

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

### **PROJETO DE LEI N<sup>º</sup> 1.071, DE 1999**

Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19 de 1997.

**Autores:** Deputado RAFAEL GUERRA e outros

**Relator:** Deputado ZENALDO COUTINHO

#### **I - RELATÓRIO**

1. • O Projeto de Lei nº 1.071. de 1999, tem por objetivo dispor, *apud* ementa, “sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997”.

• O art. 1º da proposição permite à **União. Estados, Distrito Federal e Municípios** firmar **consórcios públicos** para execução de obras, serviços e atividades de interesse comum, dependendo de autorização legislativa para sua celebração, não admitindo o **parágrafo único** a sua celebração entre **pessoas jurídicas de espécies diferentes**.

• Segundo o art. 2º, os **consórcios públicos** terão por **objeto** representação dos consorciados que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, especialmente perante as demais esferas de governo, tendo: 1) planejamento, adoção e execução de programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento sócio-econômico da região ou da atividade-fim; 2) planejamento, adoção e

execução de programas e medidas destinadas à promoção de suas finalidades e implantação dos serviços afins (3).

O **parágrafo único** estabelece que, para o cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá adquirir os bens que entender necessários, os quais integrarão o seu patrimônio (**a**); firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo (**b**); e prestar aos seus consorciados serviços de qualquer natureza, independentemente de licitação (**c**).

- O **art. 3º** faz com que as **autorizações legislativas** para a celebração do consórcio público contenham, entre outras disposições, identificação dos consorciados (**I**); finalidade do consórcio (**II**); prazo de duração (**III**); regras, critérios, e parâmetros definidores da implantação, expansão, alteração e modernização do serviço, bem como de sua qualidade (**IV**); deveres relativos à universalização e à continuidade do serviço (**V**); as possíveis receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados (**VI**); constituição patrimonial do consórcio (**VII**); forma da prestação de contas e da fiscalização (**VIII**); bens reversíveis, se houver (**IX**); obrigação de manter, durante o consórcio, todas as condições de habilitação exigidas na licitação, se houver (**X**); sanções administrativas, civis e penais (**XI**) e sede, foro e modo de solução extrajudicial (**XII**).

O § 1º do **art. 3º** exige que “a pessoa jurídica criada para administração do consórcio seja necessariamente instituída na forma de **sociedade civil** sem fins lucrativos, regida de acordo com o art. 18 do Código Civil Brasileiro, gozando dos privilégios fiscais e encargos sociais das entidades filantrópicas e do terceiro setor”, observando “as normas de direito público, especialmente, no que concerne a prestação e tomada de contas, contratação de pessoal e realização de licitação, conforme a Consolidação das Leis do Trabalho”(§ 2º).

- O **art. 4º** prevê como **órgão máximo** do consórcio público o **Conselho Diretor**, contando também com um **Conselho Fiscal**, uma **Ouvidoria** e uma **Secretaria Técnica-Executiva**, “além das unidades especializadas incumbidas das diferentes funções”, proibindo o § 1º façam parte do **Conselho Fiscal** membros dos Poderes Legislativo

e Judiciário da circunscrição territorial a que pertençam os consorciados.

O § 2º ordena que a **Ouvidoria** seja dirigida por um **Ouvendor-Geral**, escolhido pelo Conselho Diretor, “a quem compete receber as petições e sugestões da sociedade sobre o consórcio público e encaminhar soluções. podendo ser composta por um colégio paritário, se assim dispuser o estatuto”.

Nos moldes do § 3º a **Secretaria Técnica-Executiva** é órgão executivo dirigido por um Secretário Executivo e constituído pelo apoio técnico e administrativo integrado pelo quadro de pessoal a ser aprovado pelo Conselho Diretor, sendo o Secretário Executivo indicado pelo Conselho Diretor e livremente nomeado pelo seu Presidente.

- Esclarece o **art. 5º** que cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público terá sua competência determinada pelos respectivos estatutos.

- O **art. 6º** admite **requisição de servidores**, que “serão colocados à disposição do consórcio mediante **lei autorizativa ou convênio**, sem prejuízo da percepção de seus vencimentos e demais vantagens pessoais.”

