



Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

PARECER N.º 015/2023.

Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.412/2023

I – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo Municipal que *“Ratifica a deliberação da Assembleia Geral CIM POLINORTE que autoriza o ingresso de novo município consorciado e dá outras providências.”*

Em sua justificativa, o autor da proposição assim destaca o seu objetivo, *in verbis*:

“Encaminho a esta Egrégia Casa Legislativa o Projeto de Lei n.º 3.412/2023 que versa sobre a ratificação do ingresso do município de Viana/ES na qualidade de município consorciado, bem como sobre alterações do contrato de consórcio público, por meio do acréscimo do parágrafo único à cláusula primeira e alteração do inciso VIII, da cláusula décima.

É importante esclarecer que tanto o ingresso do município de Viana/ES na qualidade de município consorciado, bem como as alterações do contrato de consórcio público por meio do acréscimo do parágrafo único da cláusula primeira e alteração do inciso VIII da cláusula décima, foram aprovadas por unanimidade pela Assembleia Geral Extraordinária do consórcio em reunião realizada em 03/05/2023.

Registre-se ainda que o município de Viana/ES sancionou a Lei Municipal de n.º 3.289/2023, datada de 19/05/2023, que dispõe sobre o ingresso de Viana/ES no CIM POLINORTE, a qual segue como anexo à presente mensagem de lei. E, desta forma, atendeu às exigências da legislação pertinente aos consórcios públicos e ao disposto nos parágrafos 4º e 5º da Clausula Segunda do Contrato de Consórcio Público que assim estabelecem:

“§ 4º - O ingresso de novos consorciados no CIM POLINORTE poderá acontecer a qualquer momento, mediante pedido formal do representante legal do ente interessado para fins de apreciação e aprovação da Assembleia Geral.

§ 5º - O pedido de ingresso deverá vir acompanhado da lei ratificadora do protocolo de intenções ou de lei autorizativa específica para a pretensão formulada, bem como de sua publicação na imprensa oficial ou a esta equiparada.”

Justificamos o encaminhamento do presente projeto de lei, com base legislação vigente, bem como no disposto no inciso VIII da Clausula Décima





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

do Contrato de Consórcio Público firmado pelos municípios consorciados que assim estabelece:

"(...)

VIII – deliberar sobre o ingresso de novos entes consorciados ao CIM POLINORTE, e em caso de aprovação, será ainda necessário a ratificação da decisão mediante aprovação de lei específica em mínimo 50% dos entes consorciados;"

Da mesma forma, o acréscimo do parágrafo único à Cláusula Primeira e alteração do inciso VIII da Cláusula Décima do instrumento supra referido, também representam alteração do Contrato de Consórcio Público. Considerando que o Contrato de Consórcio foi firmado após a ratificação do Protocolo de Intenções por lei de todos os municípios consorciados, por consequência, o mesmo passou a ter status de lei, e, portanto, somente poderá ser alterado por outra lei.

As deliberações acima referidas resultam consequente em alteração do Contrato de Consórcio Público firmado pelos municípios consorciados, tendo em vista que altera a composição do consórcio elevando sua abrangência de atuação ao novo município consorciado, e ainda, promove a alterações na clausula primeira e inciso VIII da Cláusula Décima do Contrato de Consórcio Público.

Diante do acima exposto, é possível deduzir que as decisões da Assembleia Geral do CIM POLINORTE, no tocante ao ingresso de novos municípios consorciados e às alterações realizadas nas cláusulas do contrato de consórcio público, não são suficientes para surtir os efeitos jurídicos desejados, devendo ser apreciadas e ratificadas pelo poder legislativo dos municípios consorciados, para os fins de dar eficácia jurídica às alterações do Contrato de Consórcio Público firmado."

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 23/06/2023 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 03/07/2023.

