



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

**Processo nº 3475/2019**

**Projeto de Lei nº 25/2019**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Poder Executivo**

**Assunto: Autoriza os Municípios de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a efetuar parcelamento de débitos junto ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC**

Á

Comissão de Justiça e Redação,

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei nº 25/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que altera a Lei nº 8.703, de 22 de dezembro de 2004, que autoriza os Municípios de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a efetuar parcelamento de débitos junto ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Conforme consta da justificativa, o parcelamento de que trata este projeto foi objeto de deliberação pelo Colegiado do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, na 107ª Assembleia Geral Ordinária, realizada em 09 de abril de 2019, objetivando dar oportunidade aos Municípios inadimplentes de quitação de seus débitos.

E ainda, que o projeto de lei visa reduzir, para o exercício de 2019, o percentual de repasse para 0,15% (zero vírgula quinze por cento), da receita ordinária, atualmente fixado em 0,17% (zero vírgula dezessete por cento) pela Lei nº 10.108, de 15 de outubro de 2018.

Aduz que, todos os Municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal Grande ABC apresentarão a presente proposta para apreciação das respectivas Casas Legislativas.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É breve o relatório.

Passemos à análise.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

#### 2.1. A Competência Legislativa Municipal e a Iniciativa para Deflagrar o Processo Legislativo

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”<sup>1</sup>.*

Além da competência para a edição da sua Lei Orgânica, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

*“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.*

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*<sup>2</sup>

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender ***“aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais”***<sup>3</sup>. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Cármen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal<sup>4</sup>.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

*“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.*

*Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.*

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*<sup>5</sup>

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

---

<sup>3</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.

<sup>4</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”<sup>6</sup>.*

Ao analisarmos a presente proposição normativa, podemos verificar que a mesma refere-se a **“assuntos de interesse local”** e, portanto, atinente à competência legislativa municipal, tendo em vista tratar-se de proposição que **autoriza os Municípios de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a efetuar parcelamento de débitos junto ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC.**

O Consórcio Público pode ser definido como um modelo administrativo de atuação interfederativa do Poder Público, previsto no art. 241 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, para favorecer e instrumentalizar a negociação, a articulação, a coordenação e a implementação cooperada de políticas públicas de responsabilidade compartilhada dos entes federados, de forma a possibilitar a otimização de recursos e de esforços na implementação de projetos e atividades de interesse comum.

De acordo com o **art. 30, I e V** da Constituição de 1988, compete ao Município **“legislar sobre matéria de interesse local”** e **“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão e permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”**

Superada a questão da competência legislativa municipal, impõe-se, neste momento, enfrentar o segundo ponto referente à iniciativa para deflagrar o processo legislativo municipal.

---

<sup>6</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A Constituição da República estabelece expressamente as matérias cuja competência privativa é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, sendo as demais, em regra, integrantes da iniciativa concorrente quanto à competência (Poderes Executivo e Legislativo). É o que está expresso no art. 61, § 1º, II, “b” e “e”, da Carta Política.

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 42, incisos I a VI, reforçou a exclusividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avençada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, “b” e “e” da Carta Republicana.

A natureza jurídica da Norma Fundamental da República traduz a noção de aplicabilidade para todas as entidades federadas. Seu caráter estrutural é estabelecido para a Federação e, conseqüentemente, para todos os entes federados, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

*“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.”<sup>7</sup> (g/n)*

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pg. 607.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Note-se, também, que a necessidade imperiosa de observância ao método de elaboração normativa é característica formal da estruturação do Direito como complexo de regras de conduta.

E a reserva de iniciativa foi um dos caminhos encontrados para fortalecer o preceito constitucional da harmonia entre os Poderes que, não obstante independentes, devem caminhar paralelamente e voltados para o fim precípuo do Estado: o bem comum.

Dessa forma, conclui-se que a matéria relacionada ao Projeto de Lei nº 25, de 2019, por autorizar os Municípios de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a efetuar parcelamento de débitos junto ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC, **sua iniciativa para deflagrar o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, pois estamos nos referindo à organização administrativa e prestação de serviços públicos.**

Como a proposição, sob análise, originou-se pela iniciativa do Chefe do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 25, de 2019 é constitucional.