- O **art. 7º** trata da retirada de partícipe do consórcio, declinando essa intenção pelo menos noventa dias antes do “exercício” seguinte, cabendo aos demais associados acertar a redistribuição de custos dos planos, programas ou projetos a cargo do consorciado desistente.

- Já o **art. 8º** exclui do “quadro social” os partícipes que não tenham, no seu orçamento, destinado dotação ao consórcio ou que deixarem de recolher sua cota aos fundos sociais, sem prejuízo da responsabilização por perdas e danos.

- A dissolução do consórcio público pode ocorrer se assim decidirem dois terços dos membros do Conselho Diretor, em reunião extraordinária convocada para este fim (**art. 9º**), devendo seus bens e recursos, em caso de extinção, serem revertidos ao patrimônio dos associados, proporcionalmente às participações (**art. 10**).

- Caso algum participante do consórcio dele se retire espontaneamente, ou for excluído, somente participará do rateio de bens e recursos quando da extinção do consórcio ou do encerramento da atividade para a qual contribuiu (**art. 11**).

- Pelo **art. 12** os consorciados respondem solidariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio, mas os conselheiros não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas por deliberação do consórcio, mas apenas pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições do respectivo estatuto (**parágrafo único**).

- O **art. 13** diz respeito especificamente aos consórcios públicos na área da saúde, que deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - SUS.

- Quanto ao **art. 14**, determina sejam encaminhados ao **Tribunal de Contas** que tiver jurisdição sobre os participes do consórcio, os relatórios financeiros, contábeis, orçamentários e, se for o caso, operacional e patrimonial dos consórcios administrativos, incluindo-se os procedimentos licitatórios, contratos, convênios, termos aditivos e outros instrumentos firmados pelo consórcio.

- O **art. 15** fixa para a **vigência** da lei a data sua publicação.

## 2. A **justificação** do projeto está assim vazada:

*“O projeto de lei que ora submetemos à apreciação dos ilustres pares visa a regulamentar os consórcios administrativos, em atendimento ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1997, que implementou a Reforma Administrativa.*

*De acordo com o novo mandamento constitucional, 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. A Reforma Administrativa veio, assim, preencher a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omissa quanto à formação de consórcios públicos.*

*A proposição, ao dispor sobre normas gerais, traz em seu bojo soluções para os problemas já verificados, na prática, quando da formação de consórcios públicos, sobretudo os intermunicipais na área de saúde.*

*A experiência dos consórcios intermunicipais de saúde no Estado de Minas Gerais tem servido de paradigma a outros projetos municipais, não apenas na área de saúde, como nas de educação, meio ambiente, segurança, conservação de estradas, agricultura e outras.*

*Entendidos como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos melhoraram substancialmente a capacidade resolutiva de seus partícipes.*

*Assim é que, somente em Minas Gerais, existem hoje setenta consórcios de saúde em funcionamento reunindo mais de oitocentos municípios. A experiência é tão exitosa que já vem sendo adotada em dezesseis Estados brasileiros, além de ter sido incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização micro regional dos atendimentos de média e alta complexidade.*

*Destarte, para que haja uma uniformização normativa na implantação e no funcionamento dos consórcios, dirimindo dúvidas por vezes existentes entre os entes federados quando da formação de um consórcio, a presente proposição, mais do que*

*oportuna é necessária para a expansão do programa de consórcios públicos.”*

3. A COMISSAO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO opinou favoravelmente ao PL, nos termos do voto do Relator, Deputado PEDRO EUGÊNIO, do qual se transcreve:

*“De acordo com a Emenda constitucional nº 19, de 1997, que implementou a Reforma Administrativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei, os consórcios públicos os e os convênios de cooperação técnica entre os entes federados. Desta forma, foi preenchida a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omissão quanto à formação de consórcios públicos.*

*Ressalte-se a importância do Consórcio Público como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação de esforços e desperdícios entre os seus partícipes*

