



PARECER Nº 03 , DE 2015 - DE PLENÁRIO

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 677, de 2015**, que *ratifica o protocolo de intenções firmado entre os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia e Distrito Federal, visando à constituição de consórcio interestadual que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da Região do Brasil Central.*

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada **SANDRA FARAJ**

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o incluso projeto de lei, apresentado pelo Governador do Distrito Federal por meio da Mensagem nº 225/2015-GAG, que **visa ratificar o protocolo** de intenções firmado entre os Estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia e o **Distrito Federal**, visando à constituição de consórcio interestadual que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da Região do Brasil Central.

A proposição visa **admitir o Distrito Federal no referido consórcio**, a fim de promover o desenvolvimento de nossa Capital através da constituição de consórcio interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central. O Fórum de Governadores do "Brasil Central" foi criado durante encontro dos Chefes dos Executivos dos Estados mencionados, por sugestão do Ministro de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Mangabeira Unger, com a finalidade de fortalecer as Unidades Federadas que integram o bloco.

O Projeto de Lei foi distribuído à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e à Comissão de Constituição e Justiça.

Encaminhada a esta Comissão para exame, a proposição não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Ab initio, merece registro que incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, I, do Regimento Interno desta Casa, emitindo parecer de caráter terminativo quanto aos três primeiros aspectos.



Na terceira edição do Fórum de Governadores denominado "Brasil Central", ocorrido na capital do Estado do Tocantins, celebrou-se o Protocolo de Intenções, acostado a Mensagem do Governador, para a criação do Consórcio, o qual será responsável por laborar políticas públicas de atuação do "Brasil Central".

A propositura, esta alicerçada sob os **principais eixos estratégicos de desenvolvimento, quais sejam:** Econômico e Social; Infraestrutura e Logística; Agropecuária; Indústria; Empreendedorismo; Ciência, Tecnologia e Inovação; Educação; Meio Ambiente e Turismo.

Antes de ingressar no exame da proposição, faz-se necessário explicitar algumas peculiaridades inerentes ao regime contratual de convênios, em especial, a celebração de acordos, cuja adequada interpretação esta inserida no art. 116 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

"Art. 116. *Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

§ 1º *A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações. (grifos nossos)*

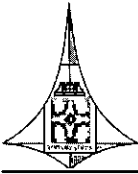
O papel dos convênios no aprofundamento do federalismo de cooperação que a CF/88 estabeleceu no seu art. 23, parágrafo único, foi previsto, quanto competência comum dos entes federativos, que *"leis complementares fixarão normas para cooperação entre União os Estados, tendo em vista equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional"*.

Por sua vez, o art. 241 da Carta Máxima, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece que *"a União, os Estados, Distrito Federal os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos os convênios de cooperação entre os entes federados autorizando gestão associada de serviços públicos, bem como transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal bens essenciais continuidade dos serviços transferidos"*. (grifos nossos)

Nesse contexto, os **convênios/acordos** revelam-se como expressão de um princípio básico da atividade administrativa, **que é a descentralização**.

Conforme lição clássica de Hely Lopes Meirelles¹, *"convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes"*.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 387.



Convênio é acordo, onde os partícipes têm interesses comuns coincidentes. Por outras palavras: no convênio, não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para consecução do objetivo comum, desejado por todos.

Marçal Justen Filho² também se vale dessa distinção, embora agregando aspectos novos:

*"O convênio não se confunde com as contratações administrativas em sentido estrito. Em primeiro lugar, o **convênio é um contrato associativo, de cunho organizacional.** Isso significa que a **prestação realizada por uma das partes não se destina a ser incorporada no patrimônio da outra.** As partes do convênio assumem direitos e obrigações visando à realização de um **fim comum.** Diversamente se passa com a maioria dos contratos administrativos, que apresentam cunho **comutativo**: as partes se valem da contratação para produzir a **transferência entre si da titularidade de bens e interesses.** Essa distinção se relaciona com o posicionamento recíproco entre as partes. **No convênio, as partes não percebem remuneração por sua atuação todos os recursos são aplicados no desempenho de uma atividade de relevância coletiva.**" (grifos nossos)*

Portanto, a proposição em análise, funda-se no fato de que, pela Lei 11.107/05, o consórcio público foi regulamentado e trouxe inovações para a ordem jurídica sob diversos aspectos.

A **Lei 11.107/05**, marco regulatório do art. 241 da CF/88, **estabeleceu a possibilidade de realização tanto de Convênios quanto de Consórcios entre os entes federados**, inovando significativamente ao dotar o consórcio público de personalidade jurídica, o que contribui sobremaneira para a operacionalização de suas atividades, introduzindo, no âmbito da Administração Pública, uma nova figura jurídica.

Neste sentido, merece sobrelevar alguns aspectos, contidos na minuta do referido Protocolo de Intenções, a luz da Lei nº 11.107/05.

Em primeiro lugar, é relevante ressaltar, que o **Acordo de Cooperação (Protocolo de Intenções do Consórcio)**, prevê que a proposição **seja ratificada por meio de lei aprovada por dois terços dos Estados signatários** e por eles publicadas, converter-se-á automaticamente no ato constitutivo do Consórcio Público.

Outro aspecto a ser considerado reside na **natureza jurídica do Consórcio**, que será uma **autarquia**, da espécie associação pública, e que **integrará a administração pública indireta de todos os entes federativos associados.**

² JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Curitiba, Fórum, 2012, p. 422.



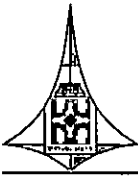
Ao formar uma **associação pública**, estará sendo criada uma nova autarquia. Isto porque a nova redação dada pela lei dos consórcios públicos ao Código Civil acrescentou ao inciso IV, do seu art. 41, que estabelece as **autarquias como pessoas jurídicas de direito público no Brasil**, as associações públicas.

Ora, uma autarquia é considerada como um serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias, para executar atividades típicas da "Administração Pública", que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada, conforme preceitua o art. 5º, da referida Lei.

Noutro giro, prevê o referido protocolo, que o Consórcio terá prazo de duração indeterminado e sede em Brasília, Distrito Federal.

Não escaparam do legislador, elencar os **objetivos** de interesse comum dos partícipes, as finalidades do Consórcio "**Brasil Central**" são tematicamente:

- I – no desenvolvimento econômico e social do Brasil Central, de maneira sustentável e competitiva;*
- II – na agropecuária, o desenvolvimento de políticas para a ampliação da produtividade da pequena e média propriedade, com ênfase no assessoramento técnico, base para a emergência e fortalecimento de uma nova classe média rural;*
- III – na infraestrutura e na logística, o desenvolvimento de projetos de integração para a região e inserções nacional e global, além da definição de ações que possam fomentar as atividades correlatas;*
- IV – na industrialização, a elaboração de políticas que proporcionem a ampliação da produção industrial e promovam a competitividade dos entes federativos associados;*
- V – na educação, o aprimoramento do ensino básico e profissionalizante, de modo a capacitar os estudantes a se adequarem ao mercado de trabalho e corresponderem às exigências de conhecimento sobre tecnologias contemporâneas e vindouras, e a instituição e funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;*
- VI – no empreendedorismo, o fomento de medidas que possibilitem a ampliação da competitividade e o acesso a crédito para o aprimoramento de tecnologias que possam atender as exigências do mercado nacional e internacional;*
- VII – a inovação, o fortalecimento do sistema de ciência e tecnologia, dos serviços avançados e das ações de fomento de seu ecossistema tais como parques tecnológicos, incubadoras, aceleradoras, startups e inserção em redes globais;*
- VIII – no meio ambiente, o aprimoramento do licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região do Brasil Central.*



Para a constituição do Consórcio, além do protocolo de intenções, faz-se necessário convocar uma Assembleia Geral para eleição de um Conselho de Administração, com competências de homologar o ingresso no Consórcio de ente federativo que tenha ratificado o Protocolo de Intenções após dois anos de sua subscrição; decidir sobre a exclusão de qualquer ente federativo do Consórcio, bem como suspender o associado, na forma prevista em seu estatuto; elaborar os estatutos do Consórcio e aprovar as suas alterações e eleger ou destituir o Secretário-Executivo do Conselho de Administração.

Um aspecto relevante a ser tratado no protocolo de intenções – “Brasil Central”, é o **desenvolvimento de suas atividades**, podendo se valer dos seguintes instrumentos:

- I** – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;*
- II** – promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;*
- III** – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação associados, dispensada a licitação nos casos em que a legislação permitir respeitando este protocolo;*
- IV** – Firmar contrato de programa para a prestação de serviços públicos fixados neste protocolo;*
- V** – estabelecer termos de parcerias para a prestação dos serviços públicos fixados neste protocolo;*
- VI** – firmar contratos de gestão e prestação de serviços públicos fixados neste protocolo;*
- VII** – adquirir ou administrar bens para o uso compartilhado dos Entes federados signatários;*
- VIII** – prestar serviços públicos mediante a execução, em estrita conformidade com o estabelecido na regulação, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir o acesso a um serviço público com característica e padrão de qualidade determinados;*
- IX** – prestar serviços, inclusive de assistência técnica, à execução de obras e fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos Entes associados;*
- X** – emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos;*
- XI** – outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou de serviços públicos indicando, de forma específica, o objeto da concessão, da permissão ou da autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor;*
- XII** – contratar operação de crédito, observados os limites e condições estabelecidas na legislação pertinente.*



Ainda, é relevante destacar que **cada um dos entes associados**, deve **aportar inicialmente** recursos financeiros e orçamentários com previsão na lei orçamentária anual de 2016 e nos seus respectivos planos plurianuais, para o funcionamento do consórcio em 2016, de aporte inicial de **R\$ 1.900.000,00 (um milhão e novecentos mil reais)**, além das **contribuições mensais dos membros associativos**, aprovadas pela Assembleia Geral, expressas em contrato de rateio, de acordo com a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e publicados em Resolução pelo Presidente do Consórcio.