## 2.2. Contextualização e premissas temáticas

### 2.2.1. A Federação

O Estado Federal tem raízes na experiência histórica dos Estados Unidos da América. Com a transformação das colônias inglesas em Estados soberanos, tentou-se, em um primeiro momento, a criação de uma Confederação, que ficou materializada por um tratado interestadual, a que se denominava “*Artigos de Confederação*”, aprovado em 1777 pelo Congresso Continental.<sup>8</sup>

Esse ajuste, porém, revelou-se inadequado à realização dos propósitos políticos, econômicos e sociais dos Estados confederados, dando lugar a inquietações, que culminaram com a realização da chamada Convenção de Filadélfia, onde, em 1787, cinquenta e cinco delegados dos doze Estados que se haviam feito representar – Rodhe

---

<sup>8</sup> HUBERMAN, Leo. **A história da riqueza dos EUA (nós o povo)**. 19ª ed., São Paulo: Zahar, 1982, p. 72.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Island recusou mandar representantes – lançaram as bases do Estado Federal norte-americano.<sup>9</sup>

Uma das primeiras preocupações dos convencionais era estabelecer um novo patamar de relacionamento entre os Estados, permitindo uma direção unificante, sem que com isso ficassem desfiguradas a independência e a individualidade de cada um deles.

Bem por isso, o pacto federativo norte-americano implicou, de logo, a abdicação da soberania que era inata a cada um dos Estados. Promoveu-se, no dizer de Del Vecchio, um “suicídio de Estados”<sup>10</sup>, possibilitando, assim, que eles, agora sem soberania, mas dotados somente de autonomia<sup>11</sup>, passassem a integrar um novo e único Estado: o Estado Federal.

Pode-se, portanto, afirmar que na ideia de federalismo reside um conteúdo fortemente autonomista, remanescente da soberania que cada um dos Estados confederados perdeu para que se pudesse criar o Estado Federal. Talvez seja esse seu característico mais marcante, ou seja, a autonomia assegurada às vontades parciais – chamadas de Províncias, Estados, Cantões etc. – e o poder central.

Esse modelo norte-americano original de relacionamento entre as vontades parciais e a vontade central sofreu grandes alterações com a evolução histórica do federalismo. É que o modelo norte-americano, quando aplicado à realidade institucional de cada país, interagiu com fatores políticos, sociais, econômicos e culturais autóctones, ensejando, nas respectivas Constituições, a adoção de particularidades a cada um desses Estados.

Não obstante, é perfeitamente possível a elaboração de um quadro de características comuns das diversas Federações, donde se pode falar na existência de um modelo básico de Estado Federal.

---

<sup>9</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. **O federalista**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1984, p. 12.

<sup>10</sup> *Apud* ALMEIDA, Fernanda Dias de Menezes. **Competências na Constituição de 1988**, São Paulo: Atlas, 1991, p. 28.

<sup>11</sup> ALMEIDA, 1991, p.28.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Estado Federal nasce do vínculo de partes autônomas, de vontades parciais. Com essa associação de partes autônomas nascem simultaneamente uma entidade central, corporificadora do vínculo federativo, e diversas entidades representativas das vontades parcelares. Todas essas entidades são dotadas de autonomia e possuem o mesmo patamar hierárquico no bojo da Federação. Essa observação preliminar necessária advertirá que reside nesse relacionamento entre vontades parciais e vontade central o cerne do Estado Federal.

### 2.2.2. O Federalismo Brasileiro

Durante toda a fase do império (1822-1889), O Brasil adotou a forma de Estado unitário. As regiões geográficas que compunham o território brasileiro eram destituídas de capacidade política e tinham estreita margem de autonomia administrativa.

Quando foi instituída a República pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o Governo Provisório, arrogando-se o poder constituinte, aboliu a monarquia e optou pelo Estado federal, à semelhança do que ocorrera no processo político dos Estados Unidos da América. O desfecho político de ambas as nações atingiu o mesmo alvo: a Forma de Estado Federativa. Não obstante, a origem do processo evolutivo foi diametralmente diverso: enquanto nesse país americano a federação resultou de processo centralizador, oriundo da precedente confederação (processo centrípeto ou federalismo por agregação), no Brasil se originou de processo descentralizador, oriundo do anterior regime unitário (processo centrífugo ou federalismo por segregação). A partir da instituição da República, todas as Constituições brasileiras preservaram a forma de Estado federal.

Na vigente Constituição, promulgada em 1988, podem apontar-se dois dispositivos que enunciam claramente a forma de Estado federativa para a República. No art. 1º, dentro do Título atinente aos princípios fundamentais, a Constituição alude à *“República **Federativa** do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”*. O art. 18, a seu turno, dispõe que *“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.”*



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Estado Federal pressupõe duas ordens jurídicas: a ordem central, deferida à União, e as ordens parciais autônomas, aos Estados-membros. O federalismo brasileiro, no entanto, traz um característico diferente, pois encampa a ideia do Município. A doutrina diverge, porém, quanto à inclusão dessa figura no rol das entidades federativas.

