



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0357.5/2019

“Dispõe sobre parcerias do Governo do Estado de Santa Catarina com consórcios públicos de municípios”.

Autora: Deputada Paulinha

Relator: Deputado Marcos Vieira

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, visando dispor sobre parcerias do Governo do Estado com consórcios públicos de municípios.

Em sua Justificação, a Autora da matéria apresenta, textualmente, a seguinte argumentação:

[...]

De acordo com a Lei Federal 11.107/2005, a chamada Lei dos Consórcios Públicos, em seu art. 13º, "Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos".

Observa-se que a celebração do instrumento "contrato de programa" constitui elemento legislativo objetivo para o convênio que objetive a transferência do Estado para o Consórcio Público da prestação de serviço desta natureza.

Tal prerrogativa somente admitiria exceção em casos dispostos no mesmo artigo, porém no parágrafo sétimo, onde acordos de cooperação informal, dos quais não derivam-se obrigações jurídicas.

Neste passo, torna-se visível que em determinados casos, a modalidade de firmamento de acordos entre entes federados não admite a celebração de parcerias por meio de convênios, sendo necessário a utilização de outro termo previsto no ordenamento.



Assim, observa-se em casos onde ocorra a transferência de serviços públicos que não compreendem poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços a serem prestados, respeitando as previsões constitucionais e legais de competência, observa-se que a possibilidade de transferência do serviço público é possível, desde que promovida gestão associada de serviços públicos através de convênio de cooperação e contrato de programa.

Denota-se que tanto o Art. 241 da Carta Política, quanto o Art. 137, parágrafo terceiro da Constituição Estadual, autorizam a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios públicos e através de convênios de cooperação.

Por este viés, observa-se que o Estado de Santa Catarina carece de um marco legislativo a previsão constitucional existente, sobretudo pois os Estados em geral vem adotando, como mecanismo de prestação de serviço, além da forma direta, indireta e da repassada aos particulares, a atuação por meio da gestão associada.

Ademais, o presente Projeto de Lei serve como marco regulatório da matéria, objetivando sobretudo a previsão da possibilidade jurídica de gestão compartilhada de serviço público em lei estadual.

[...]

A proposta está estruturada em cinco artigos, definindo que: (I) o Poder Executivo poderá firmar termos de gestão associada de serviços públicos por meio de acordo de cooperação e contrato de programa, para parcerias com consórcios públicos (art.1º); (II) gestão associada de serviços públicos é o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização destes, por meio de consórcio público ou de acordo de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 2º); (III) serão aplicadas, no que couber, as diretrizes da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a qual trata de normas gerais de contratação de consórcios públicos (art.3º); e (IV) cabe ao Governador do Estado a regulamentação da matéria.

Na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), por comando regimental, o Projeto de Lei em exame foi distribuído à relatoria do Deputado Luiz Fernando Vampiro, o qual, após ter promovido diligenciamento à Casa Civil, à



Procuradoria-Geral do Estado (PGE), ao Banco Regional de Desenvolvimento (BRDE) e à Agência de Fomento de Santa Catarina S.A. (BADESC), apresentou voto pela aprovação da matéria, nos termos da Emenda Substitutiva Global (ESG), cujo texto contempla as sugestões feitas pela PGE, no Parecer nº 060/2019 inserto no Processo SCC nº 11065/2019, tendo o seguinte teor:

Art. 1º. O Estado de Santa Catarina poderá estabelecer com os consórcios públicos municipais a gestão associada de serviços públicos por convênio de cooperação ou contrato de programa.

Art. 2º O convênio de cooperação previsto no *caput* autoriza a celebração e contrato de programa diretamente com consórcios públicos municipais, o qual disciplinará as obrigações jurídicas a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens para realização dos fins que se destina, obedecido o disposto no art. 13 da Lei nº 11.107/2005 e no art. 33 do Decreto nº 6.017/2007

Art. 3º O Estado poderá celebrar convênios com os consórcios públicos municipais, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Parágrafo único. Para a celebração dos convênios de que trata o *caput* deste artigo, as exigências legais de regularidade aplicar-se-ão ao próprio consórcio público municipal envolvido, e não aos municípios nele consorciados.

