

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 50-A /20223 CJLEG
PROTOCOLO: 1074/2023
DATA ENTRADA: 21 de Março de 2023
PROJETO DE LEI Nº 9.500 de 2023

Ementa: Dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções para a celebração de contrato de consórcio público

1. Relatório

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado ao relator da Comissão de Legislação e Redação de Leis, acerca de projeto que dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções para a celebração de contrato de consórcio público, de autoria do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto. Segundo justificativa anexa ao presente:

“Com o advento da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, surgiu a possibilidade dos entes da Federação consorciarem-se com a finalidade de realizar objetivos comuns nas mais diversas áreas.

Consoante noção cediça, as soluções consorciadas ou compartilhadas, envolvendo a união de esforços de dois ou mais municípios em torno do equacionamento dos problemas relacionados a temas de interesse comum são mais poderosas. Quando isso efetivamente ocorre, a tendência natural é uma significativa diminuição de custos para todos os envolvidos!

Ainda sobre o assunto, o art. 241 da Constituição da República, aliado à Lei Federal nº 11.107/2005 e ao Decreto Federal nº 6.017/2007 regulamentam a constituição dos consórcios públicos.



Ressalte-se, ainda, que recursos específicos da União são priorizados, por força de lei, aos municípios que adotam soluções consorciadas intermunicipais, na gestão dos resíduos sólidos (art. 18, § 1º, da Lei nº 12.305/2010).

Assim, a intenção de aumentar as ofertas de serviços de realização de objetivos de interesse comum, visando à promoção e o desenvolvimento político, administrativo, econômico, social e ambiental dos municípios e da região, estamos criando a oportunidade de aderir ao Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras - CONIAPE, juntamente com outros municípios.

Importante observar que, através do Consórcio, o Município terá a possibilidade de proporcionar a sua população um conjunto de soluções integradas, compartilhadas e solidárias de forma a melhorar os serviços, otimizando os recursos nos setores sociais, econômicos, de infraestrutura, institucionais, notadamente: educação, saúde, trabalho e ação social, habitação, saneamento básico, agricultura, indústria, comércio, turismo, abastecimento, transporte, comunicação, meio ambiente e segurança pública.

Assim sendo, o CONIAPE já instituiu cinco núcleos de gestão associada, quais sejam Núcleo Intermunicipal de Saúde - NIS, o Núcleo Intermunicipal de Engenharia, Saneamento Básico e Meio Ambiente - NIESMA, o Núcleo Intermunicipal de Iluminação Pública - NIIP, o Núcleo Intermunicipal de Educação e Desenvolvimento Institucional - NIEDI e o Núcleo Intermunicipal de Projetos e Investimentos - NIP, para auxiliar os municípios consorciados a gerir as suas atividades pertinentes, de modo a reduzir custos e fomentar incentivos.

Importante registrar, ainda, que esta união consorcial dos municípios fortalece regionalmente a base política dos entes consorciados na busca de apoio para os projetos junto aos outros entes da federação.

Assim sendo, bom é dizer que o Consórcio proposto atende ao disposto na Lei Federal nº 11.107, 06 de abril de 2005, bem como atende a toda a legislação pertinente e que há necessidade de ampliação para soluções comuns entre os municípios.

Segue anexa a essa justificativa, o protocolo de intenções do CONIAPE.

Oportuno destacar que, em virtude da ausência de contrato deste Município a Programas existentes no CONIAPE e a consequente impossibilidade de previsão de



custos, o presente projeto de lei não se fará acompanhar do impacto orçamentário e financeiro, bem como, pelo fato, de já existir previsão orçamentária de contribuição.

Diante do exposto, e certo da importância do projeto de lei em testilha, solicito que este seja apreciado por essa Casa Legislativa, e, na oportunidade, reitero os meus protestos de admiração e apreço aos dignos componentes dessa Câmara Municipal.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o Chefe do Executivo articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

A via eleita, projeto de lei, atende também aos ditames legais, visto que a competência de Lei Ordinária é residual, nos termos constitucionais.

