



## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

**PARECER Nº 009/2024.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei n.º 3.436/2024,  
de autoria do Executivo Municipal.**

### **I – RELATÓRIO:**

O Projeto de Lei n.º 3.436/2024, de autoria do Executivo Municipal, “*Ratifica a deliberação da Assembleia Geral do Consórcio Público Intermunicipal para o Fortalecimento da Produção e Comercialização de produtos Hortifrutigrangeiros – COINTER, que altera e consolida o Protocolo de Intenções do Cointer e dá outras providências.*”

Na mensagem que encaminha a proposição, o Chefe do Poder Executivo Municipal assim asseverou, *in verbis*:

*“Como é sabido o Protocolo de Intenções, assim como todo ajuste consensual, pode sofrer alterações no curso de sua vigência e até mesmo extinguir-se pela superveniência de determinados fatos.*

*As alterações podem ser classificadas em dois grupos principais: a) Alterações Objetivas; b) Alterações Subjetivas.*

*As alterações objetivas são aquelas que implicam modificação no objeto (ou conteúdo) do contrato, o que ocorre quando há alteração em algumas das cláusulas do ajuste. O art. 4º, inciso VI, da Lei Federal n.º 11.107/2005, faz referência a esse tipo de alteração, ao prever, como cláusula necessária do Protocolo de Intenções, a inserção de normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral, órgão competente para elaboração, aprovação e modificação dos Estatutos do consórcio.*

*De outro lado, podem ocorrer alterações subjetivas, assim consideradas como aquelas que incidem sobre os sujeitos do contrato. Essa categoria de modificação pode resultar do ingresso de um novo ente federativo no consórcio, ou de seu afastamento (retirada ou exclusão) do vínculo contratual.*

*Como vimos, pode haver o ingresso a posteriori de pessoa federativa quando é retardatária a ratificação do Protocolo de Intenções. Logo, havendo o ingresso ou retirada de pessoa federativa, o Contrato de Consórcio naturalmente sofre alteração subjetiva.*

*De acordo com o art. 12 da Lei Federal n.º 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos: “A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela Assembleia Geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”.*

*Já o §6º do art. 6º do Decreto n.º 6.017/2007, que regulamenta a Lei Federal n.º 11.107/2005, estabelece que “Dependerá de alteração do contrato de consórcio público o ingresso de ente da federação não mencionado no Protocolo de Intenções como possível integrante do consórcio público”, também como, o art. 29 do mesmo regulamento prevê: A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.*





## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

*Desta feita, tendo em vista o fato de que a Assembleia Geral do Consórcio Público Intermunicipal para o Fortalecimento da Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros – COINTER, deliberou e aprovou a alteração e consolidação do Protocolo de Intenções, segue minuta do presente Projeto de Lei para ratificação de todos os entes consorciados, nos moldes exigidos pelas normas aplicadas à matéria.”*

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data de 10/05/2024, publicada no DOM/ES de 13/05/2024 e foi lida/apresentada no expediente da sessão ordinária realizada no dia 13/05/2024

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 sucinto relatório. Passo à análise jurídica.

### **II – ANÁLISE JURÍDICA:**

#### **2.1. Da Competência e Iniciativa:**

Como se vê da proposição em testilha, a mesma tem por finalidade *ratificar a deliberação da Assembléia Geral do COINTER que alterou e consolidou o Protocolos de Intenções do referido Consórcio.*

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, e; iii) a possibilidade de violação por parte da 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 COINTER - *Consórcio Público Intermunicipal para o Fortalecimento da Produção e Comercialização de Produtos Hortifrutigranjeiros*, autorizado que foi pela *Lei Municipal nº 3.972, de 21 de dezembro de 2019.*

Essa integração com outros municípios para a consecução de objetivos comuns (*constituição de Consórcio Público*), foi formalizada nos termos do quanto previsto nos arts. 3º e 5º, da Lei Federal nº 11.107/05, que assim prescrevem, *in verbis*:





## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

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

(...)

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

Portanto, tem-se a utilização legítima da competência legislativa disposta para os Municípios nos incisos I e II, do art. 30, da CF/88. 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 nº 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.”** (grifei)

Por seu turno, a Lei Orgânica Municipal, também confere ao Município a competência para disciplinar sua participação em consórcios (*e respectivos desdobramentos*), objetivando a resolução de problemas comuns, conforme se verifica dos artigos abaixo citados:

**“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:**

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

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

**III - elaborar o plano diretor de desenvolvimento integrado;”** (grifei)

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

(...)

**VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;”** (grifei)

**“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;”**

**“Art. 96. O Município poderá realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares, bem assim através de consórcio com outros Municípios.”** (grifei)





## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

Portanto, o Município, ao integrar o COINTER, estava plenamente autorizado pela ordem constitucional a editar norma que o autorizou a assim proceder e, bem por isso, também é de sua competência ratificar decisões que o consórcio vir a tomar, amparado em decisão de sua Assembléia Geral, como é o caso em testilha, onde se pretende ratificar alterações e a consolidação do Protocolo de Intenções.

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, incisos I e III, da Lei Orgânica Municipal, que assim prevê, *in verbis*:

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

(...)

**I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;**

(...)

**III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;” (grifei)**

Ora, a Lei Municipal nº 3.972/2018 aprovou a integração do Município de Ibiracú, na condição de associado, ao COINTER, via ajuste entre órgãos administrativos pertencentes aos governos municipais associados, tratando-se de matéria de cunho eminentemente técnico-administrativo, sendo certo que a aprovação de resoluções desse consórcio também são afetas às competências cuja iniciativas para a propositura se reconhece exclusivamente ao Prefeito Municipal.

Com efeito, a Lei federal nº 11.107/05 estabelece, em seu art. 6º, § 1º, que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Confira-se:

**“Art. 6º. O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:**

**I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;**

(...)

**§ 1º. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.” (grifei)**

Assim sendo, conforme se infere do art. 37, incisos I e III, da LOM, anteriormente transcrito, compete privativamente ao Prefeito a iniciativa das leis de criação de cargos e/ou alteração de sua remuneração e, bem assim, das atribuições de seus órgão, também integrantes da Administração Indireta e, como visto, integrando o consórcio em testilha a administração indireta de todos os entes consorciados, a criação/alteração de seus cargos e/ou a alteração de suas atribuições (*vale dizer a ratificação*)







## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

por meio de lei da decisão da Assembléia Geral do consórcio neste sentido) também lhe é privativa.

Com efeito, a ratificação do Protocolo de Intenções, com as alterações nele implementadas pela Assembléia Geral do COINTER e indicadas na Ata da Assembléia Geral Ordinária do Consórcio datada de 10 de agosto de 2022 e publicada no Diário Oficial de 07 de outubro de 2022, constante de fls. 43/45 dos autos, dão conta de que as alterações são diversas, dentre elas a inclusão do serviço de inspeção permanente em agroindústrias de produtos de origem animal; novos valores de rateio entre os entes consorciados, ingresso de municípios no consórcio; revisão de cargos e salários, dentre outros.

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 analise*, natureza jurídica de *ato administrativo*.

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. Da Espécie Normativa, Regime de Tramitação, Quórum de Aprovação e Processo de Votação:**

Prescreve o caput do art. 5º, da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que “o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.” Essa ratificação, no formato originário, foi procedida pela Lei Municipal nº 3.972/2018 de Ibiracú, que expressamente aprovou o contrato do consórcio público em questão – COINTER, sendo certo que este, em sua Cláusula Quarta, § 3º, é expresso ao estabelecer que “A assinatura do Contrato de Consórcio Público do COINTER, dependerá da ratificação por lei de no mínimo cinquenta por cento (50%) dos entes subscritores.” Igualmente a Cláusula Segunda, caput, é expressa em estabelecer que a ratificação do Protocolo de Intenções (inclusive em relação às alterações) consistirá na aprovação, mediante lei do ente consorciado, do teor do instrumento. Observada, portanto, a reserva de lei na ratificação das alterações implementadas no protocolo e Intenções.

No que toca ao regime de tramitação, a matéria deve observar o regime ordinário, com tramitação regular na Casa e submissão às Comissões Permanentes pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI e Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI*).





## *Câmara Municipal de Ibiracú* *Estado do Espírito Santo*

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.

### **2.3. Da ratificação das Resoluções que criam cargos e alteram remuneração no âmbito do COINTER – Considerações:**

Conforme é cediço, o consórcio público pode ser compreendido como entidade criada e instituída por entes da Federação (*União, Estados, Distrito Federal e Municípios*), com o objetivo de prestar serviços públicos ou executar ações de interesse dos entes consorciados, nos termos do art. 241 da Constituição da República, de natureza autárquica e integrando a Administração indireta de todos os entes consorciados.

Portanto, deverá o protocolo de intenções estabelecer o número e a remuneração dos empregos públicos (*como, de fato ocorreu*), antes mesmo da criação propriamente dita do consórcio público.

