
PROJETO DE LEI Nº 023/2020, DE 27/04/2020

AUTOR: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

EMENTA: RATIFICA O PROTOCOLO DE INTENÇÕES DO CONSÓRCIO AMBIENTAL DO CHAPADÃO DOS PARECIS – COAMPA

P A R E C E R:

1. O Projeto de Lei em questão tem por finalidade Ratificar o Protocolo de Intenções subscrito em 02/04/2020 pelos representantes dos poderes executivos dos Municípios de Campos de Júlio, Campo Novo do Parecis e Sapezal para a formalização do Consórcio Ambiental do Chapadão do Parecis – COAMPA de fls. 03/46, visando a gestão compartilhada de serviços públicos de resíduos sólidos e particularmente, sua prestação em serviços em condições que assegurem economia de escala e propiciem condições mais favoráveis para a universalização da oferta com qualidade de preços módicos, conforme explanado no preâmbulo do Protocolo à fl. 04.

2. Verifica-se que o Projeto veio acompanhado de justificativa contida na Mensagem Legislativa nº 025/2020(fl. 01), na qual o Sr. Prefeito Municipal explicita os motivos da sua pretensão.

3. DA VIABILIDADE JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL

A criação de Consórcios Públicos Regionais é fundamentada na Legislação brasileira, entre elas a Constituição Federal; a Lei nº 11.107/ 2005 - dispõe sobre a gestão associada de Serviços Públicos Consórcios Públicos; a Lei nº 11.445/2007 - estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, trata do Marco Regulatório para o Saneamento Ambiental e estabelece diretrizes nacionais para o setor; o Decreto nº 6.017/2007 - regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de

2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

A Lei 11.107/2005 regulamentou o artigo 241 da CF, dispondo sobre normas gerais de contratação por meio de consórcios públicos no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para realização do interesse comum desses entes estatais e por meio de gestão associada citada no referido dispositivo constitucional.

“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.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

5. DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Já o Decreto Federal nº 6.017/07, que normatiza a constituição dos Consórcios Públicos no Brasil, têm como objetivo maior fortalecer o federalismo cooperativo, fortalecendo as articulações entre as três esferas do governo. Assim, vejamos o que estabelece o seu artigo 2º, I e II, “a”:

I - consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

II - área de atuação do consórcio público: área correspondente à soma dos seguintes territórios, independentemente de figurar a União como consorciada:

a) Dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

Apesar de o referido Decreto ter o objetivo de fortalecer as articulações entre as três esferas de governo, para a formação de um Consórcio Público, se faz necessário que exista uma definição clara de interesse do consórcio, uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e que fundamentalmente tais acordos de cooperação devam necessariamente ser aprovados pelas assembleias legislativas de todos os entes consorciados.

O Consórcio Público pode ser entendido como um ajuste de vontade firmado por entidades estatais da mesma espécie, visando o interesse comum, sendo que o Supremo Tribunal Federal já decidiu ser inconstitucional a exigência de autorização legislativa para ser firmado o consórcio.

O consórcio possui personalidade jurídica própria e quando constituído sob a forma de associação pública, como se pretende (ver Cláusula 4ª do Protocolo de Intenções), o consórcio público, se constituído, terá personalidade jurídica de direito público e integrará a administração indireta.

Os Consórcios Públicos são constituídos por meio de contratos públicos.

Os consórcios poderão:

- a) firmar convênios, contratos e acordos;
- b) receber auxílio, contribuição ou subvenção;
- c) ser contratados pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação;
- d) celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos;
- e) cobrar tarifas e preços públicos.

5.1. QUANTO A ESPÉCIE DE CONTRATOS

- a) Contrato de constituição de consórcio - para sua constituição é

necessário o protocolo de intenção e ratificação por lei de cada ente consorciado;

b) Contrato de rateio - é celebrado por cada ente federado com o consórcio constituído;

c) Contrato de programa - operacionaliza as obrigações assumidas pelos consorciados.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) sofreu alteração da Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) para configurar as seguintes condutas como improbidade administrativa:

a) a celebração de qualquer ajuste para gestão associada sem observar a lei dos consórcios públicos;

b) a celebração de contrato de rateio de consórcio sem prévia e suficiente dotação orçamentária ou sem observância das exigências impostas por lei.

Desse modo, os consórcios públicos passam a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal, quando estabelecida por entes federativos de mesmo tipo (por ex. município-município ou Estado-município), assim como instrumentos de cooperação vertical, quando estabelecida entre entes federativos de tipos e com competências diferentes (por ex. Estado-município, União-Estado, União-Estado-Municípios), sendo que tal cooperação necessita sempre de instrumentos que a disciplinem e dêem forma à sua organização e funcionamento.

As composições trazidas pela Lei nº 11.107/05 para os integrantes dos consórcios públicos podem ser várias, desde que observadas às regras previamente fixadas.

Ressalte-se, por oportuno, a título de esclarecimento, que não pode existir consórcio entre a União Federal e um Município, sem a efetiva participação do Estado os quais estejam situados os Municípios consorciados, como estabelecido pelo § 2º, do art. 1º, da Lei nº 11.107/2005.

Esse preceito se baseia no princípio da subsidiariedade, que compete em primeiro lugar, aos outros municípios o dever de cooperar e, insuficiente à cooperação intermunicipal, é que se legitima a cooperação do Estado. Somente quando insuficiente à cooperação do próprio Estado é que se admite a cooperação da União.

A principal preocupação do Legislador quanto à participação da União Federal não foi considerada para definição da área de atuação, pois faria com que todo consórcio público em que ela participasse se tornasse nacional, o que não traria nenhum benefício na aplicação da Lei, pois o intuito é justamente resolver problemas com impacto na realidade regional e/ou local dos entes consorciados. Desta feita, não se permitiu também que a União Federal formalizasse um consórcio público diretamente com os Municípios, sendo necessária a presença do respectivo Estado.

6. A CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Para que haja a constituição de um consórcio público, como é o caso, se faz necessário obedecer algumas etapas estabelecidas pela legislação.

Assim, é indispensável:

I - estabelecimento de um Protocolo de Intenções, o que foi efetuado conforme se vê às fls. 03/46;

II - a Ratificação do Protocolo de Intenções, o que se pretende com o presente projeto de lei;

III - estabelecimento de Estatutos e Regimento Interno;

IV - a formalização de um Contrato de Rateio, e por fim o estabelecimento de um Contrato de Programa.

6.1. O PROTOCOLO DE INTENÇÕES

O art. 3º, da Lei nº 11.107/05 preceitua que o Consórcio Público será

constituído por contrato, *cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções*, ou seja, ele(protocolo de intenções) é um documento preliminar necessário à formação de um consórcio público, com conteúdo mínimo fixado por Lei, que necessita da assinatura de cada um dos Chefes do Poder Executivo interessados (ou seus representantes legais devidamente habilitados) na formalização do consórcio.

6.2. A RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES

A ratificação do protocolo de intenções se dá por meio de uma lei específica, que deve ser aprovada por cada casa do Legislativo dos entes que pretendem integrar a estrutura do consórcio público, nos termos do que determina o art. 5º, da Lei nº 11.107/05.

Neste caso, a lei deverá ser encaminhada pelos chefes do Executivo dos Municípios às respectivas casas legislativas (como está sendo efetuado neste caso), para debate e aprovação pelos respectivos legisladores (vereadores), devendo ser obtido o número mínimo de aprovações legislativas estabelecido no Protocolo de Intenções para que o consórcio seja constituído.

6.3. A ELABORAÇÃO DO ESTATUTO

Ultrapassada a fase de aprovação pelos respectivos legisladores (vereadores) do protocolo de intenções, passa-se à etapa da constituição do consórcio público consistente em convocar a Assembleia Geral do mesmo, que decidirá sobre os seus estatutos, e que deverá ser fiel, em todos os aspectos, ao protocolo de intenções que, após a ratificação, converte-se no contrato de constituição do consórcio público.

6.4. O CONTRATO DE RATEIO

O contrato de rateio, consoante definição do inciso VII, do art. 2º, do

Decreto nº 6.017/07, consiste em: "*contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público*". Este será formalizado em cada exercício financeiro, desde que observada à legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e dependerá da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas.

6.5. O CONTRATO DE PROGRAMA

O contrato de programa, consoante definição do inciso XVI, do art. 2º, do Decreto nº 6.017/07, consiste em: "*instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa*". Este contrato é o principal instrumento de regulação das relações entre o contratante (ente consorciado ou o consórcio público) e o prestador dos serviços.

Como o contrato de programa é um instrumento de cooperação federativa, ele sempre envolverá a figura de entidades públicas, vinculadas à Administração, e deverá atender a uma série de requisitos elencados no artigo 33 do Decreto nº 6.017/07.

4. Face ao exposto, entendo que a proposição em análise atende ao disposto na Legislação brasileira, entre elas a Constituição Federal; a Lei nº 11.107/2005 - dispõe sobre a gestão associada de Serviços Públicos Consórcios Públicos; a Lei nº 11.445/2007 - estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, trata do Marco Regulatório para o Saneamento Ambiental e estabelece diretrizes nacionais para o setor; a Lei nº 12.305/2010 – institui a Política de Resíduos Sólidos; o Decreto nº 6.017/2007 - regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e o Decreto nº 7.404/2010 – regulamenta a Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2020, que institui a Política de

Resíduos Sólidos, sendo constitucional e legal, podendo ser levado a plenário após as formalidades de praxe, com a ressalva de que cabe aos senhores VEREADORES, em um juízo de valor, analisarem se o que se pretende (ratificação do conteúdo do Protocolo de Intenções de fls. 03/46), será (como dito pelo Sr. Prefeito Municipal à fl. 01), "de grande importância para o Município, na medida em que possibilitará adequada solução para a destinação de resíduos sólidos".

É o parecer, s.m.j.

Campo Novo do Parecis, MT, 27 de maio de 2020.



Milton do Prado Gunthen

Advogado OAB/MT 3.976

Assessor Jurídico