*À proposição que ora relatamos, ao dispor sobre normas gerais, traz em seu bojo soluções para os problemas já verificados na prática, quando da formação de consórcios públicos, sobretudo os intermunicipais de saúde. A aprovação da proposição dos consórcios entre os diversos entes federados. Trata-se a presente proposição de requisito essencial para a expansão do programa de consórcios públicos”. (sic)*

4. Submetido à COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, o Relator da matéria, Deputado Dr. EVILÁSIO, assim se manifestou, em parecer aprovado pela Comissão, com **três emendas que** apresentou:

*“Inegáveis a oportunidade e conveniência do projeto em exame que visa estabelecer normas gerais para celebração de consórcios públicos entre os Entes da Federação dando, assim, cumprimento no que compete à União, ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 24 da Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998, combinado com o art.. 24, I, da Constituição Federal, e seu §1º, que dispõe sobre a legislação concorrente em matéria de direito financeiro e econômico, na qual entendemos estar abrigada a referente aos consórcios públicos.”*

*Experiências bem sucedidas e já tradicionais de outros países com a realização conjunta de empreendimentos de interesse comum e com sua gestão associada por entes público - como é o caso dos serviços comunais de abastecimento de água e de saúde na Alemanha -, vem sendo reproduzidas com bastante sucesso também entre nós, notadamente no âmbito dos serviços de saúde nos Municípios de Minas Gerais*

*Trata-se de experiência que efetivamente merece ser expandida e intensificada também nos demais Estados e em outros serviços públicos, o que é de esperar que venha a ocorrer com a aprovação da proposição ora examinada.*

*Temos a sugerir unicamente na redação dada ao art. 4º do projeto em apreço, a regulamentação algo excessiva que se pretendeu dar à estrutura diretiva dos consórcios públicos. O detalhamento da nomenclatura e constituição dos órgãos e de seus titulares, com a respectiva forma de escolha, necessários à gestão dos Consórcios constitui, segundo entendemos, matéria*

*própria da legislação específica a cada situação particular.*

*Como estabelece o já citado art. 241 da Constituição Federal, matéria deste teor deverá ser tratada no âmbito da lei federal, estadual ou municipal que autorizará, em cada caso específico, a transferência para o consórcio de pessoal, bens e encargos necessários à gestão associada de determinado serviço público, visando à continuidade de sua prestação por meio do consórcio público, em melhores condições de economicidade e eficiência, bem como de maior eficácia na obtenção de resultados sociais e econômicos.*

*Em consonância com o exposto e no intuito de oferecer contribuição no sentido do maior aprimoramento da proposição redigida com tanto critério e proficiência, propomos, em emenda de nossa autoria, nova redação para o referido art. 4º e também para o art. 9º que a ele se atrela, onde se põe a matéria em termos menos estritos próprios às normas gerais estabelecidas em lei de âmbito nacional, como é o caso de que aqui se trata.*

*Por fim, propomos a substituição, no parágrafo único do art.12 dos termos “conselheiros” e “consórcios” respectivamente, pelas expressões “agentes públicos incumbidos da gestão do consórcios” e “entes consorciados”, nos termos da emenda. também anexa, de nossa autoria.*

*Cabe a esta Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 32 IX, h, e 53, II bem como da Norma interna desta Comissão, datada de 29 de maio de 1996, que estabelece procedimentos para o*

*exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira.*

*De acordo com o citado art. 32. IX. h. do Regimento Interno, somente aquelas “proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido também dispõe o art. 9º, da citada Norma Interna, in verbis:*

*“Art. 9º. Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que á Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”*

*Entendemos ser este precisamente o caso do projeto em apreço cujo escopo limita-se ao estabelecimento de normas gerais relativas aos consórcios entre os Entes da Federação, sem trazer qualquer implicação financeira ou Orçamentária sobre as finanças da União, tanto no que se refere ao aumento quanto a diminuição da receita ou da despesa pública”.*

5. Quanto às **emendas** aprovadas pela CFT, são as seguintes:

- n<sup>º</sup> 1: dá nova redação ao **art. 4º**:

