

## **PROJETO DE LEI 3884**

Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providência

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

### **TÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

#### **CAPÍTULO I DO OBJETO E DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO**

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

#### **CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES**

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

- I - consórcio público: a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum;
- II - área de atuação do consórcio público: independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:
  - a) dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;
  - b) dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal;
  - c) dos Municípios e dos Estados, quando o consórcio público for constituído por um ou mais Estados e Municípios contíguos a qualquer deles;
  - d) dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios a ele contíguos, e
  - e) dos Municípios, do Distrito Federal e dos Estados, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal, um ou mais Estados e Municípios contíguos a qualquer destes últimos;
- III - protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado mediante lei pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público;
- IV - contrato de consórcio público: ato constitutivo do consórcio público, conferindo-lhe personalidade jurídica de direito público;
- V - reserva: o ato pelo qual ente da Federação não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinados objetivos ou cláusulas de protocolo de intenções para constituição de consórcio público;
- VI - retirada: a saída do ente da Federação de consórcio público, por ato de sua vontade;
- VII - contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes da Federação consorciados comprometem-se a fornecer recursos para a realização de despesas do consórcio público;
- VIII - gestão associada plena de serviços públicos: as atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público,

acompanhadas ou não da sua prestação;

IX - gestão associada parcial de serviços públicos: a que não envolve as atividades de planejamento, regulação, ou fiscalização de serviços públicos;

X - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

XI - regulação: todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação, reajuste e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos;

XII - fiscalização: as atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, exercida pelo titular do serviço público, por entidades de sua administração indireta e pelos usuários, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

XIII - prestação de serviço público: a execução, em estrita conformidade com o estabelecido na regulação, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados;

XIV - serviço público adequado: aquele que, custeado por recursos orçamentários ou por preço público, atende a todas exigências da regulação e à finalidade a que se destina

XV - titular do serviço público: o ente da Federação a quem compete prover o serviço público, especialmente por meio do planejamento, regulação, fiscalização e prestação direta ou indireta.

XVI - contrato de programa: instrumento pelo qual são constituídas e reguladas obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro, ou para com consórcio público, em razão de:

a) prestação de serviços públicos por meio de gestão associada;

b) transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

§ 1º A área de atuação do consórcio público refere-se exclusivamente aos entes da Federação que estejam efetivamente consorciados, dela se excluindo os territórios dos entes a que se tenha aplicado a pena de suspensão ou meramente signatários de protocolo de intenções para a constituição de consórcio público.

§ 2º Para efeito do inciso II do caput deste artigo não se considera contíguo o território de Município contido no de Estado consorciado.

## **TÍTULO II DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

### **Capítulo I DA CONSTITUIÇÃO**

Art. 3º Os objetivos dos consórcios públicos devem se circunscrever:

I - à gestão associada de serviços públicos;

II - à prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e ao fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;

III - ao compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos de gestão, manutenção, informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - à produção de informações ou de estudos técnicos;  
V - à instituição e ao funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;  
VI - à promoção do uso racional dos recursos naturais e à proteção do meio-ambiente;  
VII - ao exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que tenham sido delegadas ou autorizadas;  
VIII - ao apoio e ao fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados, inclusive no que se refere à segurança pública e ao sistema penitenciário;  
IX - à gestão e à proteção de patrimônio paisagístico ou turístico comum;  
X - ao planejamento, à gestão e à administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio;  
XI - ao fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;  
XII - às ações e políticas de desenvolvimento sócio-econômico local e regional; e  
XIII - ao exercício de competências pertencentes aos entes federados nos termos de autorização ou delegação.

§ 1º A autorização ou a delegação de competências prevista no inciso XIII do caput deste artigo, sob pena de nulidade, deverá observar as seguintes condições, exceto quando no âmbito de gestão associada de serviços públicos:

I - a União poderá outorgar ao consórcio público quaisquer de suas competências delegáveis;

II - o Estado somente poderá delegar competência para os consórcios públicos que constituir:

a) com a União, e

b) com Municípios contidos em seu território, mesmo quando o consórcio público também for integrado pela União.

III - os Municípios não poderão delegar competências que exijam execução por instrumento de direito público.

