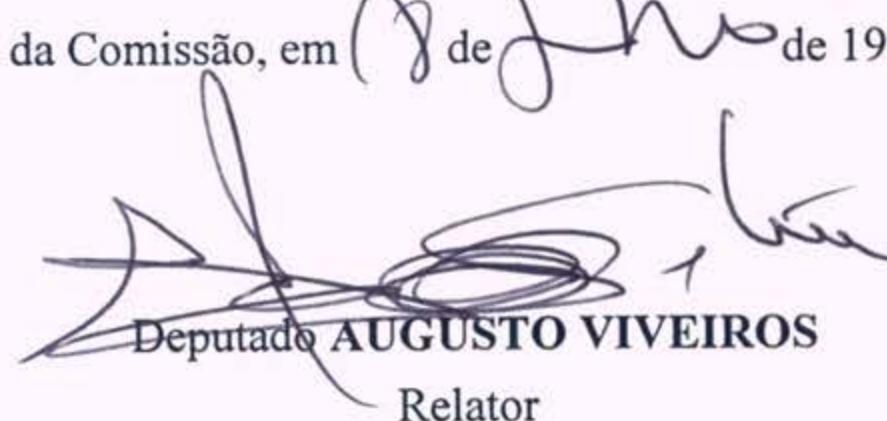
EMENDA N° 2

Acrescente-se ao art. 2º o seguinte parágrafo único:

"Art. 2º.....

Parágrafo único - Sem prejuízo do disposto no caput desta artigo, as entidades de que trata o art. 1º submeterão aos respectivos órgãos de controle interno dos Municípios consorciados a prestação de contas dos recursos orçamentários repassados pela União na forma desta lei".

Sala da Comissão, em () de J... de 1998.



Deputado **AUGUSTO VIVEIROS**
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

22

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI Nº 3.957/97

Nos termos do art. 119, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente determinou a abertura e divulgação na Ordem do Dia das Comissões de prazo para apresentação de emendas, a partir de 1º/04/98, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao projeto.

Sala da Comissão, em 08 de abril de 1998.

*Maria Linda Magalhães
Secretária*



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 eminente 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.



6F86DE5D00



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



6F86DE5D00



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;



6F86DE5D00



§ 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".

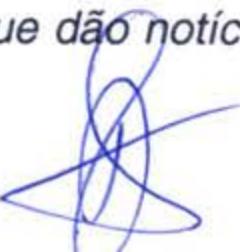
Estamos diante de nova realidade urbana, onde a parceria institucional pode reduzir custos e ampliar o número de beneficiários dos programas e investimentos públicos, nas áreas de transporte intermunicipal, de saneamento básico, notadamente o abastecimento de água e o esgoto sanitário, de coleta, destinação 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 escala 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



6F86DE5D00





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)



6F86DE5D00



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 eximir 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



6F86DE5D00



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)

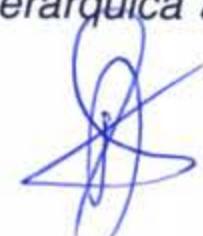
Mais que isto, em resposta a questão levantada na justificação do Projeto de Lei nº 3.957/97, como pessoa jurídica de Direito Privado, a entidade paraestatal exerce direitos e contrai obrigações em seu próprio nome, responde por seus débitos, enquanto tiver recursos para fazê-lo.

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*



6F86DE5D00





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.



6F86DE5D00



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 n.º 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 26 de novembro de 2002.



Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator

20623910.157





quinta 23/03
ap 09
3957/97

Comissão de Finanças e Tributação

Projeto de Lei N° 54, de 1999

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

Autor : Deputado PROFESSOR LUIZINHO
Relator : Deputado DEUSDETH PANTOJA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob análise pretende estabelecer a permissão para que entidades sem fins lucrativos que tenham por finalidade administrar consórcios intermunicipais possam receber dotações governamentais a qualquer título. Argumenta o Autor que o verdadeiro entrave para a efetivação desse tipo de consórcio reside no fato de que eles não podem receber diretamente recursos do governo, exigindo que os próprios Municípios os recebam e os repassem indiretamente, por meio de um processo moroso.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Finanças e Tributação, que deve dar parecer quanto à adequação financeira e orçamentária, e quanto ao mérito da proposta, e para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

II - VOTO DO RELATOR

Do ponto de vista da adequação financeira, nada há que se obstar ao projeto. Do exame da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, pode-se mesmo observar que já há autorização expressa, no art. 26 incs. I a V, para a realização desse tipo de transferência, por parte da União, em casos bastante específicos. A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, também não representa obstáculo, já que os recursos mencionados estão previstos para transferência, devendo o presente projeto de lei tratar do mecanismo pelo qual o repasse se dará na prática.

Quanto ao mérito, estamos convencidos de que a instituição de consórcios intermunicipais para a prestação de serviços comuns deve ser sempre incentivada, até mesmo com a permissão para que eles recebam diretamente os recursos públicos que utilizarão em suas atividades. Trata-se de uma solução inteligente, que permite a otimização dos recursos transferidos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

40

pela União, ao mesmo tempo que proporciona a inúmeros Municípios pequenos a oportunidade de prestar serviços que, de outra forma, com recursos próprios, não seriam oferecidos.

Diante do exposto votamos pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei N° 54, de 1999, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão, em *25 de junho de 1999.*

Deputado *Deusdeth Pantoja*
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

TERMO DE RECEBIMENTO DE EMENDAS

PROJETO DE LEI N° 3.957/99

Nos termos do art. 119, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o Sr. Presidente determinou a abertura e divulgação na Ordem do Dia das Comissões de prazo para apresentação de emendas, a partir de 18/10/99, por cinco sessões. Esgotado o prazo, não foram recebidas emendas ao projeto.

Sala da Comissão, em 26 de outubro de 1999.

Maria Linda Magalhães

Maria Linda Magalhães

Secretária

**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 eminente 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.



6F86DE5D00



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



6F86DE5D00



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;



6F86DE5D00



§ 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 escala 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



6F86DE5D00



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)



6F86DE5D00



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



6F86DE5D00



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*



6F86DE5D00



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.



6F86DE5D00

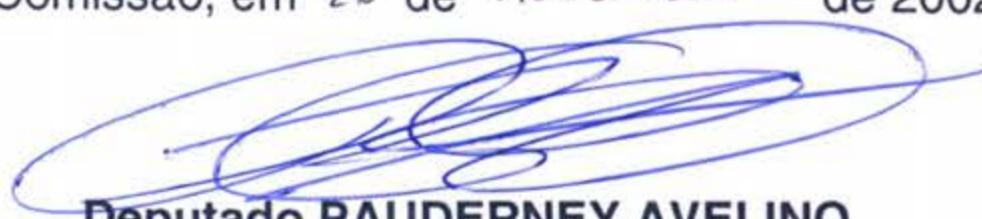


Consideramos ainda que, por motivos óbvios, a matéria poderia ser melhor estudada em seus aspectos orçamentários, contábeis e financeiros, no âmbito da administração pública, por ocasião da retomada nesta Casa das discussões do Projeto de Lei Complementar n.º 135, de 1996, que regulamenta o art. 165, § 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 26 de novembro de 2002.



Deputado PAUDERNEY AVELINO

Relator

20623910.157



6F86DE5D00

CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI N° 3.957-A, DE 1997

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu, unanimemente, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.957/1997 e do PL nº 54/99, apensado, nos termos do parecer do relator, Deputado Pauderney Avelino.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Benito Gama - Presidente, José Pimentel e Jorge Khoury - Vice-Presidentes, Carlito Merss, Chico Sardelli, Custódio Mattos, Edinho Bez, Eraldo Tinoco, Eujálio Simões, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Fetter Junior, João Eduardo Dado, João Mendes, José Militão, Márcio Fortes, Milton Monti, Mussa Demes, Pauderney Avelino, Pedro Eugênio, Ricardo Berzoini, Roberto Brant, Sebastião Madeira, Adolfo Marinho, Delfim Netto, Juquinha e Luiz Carlos Hauly.

Sala da Comissão, em 4 de dezembro de 2002.



Deputado BENITO GAMA
Presidente

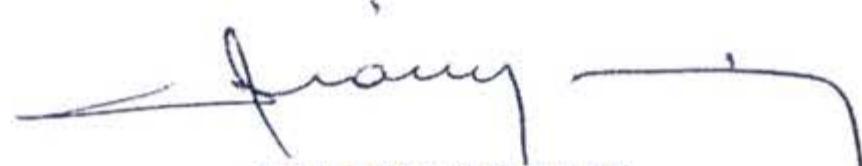


CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. nº 203/02 - CFT

Publique-se.

Em 18/12/02.


EFRAIM MORAIS
Presidente



Documento : 13195 - 1



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Of.P- nº 203/2002

Brasília, 04 de dezembro de 2002.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para as providências regimentais cabíveis, o Projeto de Lei nº 3.957/97, apreciado, nesta data, por este Órgão Técnico.

Cordiais Saudações.

Deputado BENITO GAMA

Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado AÉCIO NEVES
Presidente da Câmara dos Deputados