

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 003, de 23 de abril de 2025

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista

ASSUNTO: Análise de Constitucionalidade e Legalidade

1. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista sobre a constitucionalidade e legalidade da proposição em epígrafe.

O Projeto de Lei (PL) é de autoria do Chefe do Poder Executivo e fez-se acompanhar, tão somente, de sua justificativa.

O projeto foi assim ementado: “Ratifica o Protocolo de Intenções celebrados visando a integração ao Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Alto Paranaíba- CISALP.

É o que se tem a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O objeto da proposição, nos termos de sua ementa, diz respeito à aprovação e ratificação do Protocolo de Intenções¹, com fim de celebrar contrato entre o Município de Conquista e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Paranaíba - CISALP. Simultaneamente, o projeto intenta autorizar a filiação do

¹ Protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público. (art. 2º, inciso III do Decreto n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007).



Município de Conquista na Associação dos Municípios da Microrregião do Planalto de Araxá – AMPLA.

A análise que se segue terá por metodologia o estudo compartmentado dos assuntos contidos no PL 02/2025, porquanto a natureza jurídica dos atos e as leis que os regem são distintas, seguindo-se, primeiramente, ao estudo sobre o Consórcio Público e as disposições constantes na proposição e, posteriormente, sobre a Associação de Representação de Municípios e os dispositivos correlatos contidos no PL.

2.1. Consórcio Público

A previsão constitucional de participação do ente federativo em consórcios públicos está expressa no artigo 241 da Constituição Federal de 1988², nos termos da redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1988, a saber:

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. (**Destacado**).

Esse dispositivo prevê a disciplina de cooperação entre unidades da federação que, no caso dos Municípios, estes deverão “instituir, através de lei, a disciplina de consórcios públicos e convênios de cooperação a serem celebrados entre si, com vistas à gestão associada de serviços públicos [...]”, nas palavras do Professor Carvalho Filho³.

Assim, com suporte no artigo 241 da Constituição Federal de 1988, surge a Lei n.º 11.107, de 06-04-2005⁴, que passou a dispor sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e a previsão de participação dos entes federativos com objetivo comum entre as pessoas políticas no que diz respeito à promoção de gestão associada. Nesse sentido, a natureza jurídica dos consórcios

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

³ Carvalho Filho, J. S. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm

públicos traduz-se por ser um negócio jurídico plurilateral de direito público e com conteúdo de cooperação mútua entre os pactuantes.

Os consórcios públicos possuem o objeto centralizado na realização de atividades e metas de interesse comum das pessoas federativas consorciadas, conforme se depreende pela leitura do artigo 1º da Lei n.º 11.107, de 2005, cuidando-se de um profícuo instrumento do federalismo cooperativo. E isso é possibilitado pela referida norma dado o fato de que, a depender da natureza ou extensão territorial, os serviços públicos a serem efetivamente prestados demandam esforços que ultrapassam a presença de mais de um ente federativo⁵.

A lei dos consórcios públicos prevê como exigência, dentre outras disposições, que a sua constituição seja formalizada pela pessoa política interessada, mediante celebração de contrato com prévia subscrição do protocolo de intenções, segundo a dicção do seu artigo 3º.

A Lei n.º 11.107, de 2005, em seu artigo 4º, delineia cláusulas necessárias do protocolo de intenções, dentre as quais cabe aqui destaque para as que estabeleçam a autorização para a gestão associada de serviços públicos, sendo obrigatório explicitar: 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 e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Com o intento de promover a regulamentação da Lei n.º 11.107, de 2005, entrou em vigor em 18-01-2007, o Decreto Federal n.º 6.017⁶, o qual, ao fixar os objetivos dos consórcios públicos e estabelecer os limites das cláusulas do protocolo de intenções, também determinou regras para a contratação, que se dará após aprovação e ratificação do contrato preliminar mediante lei específica, nos termos do artigo 6º.

⁵ Carvalho Filho, J. S. Manual de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm

Acrescente-se a essas notas introdutórias a previsão da entrega de recursos financeiros pelo ente participante mediante celebração de contrato de rateio, o qual deve ser formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e dependente da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas. E isso se faz necessário, não somente por exigência de normas de direito financeiro, mas pelo fato de que o gestor se submete ao comando insculpido no § 2º do art. 13 do Decreto Federal n.º 6.017, de 2007, segundo o qual:

Art. 13. [...]

[...]

§ 2º Constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do disposto no art. 10, inciso XV, da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em Lei. (Destacado).

Convém assentar que as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente ou para com o consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, essas deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, atendidas as exigências fixadas no art. 13 da Lei n.º 11.107, de 2005.

Ultrapassadas essas notas mais importantes sobre o tema, segue-se à análise dos dispositivos do PL 03/2025 que dizem respeito à ratificação do protocolo de intenções celebrado entre o Município de Conquista e o CISALP.

2.2. Projeto de Lei n.º 02/2025 – dispositivos relacionados ao Consórcio Público

A proposição em pauta visa obter da Câmara Municipal a aprovação e a ratificação do protocolo de intenções com vistas à celebração de contrato de consórcio público entre o Município de Conquista e a CISALP. Nesse sentido, depreende-se que a participação isolada do Poder Executivo em consorciar-se a outras pessoas políticas para a realização de objetivos comuns com fundamento na Lei n.º 11.107/2005 não é possível. Daí ser necessário deflagrar o processo legislativo e observar a competência da Câmara Municipal para a



aprovação de matéria de interesse local, sobretudo no que concerne à autorização da participação do Município em consórcio, nos termos expressos na Lei Orgânica do Município, como seguem abaixo transcritos:

Art. 64. Compete privativamente ao Município:

[...]

II - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Art. 83. Compete privativamente à Câmara Municipal:

XXX - autorizar a participação do Município em convênio, consórcio ou entidades Intermunicipais destinados à gestão de função de interesse comum; (**Destacado**).

A matéria requer apreciação do Poder Legislativo nos termos da redação dos artigos 1º e 2º do PL. Entretanto a proposição não se fez acompanhar do instrumento referente ao protocolo de intenções celebrado na forma de contrato preliminar para o qual se intenta a aprovação e ratificação.

O art. 2º, diga-se de passagem, faz menção expressa ao protocolo de intenções que deverá ser objetivo de ratificação mediante aprovação da presente Lei.

O art. 3º traz a previsão que as despesas correrão por conta das dotações orçamentarias do orçamento vigente para o exercício.

O artigo 4º traz a regra de vigência, cujos efeitos jurídicos passarão a correr a partir da publicação da norma.

Orientamos ainda acerca das observâncias relacionadas à LRF (Lei Complementar 101/2000) adiante pontuadas:

Seção I

Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Ademais, deve-se atentar para as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), em especial, para a Decisão Normativa n.º 02 de 2023⁷, que estabelece orientações e esclarece conceitos acerca dos procedimentos para realocações orçamentárias previstas no inciso VI do art. 167 da

⁷ <https://www.tce.mg.gov.br/>

Constituição da República, e estabelece distinção em relação aos créditos adicionais por anulação de dotação previstos no inciso III do art. 43 da Lei n.º 4.320, de 1964.

No PL 03/2025, o Poder Executivo declara, de forma expressa, que as despesas correrão por conta do orçamento vigente, o que permite inferir a prévia existência de previsão orçamentária apta a suportar as despesas decorrentes do ajuste com o CISALP.

3. Admissibilidade da matéria

A iniciativa de projetos de lei que tragam matéria de interesse local e, acrescente-se a esse requisito, sobre assunto administrativo que compete ao Chefe do Poder Executivo o seu cumprimento, encontra consonância com a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, a norma municipal encontra seu fundamento de validade nos seguintes artigos, respectivamente:

Constituição Federal de 1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Constituição do Estado de Minas Gerais

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

[...]

f) a organização dos serviços administrativos;

Por aplicação do princípio da simetria, os comandos constitucionais encontram-se reproduzidos no artigo 64, inciso II da Lei Orgânica do Município de Conquista, já transcrito acima.

As matérias encontram fundamento legal nos estatutos federais, quais sejam, respectivamente, a Lei n.º 11.107, de 06-04-2005 (que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos) e a Lei n.º 14.341, de 18-05-2022 (que dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios).

A matéria relacionada à despesa pública, necessariamente normatizada pelas peças orçamentárias, é regida por legislação de competência concorrente dos entes federativos, nos termos do artigo 24, inciso II da Constituição Federal de 1988. Acrescente-se a essa previsão a importância das determinações constantes no Capítulo II – Das Finanças Públicas - Título VI da Carta Magna.

Objetivando impor prudência na administração com os gastos públicos, prevenir desequilíbrios orçamentários e evitar o endividamento excessivo dos entes federativos, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101, 04-05-2000 apresenta-se como importante instrumento de responsabilidade de gestão dos recursos públicos.

A considerar as ponderações expostas acima quanto à previsão de geração de despesa ou assunção de obrigação, necessária a observância dos artigos 16 da LRF.

Sob o aspecto da técnica legislativa adotada na redação do PL 02/2025, essa proposição encontra-se na conformidade das regras estabelecidas pela Lei Complementar n.º 95, de 26-02-1998⁸, não necessitando de reparos.

4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, esta Consultoria manifesta pela **admissibilidade** do PL n.º 03/2025, sob os aspectos formal e material, respectivamente, quanto à sua iniciativa e competência e quanto à matéria sobre Consórcios Públicos, situando-se a proposição no âmbito da constitucionalidade e legalidade.

No que diz respeito à ausência de documentos necessários ao amplo conhecimento da Câmara Municipal:

- A) Recomenda-se** a adequação dos dispositivos pertinentes às previsões de adequações futuras da despesa pública, nos termos acima explicitados, tendo por fundamento a Constituição Federal de 1988,

⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm



as normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as orientações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

- B) Recomenda-se** que os membros do Poder Legislativo cientifiquem-se dos termos de compromissos firmados no instrumento preliminar de contrato - Protocolo de Intenções firmado com o CI-SALP;

Com a consideração dos pressupostos acima elencados, não há óbice ao devido trâmite do processo legislativo do **Projeto de Lei nº 03/2025**.

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 09 de maio de 2025.

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON GONÇALVES FERREIRA

OAB/MG n.º 175.729

MICHELE R. CORTES HAZAR

OAB/MG n.º 139.215

ROSEMARY M. M. F. LOPES

OAB/MG n.º 82.690