



## 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 voto, nos termos regimentais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **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:

(...)

**§ 2º** - 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 assembléia 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 assembléia 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 Legisaltiva também não observou a 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