



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº 15/2019

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 23/2019 QUE RATIFICA O PROTOCOLO DE INTENÇÕES FIRMADO ENTRE OS MUNICÍPIOS DA AMNAP PARA A CRIAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DA AMNAP (CIM-AMNAP) E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR DA PROPOSIÇÃO: CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

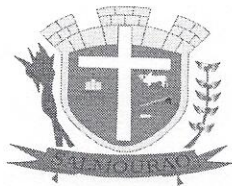
ASSUNTO: ANÁLISE SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA.

I - DO RELATÓRIO

Foi solicitado à Procuradoria Jurídica desta egrégia Casa de Leis a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei nº 23/2019, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que *"Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Municípios da AMNAP para a criação do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da AMNAP (CIM-AMNAP) e dá outras providências."*

Cumprе destacar, em parte, o ofício nº 241/2019 encaminhado à esta Casa de Leis pelo Poder Executivo: *"Inicialmente o objetivo é estruturar um consórcio extremamente fortalecido na área da saúde, substituindo os 03 (três) consórcios de saúde existentes na Alta Paulista tendo como objetivo uma considerável melhoria e pleno atendimento a toda população dos Municípios consorciados, sendo que isso poderá ocorrer não só na área da saúde, mas em outros segmentos de interesse comum dos participantes, visando a melhoria da qualidade de vida de toda população. Explicitamos ainda, que as despesas operacionais com o novo consórcio não onerarão os cofres públicos de forma significativa em relação ao que hoje se gasta, possibilitando em contrapartida maiores resultados do que os obtidos atualmente."*

1



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Outrossim, o Chefe do Poder Executivo apresenta justificativa ao presente projeto de lei onde informa o seguinte: *"Na Região da Nova Alta Paulista existem 3 (três) consórcios de saúde, a intenção é extingui-los, substituindo-os pelo consórcio ora criado que atenderá os municípios consorciados não só na área de saúde, mas também em outras áreas de interesse comum dos municípios."* Por último, o autor do projeto de lei informa que *"as despesas operacionais com o novo consórcio não onerarão os cofres públicos de forma significativa em relação ao que hoje se gasta com os referidos consórcios e com a Associação de Municípios, possibilitando em contrapartida maiores resultados do que os obtidos até então."*

O projeto de lei em análise veio acompanhado de cópia da minuta – sem assinatura – que se refere ao "protocolo de intenções" para a constituição do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da AMNAP – CIM – AMNAP. É o sucinto relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que a presente manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no processo legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos.

Impende salientar que a emissão deste parecer não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada na matéria, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA PARA LEGISLAR

No que se refere à competência legislante do Município, o presente projeto está amparado pelos artigos 6º, I, da Lei Orgânica do Município, e 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local. Outrossim, o legislador constituinte, conforme preconiza o artigo 241 da Constituição Federal, prevê que os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos entre os entes federados.

Por outro lado, no que diz respeito a iniciativa legislativa, o artigo 38, inciso III, da Lei Orgânica Municipal dispõe ser iniciativa exclusiva do Prefeito as leis sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública. Do



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

mesmo modo, conforme dispõe o artigo 26, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município, compete a Câmara Municipal autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios.

Assim, sob o aspecto da competência e iniciativa, o projeto em análise harmoniza-se aos ditames legais.

DAS CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

No ordenamento jurídico pátrio o consórcio público tem como base o artigo 241 da Constituição Federal:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando 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.

Nesse passo, em consonância com a vontade do legislador constituinte, foram editados a Lei Federal nº 11.107/2005 e o Decreto Lei nº 6.017/2007, que dispõem sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos.

Impende transcrever abaixo a definição de "consórcio público" trazida pelo ilustre e saudoso jurista Hely Lopes Meirelles: *"Consórcios públicos são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos. Trata-se de gestão associada ou cooperação associativa de entes federativos, para a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos – que cada um deles, isoladamente, não teria-, para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos."* (DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO; Hely Lopes Meirelles; 16ª Edição; Malheiros Editores; ano 2008; páginas 433/434).

O artigo 1º da Lei Federal nº 11.107/2005 dispõe que o consórcio público é para a realização de objetivos e interesses comum entre os entes federados. Isso significa que, embora os participantes tenham direitos e obrigações, não estão em posições opostas, conforme se verifica nos verdadeiros contratos, mas sim em posições colaterais, em que todos buscam atingir objetivos comuns. Assim, cumpre transcrever trecho da obra jurídica de José Carvalho Filho, onde delimita o objeto do consórcio público: *"O objeto dos consórcios públicos, como já assinalado, se concentra na realização de atividades*



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

*e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas (art. 1º). Cuida-se, em última instância, de profícuo instrumento do federalismo cooperativo, através do qual os entes estatais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros constitucionais. **De fato, há determinados serviços públicos que, por sua natureza ou extensão territorial, demandam a presença de mais de uma pessoa pública para que sejam efetivamente executados. É para tal situação que servem os consórcios públicos.*** (MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO I José dos Santos Carvalho Filho.- 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.- São Paulo :Atlas, 2014, pág. 230).

A celebração do contrato de consórcio público resulta na instituição de uma nova pessoa jurídica, com personalidade distinta da personalidade das entidades consorciadas. O artigo 1º, §1º, da Lei Federal nº 11.107/2005 dispõe que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

A constituição do consórcio público deve ser por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções – sendo um contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público-, devidamente publicado na imprensa oficial e ratificado, mediante lei de cada um dos entes contratantes, isso conforme prevê o artigo 5º da Lei Federal nº 11.107/2005, em sintonia ao que dispõe o artigo 26, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município. Sem a ratificação acima é nula a participação do ente federado.