*“Art. 4º O consórcio público será gerido por órgão colegiado onde estarão representados dos todos os entes consorciados, o qual submeterá suas contas a conselho fiscal, e contará com uma ouvidoria, bem assim com outras unidades administrativa e técnica especializada, a critério dos entes consorciados, para obtenção no funcionamento do consórcio, de eficiência eficácia e economicidade máximas, a serem objeto de verificação e avaliação pelos órgãos de controle externo competentes.*

*§ 1º O conselho fiscal será integrado por técnicos regularmente inscritos no conselho profissional respectivo com conhecimento e experiência profissional nas matérias contábil, orçamentária pública e financeira ou na área técnica específica de atuação do consórcio.*

*§ 2º À ouvidoria competirá receber petições, críticas e sugestões de qualquer cidadão ou organismo da sociedade referentes ao consórcio público e encaminhá-las, com propostas de soluções ao Poder Legislativo dos entes consorciados e aos órgãos de controle externo competentes.*

*§ 3º É admitida a constituição de consórcio por meio de contrato de gestão entre os entes consorciados, desde que as leis locais constitutivas do consórcio prevejam seu funcionamento segundo essa modalidade de gestão e estabeleçam uniformemente os parâmetros de avaliação do seu desempenho e dos resultados por e/e obtidos.”*

- n<sup>º</sup> 2: dá nova redação ao art. 9º:

*“Art. 9º. As leis locais autorizativas da constituição do consórcio diporão, de maneira uniforme, sobre sua dissolução.*

*Parágrafo único. Caso não haja previsão nas leis autorizativas, a dissolução do consórcio será decidida pelo voto de dois terços dos membros do sue órgão gestor, em reunião extraordinária convocada especificamente para este fim.”*

- n<sup>º</sup> 3: dá nova redação ao **parágrafo único** do art. 12:

*“Art.12. ....*

*Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de*

*consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas por deliberação dos entes consorciados, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições do respectivo estatuto.”*

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

1. A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO, com a moldura do art. 32, III, alínea a, do Regimento Interno, cabe a análise dos aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa** de **projetos, emendas ou substitutivos** sujeitos à apreciação da **Câmara** ou de suas **Comissões**.

2. O projeto de lei em pauta, segundo sua ementa, dispõe sobre normas gerais para elaboração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997' (sic).

3. Na realidade, do que se deduz do texto proposto, deseja-se regular o disposto no art. **241**, encravado no Título IX (Das Disposições Constitucionais Gerais) da Constituição Federal, depois da redação que lhe deu o art. **24**, da **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**, que reza:

*“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.”*

4. Seria, então, caso de retificar a ementa, corrigindo a redação,

substituindo a expressão “nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997” - diga-se de passagem, a EC nº 19 não é de 1997, mas sim de 1998 —por “**nos termos do art. 241 da Constituição Federal**”.

A simples inserção do art. 241 na ementa, todavia, não finaliza a discussão.

Em primeiro lugar, devemos nos ater ao possível conflito de normas existentes entre o art. 23,§ único e o tema embutido na referida disposição constitucional – art. 241.

5. Antes faremos uma breve digressão sobre a origem do atual art. 241.

6. Verifica-se do exame dos trabalhos legislativos em torno da Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995, oriunda de mensagem presidencial, com a finalidade de reformar a Administração Pública, que o art. 241 visava retirar do corpo da Constituição regra que mandava aplicar aos delegados de polícia de carreira o “princípio do art. 39, § 1º , correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135”.

Eliminado o texto, foi o vácuo preenchido pela Emenda Constitucional nº 19/98, com preceito a princípio desnecessário, no conteúdo, eis que despiciendo, porquanto os entes públicos já são competentes para firmar consórcios e convénios entre si, frente ao **parágrafo único** do art. 23.

“Art.. 23.....

*Parágrafo único. Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*

Ao que parece, essa lei complementar vislumbrada no parágrafo único deverá ter por objeto a enunciação de normas para a cooperação entre a União, Estados,

Distrito Federal e Municípios no que se refere ao temário arrolado no *caput*, da **competência comum** desses entes federados:

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

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

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

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

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

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

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

*VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;*

*VII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;*

*IX - promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;*

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

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

*XII — estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.”*

A princípio pode parecer que existe um conflito entre normas constitucionais do art. 23, § único e do art. 241, por estar a matéria regulada pelo citado art. 23.

Na verdade o art. 241 da Constituição Federal não está acrescentando inutilmente normas ao art. 23 da carta magna. Trata-se de matérias harmônicas e, portanto, parecidas, mas não idênticas.

Naquele primeiro dispositivo, o legislador quis, nos atos das disposições transitórias, normatizar, *a posteriori*, a regulamentação por meio de lei genérica, dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação entre os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e os Municípios – bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e os bens necessários à continuidade dos serviços porventura transferidos.

No artigo 23, está evidente em seu texto que “Lei complementar fixará normas de cooperação entre a União e as demais pessoas jurídicas de direito público interno”. Ou seja, necessariamente, a União será um dos entes políticos que participará da cooperação, o que inviabilizaria por exemplo, os consórcios entre municípios ou os consórcios interestaduais.

O conflito de normas constitucionais, perante a hermenêutica e a axiologia moderna, não tem como escopo “a supressão de um em proveito de outro, mas sua harmonização ou concordância prática”.<sup>1</sup>

Este também é o entendimento do Professor de Hermenêutica Jurídica da Universidade Federal do Ceará e Mestre em Direito Público, Glauco Barreira Magalhães Filho, em seu livro Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição. Belo Horizonte. Ed. Mandamentos, 2001, pág. 100 e seguintes, sobre a interpretação e sentido das normas da Constituição, senão vejamos:

---

<sup>1</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. Hermenêutica e Unidade Axiológica da Constituição. Belo Horizonte. Ed. Mandamentos, 2001, pág. 97.

“Para que seja possível ao intérprete conferir unidade de sentido à Constituição, necessária se faz a adoção de um método teleológico-sistemático. O aplicador da Constituição deve compreender os valores mais específicos em cotejo com os valores mais gerais, tornando-se estes últimos fins a serem alcançados pelos primeiros.

.....( )

Como fins propostos pelo ordenamento jurídico se destinam a operar na realidade social, política e econômica, a decisão de ser valorada não só quanto a sua coerência com o sistema (controle interno ou intra-sistemático), mas também, em relação às suas consequências sociais, políticas e econômicas práticas, isto é, extranormativas, para verificar seu impacto sobre a realidade, à luz dos objetivos que o sistema propõe como resultado a ser alcançado pela decisão (in ROCHA, José de Albuquerque. Estudos sobre o Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 118)

**Na nova hermenêutica constitucional, procura-se conferir unidade à Constituição, mediante uma interpretação que busca a realização dos fins prescritos no seu próprio texto, tendo como resultado espontâneo a sistematização.**

Diz ainda o i. Mestre, sobre a interpretação das normas constitucionais, *verbis*:

“Os princípios estruturantes são o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático, o princípio federativo e o princípio republicano, sendo a República Federativa do Brasil classificada como Estado Democrático de Direito, cujo valor primordial é o da Dignidade da Pessoa Humana.

.....( )

Estado Democrático de Direito é aquele que procura realizar o interesse social e atender às finalidades de existência humana, ou seja, procura concretizar benefícios sociais com o menor custo para a pessoa humana.

.....( )

Quando a Constituição define as competências legislativas e a organização dos entes públicos, rege-se pelo princípio do Estado de Direito.”

Percebe-se que é perfeitamente possível a harmonização de normas constitucionais, através da integração dos preceitos/normas constitucionais de forma que os mesmos atinjam seus objetivos finais, quais sejam, os benefícios sociais e econômicos para a sociedade.

Por isto, não é o caso de ser entendido como superfetação da norma do art. 241 em relação ao art. 23, muito menos é inconstitucional o artigo 241 da Carta Magna que determina que lei disciplinará os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados.

A Lei complementar descrita no artigo 23 é para fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, a União e os Municípios ou entre a União e o Distrito Federal.