Quanto à competência, vê-se que não se trata de matéria de competência exclusiva da União ou dos Estados membros, sendo matéria afeita ao interesse local e dentro dos limites estabelecidos no Art. 30 e incisos da CRFB/88.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Em se tratando de projeto de Lei enviado pelo Poder Executivo, o qual versa acerca de matéria de direito financeiro, **ainda que não acompanhado de impacto orçamentário e financeiro, visto o município ainda não fazer parte do consórcio,** temos que a Câmara aplicará o quórum qualificado de dois terços Vereadores, nos termos do art. 36, §2º da Lei Orgânica, *in verbis*:

§ 2º - As **leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza,** assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, **o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara.** (Emenda organizacional nº 06/1998).

Entendimento corroborado pelo Regimento Interno da Câmara:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza,** alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Após aprovado, segue para a sanção ou veto, nos termos regimentais¹.

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

A proposição em questão tem o objetivo de **ratificar o protocolo de intenções** firmado entre Municípios brasileiros, com a finalidade de celebrar o contrato de consórcio público.

Quanto à competência, a proposição está em acordo com o disposto no art. 61, §1º, da CF/88, que estabelece a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis por simetria aos demais entes federados, entre eles o Município de Caruaru, bem como art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município, *verbis ad verbum*:

Art. 19, §1º - É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

VI - Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.
(Emenda Organizacional nº 09/2003)

Ademais, a Lei Orgânica do Município estabelece que o Município disciplinará por lei os **consórcios públicos e convênios** de cooperação entre os entes federados, estabelecendo que a **constituição dos consórcios municipais dependerá de autorização legislativa**, vejamos:

Art. 67 - A administração pública direta, indireta e fundacional de quaisquer dos poderes do Município, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constantes do artigo 37, da Constituição Federal, além dos seguintes:

(...)

§ 2 - O Município disciplinará, **por lei, os consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizada 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.



Art. 72 - O Município poderá realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a União ou entidade particular **ou através de consórcios com outros municípios.**

Parágrafo Único - A constituição de consórcios municipais **dependerá de autorização legislativa.**

Dessa forma, **a iniciativa para propositura do projeto de lei em tela é do Chefe do Poder Executivo, dentro da competência do Município**, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República.

Quanto à formalização, insurge afirmar que o Projeto de Lei se encontra dentro dos ditames legais, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e o Decreto Federal nº 6.017/2017.

A Lei Federal nº 11.107/2005 estabelece que consórcio público será constituído por contrato cuja celebração **dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções, que será ratificando mediante lei, bem como estabelece cláusulas necessárias a serem cumpridas**, vejamos:

Art. 3º O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração **dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.**

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

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

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

VII – a previsão de que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

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

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja 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.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembleia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;



II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º **O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.** (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019).

Cumpre informar que as disposições no art. 4º e seguintes estão devidamente estabelecidas da referida propositura em análise, tudo em conformidade com a lei.

Quanto aos custos do referido projeto, o autor aborda em sua justificativa que não é possível uma previsão de custos, desta forma, o projeto não vem acompanhado de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como também, pelo fato de já existir previsão orçamentária de contribuição.

Sendo assim, o referido projeto de lei está aplicando de forma integral o que dispõe as leis e regulamentos, com isso, não há óbice legal para a propositura e nem para a negativa de sua aprovação, tendo em vista que há respaldo legal.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou as necessidades de sugestão destas ao relator(a).

7. CONCLUSÃO



Desta forma, como se trata de uma ratificação para consórcio público no qual se exige autorização legislativa e que, dentro do que dispõe a legislação nacional sobre o tema, opina **pela legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei nº 9.500/2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 29 de março de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO PÚBLICO

|MAT. 740-1- CJL

JHENNYFER VITÓRIA FERREIRA BENTO

ESTAGIARIA DE DIREITO – CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL