



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 519/2021

PARECER JURÍDICO

PARTE INTERESSADA: Poder Executivo Municipal

Assunto: Proposição de Projeto de Lei Complementar nº 11 de 09/08/2021

EMENTA: - Autoriza o município de Marataízes a participar do Consócio Público da Região Polo Sul – CIM e a criar pessoa jurídica, e dá outras providências.

I. INTROITO

1. Trata-se de **Projeto de Lei Complementar registrado sob o nº 11/2021**, que versa sobre o ingresso do Município de Marataízes em consócio intermunicipal denominado Consócio Público da Região Polo Sul - CIM, cria pessoa jurídica e dá outras providências.
2. A propositura foi protocolada na Secretaria da Câmara no dia 30 de junho do corrente exercício, juntamente com a mensagem que apresenta as razões para encaminhamento da proposição.
3. Subscrive a proposta o Chefe do Poder Executivo Municipal.
4. Da cronologia processual tem-se: a) projeto de lei com a monta de documentos que o instrui (fls.02 a 100); e b) despachos eletrônicos (fls. 101 a 105).
5. Com a devida tramitação processual, a Douta Procuradoria Geral solicitou desta Assessoria Jurídica análise e emissão de Parecer sobre a proposição (**fl. 105**), **fase esta em que se encontram os autos.**
6. Instruindo o feito até o presente momento, **105 (cento e cinco) laudas.**
7. É a síntese do relatório, passo à análise.

II. PARECER ANALÍTICO

II.1 Da competência da Procuradoria

8. Inicialmente é de se destacar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar aos Agentes Públicos quanto às exigências legais para a Prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, vez que não é de competência desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos em que este parecer será juntado.
9. Lado outro, consigno que esta manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no feito e que alicerçam o presente parecer, vez que decorrem de atos administrativos que gozam de presunção de legalidade e veracidade, cabendo aos Agentes Públicos, em surgindo questões que carecem de melhor detalhamento, diligenciar para que se busque a excelência na redação.





10. Feito o destaque, é de se dizer que incumbe a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
11. Em sentido simétrico, busco os ensinamentos doutrinários do saudoso Hely Lopes Meirelles, o qual leciona:
- [...] Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197).
12. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua parecer como sendo “*a manifestação opinativa de um órgão consultivo em que este expende sua apreciação sobre o que lhe é submetido*”. (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 444).
13. Marçal Justen Filho conceitua parecer nos seguintes termos: “*Os atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres*” [...] (JUSTEN FILHO, 2012, p. 372).
14. Como de fácil reflexão, o presente parecer busca traçar pontos estritamente legais a respeito da questão posta apresentando, quando possível, elementos que permitam colaborar com o Agente Público, como opinamento, permitindo, pois, entendimento lógico de que, a rigor, não há previsão legal de exercício da função fiscalizatória dos atos administrativos pela assessoria jurídica, exceto quanto ao exame das minutas de instruções jurídicos em geral, analisando as normas pertinentes a cada caso concreto.

II.2 Iniciativa – competência

15. Inicialmente, constata-se que a proposição encontra respaldo na Carta Republicana, principalmente no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, conforme se instruem os artigos 18 - que garante a autonomia a este ente - bem como o artigo 30 - que garante a autoadministração e a autolegislação -, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas.¹

¹CRFB/88

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.





16. Leciona Alexandre de Moraes que "*interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)*"². Assim, a matéria normativa constante na proposta se adequa à definição de interesse local.
17. Em sentido simétrico, a Carta Municipal dispõe que compete ao Município constituir consórcios com outros Municípios para objetivos de interesse comum, principalmente quando a matéria estiver relacionada à saúde, nas razões insculpidas em seus artigos 53 e 210, XII, senão vejamos:

Art. 53. O Município **poderá** realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares, bem assim, através de consórcio, com outros Municípios.

Art. 210. Compete, ainda, ao Município:

XII - A CELEBRAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PARA A FORMAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE QUANDO HOUVER INDICAÇÃO TÉCNICA E CONSENSO DAS PARTES;

18. Ainda em sede municipal, o artigo 106 da LOM, de igual forma, alicerça a pretensão autoral:

Art. 106. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

XI - celebrar acordo, convênio, ajuste ou instrumentos congêneres com entidades públicas ou privadas **e consórcio** com outros municípios para a realização de objetivos de interesse do Município;

19. Ainda em relação à competência, o art. 16, inciso I da LOM, dispõe: **Art. 16. Compete ao Município de Marataízes: I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]**

20. E ainda:

Art. 87. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

21. Feita a evolução, destaco que o Decreto nº 6.017, de 17 de fevereiro de 2007, define Consórcio Público como a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, sendo: pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, espécie de autarquia interfederativa.