Para José Afonso da Silva<sup>12</sup>, por exemplo, o Município integra a Federação, mas não é parte essencial desta. Argumenta, em resumo, que:

- a) Se os Municípios desaparecessem, a Federação continuaria a existir;
- b) A Federação não é a união de Municípios, mas de Estados;
- c) Quem decreta a intervenção nos Municípios é o Estado (e não a União, salvo nos Municípios dos Territórios), demonstrando que a Federação é composta por duas ordens apenas;
- d) Por fim, a criação de Municípios depende de lei estadual (CF, art. 18, § 4º), critério diferente da criação dos Estados-membros.

Não obstante os argumentos do ilustre constitucionalista, entendemos o Município como ente integrante da Federação, tal qual a União, Os Estados e o Distrito Federal.

Com efeito, o Município recebe competências próprias, tem autonomia e pode auto-organizar-se por meio de lei orgânica. De todos os característicos comuns do federalismo, o Município só não possui a faculdade de fazer-se representar junto ao Senado Federal, mas tal traço não pode afastá-lo da integração federativa.

Assim, inegavelmente o Brasil é uma República Federativa, composta pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme a expressa dicção do art. 1º da Constituição Federal.

Nesse sentido, vale lembrar que o art. 18 de nossa Magna Carta, além de reiterar o art. 1º, foi mais específico, apontando que a *“organização político-administrativa da*

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 409.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.*

Dessa maneira, restou prefigurada a intenção constitucional de formatar o Estado brasileiro sob as vestes do federalismo.

A partir dessa premissa, a Constituição não tinha outra alternativa senão de instituir um detalhado sistema de partilha de competências para a federação brasileira, sistema esse que dá espaço a inúmeros conflitos e perplexidades, como seria de se esperar. As competências alinhadas, dentre outras dispersas no texto entre os arts. 21 a 24 e 30 da Constituição da República, indicam a formatação básica de nosso regime federativo e a carga dimensionada de poderes outorgados a cada entidade que integra a federação.

### 2.2.3. Federalismo Cooperativo

Conquanto as ideias primitivas a respeito da federação, nos séculos XVIII e XIX, se fundassem no dualismo, visto como instrumento de separação estanque das esferas da União, de um lado, e dos Estados-membros, de outro, passa o federalismo, após a Primeira Guerra Mundial, a assumir a feição de **cooperativo** – no qual o desiderato do sistema seria a coordenação e a conjugação de esforços por parte dos integrantes da federação<sup>13</sup>.

É bem verdade que se nota certa tendência a um federalismo **de integração**, por meio do qual haveria sujeição da esfera estadual à União, transformando o Estado em verdadeiramente unitário com descentralização, fato que constitui inegável paradoxo por negar a própria federação<sup>14</sup>.

A realidade do Estado Federativo, entretanto, não pode abdicar do regime de cooperação e parceria entre seus componentes. Não se trata de mera escolha do Constituinte federal, mas de fator inerente à própria forma federativa e à descentralização do poder que a caracteriza. Se as entidades federativas ostentam poderes definidos na Constituição – poderes a serem respeitados pelos demais entes, diga-se de passagem -, daí

---

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1989, p.45.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

resulta a notória possibilidade do surgimento de conflitos entre elas, dado que inúmeros são os interesses em jogo, frequentemente conflitantes. Assim, a única forma de evolução política e social do Estado federal é aquela através da qual as pessoas federativas se associam para um fim comum: a evolução do próprio Estado e o bem-estar da sociedade. Conflitos e desarmonias significam sempre dar um passo à frente e vários para trás. Na cooperação, ao contrário, todos se envolvem nos mesmos objetivos e buscam a satisfação de todos os interesses.

O art. 23, parágrafo único, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional nº 53/2006, indica a necessidade de esforços mútuos entre as pessoas da federação. Segundo o dispositivo, *“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”*

Antes da referida Emenda, já era prevista no dispositivo a cooperação entre as pessoas federativas. Substitui-se, porém, a expressão *“lei complementar”* por *“leis complementares”*, para o fim de facilitar a edição da lei regulamentadora. De fato, havia muitas dificuldades para a elaboração de uma lei genérica que abrangesse a cooperação em setores totalmente diversificados. Diante da alteração, poderá a União providenciar a elaboração de uma lei complementar para regular a atuação conjunta relativa a determinada atividade. Assim, haveria uma lei voltada para o serviço de saúde, outra para a educação, outra para o meio ambiente ou para o saneamento básico, e assim sucessivamente.