A concepção dada pela Lei federal nº 11.107/2005, no sentido de que os empregos públicos - assim como os cargos e funções públicas - devem constar no protocolo de intenções parece-nos em sintonia com o art. 37, II, c/c o art. 61, § 1º, II, "a", da Carta Republicana, que exigem lei para a criação de cargo, emprego e ou função pública. Da mesma forma para a fixação ou alteração de remuneração, conforme as normas constitucionais do art. 37, X, c/c o art. 61, § 1º, II, "a".

Portanto, numa visão positivista do Direito, conclui-se pela necessidade de autorização legislativa de cada ente consorciado para a criação de cargos, empregos e funções públicas e para a alteração e/ou concessão de aumento da respectiva remuneração, na medida em que há necessidade de alteração do protocolo de intenções, somente válida pela ratificação por lei do consorciados.

No mesmo sentido a deliberação de inclusão de serviços no âmbito de atuação do consórcio deve ser devida e formalmente autorizado pela Assembléia Geral e, como passará a integrar o protocolo de Intenções, deve ser objeto de ratificação por parte dos entes envolvidos.

Aliás, conforme já ressaltado, a Ata da Assembléia Geral Ordinária do Consórcio, datada de 10 de agosto de 2022 e publicada no Diário Oficial de 07 de outubro de 2022, constante de fls. 43/45 dos autos, dão conta de que as alterações aprovadas foram





## Câmara Municipal de Ibiracú Estado do Espírito Santo

diversas, dentre elas a inclusão do serviço de inspeção permanente em agroindústrias de produtos de origem animal; novos valores de rateio entre os entes consorciados, ingresso de municípios no consórcio; revisão de cargos e salários, além de outras e outras.

Não é por outro motivo que, conforme também já ressaltado, as *Cláusulas Segunda, caput e Quarta, § 3º*, do *Contrato do Consórcio Público Intermunicipal para o Fortalecimento da Produção e Comercialização de Produtos Hortifrutigranjeiros – COINTER* estabelecem as seguintes disposições, *in verbis*:

**“CLAUSULA SEGUNDA - DA RATIFICAÇÃO E DO INGRESSO DE NOVOS CONSORCIADOS**

A ratificação deste Protocolo de Intenções consistirá na aprovação mediante lei do ente consorciando, do teor do presente instrumento, podendo conter reservas.” (grifei)

**“CLAUSULA QUARTA - (...)**

§ 3º - A assinatura do Contrato de Consórcio Público do COINTER, dependerá da ratificação por lei de no mínimo cinquenta por cento (50%) dos entes subscritores.” (grifei)

Destaque-se que as deliberações constantes da Ata da Assembléia Geral Ordinária do Consórcio COINTER, datada de 10 de agosto de 2022, foram devidas e regularmente aprovadas por aquela (Assembléia Geral Ordinária), sendo certo que, agora, tais decisões estão sendo submetidas à ratificação por meio de lei, conforme determina a legislação vigente, eis que algumas implicam em alteração do Protocolo de Intenções.

A competência para implementar as alterações indicadas não é exclusiva da Assembléia Geral, posto que reclama ratificação legal de todos os integrantes do consórcio, o que está sendo viabilizada através da presente proposição.

O Projeto de Lei em questão, portanto, apenas e tão somente dá concretude à previsão constante do protocolo de intenções e no contrato do consórcio, devidamente aprovados pela Lei Municipal nº 3.972/2018, não contrariando qualquer regra ou princípio de ordem constitucional e legal, sendo, pois, materialmente constitucional.

#### **2.4. Dos Aspectos Redacionais / Técnica Legislativa:**

No que toca à questão redacional, a Secretaria da Casa já anexou aos autos o *Estudo de Técnica Legislativa*, no qual são feitas algumas correções, para fins de atendimento ao quanto preceitua a Lei Complementar nº 95/1998, corroborando-se, pois, as adequações realizadas.





*Câmara Municipal de Ibiracú*  
*Estado do Espírito Santo*

**III – CONCLUSÃO:**

Diante de todo o exposto, do ponto de vista da *constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa*, esta Procuradoria opina pela viabilidade do Projeto de Lei n.º 3.436/2024, devendo a proposição ter regular tramitação na Casa.

É como concluo.

Plenário Jorge Pignaton, em 20 de maio de 2024.

  
**CLAUDIO CALIMAN**  
*Procurador Legislativo*