22. No caso *sub examine*, observo que a natureza jurídica da entidade (**fl. 50 e 81 deste feito**) está descrita como sendo “[...] *pessoa jurídica de direito público da espécie Associação Pública, constituída para esta finalidade, composta por todos os entes da Federação consorciados, com fundamento legal no § 1º, do artigo 1º da Lei Federal nº 11.107/2005 e do inciso IV do artigo 41 da Lei Federal nº 10.406/02 (Código Civil Brasileiro)*”³

² Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.

³ **Lei 11.107/05** - Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.





23. Conforme as disposições constantes da Lei Federal n.º 11.107, de 06 de abril de 2005, as unidades da Federação, dentre essas os Municípios, podem formular políticas, afetas às áreas sociais, da saúde, urbanísticas, etc., firmando, para tanto, contratos de consórcios públicos, com o objetivo de gerir e executar ações associadas para implemento de dado serviço público, tudo em conformidade e nos termos que prevê o art. 241 da Constituição Cidadã, *in verbis*:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998)

24. Correta ainda a proposição, no que diz respeito ao artigo 6º da Lei 11.107/2005, que exige que os consórcios públicos entre entes federados devem ser disciplinados por meio de lei no caso de constituir associação pública, e também sob essa lógica a participação de novos entes federados no consórcio deve se dar por meio de autorização legislativa. É esse ainda o ensinamento doutrinário:

Verifica-se, por via de consequência, que a participação da pessoa estatal no consórcio não pode ser decidida apenas pelo Poder Executivo: a lei demanda a participação também do Poder Legislativo, e o faz porque esse tipo de associação acarreta, em algumas situações, verdadeira representação do ente estatal pelo consórcio. Trata-se, pois, de ato de governo, e não de mero consentimento de administração.⁴

25. Por oportuno, destaco que a presente proposição visa, no escopo de sua estrutura, permitir que o Município, ao ingressar no CIM POLO SUL, integre a entidade tanto em relação aos ganhos que poderá produzir à população pelo fato de se contratar serviços públicos de forma mais célere e com propostas mais vantajosas, como também nos passivos que isso representará, vez que a manutenção de toda a estrutura e serviços a serem prestados deverão ser pagos mediante repasse financeiro para a Entidade.
26. A autorização para realizar despesas já se consolida nos artigos 4º, 6º 7º e 8º da proposição. Contudo, é em seu art. 9º que tal pretensão recebe “pá de cal”, não deixando dúvidas nessa questão, senão vejamos:

Art. 9- Fica autorizado o Chefe do Poder Executivo a promover as adequações orçamentárias necessárias a cobrir despesas decorrentes da criação e manutenção da associação pública referida no Artigo 2º da presente lei.

27. Como de comezinho conhecimento, os contratos geradores de despesas aos entes federativos consorciados - inclusive mediante a transferência de recursos à pessoa jurídica criada para congregá-los - subordinam-se ao regime da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000 - clique aqui). Logo, necessitam ser precedidos da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro, além de compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que reste comprovada a existência de dotação específica e suficiente para a assunção destas despesas pelos entes federativos contratantes.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Lei 10.406/02 - Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

⁴ CARVALHO Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo, 26ª edição, Atlas, São Paulo, 2013, p. 230.





28. De fato, a LRF, em seu art. 16, deixa translúcida a obrigatoriedade de, em sendo criada ação que acarrete aumento da despesa, deverá produzir a) estimativa de impacto orçamentário-financeiro e b) declaração do Ordenador de Despesa informando que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual bem como compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentária.
29. Assim definem os incisos I e II e Parágrafos do art. 16 da LRF.

Art. 16. **A CRIAÇÃO**, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa **SERÁ** acompanhado de:

I - ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO EXERCÍCIO EM QUE DEVA ENTRAR EM VIGOR E NOS DOIS SUBSEQUENTES;

II - DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DA DESPESA DE QUE O AUMENTO TEM ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA COM A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL E COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - **empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;**

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

30. Consta-se que a presente proposição, no que se refere à adequação à LRF, **NÃO** atende ao chamamento legal, vez que inexistem na monta de documentos que acompanham a proposição as obrigações impostas no citado artigo 16 da LRF.
31. Feita a análise retro, tenho que, para que a presente proposição esteja adequada para seu prosseguimento neste Poder Legislativo, impõe-se que seja oportunizado ao Autor que complemente a proposição com a documentação exigida na Lei de Responsabilidade Fiscal, por ser questão de obrigação legal.