Por fim, destaco, que o referido Protocolo de Intenções do Consórcio, prevê que **serão criados empregos comissionados que serão detalhados no Estatuto do Consórcio**, bem como os entes associados poderão ceder servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

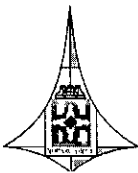
Quanto à **admissibilidade** do **PL nº 677/2015**, restam atendidos o artigo **71, § 1º, inciso IV** e o **art. 100, incisos VI, X e XXIII da Lei Orgânica do Distrito Federal**, que tratam da prerrogativa do Governador do Distrito Federal para a iniciativa de leis complementares e ordinárias, o que afasta qualquer discussão acerca da invasão da iniciativa legislativa privativa do Governador, bem como de celebrar ou autorizar convênios, ajustes ou acordos.

Adicionalmente, encontram-se atendidos os demais **aspectos regimentalmente** vinculados à apreciação desta Comissão, e entende-se que Projeto de Lei em apreço está em pleno alinhamento com os princípios declarados em nossa Lei Orgânica e Constituição Federal, não contrariando qualquer disposição.

A **proposição esta acompanhada do anexo único**, que trata do **"Protocolo de Intenções do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central"**, juntamente com o termo de **"Acordo de Cooperação"** que mensura todos os aspectos legais e formais que cada ente associado deverá observar e que após, sancionado converter-se-á automaticamente no ato constitutivo do Consórcio Público.

No tocante à **constitucionalidade e da juridicidade** a proposição se afigura irretocável, se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio, se harmonia com as normas regimentais desta Casa e **não apresenta vícios sob os prismas da inovação, efetividade, coercitividade e generalidade, bem como se consubstanciam na espécie normativa adequada.**

A proposição está em **consonância com a Lei 11.107/05**, marco regulatório do **art. 241 da CF/88**, que estabeleceu a **possibilidade de realização tanto de Convênios quanto de Consórcios entre os entes federados**, inovando significativamente ao dotar o consórcio público de personalidade jurídica, o que contribui sobremaneira para a operacionalização de suas atividades, introduzindo, no âmbito da Administração Pública, uma nova figura jurídica.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Já o **art. 15, inciso VIII, da Lei Orgânica do DF**, estabelece a **competência** privativa do Distrito Federal para dispor sobre a **celebração de ajustes, consórcios, convênios, acordos** e decisões administrativas com a União, os Estados e os Municípios, para execução de suas leis e serviços.

Nessa linha de entendimento, o **ordenamento jurídico pátrio contempla a possibilidade de uma importante ferramenta de gestão**, que, de forma livre, respeitando as autonomias dos entes associados, por certo em muito poderá contribuir para enfrentamento dos desafios de consolidação do federalismo brasileiro, em especial, da região Centro Oeste.

As regras estão postas, caberá, a partir de agora, que os gestores consigam por em prática esta formulação jurídica, que deve ser encaminhada a partir do diálogo, do espírito de solidariedade presente em nossa Magna Carta, do interesse público, deixando, num plano secundário, outros interesses, especialmente os particulares e aqueles que vedam o alcance da função precípua que se espera de todo governante: **o bem estar coletivo e o melhor alcance dos objetivos que possam redesenhar o quadro social de nosso país, do Distrito Federal e do entorno.**

Como se percebe, o Consórcio "Brasil Central" será incentivado como mecanismo de desenvolvimento econômico e social e certamente se prepara para esta nova realidade que se apresenta, permitindo investimentos em áreas como **desenvolvimento econômico e social, agropecuária, infraestrutura e na logística, industrialização, educação, empreendedorismo, inovação, meio ambiente e vários outros.**

Enfim, a ratificação do Consórcio "Brasil Central", será um valioso instrumento de gestão pública, que se bem utilizado, reúne todas as condições para produzir excelentes resultados, contribuindo para o desejado aprofundamento da cooperação federativa entre as nossas esferas de poder, numa demonstração de amadurecimento institucional:

Ante o exposto e levando em conta os argumentos jurídicos acima delineados, somos, no âmbito desta **Comissão da Constituição e Justiça**, pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 677/15**, na forma de sua redação original.

É o voto.

Sala das Comissões,

DEPUTADO
Presidente

DEPUTADA SANDRA FARAJ
Relatora