



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**  
*“Terra das Nascentes”*

**PARECER JURÍDICO**  
**066/2021**

Câmara de Vereadores de Jóia  
PROCOLO Nº: 366  
Recebido em: 13/1/2021  
Horário: 17h 25 min  
  
Servidor

**Matéria:** Projeto de Lei nº 4.438, de 2021.

**Ementa:** PODER EXECUTIVO. RATIFICAÇÃO. 1ª ALTERAÇÃO. CONSOLIDAÇÃO. PROCOLO. CONSÓRCIO. INTERMUNICIPAL. NOROESTE. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL- CISA. NECESSIDADE DE DOCUMENTAÇÃO.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.438/2021, que “RATIFICA A 1ª ALTERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PROCOLO DE INTENÇÕES DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL- CISA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS,” de autoria do Poder Executivo.

Os motivos constam em anexo à minuta de lei apresentada.

**É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.**

Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município de Jóia reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor sobre a competência deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local:

Art. 5º - Ao Município compete promover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a Legislação Federal e a Estadual no que couber;

A Constituição Federal de 1988, no seu art. 241 dispõe:

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 bem essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Quanto ao objeto analisado, cabe referir, que o Poder Executivo pretende com a presente minuta de lei, ratificar a 1ª alteração do protocolo de intenções do consórcio intermunicipal do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul- Cisa.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA  
“*Terra das Nascentes*”

Cabe mencionar, o conceito textualizado no art. 2º, inciso I, do Decreto nº 6.017 de 2007, onde consórcio público é aquela:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 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 e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

Do conceito telado, tem-se que um consórcio público nasce ou como uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções (art. 6º, I, da Lei Federal nº 11.107 de 2005), ou como uma pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, observado o atendimento dos requisitos da legislação civil (art. 6º, II, da Lei Federal nº 11.107 de 2005).

Nisso, se o consórcio público assumir personalidade jurídica de direito público ele integrará a Administração Pública Indireta de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, §1º, da Lei Federal nº 11.107 de 2005). O próprio Código Civil - CC (Lei Federal nº 10.406 de 2002) teve alterado o inciso V do seu art. 41 para comportar as associações públicas dentro daquelas pessoas jurídicas de direito público interno. Não menos importante o art. 15 da Lei Federal nº 11.107 de 2005 refere que no que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis (no caso, o Código Civil).

Feito esse apanhado, tem-se que o consórcio público nasce de um contrato administrativo multilateral, firmado entre os municípios interessados, para a execução de objetivos de interesse comum. Antes de ser chamado de “contrato”, o instrumento surge como um protocolo de intenções (art. 2º, III, do Decreto nº 6.017 de 2007), firmado entre as entidades políticas assuntadas. Trata-se, a bem da verdade, de um contrato preliminar, que após ratificado por todos os componentes, será convertido no contrato do consórcio público, resultante na criação de uma nova pessoa jurídica. A ratificação, ora referida, ocorrerá mediante lei (em atenção ao basilar princípio da legalidade – art. 37, caput, da Constituição Federal). Sobre o tema, vale a lição de Alexandre Mazza<sup>1</sup>:

O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial. **Após isso, o contrato de consórcio será celebrado com a ratificação do protocolo de intenções, por meio de lei específica aprovada no âmbito de cada entidade consorciada.** A ratificação<sup>2</sup> fica dispensada para o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público. (Grifo inserido)

O protocolo de intenções possui cláusulas obrigatórias, conforme o comando do art. 5º do Decreto nº 6.017 de 2007, onde é possível destacar: I. a necessidade de denominação do consórcio; II. Suas finalidades; III. O prazo de duração, que poderá ser indeterminado; IV. A sede do consórcio público, que poderá ser modificada mediante decisão da Assembleia Geral; V. A indicação da área de atuação do consórcio público.

Quanto as finalidades, o consórcio poderá ter como objetivo a gestão associada de serviços públicos, tendo por horizonte o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de

<sup>1</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 8ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 674.

<sup>2</sup> O art. 2º, inciso V, do Decreto nº 6.017, de 2007, denomina de “reserva” o ato pelo qual o município em questão não ratifica, ou condiciona a ratificação, de determinado dispositivo do protocolo de intenções;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA  
“*Terra das Nascentes*”

convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 2º, IX, do Decreto nº 6.017 de 2007).

Na mesma esteira, a finalidade poderá ser a prestação de serviço público em regime de gestão associada, tendo a execução como meta, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (art. 2º, XIII, do Decreto nº 6.017 de 2007).