II.2 Da técnica legislativa

32. No que tange à escolha do tipo da norma legislativa - Lei Complementar -, de se destacar que a proposição busca detalhar matéria já prevista na Lei Orgânica, e, em assim ocorrendo, atende à melhor técnica e aos chamamentos previstos nos Artigos 150 a 152 do Regimento Interno desta Casa.⁵

⁵ **Art. 150** A Câmara exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições:

[...]





II.3 Da tramitação e votação da proposição

33. Impõe o Regimento Interno que a presente proposição deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação e de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas (**Art. 40, 41 e 153 do R.I.**)⁶, e seguirá os demais trâmites regimental, ressaltando que o seu parecer conclusivo ficará cingindo às matérias de sua exclusiva competência.
34. Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão em ordem do dia, o projeto de lei será votada em turno único de discussão e votação, devendo ficar ressalvado o previsto nos arts. 155 e 157, ambos do Regimento Interno.⁷
35. Para compor a plenária que irá analisar a matéria, exige-se quórum mínimo da **maioria absoluta dos Vereadores que compõem este Poder**, sendo necessário para sua aprovação a maioria absoluta dos votos presentes (Art. 217 do Regimento Interno).⁸
36. Vale ressaltar, que o Presidente da Mesa Diretora somente terá direito a voto em proposições com *quórum* de maioria simples, quando ocorrer empate, nos termos do art. 82, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 24, §2º, III, e art. 219, §4º, ambos do Regimento Interno.

III. CONCLUSÃO

II - Projeto de Lei Complementar;

Art. 151 As proposições deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos e apresentadas em duas vias.

Parágrafo único. As proposições a que se referem os incisos I a V do artigo anterior não poderão conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa ou dele decorrente.

Art. 152 Não se admitirão proposições:

I - sobre assunto alheio à competência da Câmara;

II - em que se delegue a outro Poder atribuições do Legislativo;

III - anti-regimentais;

IV - que, aludindo a lei, decreto, regulamento, decisões judiciais ou qualquer outro dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição ou cópia, exceto os textos constitucionais e as leis codificadas;

V - quando redigidas de modo a que não se saiba à simples leitura qual a providência objetivada;

VI - que, fazendo menção a contrato, concessões, documentos públicos, escrituras, não tenham sido juntados ou transcritos;

VII - que contenham expressões ofensivas;

VIII - manifestamente inconstitucionais;

IX - que, em se tratando de emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição;

⁶ Art. 40 À Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, compete:

I - opinar sobre o aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições;

Art. 41 À Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas compete:

I - opinar sobre a compatibilidade ou adequação de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 153 As proposições suscitadas pela Comissão de Constituição e Justiça não poderão deixar de ser recebidas sob alegação de ilegalidade ou inconstitucionalidade.

⁷ **Art. 155** As proposições não serão submetidas a discussão e votação sem parecer.

Art. 157 Decorrido os prazos de todas as comissões a que tenham sido enviados, os processos poderão ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador independentemente do pronunciamento do Plenário.

⁸ **Art. 217** As deliberações da Câmara e de suas comissões, **salvo disposições em contrário, serão tomadas por maioria dos votos, presente, no mínimo, a maioria absoluta dos Vereadores.**





37. Diante do exposto, esta Procuradoria OPINA, em sendo atendidos os chamamentos impostos nos incisos I e II e Parágrafos do art. 16 da LRF, pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** em relação à iniciativa, competência, tramitação, discussão e votação do Projeto de Lei Complementar ora analisado.
38. Lado outro, é de se dizer que a opinião desta Procuradoria Jurídica **não** substitui os importantes pareceres das Doutas Comissões Permanentes, em razão de sua legitimidade política neste Parlamento, possibilitando, pois, produzir análise de mérito da proposição bem como da repercussão política que dela (proposição) incidir.

É como opino, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Augusta Casa Legislativa.

Às Comissões, com as honras de estilo.

Marataízes, ES, 01 de setembro de 2021.

Nelson Morghetti Júnior
Procurador Legislativo