O conteúdo do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, não chega a ser um axioma, mas ao menos denota que o desenvolvimento sustentável e o bem estar das populações pressupõem ajuste firmado pelos entes federativos. Na verdade, assoma no texto *“a obrigação de um entendimento cooperativo entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em nível de igualdade”*.<sup>15</sup>

A lei complementar a que aludia o texto anterior, sem embargo da longa permanência da norma, não foi editada, o que se revelou uma imperdoável omissão do legislador, insensível às demandas sociais muitas vezes não atendidas em virtude da falta

---

<sup>14</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Ob. cit.**, p.45.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

do vínculo cooperativo entre as pessoas integrantes da federação. Interesses pessoais ou facciosos têm sido colocados em posição de preponderância sobre os interesses da sociedade, e o que resulta desse fato é a continuação de um Estado ineficiente e desidioso no que tange a seus deveres, de nada adiantando a inserção do princípio da eficiência no art. 37 da Constituição da República, a demonstrar que não se cria eficiência apenas por sua referência em mandamento constitucional ou qualquer outro do direito positivo, mas sim através de ações concretas e da perseguição constante do interesse público.

### 2.2.4. Gestão Associada

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida por ter implantado o que se denominou “Reforma Administrativa”, foi dada nova redação ao art. 241 da Constituição, que passou a ter os seguintes termos:

*“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”.*

Tal mandamento é plenamente compatível com a afirmação de que a redemocratização brasileira acarretou novas perspectivas para o federalismo no país.<sup>16</sup>

Dentro das novas expectativas, sempre será imperioso recorrer ao sistema de associação entre as pessoas da federação. A despeito de serem entes autônomos, suas metas têm um alvo em comum – que é o de alcançar o interesse público e o bem estar das coletividades.

A análise do dispositivo não deixa margem a qualquer dúvida: pretendeu o constituinte fomentar o regime cooperativo para que os serviços públicos sejam alvo de gestão associada, esta significando o conjunto de ações e estratégias que envolvem todos

---

<sup>15</sup> MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, v.3. Tomo I, 1992, p. 429 (obra com Celso Ribeiro Bastos).

<sup>16</sup> MARQUES, Clarissa. **Comentários à Constituição Federal de 1988**, obra coletiva. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 2.453.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

os entes interessados na execução de alguns serviços públicos comuns. Não são todos os serviços públicos que comportam administração conjunta. Muitos deles, no entanto, não somente aconselham como, na verdade, reclamam, exigem o auxílio mútuo entre seus titulares, para que, em última instância, beneficiem realmente seus destinatários últimos – os indivíduos da coletividade.

A transferência de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, como assinala o dispositivo, pode ou não decorrer da gestão associada de determinado serviço, mas, ainda que não decorra, constituirá sempre efeito da atuação conjunta de entes federativos. Nenhum ente vai promover esse tipo de transferência para outro sem que entre eles haja um objetivo comum – a execução conjunta, o compromisso mútuo, o esforço global de todos os envolvidos. Essa é a ideia central sobre a qual repousa a noção de federalismo cooperativo.<sup>17</sup>

Para a gestão associada, torna-se necessário, considerando-se nossa forma de Estado Federativo, *“estabelecer mecanismos de vinculação entre elas (pessoas federativas), de modo que os serviços públicos sejam eles privativos, sejam concorrentes, possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação”*.<sup>18</sup>

O que se deve ter na mira é que a gestão associada, tal como prevista no art. 241 da Constituição, representa uma das facetas do regime de parceria, este caracterizado pela conjugação de esforços ajustada entre duas ou mais pessoas públicas ou privadas visando alcançar fins de interesse comum. No caso, a gestão associada se qualifica como modalidade do regime de parceria pública, dentro do qual pactuantes são pessoas integrantes da federação, todas obviamente pessoas jurídicas de direito público.

O mandamento constitucional alude a **consórcios públicos** e a **convênios de cooperação** como instrumentos adequados à implementação da parceria através da gestão associada. Logicamente, não se trata de instrumentos idênticos, senão a

<sup>17</sup> PERERIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 348/345.

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 355.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constituição não os teria mencionado a ambos. De fato, cuida-se de mecanismos diversos e, o que é mais importante, de mecanismos que podem assumir mais uma fisionomia ou ostentar mais de um sentido.

### 2.2.5. Consórcios Administrativos e Convênios de Cooperação

No Direito Administrativo tradicional, autorizada doutrina apontava distinção entre **convênios** e **consórcios**. Segundo a clássica lição de Hely Lopes Meirelles, convênios administrativos são *“acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”*, ao passo que os consórcios administrativos são acordos celebrados *“entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie”*, com o mesmo objetivo, qual seja, o da efetivação de metas do interesse de todos os pactuantes.<sup>19</sup>

O saudoso e inesquecível publicista dava ênfase à distinção: *“O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes e aquele só o é entre entidades da mesma espécie.”*<sup>20</sup>

Em virtude do peso da autoridade do grande jurista, parte da doutrina adotou a mesma diferença entre convênios e consórcios.<sup>21</sup> Outros estudiosos aludiram aos instrumentos, mas não lhes indicaram qualquer elemento distintivo.<sup>22</sup> Outros ainda se referem a ambos os negócios, mas não pontam a distinção acima; distinguem-nos em virtude do sentido atual dos consórcios, estes instituídos pela Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que lhes atribui personalização jurídica, contrariamente ao que se aplica aos convênios.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 387-389.