Ou seja, não poderá ser através de Lei complementar referida no art. 23 que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estarão aptos a firmar Consórcios Públicos, já que pelo § único do citado artigo, a cooperação descrita tem como condição obrigatória a participação da União, o que, por exemplo, inviabilizaria a criação de consórcios intermunicipais ou interestaduais de saúde, meio ambiente, rodoviário, etc.

Sem falar que a Lei complementar vislumbrada no parágrafo único do citado artigo, refere-se aos temas arrolados no *caput* e seus incisos.

Portanto, de acordo com o artigo em epígrafe, os entes públicos só são competentes para firmar consórcios e convênios, nos quais esteja incluída a União, e somente relativos aos temas insertos em seus incisos.

7. Com relação aos temas contidos no art. 241, os mesmos dependem de regulamentação para adquirir efetividade jurídica e social.

Todavia, a norma constitucional nem sempre tem aplicabilidade imediata. Como se sabe, as regras constitucionais podem ser auto-executáveis ou não.

As normas constitucionais auto-executáveis são aquelas que, sendo completas, têm aplicabilidade imediata. Já as normas não executáveis são aquelas que não podem ter aplicação imediata, por dependerem de regra ulterior que as complemente.

No caso em questão, é evidente que o artigo 241 não é uma norma auto-executável, dependendo de Lei ordinária para regulamentar a celebração de consórcios públicos.

O projeto de Lei ora submetido a esta Comissão de Constituição e Justiça, visa a regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, já que a Emenda Constitucional nº 19/98, em seu artigo 24, preencheu a lacuna deixada pelo Poder Constituinte Originário de 1988, omissa quanto à formação de consórcios públicos.

“O poder que edita Constituição nova substituindo Constituição anterior ou dando organização a novo Estado – este Poder Constituinte é usualmente qualificado de *originário*. Isto sublinha que ele dá origem à organização jurídica fundamental.

Esta qualificação serve também para distinguir esse Poder Constituinte, que é o único a realmente fazer jus ao nome, de Poderes Constituintes instituídos ou derivados. Eles são constituídos pelo Poder Constituinte originário e dele retiram a força que têm. A designação Poder Constituinte só lhes vem do fato de que, nos termos da obra de Poder originário, podem modificá-la, completá-la (poder de revisão) ou institucionalizar os Estados federados que dela provenham (Poder Constituinte dos Estados-Membros)” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 26º edição. São Paulo. Ed. Saraiva, 1999.

Portanto, o projeto de Lei nº 1.071, de 1999 de autoria do ilustre Dep. Rafael Guerra e outros, que dispõe sobre normas gerais para a celebração dos consórcios, visa disciplinar por meio de lei, o artigo 241 da C.F que não é auto-executável.

8. Em relação à parte final do art. 241, com redação dada pelo art.24, da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, combinado com o art. 24, I, da Carta Constitucional, e seu parágrafo 1º, deverá ser tratada no âmbito de Lei Federal, Estadual ou municipal, que poderá autorizar, em cada caso específico, a transferência para o consórcio, de pessoal, bens e encargos necessários à gestão associada de determinado serviço público, com o objetivo de dar continuidade à prestação dos serviços, em melhores condições de economia e eficiência e também maior eficácia na obtenção de resultados sociais e econômicos.

Em momento algum, estas transferências de pessoal, encargos ou bens trazem qualquer implicação financeira e orçamentária sobre as finanças da União, haja vista o parecer favorável da Comissão de Finanças e Tributação. Muito menos, afronta a Constituição em suas cláusulas pétreas, contidas no art. 60.

E em se tratando de matéria incluída no âmbito da competência e capacidade jurídica de cada ente federado, já que são entidades dotadas de personalidade jurídica própria e, nessa condição, capazes de contratar e consorciar, são também capazes de autorizar a transferência para o consórcio público, caso assim entendam, de pessoal, bens e encargos necessários à gestão associada, obviamente dependendo de lei autorizativa ou convênio (art. 6º do projeto de lei *in causu*)

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse.

“Assim, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que os Estados

referem-se as matérias de interesse regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local”<sup>2</sup>.