§ 2º Os consórcios públicos poderão 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 por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos somente poderão celebrar parcerias público-privadas, ou outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da parceria, concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender.

§ 4º Pelo consórcio público, ou por entidade a ele vinculada, poderão ser desenvolvidas as ações e os serviços de saúde que correspondam aos entes consorciados, garantido aos usuários o acesso gratuito e obedecido o disposto no art. 10 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Art. 4º A constituição de consórcio público dependerá da celebração de protocolo de intenções subscrito pelos Chefes de Poder Executivo dos entes da Federação interessados.

Art. 5º O protocolo de intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo,

cláusulas que estabeleçam:

I - a denominação do consórcio;

II - a identificação de cada um dos entes signatários;

III - as competências delegadas ao consórcio público, ou cujo exercício a este se autorize;

IV - os critérios para autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer autoridades e demais esferas de governo;

V - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

VI - a autorização para a gestão associada de serviços públicos, caso esta integre os objetivos do consórcio público, explicitando seus termos e condições, especialmente:

a) as competências delegadas ao consórcio público, por cada ente consorciado, especialmente se elas se referem às atividades de planejamento, de regulação, de fiscalização ou de prestação de serviços ou obras, ou somente a algumas delas, e respectivo prazo de delegação;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para outorgar a concessão, permissão ou autorização dos serviços, bem como para licitar e contratar a prestação de serviços ou parcerias públicos-privadas;

d) a exigência de que a prestação de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais aos serviços transferidos, dependerão da celebração de contrato de programa entre o consórcio público e cada titular dos serviços;

e) a forma de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, obrigatoriamente com a demonstração contábil e econômica de cada um dos seus componentes, bem como os critérios gerais a serem observados em sua revisão ou reajuste;

f) o direito de qualquer cidadão ter acesso aos documentos, estudos e planilhas referentes aos serviços, independentemente da demonstração de seu interesse, salvo quando, por prazo certo, forem tidos como sigilosos por decisão adequadamente motivada da assembléia geral;

VII - a indicação da área de atuação do consórcio, bem como a previsão de que ficam vedadas a realização de ações e serviços fora dela, salvo para cooperar com ente da Federação ou com consórcio público, nos termos de específica decisão da assembléia geral;

VIII - o reconhecimento de que, sendo constituído o consórcio público, será ele pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de cada um dos entes da Federação consorciados;

IX - a assembléia geral, como a instância máxima do consórcio público, composta exclusivamente pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, que, para determinados atos, poderão indicar substitutos;

X - as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

XI - como públicas e acessíveis a qualquer do povo as reuniões de todas as instâncias colegiadas do consórcio público, bem como, independentemente da demonstração de interesse, todos os seus atos, procedimentos e contratos;

XII - as hipóteses de suspensão e de exclusão do consórcio público;

XIII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público, inclusive as relativas à transferência de bens ou direitos, e à elaboração e aprovação dos estatutos;

XIV - o número, as formas de provimento e o regime jurídico dos servidores, bem

como os respectivos padrões de remuneração; e os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

§ 1o Somente poderão celebrar contrato de consórcios os entes da Federação com territórios contíguos, bem como o ente cujo território esteja contido no território de qualquer destes primeiros.

§ 2o O requisito de que os territórios sejam contíguos ou estejam contidos uns nos outros será aferido somente no momento da celebração do protocolo de intenções.

§ 3o O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembléia geral, sendo assegurado pelo menos um voto a cada ente consorciado.

§ 4o Salvo as exceções desta Lei e as previstas no contrato de consórcio público, as deliberações da assembléia geral exigirão mais da metade dos votos.

§ 5o Poderão compor os órgãos colegiados do consórcio público, exceto a assembléia geral:

I - entidades representativas da sociedade civil;

II - representantes de somente uma parte dos entes consorciados.

§ 6o Mediante decisão motivada, e por prazo certo, poderá a assembléia geral limitar o acesso a determinados atos, procedimentos, contratos ou reuniões de órgãos colegiados do consórcio aos próprios interessados e a seus advogados, ou a somente a estes.

§ 7o Considerar-se-á representante legal do consórcio a pessoa física que foi eleita presidente da assembléia geral, desde que Chefe de Poder Executivo de ente consorciado.