<sup>20</sup> Ob.cit., p. 389.

<sup>21</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004, p. 403; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 341.

<sup>22</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 7ªed., Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 28.

<sup>23</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 628.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em que pese a opinião dos estudiosos a que nos referimos acima, sempre nos pareceu desnecessária e inconveniente fazer distinção entre os institutos, isso sem contar a circunstância de que não havia norma de direito positivo que lhe desse suporte. Demais disso, vários acordos definidos como consórcios pela doutrina foram celebrados com o título de convênios. Com efeito, parece frágil amparar a diferença de perfil na natureza das pessoas pactuantes, ou seja, dar relevo à verificação de serem elas da mesma natureza ou não. Mais importante, a nosso ver, seria classificar tais acordos (com uma só denominação) em convênios públicos e privados, aqui sim, classificação de cujas categorias emanam efeitos jurídicos diversificados em virtude do regime a que se submetem.

A respeito, José dos Santos Carvalho Filho, teve a oportunidade de averbar:

*“Há autores que se referem ainda aos consórcios administrativos, distinguindo-os dos convênios pelo fato de serem aqueles ajustados sempre entre entidades estatais, autárquicas e paraestatais da mesma espécie, ao passo que estes o seriam entre pessoas de espécies diferentes.*

*Com a vênua devida aos que assim pensam, parece-nos inócua a demarcação distintiva, porquanto em ambos os ajustes são idênticos aos contornos jurídicos, o conteúdo e os efeitos. E a prática administrativa tem demonstrado, não raras vezes, que pessoas da mesma espécie (por exemplo, Municípios de determinadas região) têm buscado objetivos comuns através da celebração de convênios.*

*Pensamos, pois, que o termo convênio atualmente é o adequado para os regimes de cooperação entre pessoas, só cabendo distingui-los, como se fez acima, da figura tradicional dos contratos. Por tal motivo, o fator que deve remarcar essa modalidade de ajustes, repetimos, é o intuito cooperativo dos participantes, sendo, pois, irrelevante distinguir a natureza jurídica destes.”<sup>24</sup>*

A Lei Federal nº 11.107/2005, contudo, contemplou os consórcios públicos com fisionomia inteiramente diversa da que se revestia os consórcios administrativos tradicionais, muito embora esteja presente o intuito cooperativo dos consorciados. É que, nos termos do art. 6º da referida lei, os consórcios públicos devem adquirir personalidade jurídica, podendo esta ser de direito público ou de direito privado. O art. 1º, §1º, por sua vez,



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

obriga á constituição de pessoa jurídica (associação pública ou pessoa jurídica de direito privado).

Esse aspecto singular serve para demonstrar o caráter de inovação desse tipo de acordo de cooperação, de modo que não possa ele ser confundido com as modalidades tradicionais já existentes no sistema. De tudo resulta que, atualmente, é forçoso reconhecer três categorias básicas de acordos de cooperação para o fim de execução de serviços públicos de interesse comum dos participantes: 1ª) os convênios administrativos; 2ª) os consórcios administrativos despersonalizados; 3ª) os consórcios públicos personalizados (estes criados pela Lei Federal nº 11.107/2005).

Merece registro o fato de que a instituição dos novos consórcios públicos não ensejou, por si só, a extinção dos consórcios administrativos tradicionais, como se poderia supor à primeira vista.<sup>25</sup>

Várias razões podem ser apontadas. Primeiramente, a lei não dispôs a respeito. Além disso, são rigorosos e, por que não dizer, complicados os requisitos exigidos para a criação dos novos consórcios. Por último, os consórcios tradicionais espelham acordos de cooperação sem que seja exigida grande complexidade para sua instituição, podendo ser celebrados em função da autonomia de cada ente federativo ou da competência de pessoa governamental, inclusive com maior adequação e facilidade quando o objeto da cooperação não for por demais extenso ou no caso de cingir-se o ajuste a somente poucos pactuantes, ou, ainda, quando não se tratar de serviços oferecidos ao público em geral (serviços administrativos).<sup>26</sup>

Em suma, pode afirmar-se que os consórcios administrativos clássicos, agora mais do que nunca, se enquadram na categoria dos **convênios administrativos**, categoria, aliás, da qual nunca se destacaram verdadeiramente. O que se pode consignar atualmente é que, se os entes federativos ajustam esforços comuns sem a formação de pessoa jurídica, firmarão um **convênio administrativo** (independente da esfera a que pertencer o ente ou

---

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, p. 227.

<sup>25</sup> HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.70.

<sup>26</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11ª ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 344



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

da terminologia que se adote), e se, ao contrário, vierem a constituir pessoa jurídica, virá a lume o **consórcio público**.