Em relação ao protocolo de intenções, no que tange à estrutura organizacional e hierárquica, o instrumento deverá conter como cláusula obrigatória as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral (instância máxima do consórcio público), e o número de votos para a sua deliberação, bem como a forma de eleição do representante máximo do consórcio, que terá que ser o Chefe do Poder Executivo de um dos municípios integrantes da entidade.

Quanto ao representante do consórcio, esse deverá ter o seu mandato fixado em um ou mais exercícios financeiros, sendo que esse cessará automaticamente no caso de o eleito não mais ocupar a Chefia do Poder Executivo do ente da Federação que representa na Assembleia Geral, hipótese em que será sucedido por quem preencha essa condição (art. 5º, §4º, do Decreto nº 6.017 de 2007).

No caso da sucessão do representante, aliás, salvo previsão em contrário dos estatutos, o representante legal do consórcio público, nos seus impedimentos ou na vacância, será substituído ou sucedido por aquele que, nas mesmas hipóteses, o substituir ou o suceder na Chefia do Poder Executivo (art. 5º, §5º, do Decreto nº 6.017 de 2007).

Importante destacar, que os municípios consorciados respondem subsidiariamente pelas obrigações assumidas pelo consórcio público, sendo que os dirigentes da entidade responderão pessoalmente pelas obrigações por ele contraídas caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da Assembleia Geral (art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 6.017 de 2007).

No que tange a sua organização e funcionamento, esse regimento deverá estar pormenorizado no Estatuto do consórcio público (art. 7º da Lei Federal nº 11.107 de 2005). Nisso, o Estatuto será aprovado pela Assembleia Geral e somente produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada município consorciado (art. 8º, §§1º e 3º, do Decreto nº 6.017 de 2007).

Com relação ao seu Quadro de Pessoal, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos (art. 8º, §2º, do Decreto nº 6.017 de 2007).

No que diz respeito a esse tema, a Lei Federal nº 13.822, de 2019, promoveu uma alteração significativa no §2º do art. 2º da Lei Federal nº 11.107 de 2005. Sendo assim, segue o texto atual:

Art. 6º (...)

§ 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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA  
“Terra das Nascentes”

5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019)

Insta acrescentar, conforme Alexandre Mazza<sup>3</sup>, que para o cumprimento de suas finalidades, o consórcio público terá o poder para realizar diversos atos administrativos e vale destacar aqueles essenciais:

- a) Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- b) Promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;
- c) Ser contratado pela Administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;
- d) Emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- e) Outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Ademais, para que o consórcio público possa operar e dar os seus primeiros passos, a constituição de recursos será oriunda do contrato de rateio. O contrato de rateio nada mais é do que as formas como os municípios consorciados se obrigam a passar recursos ao consórcio (art. 8º da Lei Federal nº 11.107 de 2005).

O contrato de rateio, conforme os termos do §1º do art. 8º da Lei Federal nº 11.107 de 2005, será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

Nisso, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciado, observados os termos da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O §5º do art. 8º da Lei Federal nº 11.107 de 2005, informa que poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Ainda sobre o tema, é necessário atentar que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, sendo que esse se sujeita à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Conta do Estado (art. 9º, parágrafo único, da Lei Federal nº 11.107 de 2005).

Feitas essas explicações, insta salientar, que o consórcio poderá ser útil a gestão local, desde que observados os princípios de direito público, as normas gerais ditadas pela

<sup>3</sup> MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 8ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2018, p. 672-673.





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PODER LEGISLATIVO DE JÓIA**  
*“Terra das Nascentes”*

Lei Federal nº 11.107 de 2005, pelo Decreto nº 6.017 de 2007 e, ainda, aquelas vistas nos contratos e estatutos próprios de cada um dos consórcios municipais. Entretanto, constata-se que nos autos do processo legislativo não foram juntados os documentos necessários para a análise do objeto, como por exemplo, o Estatuto Social, bem como o protocolo de intenções o qual se objetiva ratificar a 1ª alteração por meio de aprovação da proposição e, dessa forma, não é possível tecer comentários acerca da legalidade límpida da matéria posta em análise. Reforça-se, que na justificativa trazida consta que houve a inserção ao art.9º do Estatuto Social de diversas outras finalidades, bem como aprovou, no mesmo sentido, alteração do Protocolo de Intenções. Assim, diante das considerações dos diplomas legais, recomenda-se que seja solicitado ao Poder Executivo os documentos mencionados.

**É a fundamentação, passa-se a opinar.**

PELO EXPOSTO, **opina-se** desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.438, de 2021 conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

**É o parecer.**

JÓIA (RS), 13 de setembro de 2021

Ivania Regina Cador  
Procuradora Jurídica  
OAB/RS 60.943  
Mat. 86.8/1

**IVANIA REGINA CADOR**

Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS  
**OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1**