§ 8o O mandato do representante legal do consórcio público será fixado em um ou mais exercícios financeiros e cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na assembléia geral, hipótese em que será sucedido, na forma que indicarem os estatutos do consórcio público, por quem preencha essa condição.

§ 9o O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial dos signatários.

§ 10. A publicação do protocolo de intenções poderá se dar de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral.

§ 11. É nula a cláusula do protocolo de intenções que estabeleça determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 12. Dentre as hipóteses a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, obrigatoriamente deve constar a de exclusão, após prévia suspensão, do ente consorciado que não consignar, em suas respectivas leis orçamentárias anuais e créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas a serem

assumidas com o contrato de rateio.

Art. 6o O contrato de consórcio público será tido como celebrado quando o protocolo de intenções for ratificado, mediante lei, por todos os entes da Federação que o subscreveram.

§ 1o Os entes subscritores do protocolo de intenções não são obrigados a ratificá-lo; a ratificação pode ser realizada com reservas que, aceitas, implicarão consorciamento parcial ou condicional.

§ 2o Mediante previsão expressa, o contrato de consórcio público poderá ser celebrado apenas por parcela dos signatários do protocolo de intenções, sem prejuízo de que os demais signatários venham a integrá-lo.

§ 3o Caso as leis mencionadas no caput deste artigo prevejam reservas, a admissão no consórcio dependerá da aprovação de cada uma das reservas pela unanimidade dos demais subscritores do protocolo de intenções.

§ 4o Admitir-se-ão somente reservas que digam respeito, em relação ao ente da Federação que as apresentaram, à vigência de cláusula, parágrafo, inciso ou alínea do protocolo de intenções, ou que imponham condições para a vigência de qualquer desses dispositivos.

§ 5o Na hipótese do § 2o deste artigo, se os demais subscritores ratificarem o protocolo de intenções após decorrido mais de dois anos de sua publicação, o ingresso no consórcio público dependerá da aquiescência unânime da assembleia geral, inclusive no que se refere a eventuais reservas, devendo o mesmo procedimento ser utilizado nos pedidos de reingresso.

§ 6o Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da Federação não subscritor do protocolo de intenções.

§ 7o As alterações do contrato de consórcio público, inclusive em razão de reservas admitidas, somente terão eficácia mediante publicação de seus termos por meios iguais ou equivalentes aos adotados para a publicação do protocolo de intenções.

§ 8o Na hipótese de, antes da celebração do protocolo de intenções, o ente da Federação disciplinar por lei a sua participação no consórcio público, o contrato de consórcio público será considerado celebrado independentemente da ratificação prevista no caput deste artigo.

Art. 7o Com a vigência do suficiente número de leis de ratificação do protocolo de intenções, o consórcio público adquirirá a personalidade jurídica de direito público, passando a constituir a administração indireta de cada um dos entes da Federação consorciados.

Parágrafo único. Na hipótese em que todos os entes da Federação subscritores do protocolo de intenções se encontrarem na situação prevista no § 8o do art. 5o desta Lei, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica dependerão exclusivamente da publicação do protocolo de intenções.

Art. 8o O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1o Caso o contrato de consórcio público não disponha em contrário, os estatutos serão elaborados pela assembleia geral, exigida a maioria absoluta de votos para a sua aprovação.

§ 2o Salvo disposição em contrário dos estatutos, a sede do consórcio é a do domicílio de seu representante legal.

§ 3o Os estatutos do consórcio público produzirão seus efeitos mediante publicação.

§ 4o Os entes da Federação consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações do consórcio público.

§ 5o Os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, locais, jornada de trabalho e denominação dos servidores do consórcio público.

Art. 9o A qualidade de consorciado e de subscritor do protocolo de intenções é intransferível, salvo nas hipóteses de criação, fusão, incorporação ou desmembramento que atinjam entes consorciados ou subscritores do protocolo, nas quais os novos entes da Federação serão tidos como automaticamente consorciados ou subscritores.

## **CAPÍTULO II DA GESTÃO**

Art. 10. Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá:

- I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, transferências voluntárias, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- II - celebrar contratos com os entes da Federação consorciados ou entidades de sua administração indireta, sendo dispensada a licitação;
- III - promover desapropriações ou instituir servidões que sejam necessárias ao desempenho de suas finalidades, nos termos de anterior declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social realizada pelo Poder Público.