### 2.2.6. Consórcios Públicos – Lei Federal nº 11.107/2005 – Aspectos Relevantes

São participantes dos consórcios públicos as pessoas que integram a federação, a saber, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. É o que prescreve o art. 1º da Lei nº 11.107/2005. Reforça tal aspecto a previsão de que constitui cláusula necessária do protocolo de intenções (negócio jurídico preliminar à formação do consórcio) “a identificação dos entes da Federação consorciados” (art. 4º, II). O art. 2º, I, do Decreto nº 6.017/2007<sup>27</sup>, repete tal forma de composição.

O consórcio público não faz distinção quanto à espécie dos participantes. Tanto podem participar entes federativos diversos, como por exemplo, a União, os Estados “A” e “B” e os Municípios “C”, “D” e “F”, como da mesma esfera, na hipótese de o ajuste ser celebrado apenas entre Estados ou entre Municípios. Não há, por conseguinte, o requisito antes exigido (por parte da doutrina) para os consórcios administrativos despersonalizados: serem da mesma espécie os signatários.

Quando trata da formalização das vontades dos entes consorciados, o art. 3º da Lei nº 11.107/2005 estabelece que o consórcio público deve ser constituído por contrato, mas condiciona sua celebração à prévia subscrição de protocolo de intenções. O art. 4º do Decreto nº 6.017/2007 repete tal aspecto formal.

Antes de ser firmado o ajuste do consórcio em si, devem as entidades federativas manifestar-se por meio de negócio jurídico preliminar, no caso o protocolo de intenções. A lei deixou estabelecidas as condições em que o protocolo deve ser ajustado, relacionando, inclusive, algumas cláusulas consideradas necessárias à validade do acordo (art. 4º). Infere-se, desse modo, que os pactuantes não se limitam a formalizar sua intenção, mas, ao contrário, já firmam negócio em que são previamente definidos direitos e obrigações dos futuros consorciados.

---

<sup>27</sup> Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A rigor, não é errôneo afirmar que o protocolo de intenções já deverá apresentar-se com o conteúdo básico do negócio principal – este o contrato de consórcio público. Por isso mesmo o art. 3º da Lei nº 11.107/2005 condicionou a constituição do consórcio à prévia subscrição do protocolo de intenções.

A despeito de ser o contrato de consórcio público o núcleo central da Lei nº 11.107/2005, a verdade é que esse diploma tratou de 03 (três) modalidades de ajuste. O primeiro é o protocolo de intenções, ajuste de natureza preliminar pelo qual os pactuantes expressam o conteúdo básico e os objetivos do contrato de consórcio.

O segundo é o contrato de programa, previsto no art. 13, através do qual as partes regularão as obrigações que um ente da federação assumir para com outro, ou para com o próprio consórcio. Tal ajuste pressupõe que os interessados pretendam a gestão associada na prestação de serviços públicos ou na transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

**O último é o contrato de rateio, com previsão no art. 8º, cujo objetivo consiste em disciplinar a relação entre os consorciados no que concerne à obrigações econômicas e financeiras que assumam perante o consórcio, sobretudo quando este for o destinatário de recursos.**

O art. 3º da Lei nº 11.107/2005 afirma que os consórcios públicos se constituem por meio de contrato. O termo, entretanto, tem que ser interpretado de acordo com a natureza do ajuste.

Quando as entidades federativas se associam em consórcio, perseguem objetivos de interesse comum. São serviços, atividades, projetos, planos, todos representando ações voltadas aos fins alvejados por todos os consorciados. Não há, por conseguinte, o antagonismo de interesses que qualifica os contratos. O ajuste, ao contrário, é mobilizado pelo paralelismo de interesses e vontades, ou seja, resulta de verdadeira associação em busca de fins comuns.

De acordo com o art. 1º, §1º, *“O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”*. A única interpretação cabível diante do texto



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

legal consiste em entender-se que a associação pública se enquadra como pessoa jurídica de direito público.

O Decreto nº 6.017/2007 ofereceu enunciado um pouco melhor e mais compreensível do que o da lei. Nele se diz que o consórcio será constituído “*como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos*” (art. 2º, I).

Como pessoas jurídicas que são, os consórcios públicos deverão apresentar-se com uma estrutura orgânica capaz de definir os órgãos internos e as respectivas competências, fatores indispensáveis para uma melhor execução dos objetivos que lhes são cometidos. De acordo com o art. 7º, são os **estatutos** que devem dispor sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos que integram a estrutura do consórcio.

Ao tratar dos objetivos dos consórcios, a Lei Federal nº 11.107/2005 dispôs de forma genérica, que serão eles determinados pelos entes da federação que houverem celebrado o ajuste, devendo ser observados os limites constitucionais (art. 2º).