Os presentes autos, após a anexação do *Estudo de Técnica Legislativa*, foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

2.1. Da competência e iniciativa:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Como se insere da justificativa apresentada na proposição, a mesma tem por finalidade ratificar a deliberação da Assembleia Geral CIM POLINORTE, autorizando o ingresso do município de Viana/ES.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: *i)* a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; *ii)* se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição, prevista pela ordem jurídico-constitucional; *iii)* a possibilidade de violação por parte do matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Pois bem! No legítimo exercício de sua competência o Município de Ibiracú integrou o CIM POLINORTE com objetivo de promover e otimizar as ações de saúde, objetivando a melhoria e aumento da oferta de serviços de saúde a população dos Municípios consorciados, autorizado seu ingresso pela Lei Municipal n.º 2.019, de 23 de abril de 1998.

Essa integração com outros municípios para a consecução de objetivos comuns (constituição de Consórcio Público) é disciplinada pela Lei n.º 11.107/2005, da qual se extrai que os consórcios públicos representam forma peculiar de descentralização administrativa, como bem observa o administrativista *Marçal Justen Filho* (in *Curso de direito administrativo [livro eletrônico]*, 5ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018):

"A Lei 11.107/2005 disciplinou a figura dos consórcios públicos, que são pessoas administrativas, criadas a partir do consenso entre pessoas políticas, visando ao atendimento de necessidades administrativas comuns. Os consórcios públicos resultam da associação entre pessoas políticas e envolvem um processo distinto da descentralização. Nos consórcios, há a conjugação de competências que a Constituição atribuiu a entes políticos diversos. Esse processo produz uma modalidade especial de descentralização, eis que certas competências passam a ser desenvolvidas por sujeitos administrativos distintos dos entes políticos."

Os arts. 3º e 5º da respectiva Lei dispõem o seguinte, *in verbis*:

***"Art. 3º. O consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.
(...)"***





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Art. 5º. O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções."

Ainda, o inciso II, do art. 4º, da Lei n.º 11.107/2005, prevê o seguinte, *in verbis*:

"Art. 4º. São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;"

Desta forma, a proposição objetiva dar cumprimento à legislação supra, para ratificar a inclusão do Município de Viana/ES, como ente consorciado do referido Consórcio.

No caso em tela, verifica-se que o Projeto de Lei em análise versa sobre tema alusivo à competência legislativa do Município para tratar assuntos de seu exclusivo interesse local, conforme estabelece o art. 30, I, da Constituição Federal. Confira-se:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Pode e deve o Município, autônomo nos termos estabelecidos pelo caput do art. 18, da CF/88, celebrar acordo de Consórcio com outros entes federados, com vistas a atingir objetivos em comum, com regras disciplinadas pela Lei Federal n.º 11.107/05, nos termos estabelecidos pelo caput do art. 241 da CF/88, que assim prevê, *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."

Por seu turno, a Lei Orgânica Municipal, também confere ao Município a competência para disciplinar sua participação em consórcio, objetivando a resolução de problemas comuns, conforme se verifica dos artigos abaixo citado:

"Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

"Art. 9º. É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

II - cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia da pessoa portadora de deficiência;"

(...)

Art. 17. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, e especialmente:

(...)

X - autorizar, ainda:

(...)

b) convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios;

Sendo assim, entende-se que está o Município plenamente autorizado pela ordem constitucional em vigor a editar norma com o conteúdo jurídico disposto pelo presente Projeto de Lei n.º 3.412/2023, uma vez que é de sua competência ratificar decisões que o Consórcio vir a tomar, amparado em decisão de sua Assembleia Geral, como é o caso da deliberação a ser ratificada com a presente proposição.

Sobre a competência para deflagrar o processo legislativo, ressalte-se que a iniciativa do Prefeito Municipal está em conformidade com o disposto no art. 37, inciso III, da Lei Orgânica Municipal, que assim prevê, in verbis:

"Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;"

Ora, o Projeto de Lei em questão trata de ajuste entre órgãos administrativos pertencentes aos governos municipais associados, respectivamente, tratando-se de matéria de cunho eminentemente técnico-administrativo, afeto de modo específico às competências cuja Iniciativa para a propositura se reconhece ao Poder Executivo.