A organização e o funcionamento dos consórcios, no entanto, serão regidos pela legislação reguladora das associações civis, prevalecendo, no caso de colisão, a disciplina da Lei nº 11.107/2005 conforme prevê o artigo 15 da referida lei. A estrutura do consórcio e o funcionamento específico dos órgãos que o integram serão previstos no respectivo estatuto. Em virtude de sua especificidade, gerando a associação de vários entes públicos, o consórcio público, quando assumir a forma de associação pública, caso em que terá personalidade jurídica de direito público, integrará a Administração Indireta das pessoas federativas consorciadas, conforme expresso no artigo 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005.

Por outro lado, é importante destacar que os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio, o qual deve ser formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam. Obviamente, a execução das receitas e despesas do consórcio público está sujeita à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio, conforme previsto no artigo 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005.

DO PROJETO DE LEI E SEU OBJETO (PROTOCOLO DE INTENÇÕES)

Conforme expresso no artigo 1º do projeto de lei em análise, a proposição legislativa tem como objetivo principal a ratificação do protocolo de intenções firmado entre os Municípios da AMNAP para criação de consórcio público. O parágrafo único do projeto dispõe que o Consórcio será formado pelos Municípios integrantes da AMNAP que ratificarem o protocolo de intenções.

O artigo 4º da Lei Federal nº 11.107/2005 traz rol taxativo de cláusulas necessárias do protocolo de intenções, e, no caso em análise se verifica que estão presentes, conforme demonstrado abaixo.

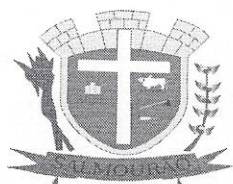
Conforme se observa das cláusulas terceira, quarta e quinta do "Protocolo de Intenções", há previsão no que diz respeito a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio, conforme determina o artigo 4º, inciso I, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A cláusula primeira do "Protocolo de Intenções" traz a identificação dos entes da Federação consorciados, conforme determina o artigo 4º, inciso II, da Lei Federal nº 11.107/2005. A cláusula quarta, §2º, indica a área de atuação do consórcio, conforme exige o artigo 4º, inciso III, da Lei Federal nº 11.107/2005.

Do mesmo modo, a cláusula terceira dispõe que o Consórcio Público será constituído sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público, atendendo ao que determina artigo 4º, inciso IV, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A cláusula décima primeira, §2º, prevê os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo, atendendo o que determina artigo 4º, inciso V, da Lei Federal nº 11.107/2005.

Verifica-se que a cláusula décima prevê as normas de convocação e funcionamento da assembléia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público, outrossim, prevê que a assembléia geral é a instância máxima do consórcio público e o número



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

de votos para as suas deliberações e a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público, conforme determina o artigo 4º, inciso VI, VII e VIII, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A cláusula décima sétima prevê 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, atendendo ao que determina artigo 4º, inciso IX, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A cláusula vigésima segunda prevê as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria, conforme determina o artigo 4º, inciso X, da Lei Federal nº 11.107/2005.

No mesmo passo, a cláusula vigésima primeira prevê autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público, os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados, a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; atendendo ao que determina artigo 4º, inciso XI, da Lei Federal nº 11.107/2005.

A cláusula vigésima oitava prevê o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público, atendendo ao que determina artigo 4º, inciso XII, da Lei Federal nº 11.107/2005

Observa-se que o projeto de lei em questão apenas ratifica, sem reservas, a participação do Município de Salmourão no referido Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da AMNAP, não fazendo previsão do quanto a inserção deste consorcio onerará o orçamento vigente e os orçamentos dos próximos anos. Deste modo, é sabido que para o Município colocar em execução e proceder ao pagamento das despesas relativas ao consórcio terá necessariamente que encaminhar projeto de lei abrindo crédito especial, anulando dotações já constantes do orçamento vigente

Por último, no que diz respeito ao mérito do presente projeto de lei, ou seja, sobre a necessidade do Município de Salmourão integrar o referido consórcio e o respectivo interesse público, salienta-se que tal análise e decisão compete exclusivamente aos nobres vereadores, a quem é função precípua.

6



Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

DA NECESSIDADE DE PARECERES DE TODAS AS COMISSÕES PERMANENTES

Conforme se verifica do Protocolo de Intenções, o consórcio público terá como finalidade atender os Municípios integrantes do consórcio, nas seguintes áreas melhoria da infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, desenvolvimento urbano, gestão ambiental, saúde, educação, cultura, esportes, assistência, inclusão social, segurança pública, fortalecimento institucional, turismo, dentre outras finalidades.

Com isso, diante da ampla abrangência do referido consórcio, a proposição deverá ser submetida ao crivo de todas as Comissões Permanentes desta Casa de Leis, a seguir descritas: Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação, de Orçamento, Finanças e Contabilidade, de Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo, Saúde, Educação, Cultura, Lazer, Turismo, Obras e Serviços Públicos, conforme artigo 76 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a proposição deverá ser votada em turno único de discussão e votação.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria Jurídica opina pela POSSIBILIDADE JURÍDICA da tramitação do Projeto de Lei nº 23/2019, pois revestida de legalidade no que concerne a competência (artigos 6º, I, e 97 da Lei Orgânica do Município, e artigos 30, inciso I, e 241 da Constituição Federal) e iniciativa legislativa (artigos 26, inciso XIV, e 38, inciso III, da Lei Orgânica Municipal).

Salmourão/SP, 06 de novembro de 2019.


ANDRÉ HERNANDES DE BRITO
PROCURADOR JURÍDICO - OAB/SP nº 312.818