*Parágrafo único.* O consórcio público só poderá receber ou administrar qualquer recurso econômico ou financeiro mediante os meios previstos no inciso I do caput deste artigo, sendo-lhe vedado contratar operações de crédito e conceder garantias.

Art. 11. As propostas de orçamento e de suas respectivas reformulações orçamentárias serão apreciadas e aprovadas pela assembleia geral do consórcio, mediante procedimento público previsto em seus estatutos.

Art. 12. Aprovada e publicada a proposta de orçamento ou de reformulação orçamentária, será formalizado contrato de rateio.

§ 1o Em cada exercício financeiro, o contrato de rateio será formalizado com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante.

§ 2o A celebração de contrato de rateio depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas, sob pena de responsabilidade civil, administrativa e criminal dos gestores do consórcio público e do

ente da Federação contratante.

§ 3o O prazo de vigência do contrato de rateio não será superior ao de vigência das dotações que o suportam, com exceção dos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual do ente da Federação contratante.

§ 4o Havendo restrição na realização de despesas, de empenhos ou de movimentação financeira, ou qualquer outra derivada das normas de direito financeiro, poderá o ente da Federação consorciado diminuir o valor dos pagamentos previstos no contrato de rateio, desde que comunique ao consórcio público por notificação escrita.

Art. 13. Independentemente de qualquer formalidade, é inexigível a licitação para a celebração de contratos de rateio.

Art. 14. O contrato de rateio será regido pelo direito privado, não se admitindo que venha a custear projeto ou atividade não específicos ou de natureza meramente financeira, especialmente transferências e operações de crédito.

§ 1o Na gestão associada de serviços públicos, os titulares e o consórcio público deverão celebrar contratos de rateio específico para cada um dos serviços, ou dos serviços que técnica e financeiramente se complementem, de forma a garantir a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2o Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 3o As cláusulas do contrato de rateio não poderão conter disposição tendente a afastar, ou dificultar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo ou pela sociedade civil de qualquer dos entes da Federação consorciados.

Art. 15. A execução das receitas e das despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

§ 1o Com o objetivo de permitir o atender aos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma a que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 2o Fica vedado ao consórcio público indicar como realizadas despesas genéricas, bem como transferências ou operações de crédito.

Art. 16. Os entes da Federação integrantes do consórcio público, ou com ele conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 1o Os servidores cedidos permanecerão no seu regime jurídico originário.

§ 2o Na hipótese de o ente consorciado assumir o ônus da cessão do servidor, tais

pagamentos serão contabilizados como créditos hábeis para operar compensação com obrigações previstas no contrato de rateio.

Art. 17. Sem expressa previsão do contrato de consórcio público, são vedados quaisquer pagamentos a servidores em comissão ou aos que foram cedidos ao consórcio.

Art. 18. O representante legal do consórcio público é o ordenador das despesas, incumbindo-lhe o dever de prestar contas nos termos da lei.

### **Capítulo III DA RETIRADA, DA SUSPENSÃO E DA EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO**

Art. 19. Nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado.

Art. 20. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1o Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão do contrato de consórcio público ou do instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2o A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público, inclusive as pendentes de termo ou condição.

§ 3o A retirada de um ente da Federação do consórcio público constituído por apenas dois entes implicará em extinção do consórcio.

Art. 21. Poderá ser excluído do consórcio público o ente que subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades iguais ou, a juízo da maioria da assembléia geral, assemelhadas ou incompatíveis.

§ 1o A decisão que excluir ente da Federação do consórcio exigirá a aprovação da maioria dos entes consorciados, independentemente do número de votos que possuam na assembléia geral.

§ 2o O disposto no caput não se aplica nas hipóteses em que:

- I - não houver coincidência de parte das áreas de atuação dos consórcios;
- II - tenha havido prévia aquiescência da assembléia geral; ou
- III - a subscrição do protocolo de intenções para constituição do outro consórcio tenha se dado há mais de dois anos.