Ademais, a proposição veicula projeto de lei de efeitos concretos, carecendo da abstração e da generalidade que caracterizam as normas de um modo geral, ou seja, quando analisada sob o prisma material, possui a norma *sub analyse*, natureza jurídica de ato administrativo.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Nesse sentido, verifica-se que o Executivo Municipal se serviu da prerrogativa a ele reconhecida pela Lei Orgânica Municipal de Ibiracú para iniciar, privativamente, o processo legislativo, em matérias tais como as verificadas na proposição em testilha, de modo que, nada há quanto a este requisito, que possa macular a constitucionalidade do respectivo Projeto de Lei.

2.2. Constitucionalidade Material, Juridicidade e Legalidade:

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, cuidando-se, pois, de aferir se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

O município integrou o Consórcio Público POLINORTE com objetivo de promover e otimizar as ações de saúde, objetivando a melhoria e aumento da oferta de serviços de saúde à população do Município de Ibiracú.

A saúde pública é matéria que se encontra na categoria das atividades comuns de interesse de todos os entes da federação, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição da República. Confira-se:

**"Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)"**

A prestação de serviços de saúde, consoante o disposto nos artigos 196 a 198 da Constituição da República, é atribuição do Estado e deverá ocorrer em conformidade com as diretrizes de um Sistema Único, segundo os princípios da regionalização e hierarquização. Veja:

"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes."

Os entes federativos podem prestar o serviço de saúde pública para suas respectivas populações de forma individual, ou podem constituir consórcios públicos "para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam" (Lei 8.080/1990, art. 10). Dois ou mais Municípios (ou dois ou mais Estados, ou Estados e União Federal, ou Estados e Municípios) podem, portanto, unir esforços para prestar serviços públicos de forma integrada, para suas respectivas populações, por meio de um acordo de vontades que dá origem a uma pessoa jurídica denominada "consórcio público". Essa entidade – que, ao ser criada, passa a integrar a administração indireta dos entes consorciados (Lei 11.107/2005, art. 6º, § 1º) – realizará os interesses comuns que justificaram sua criação. Trata-se, assim, de um instrumento de gestão associada de serviços públicos, que, vale ressaltar, conta com amparo constitucional (CF, art. 241).

Sobre o conteúdo do projeto de lei em epígrafe, observa-se que as disposições nele previstas estão em conformidade com o dispõe o art. 5º da Lei n.º 11.107/2005.

Não há falar, assim, em ofensa a quaisquer Princípios, Direitos e Garantias estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, sendo, pois, materialmente constitucional a norma em questão.

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.¹

¹ OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de 'Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).





Câmara Municipal de Ibiracú

Estado do Espírito Santo

Analisando o ordenamento jurídico e as decisões dos Tribunais Superiores, não há obstáculo ao conteúdo ou à forma do Projeto de Lei em epígrafe.

Da mesma forma, a tramitação do projeto, até o presente momento, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno da Casa.

2.3. Do Regime de tramitação, Quórum de aprovação e Processo de Votação:

No que toca ao regime de tramitação, a matéria deve observar o regime ordinário, com submissão às Comissões Permanentes pertinentes (Justiça e Redação - art. 43 do RI; Finanças e Orçamento - art. 44, III, do RI e, ainda, Educação, Saúde, Assistência, Diversidade Sexual e Identidade de Gênero).

Já em relação ao quórum para aprovação da matéria, conforme dispõe os termos do art. 189, I e § 2º e 190, III, "e", do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos votos, considerados os presentes à sessão da Câmara Municipal.

Outrossim, o processo de votação a ser utilizado, nos termos do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, é o simbólico, em turno único de votação.

2.4 - Técnica Legislativa:

No que diz respeito à técnica legislativa, a Secretaria da Casa, mediante a apresentação do *Estudo de Técnica Legislativa*, já apresentou as correções e adequações a serem feitas no projeto, de sorte que se corrobora integralmente referido estudo.

III - CONCLUSÃO:

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 3.412/2023, nos termos da fundamentação constante deste parecer, podendo a proposição ter regular tramitação pelas Comissões pertinentes.

Plenário Jorge Pignaton, em 12 de julho de 2023.


CLAUDIO CALIMAN
Procurador Legislativo