A Constituição Federal há de sempre ser interpretada, pois somente por meio da conjugação da letra do texto com as características históricas, políticas, ideológicas do momento, encontrar-se-á o melhor sentido da norma jurídica, em confronto com a realidade sócio-político-econômica e almejando sua plena eficácia. (Freitas, Juarez. A interpretação sistemática do direito. São Paulo. Ed. Malheiros, 1996, pg. 149)

9. O art. 241 multiplamente invocado, pode ser assim dissecado:

1º a prestação de serviços públicos de maneira contínua, sob a forma de **gestão associada**, pela União, Estados Distrito Federal e Municípios pode ser feita através de Consórcios Públicos e de Convênios de Cooperação entre esses entes federados;

2º estes consórcios públicos e convênios de cooperação serão disciplinados por **lei**;

3º essa **lei** disciplinadora de consórcios e convênios autorizará a **gestão associada e a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais** à prestação continuada dos serviços transferidos, mediante lei autorizativa ou convênio;

Essa ilação resulta cristalina da análise da estrutura do dispositivo em comento, que afirma que a **lei disciplinadora dos consórcios públicos e convênios de cooperação** entre os entes federados, **autorizará** não só 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.”

Tudo isso, sem afrontar a Constituição Federal, uma vez que está resguardado o princípio da separação dos poderes, agasalhado pelo art. 2º, e **também sem a**

---

<sup>2</sup> Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. 9º edição. São Paulo. Ed. Atlas, 2001, pg.37

**infrigência das cláusulas pétreas contidas em nossa Constituição.**

*“Art.2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

10. Partindo das premissas já assentadas, pode-se concluir:

1º. “a cooperação entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal e a União e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (parágrafo único do art. 23 da Lei Maior) terá suas normas fixadas por **lei complementar**, relativamente às matérias arroladas nesse art. 23, da competência **comum** de todos esses entes federados.

2º. a lei **disciplinadora de consórcios públicos e convênios de cooperação**, com que acena o art. 241. e autorizativa não só da gestão associada de serviços públicos, como da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos, é **lei geral**, para todas as hipóteses desses institutos de cooperação, para a celebração de cada um deles, amparada pelos pareceres da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, da Comissão de Finanças e Tributação, e também, constitucionalmente amparada, consoante jurisprudência pacífica e atual do órgão de cúpula do Poder Judiciário do País, o Supremo Tribunal Federal.

11. A prova da absoluta necessidade da lei para a execução de convênios e consórcios está na própria justificativa da proposição quando testemunha:

*“A experiência dos consórcios intermunicipais de saúde no Estado de Minas Gerais tem servido de paradigma a outros projetos municipais não apenas na área de saúde, como nas de educação meio ambiente, segurança, conservação de estradas agricultura e outras.*

*“Assim é que, somente em Minas Gerais existem hoje setenta consórcios de saúde em funcionamento, reunindo mais de*

*oitocentos municípios. A experiência é tão exitosa que já vem sendo adotada em dezenas Estados Brasileiros, além de ser incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização microrregional dos atendimentos de média alta complexidade.”*

Destarte, a iniciativa para propor convênio de cooperação ou consórcio público é facultada a todos os entes federativos, tendo em vista a competência político-administrativa que assegura a capacidade de autogestão das unidades da Federação.

Em síntese, temos no artigo 241 a seguintes situações:

1. A União, Estados , Distrito Federal e os Municípios poderão por meio de Lei disciplinar os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados;
2. Essa mesma Lei disciplinadora dos consórcios e convênios de cooperação, poderá disciplinar a transferência de pessoal, encargos, serviços e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
3. Esta Lei tem caráter ordinário, abstrata e genérica.

Como resta demonstrado, o Projeto de Lei disciplinador do art. 241, não é inconstitucional, muito menos casuístico, menos ainda uma superfetação do art. 23 parágrafo único de nossa Constituição.

Por todo exposto, entendemos estar perfeitamente de acordo com os aspectos constitucionais, legais, jurídicos e regimental e de técnica legislativa, conforme art. 32 e seus incisos e alíneas do Regimento Interno da Câmara.

Sala da Comissão, em .....de .....de 2001.

Deputado ZENALDO COUTINHO  
Relator