§ 3o Com exceção da hipótese prevista no caput deste artigo, a aplicação da pena de exclusão deverá ser antecedida da suspensão por doze meses, período em que o ente integrante suspenso poderá se reabilitar.

### **CAPÍTULO IV DA ALTERAÇÃO E DA EXTINÇÃO DOS CONTRATOS DE CONSÓRCIO PÚBLICO**

Art. 22. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de

instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

Art. 23. No caso em que o contrato de consórcio público não dispuser de forma diversa, as obrigações e direitos remanescentes serão atribuídos a cada ente consorciado à razão proporcional do quanto tenham contribuído com o consórcio público nos três exercícios financeiros anteriores ao da extinção.

§ 1o Excetuam-se do disposto no caput deste artigo os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público, que serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2o Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 3o Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará a seus órgãos de origem.

### **TÍTULO III DO CONTRATO DE PROGRAMA**

#### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 24. Devem ser disciplinadas por contrato de programa, sob pena de nulidade, as obrigações que ente da Federação, inclusive sua administração indireta, constituir para com outro, ou para com consórcio público, em virtude de prestação de serviços públicos por meio de gestão associada, ou de transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Parágrafo único. Excluem-se do previsto no caput as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

Art. 25. O contrato de programa será celebrado por dispensa de licitação e deverá atender a todas as exigências de planejamento, regulação e fiscalização fixadas ou que venham a ser fixadas pelo titular dos serviços ou pelo consórcio público.

Art. 26. O contrato de programa somente produzirá efeitos quando em vigor contrato de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

Art. 27. Mediante previsão do contrato de consórcio público ou do convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por determinadas entidades que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação interessados.

#### **CAPÍTULO II DAS CLÁUSULAS NECESSÁRIAS**

Art. 28. Os contratos de programa deverão atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, sob pena de nulidade, conter cláusulas que estabeleçam:

- I - os serviços objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- II - o prazo de vigência, que deverá ser justificado pelos parâmetros de economicidade e amortização de investimentos;
- III - a plena obediência ao estabelecido nos instrumentos legais e administrativos de regulação em vigor ou que venham a ser editados;
- IV - os aspectos gerais da fiscalização dos serviços, a qual deverá ser exercida diretamente pelo titular dos serviços ou por pessoa de direito público que integre a sua administração indireta, inclusive consórcio público;
- V - a indicação das obras a serem executadas, o orçamento estimativo de cada uma delas e os prazos a serem cumpridos;
- VI - a exigência de publicação de demonstrações financeiras periódicas, no mínimo quadrimestrais, e específicas no que se refere a cada um dos serviços e obras objeto da gestão associada;
- VII - a obrigação do contratado de zelar pela integridade dos bens vinculados aos serviços públicos objeto da gestão associada;
- VIII - os bens e direitos reversíveis, que deverão abranger todos os entregues pelo titular do serviço, bem como aqueles originados de investimentos amortizados ou a serem amortizados pelas receitas emergentes da prestação dos serviços;
- IX - a exigência de anuência do titular do serviço público a qualquer alienação ou negócio jurídico que tenha por objeto bens reversíveis ou essenciais à prestação dos serviços, inclusive os que impliquem a sua modificação;
- X - o reconhecimento de o titular dos serviços de entrar imediatamente na posse e propriedade dos bens vinculados aos serviços, por ocasião da extinção;
- XI - os casos de extinção;
- XII - o modo, o prazo e a periodicidade para fornecimento de dados e informações;
- XIII - o acesso a documentos e arquivos, inclusive sua transferência, na hipótese de extinção do contrato;
- XIV - o valor das obras, bem como das tarifas e outros preços públicos, com a demonstração contábil e econômica de cada um dos seus componentes, e os critérios gerais a serem observados em sua revisão ou reajuste;
- XV - a obrigação de o contratado, pelo menos ao início e ao final da gestão associada, elaborar relatório de passivo ambiental;
- XVI - as penalidades a que fica sujeito o contratado em caso de não-cumprimento, ou do cumprimento defeituoso, do estabelecido ou do que vier a ser estabelecido na regulação;
- XVII - a responsabilidade do titular dos serviços de declarar de utilidade ou necessidade pública, ou arguir urgência, nas desapropriações ou servidões necessárias aos serviços;
- XVIII - a autorização para que, havendo declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social, o contratado promova desapropriações ou institua servidões.
- XIX - no caso de gestão associada parcial de serviços públicos:
  - a) previsão de que as tarifas e outros preços públicos serão fixados pelo titular dos serviços, diretamente ou por entidades de sua administração indireta, nelas incluído o consórcio público que integre ou venha a integrar;
  - b) possibilidade do titular dos serviços intervir e tomar medidas para garantir a continuidade e a preservação dos serviços ou obras por meio de decisão administrativa motivada, exarada independentemente de específica autorização legislativa ou do pagamento de prévia indenização;
- XX - no caso de ser objeto a transferência total ou parcial de encargos, serviços,

pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços:

- a) os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;
- b) as penalidades nos casos de inadimplência em relação aos encargos transferidos;
- c) o momento da transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;
- d) a indicação de quem arcará com o ônus do pessoal transferido;
- e) a previsão expressa de que o pessoal transferido será recebido a título de mera cessão, permanecendo íntegro o vínculo originário, e que, caso não haja desligamento, é garantido o seu retorno à entidade de origem;
- f) a identificação dos bens que terão apenas sua gestão e administração transferidas e os que serão efetivamente alienados ao contratado;
- g) o levantamento e avaliação dos bens transferidos, antes de sua entrega e por ocasião, se for o caso, de sua reversão.

Parágrafo único. O titular dos serviços poderá alienar onerosamente bens ou direitos por meio de contrato de programa, caso em que a alienação será admitida apenas no valor necessário para adimplir com as obrigações atuais ou futuras decorrentes de operações de crédito anteriormente contratadas pelo titular e cujos recursos foram aplicados nos serviços transferidos.

#### **TÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 29. A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Art. 30. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Art. 31. Somente poderão utilizar a denominação "consórcio público" as associações de entes da Federação constituídas nos termos desta Lei.

Art. 32. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

Art. 33. São nulos os contratos de consórcio, convênios de cooperação, contratos de programa ou instrumentos congêneres celebrados em desacordo com o disposto nesta Lei.

Art. 34. O inciso IV do art. 41 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

"IV - as autarquias, inclusive as associações públicas." (NR)

Art. 35. O caput do art. 5o da Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"V - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei;  
VI - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 36. O art. 10 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"XIV - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei;  
XV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (NR)"

Art. 37. Os arts. 9o e 10 da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9o

8 - autorizar gestão associada de serviços públicos ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei."  
(NR)

"Art. 10.

13 - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 38. O caput do art. 1o do Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"XXIV - autorizar gestão associada de serviços públicos, ou celebrar contrato ou outro instrumento que a tenha por objeto, sem observar as formalidades previstas na lei;  
XXV - celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Art. 39. Os arts. 23, 24, 26, 89 e 112 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23.

§ 8o No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até três entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (NR)"

"Art. 24.

XXV - na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II deste artigo serão vinte por cento para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o deverão ser comunicados, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para a eficácia dos atos.

" (NR)

"Art. 89.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que:

I - aprovar ou subscrever protocolo de intenções para a constituição de consórcio público que não observe as formalidades previstas na lei;

II - celebrar contrato, ou instrumento congêneres, que tenha por objeto a gestão associada de serviços públicos sem obedecer as formalidades previstas na lei;

III - tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público." (NR)

"Art. 112.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por entes consorciados.

§ 2º Fica facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Art. 40. O Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

"Autorização de gestão associada de serviços públicos sem respaldo legal

Art. 328. A. Autorizar gestão associada de serviços públicos sem observar as formalidades previstas na legislação.

Pena – detenção de três a cinco anos, e multa .

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da autorização ilegal para a prestação de serviços públicos por gestão associada." (NR)

"Celebração irregular de contrato de rateio de consórcio público

Art. 359-I. Celebrar contrato de rateio de consórcio público sem prévia e suficiente previsão de recursos orçamentários.

Pena – reclusão, de um a dois anos." (NR)

"Recusa ou prestação defeituosa de contas de consórcio público

Art. 359-J. Recusa do gestor do consórcio público em prestar contas, ao ente consorciado dos recursos entregues por contrato de rateio.

Pena – reclusão, de dois a quatro anos.

Parágrafo único. Na mesma pena incide o gestor de consórcio público que preste contas de forma a não permitir que o valor das despesas executadas com os recursos entregues por meio de contrato de rateio sejam consolidadas nas contas do ente da Federação consorciado, inclusive para demonstrar o cumprimento das obrigações previstas na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000." (NR)

Art. 41. O art. 10 da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 10. Aplica-se às autarquias, consórcios públicos e fundações públicas o disposto nos arts. 188 e 475, caput, e no seu inciso II, do Código de Processo Civil." (NR)

## **TÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 42. As associações civis de entes da Federação que tenham sido inscritas no registro civil até a data de promulgação desta Lei poderão ser convertidas em consórcios públicos.

§ 1º Fica autorizada a alteração dos estatutos da associação civil, obedecidos os seus termos, para que dela se excluam associados com o objetivo de que os remanescentes

convertam-na em consórcio público.

§ 2o A conversão prevista no caput será admitida desde que observado o seguinte procedimento:

I - celebração de contrato de consórcio público, antecedida de elaboração de protocolo de intenções, bem como a sua ratificação mediante lei dos entes que se consorciarão, dentre os quais deverão constar, obrigatoriamente, todos os associados da associação civil a ser convertida;

II - a inscrição do contrato de consórcio público no registro civil, que será tido como instrumento de conversão da associação civil de direito privado em consórcio público, sendo por este sucedida em todos os direitos e obrigações.

§ 3o O pessoal admitido pela associação anterior, sem concurso público de provas ou de provas e títulos, terá o seu vínculo com o consórcio extinto quando decorridos cento e oitenta dias da inscrição no registro civil do ato de conversão em consórcio público.

§ 4o Os contratos celebrados pela associação civil antes da data de promulgação desta Lei permanecerão em vigor, passando a ser regidos, no que couber, pela Lei no 8.666, de 1993.

§ 5o A conversão somente será admitida se houver a apresentação do contrato de consórcio público para sua inscrição no registro civil em até dois anos da data de publicação desta Lei.

Art. 43. O caput do art. 11 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"IV - o contrato de consórcio público, quando instrumento de conversão de associação civil formada exclusivamente por entes da Federação." (NR)

Art. 44. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

Art. 45. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

E.M. nº 18

Em 25 de junho de 2004.

**Excelentíssimo Senhor Presidente da República,**

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei, que tem por objetivo instituir normas gerais de contratos para constituição de consórcios públicos e de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

O art. 241 da Constituição da República, com a redação que lhe deu a Emenda no 19, de 1998, estabelece que os entes federativos disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

O dispositivo constitucional citado possibilita a criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e de pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Instrumentos com tal característica são de fundamental importância para a efetividade da Federação brasileira, constituída por três esferas autônomas de governo. Até o momento, no entanto, esses mecanismos e instrumentos permanecem sem regramento legal, o que resulta na ausência ou precariedade das formas de cooperação e coordenação entre os governos.

A proposta ora apresentada foi elaborada a partir de três preocupações fundamentais. A primeira delas, que pode ser definida como responsabilidade de Estado, extrapolando, portanto, um governo ou um mandato, é a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo.

A segunda preocupação responde à carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios. Ao se constituírem como instrumento viabilizador de ações cooperadas e coordenadas entre os entes federativos, os consórcios públicos abrem a possibilidade de ampliar o alcance e aumentar a efetividade das políticas e da aplicação de recursos públicos. Para o Governo Federal, portanto, a criação e funcionamento de consórcios públicos têm a capacidade de alavancar, por meio da maior racionalidade da execução cooperada, o impacto de diferentes políticas públicas – saúde, saneamento, geração de renda, infra-estrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados.

Uma terceira preocupação, apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo.

Portanto, os objetivos a serem alcançados com a aprovação da proposta anexa são: 1) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; 2) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; 3) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e 4) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado.

Para atender aos fins a que se destina, a figura institucional dos consórcios públicos, tal como desenhada na proposta ora apresentada, tem como características o respeito à autonomia e às competências federativas, às diversas escalas de atuação territorial e aos instrumentos de participação e controle social. São, ainda, elementos do anteprojeto a obediência às regras de gestão pública e aos esforços de

responsabilidade fiscal; a flexibilidade na organização e a universalidade, possibilitando que o instrumento seja utilizado para diferentes serviços e políticas públicas e para múltiplos objetivos.