Art. 4º Quando o convênio for celebrado com base no art. 116 da Lei nº 8.666/93, os órgãos e entidades estaduais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para os Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos municipais.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Ressalte-se que, consultada de ofício, a Controladoria-Geral do Estado (págs. 34/38 dos autos eletrônicos), sugeriu alterações na proposta original e, nos mesmos moldes dos apontamentos feitos pela PGE e que nortearam a dita ESG, concluindo que:

[...]

[...] o convênio de cooperação não é formalizado como objetivo de repassar recursos financeiros, visa autorizar a gestão associada de serviços públicos.

As obrigações das partes deverão ser regidas pelas cláusulas do contrato de programa.



No que diz respeito às diretrizes para regulamentação por meio de lei estadual, entende-se que a regulamentação deverá, por analogia, balizar-se pelo disposto no inciso XI do *caput* do art. 4º e pelo art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, tendo em vista que o convênio de cooperação é mecanismo alternativo que viabiliza a gestão associada de serviços públicos sem que o Estado integre consórcio público.
[...]

Na CCJ, o voto do Relator foi sobrestado em virtude do pedido de vista exarado pelo Deputado Ivan Naatz, o qual apresentou voto-vista pela inadmissibilidade da matéria (págs. 49/50 dos autos eletrônicos), haja vista tratar-se de projeto de lei meramente autorizativo, todavia, aquele órgão fracionário, na Reunião virtual do dia 30 de junho de 2020, aprovou, por maioria, o Parecer do Deputado Luiz Fernando Vampiro (págs. 44/48 e 51 dos autos eletrônicos).

É o relatório.

II – VOTO

A motivação da propositura em análise, em suma, advém das dificuldades de celebração de parcerias entre os consórcios públicos e o Governo do Estado, devido à ausência de previsão legislativa que torne juridicamente viável a utilização de instrumentos de gestão associada.

A esta Comissão de Finanças e Tributação incumbe analisar o Projeto de Lei sob os seus aspectos financeiro e orçamentário, conforme o disposto no art. 144, II e, especificamente, nos termos do incisos V e IX do art. 73, todos do Rialesc, manifestando-se, portanto, acerca (I) de licitações e contratos da Administração Pública Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Estado; e (II) do controle das despesas públicas, e, ainda, quanto ao mérito da proposição.

Nesse sentido, as conclusões da Controladoria-Geral do Estado, contidas na Informação CGE nº 060/19, de 29 de outubro de 2019, e que, repito,



nortearam, juntamente com o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado, a elaboração da Emenda Substitutiva Global aprovada no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, inferindo que a previsão legislativa, juridicamente viável, para a celebração de parcerias entre os consórcios públicos e o Governo do Estado deveria referir-se a convênios de cooperação, os quais visam autorizar a gestão associada de serviços públicos, sem que haja o objetivo de repassar recursos financeiros.

Aponta, ainda, a CGE, que a norma deve “balizar-se pelo disposto no inciso XI do *caput* do art. 4º e pelo art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, tendo em vista que o convênio de cooperação é mecanismo alternativo que viabiliza a gestão associada de serviços públicos sem que o Estado integre consórcio público”, tais disposições legais preveem:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

[...]

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

- a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
- b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;
- d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;
- e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º O contrato de programa deverá:



I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

§ 6º (Revogado).

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.



§ 8º Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico deverão observar o art. 175 da Constituição Federal, vedada a formalização de novos contratos de programa para esse fim.

[...]

Nesse cenário, não vislumbro óbices em relação aos aspectos a serem observados nesta Comissão acerca de licitações e contratos da Administração Pública, tampouco quanto ao controle das despesas públicas, uma vez que almejada Lei está sendo estruturada dentro das normas que envolvem a espécie e não se vislumbra a geração de despesas ao Erário.

Por fim, tendo em vista o campo temático do objeto em tela, também compete a este Colegiado pronunciar-se acerca do mérito da propositura.

Nessa perspectiva, considero necessária e adequada a instituição de regras visando nortear a celebração de parcerias entre consórcio públicos e o Governo Estadual.

Por todo o exposto, com base nos arts. 73, V e IX, 144, II, 145, caput, parte final, e 209, II, todos do Rialeosc, voto, no âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação pela tramitação processual do Projeto de Lei nº 0357.5/2019 e, no mérito, pela sua **APROVAÇÃO**, nos termos da Emenda Substitutiva Global de págs. 47/48 dos autos eletrônicos.

Sala das Comissões,

Deputado Marcos Vieira
Relator