Em que pese o fato de a Lei ter silenciado a respeito, o Decreto nº 6.017/2007 relacionou vários objetivos específicos para os consórcios públicos, em seu art. 3º. A relação não é taxativa (*numerus clausus*), e, na verdade, nem poderia sê-lo, visto que é praticamente impossível conceber todos os tipos de atividades para as quais os entes federativos possam consorciar-se.

Os consórcios públicos têm aptidão jurídica para firmar convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza (art. 2º, §1º, I). Em outras palavras, o que a lei quer dizer é que o consórcio pode celebrar ajustes com terceiros para alcançar seus objetivos, fato, aliás, que decorre de sua própria natureza como pessoa jurídica e, portanto, como sujeito de direitos e obrigações.

No mesmo dispositivo, a lei prevê que o consórcio público pode ser destinatário de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas oriundos de outras entidades e órgãos governamentais.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Segundo o art. 2º, §1º, III, da Lei Federal nº 11.107/2005, o consórcio pode ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados, dispensada a licitação.<sup>28</sup>

A Lei nº 11.107/2005 conferiu aos consórcios públicos competência para outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços (art. 20, §3º)

Referida competência indica que o consórcio tem poder jurídico para celebrar contratos de concessão e de permissão de serviços públicos, figurando na qualidade jurídica de concedente. Para tanto, há um deslocamento do poder concedente, que tem sua origem no ente estatal titular do serviço e se transfere para o consórcio. Note-se, contudo, que a titularidade do serviço continua sendo da pessoa federativa, e esta, em nome da gestão associada na prestação do serviço delega o poder concedente para o consórcio.

O consórcio público está sujeito 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 despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. É o que consta do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/2005.

A intenção do legislador, como se pode inferir do art. 13 da Lei dos Consórcios, foi a de exigir a celebração do contrato de programa para que os sujeitos possam ter como válidas as obrigações que constituírem em decorrência do processo de gestão associada.

Pode-se conceituar o contrato de programa como *“o ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos.”*<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Os arts. 10, II, e 18, do Decreto nº 6.017/2007, dispõem no mesmo sentido.

<sup>29</sup> MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: Comentários à Lei nº 11.107/2005**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 101.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Pela sua fisionomia e pelos fins a que se preordena, o contrato de programa ostenta a natureza jurídica de ajuste de caráter cooperativo, à semelhança da natureza que também qualifica os convênios e outros negócios jurídicos análogos.<sup>30</sup>

A lei estabelece, ainda, que o contrato de programa reflete condição de validade para as obrigações assumidas pelo ente federativo quanto à gestão associada (art. 13, caput). Isso significa que, sem o referido contrato, as obrigações se configuram como ilícitas. Em outras palavras, não há como deixar de firmar o contrato de programa para a validade das obrigações. Em consequência, o contrato de programa, sob esse aspecto, tem a natureza de condição de validade para a licitude das obrigações que o ente federativo assumir com o objetivo de proceder à gestão associada na execução de atividades administrativas.

A gestão associada que constitui objeto do contrato de programa deve incidir sobre duas situações: 1ª) gestão para a prestação de serviços públicos; 2ª) gestão que envolva a transferência de encargos, serviços e pessoal, e de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

No que se refere aos sujeitos do contrato de programa, tem-se que são aqueles que expressaram suas vontades de modo a ficarem vinculados pela relação jurídica contratual constituída. De acordo com o art. 13 da mesma lei, 02 (duas) são as possibilidades de vinculação contratual para fins do contrato de programa: a primeira é a que se estabelece entre 02 (dois) entes federativos, e a segunda, entre um ente federativo e um consórcio.

Não obstante, dispõe o art. 13, §5º, da Lei dos Consórcios, que o contrato de programa pode ser celebrado por entidades de direito público ou privado inseridas na estrutura da administração indireta de qualquer dos entes consorciados ou conveniados, desde que – ressalva a lei – haja previsão no contrato de consórcio ou no convênio de cooperação.

Resulta que os sujeitos do contrato de programa podem ser: 1º) dois entes da federação (ex.: um Estado e um Município); 2º) um ente federativo e um consórcio público

---

<sup>30</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**, 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p.472.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(ex.: um Município e a pessoa consorcial); 3º) entidade da administração indireta e um ente federativo ou um consórcio (ex. autarquia de um Município e o Estado); 4º) duas pessoas da administração indireta (ex.: fundação pública de um Município e fundação pública de outro). Importante observar que o contrato de programa tanto pode estar vinculado a um consórcio público, como pode ser autônomo: em ambos os casos, teremos instrumentos de gestão associada.<sup>31</sup>

Dois são os requisitos que devem dar suporte jurídico ao contrato de programa, conforme enuncia o art. 13, §1º, da Lei Federal nº 11.107/2005. Primeiramente, deve aludido contrato prestar atendimento: a) à legislação de concessões e permissões de serviços públicos; b) à disciplina de regulação dos serviços a serem prestados (art. 13, §1º, I). Tal observância deve incluir o cálculo de tarifas e de outros preços públicos.