O texto submetido à apreciação de Vossa Excelência foi elaborado a partir de ampla consulta a diferentes especialistas das áreas jurídica, de políticas urbanas, de políticas sociais, de desenvolvimento local/regional, dentre outras, e interessados no tema. Foram considerados, ainda, o direito federativo comparado e a experiência internacional, assim como a jurisprudência em torno do assunto. A minuta de anteprojeto, fruto do trabalho do Grupo de Trabalho Interministerial constituído pela Portaria no 1.391, de 28 de agosto de 2003, da Casa Civil da Presidência da República, e composto por representantes de diferentes Ministérios que têm interface com o tema, foi então encaminhada, para considerações e sugestões, aos governadores de Estado, aos prefeitos de capitais, aos gestores dos consórcios hoje em operação e às entidades nacionais de representação do conjunto de prefeitos.

Assim, é possível afirmar que o texto em anexo representa um grande consenso em torno dos diferentes aspectos que compõem a regulamentação dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços. A principal inovação do projeto, saudada pelos governadores, prefeitos e demais interessados, é o entendimento dos consórcios públicos como instrumento para gestão cooperada entre entes federados, e não só entre Municípios, como é a visão tradicional.

Além disto, foram ainda incorporados elementos constantes de diversos projetos de lei em trâmite nas Casas Legislativas, o que evidencia a preocupação que o tema suscita entre os representantes dos cidadãos e dos Estados. Pode-se citar, entre os dispositivos presentes em algumas das proposições e que foram utilizados como referência no anteprojeto de lei em anexo, os seguintes: a utilização e valorização da figura jurídica do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição; o reforço da função de planejamento do setor público, principalmente nas atividades de desenvolvimento regional e de prestação de serviços públicos; a plena capacidade contratual e convenial dos consórcios públicos; o respeito às normas de direito público relacionadas às compras; a gestão do consórcio público por órgão colegiado; a exigência de lei específica para disciplinar os aspectos fundamentais do consórcio que se cria; as regras de retirada e de dissolução do consórcio; as regras de orçamento; as regras de responsabilidade solidária; as regras de prestação de contas aos Tribunais de Contas competentes; a previsão de gestão associada de serviços públicos; a competência de regulação de serviços públicos pelos consórcios públicos; a possibilidade de repasse de recursos pela União; a responsabilização dos agentes públicos que desrespeitarem determinação de planejamento dos serviços, dentre outros.

A proposta está dividida em quatro títulos: I - Das Disposições Preliminares, contendo objeto, âmbito de aplicação e definições; II - Dos Consórcios Públicos, regulando sua constituição e gestão administrativa e financeira; da retirada, suspensão e exclusão de ente consorciado e da alteração e extinção dos contratos de consórcio público; III - Do Contrato de Programa, contendo disposições preliminares e cláusulas necessárias; IV - Das Disposições Gerais, contendo alterações de outras normas e, finalmente, o Título V – Das Disposições Finais e Transitórias.

Considerando que a regulamentação dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços pode ser um instrumento poderoso para o enfrentamento da nova agenda federativa, em especial a agenda das cidades e do desenvolvimento econômico e social

e, ainda, considerando que uma nova geração de prefeitos assumirá o poder no início do ano de 2005, a tramitação do projeto em anexo em regime de urgência constitucional e o firme apoio do Congresso Nacional para sua aprovação, seguramente trarão ganhos para nosso País.

Respeitosamente,

**JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA JOSÉ ALDO REBELO FIGUEIREDO**

*Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Ministro de Estado Chefe da  
Presidência da República Secretaria de Coordenação Política e  
Assuntos Institucionais*

**HUMBERTO SÉRGIO COSTA LIMA CIRO FERREIRA GOMES**

*Ministro de Estado da Saúde Ministro de Estado da Integração Nacional*

**OLÍVIO DUTRA ANTÔNIO PALOCCI**

*Ministro de Estado das Cidades Ministro de Estado da Fazenda*