Além desse, o contrato deve contemplar mecanismos que assegurem a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço no que concerne a seus titulares. (art. 13, §1º, II).

A Lei Federal nº 11.107/2005, no art. 13, §2º, relacionou as cláusulas necessárias para a validade do contrato de programa, na hipótese de a gestão associada ensejar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade do serviço. O Decreto nº 6.017/2007, por sua vez, apresenta duas listagens, uma idêntica à hipótese acima (art. 33, §1º) e outra para ser plicada à gestão associada com vista á prestação de serviços públicos (art. 33, I a XVI).

A Lei Federal nº 11.107/2005 acoimou de nula a cláusula do contrato de programa que atribuir ao contratado “*o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização*” dos serviços por ele próprio executados (art. 13, §3º)

Por fim, reza o art. 13, §4º da Lei dos Consórcios, que “*o contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos*”.

---

<sup>31</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**, 19ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p.473.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

### 2.3. Do Projeto de Lei nº 25, de 2019

O Projeto de Lei nº 25/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, tem por finalidade **autorizar os Municípios de São Caetano do Sul, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, a efetuar parcelamento de débitos junto ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC.**

Conforme consta da justificativa, o parcelamento de que trata este projeto foi objeto de deliberação pelo Colegiado do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, na 107ª Assembleia Geral Ordinária, realizada em 09 de abril de 2019, objetivando dar oportunidade aos Municípios inadimplentes de quitação de seus débitos.

E ainda, que o projeto de lei visa reduzir, para o exercício de 2019, o percentual de repasse para 0,15% (zero vírgula quinze por cento), da receita ordinária, atualmente fixado em 0,17% (zero vírgula dezessete por cento) pela Lei nº 10.108, de 15 de outubro de 2018.

Aduz que, todos os Municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal Grande ABC apresentarão a presente proposta para apreciação das respectivas Casas Legislativas.

A Lei Municipal nº 9.193, de 11 de dezembro de 2009, ratifica o Protocolo de Intenções celebrado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, visando a constituição do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, entidade representativa, vocacionada à defesa dos interesses intermunicipais, bem como ao estabelecimento de cooperação técnica e financeira para o implemento de obras, serviços e políticas públicas, que será regida pelo disposto na Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e respectivo regulamento, por seu Contrato de Consórcio Público, por seus estatutos e pelos demais atos que adotar.

A Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções prescreve que após **aprovadas as leis ratificadoras, o Consórcio Intermunicipal se constituirá sob a forma de associação pública, adquirindo personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica e integrará a administração indireta dos entes que subscrevem o Protocolo**



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

de Intenções originalmente bem como daqueles que vierem a subscrevê-lo posteriormente.

A Cláusula Onze do Protocolo de Intenções determina que a **Assembleia Geral** é a instância deliberativa máxima do Consórcio, sendo constituída pelos Chefes do Poder Executivo dos entes consorciados, sendo que os respectivos suplentes serão, obrigatoriamente, seus substitutos legais, nos termos das respectivas Legislações Orgânicas.

A Cláusula Catorze do Protocolo de Intenções prescreve as competências da Assembleia Geral, dentre elas, **aprovar o orçamento anual do Consórcio Intermunicipal, bem como respectivos créditos adicionais, inclusive a previsão de aportes a serem cobertos por recursos advindos de contrato de rateio; a realização de operações de crédito; a fixação, a revisão e o reajuste de tarifas, taxas e outros preços públicos.**

Não resta dúvida, portanto, que a Assembleia Geral possui competência para deliberar sobre o parcelamento de dívidas entre os Municípios consorciados e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, bem como reduzir, para o exercício de 2019, o percentual de repasse, conforme informado pelo Alcaide, ocorrido na 107ª Assembleia Geral Ordinária, realizada em 09 de abril de 2019.

### 2.4. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre **"a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"** (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a **"elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação"** das leis e atos normativos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.<sup>32</sup>

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

**A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis**, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.<sup>33</sup>  
(g/n)

Analizando a proposição, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

### 3. CONCLUSÃO

<sup>32</sup> GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.

<sup>33</sup> DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Diante do exposto, com fundamento na legislação de regência da matéria, na jurisprudência dos nossos Tribunais e nos argumentos de autoridade acima mencionados, entendemos que o Projeto de Lei nº 25/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo é **LEGAL e CONSTITUCIONAL**.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, pela exegese do art. 36, §1º, I, “g” “h” e “i”, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 21 de agosto de 2019.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443