PROJETO DE LEI Nº CM-050/2021

Autoriza o Município de Divinópolis a integrar o consórcio de municípios para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19.

O povo do Município de Divinópolis, por seus representantes legais, aprova e eu, na qualidade de Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Fica o Município de Divinópolis autorizado a constituir consórcio com outros municípios para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19 e adoção de outras medidas de cooperação no combate à pandemia de infecções por SARS-CoV-2.

Parágrafo único. O Município de Divinópolis autoriza o consórcio constituído para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19 e adoção de outras medidas de cooperação no combate à pandemia de infecções por SARSCoV-2, dotado de personalidade jurídica de Direito Público, a:

I - firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governos estaduais e governo federal;

II - realizar licitações;

III - ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação;

IV - emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;

V - outorgar concessão, permissão ou autorização de serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Art. 2º. A celebração do contrato de consórcio ratificará total ou parcialmente o protocolo de intenções a ser subscrito pelos entes da Federação consorciados.

§1º. Para que o Município de Divinópolis participe de consórcio constituído para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19 e adoção de outras medidas de cooperação no combate à pandemia de infecções por SARS-CoV-2 conter as seguintes cláusulas obrigatórias:

I - a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II - a identificação dos entes da Federação consorciados;

III - a indicação da área de atuação do consórcio;

IV - a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

V - os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio

público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;

VI - as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;

VII - a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;

VIII - a forma de eleição e duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

IX - o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X - as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI - a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

XII - o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§2º. O atendimento dos requisitos contidos no §1º deste artigo não isenta o Poder Executivo Municipal de, quando inquirido pelo Poder Legislativo Municipal, divulgar informações, apresentar contratos, responder a questionamentos e ser submetido à fiscalização relativos ao contrato de consórcio constituído para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19 e adoção de outras medidas de cooperação no combate à pandemia de infecções por SARS-CoV-2.

Art. 3º. As despesas decorrentes da aplicação da presente lei, correrão por conta de dotações consignadas no orçamento geral do Município ou em créditos adicionais.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Divinópolis, 4 de março de 2021

VEREADOR EDSOM SOUSA
CIDADANIA
LÍDER DO GOVERNO

JUSTIFICATIVA

A Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou uma ação para permitir que estados, Distrito Federal e municípios pudessem comprar e fornecer vacinas contra a COVID-19 à população. No dia 23 de fevereiro, o STF proferiu sentença favorável ao pedido. A autorização para a aquisição de imunizantes e insumos foi admitida nos casos de descumprimento do PNI ou de insuficiência de doses previstas para imunizar a população. A liberação cabe nos casos em que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) não conceda autorização em até 72 horas para o uso de imunizantes aprovados por agências reguladoras de outros países.

Logo no dia 1º de março, em seu voto, Lewandowski ressalta que a magnitude da pandemia exige, "mais do que nunca", uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais, sobretudo mediante a implementação de programas universais de vacinação. Ele assinala que o Sistema Único de Saúde (SUS), ao qual compete, dentre outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, é compatível com o "federalismo cooperativo" ou "federalismo de integração" adotado na Constituição da República. Esse modelo se expressa na competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção e a defesa da saúde e na competência comum a todos, e também aos Municípios, de cuidar da saúde e assistência pública.

Ante o estado de emergência que estamos vivendo, com o sistema de saúde correndo o risco de entrar em colapso, este Projeto de Lei tem como principal objetivo servir de catalisador para a implementação eficaz do Consórcio Público Intermunicipal para a aquisição conjunta e distribuição de imunizantes contra a COVID-19 e adoção de outras medidas de cooperação no combate à pandemia de infecções por SARS-CoV-2. Isto está em conformidade com artigo 5º, §4º, da Lei Federal 11.107, de 06 de abril de 2005 (1), dispensando inclusive de o Município de Divinópolis de submeter à Câmara Municipal a ratificação (seja ela total ou parcial) do protocolo de intenções deste consórcio.

Passando para análise das questões relacionadas à constitucionalidade, importa salientar que o poder legislativo exerce a função típica de legislar, fiscalizar e o Poder Executivo a função típica de administrar a municipalidade.

Portanto, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades divergentes do Poder

Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente para justamente não acarretarem em redução das funções típicas do Parlamento e consequentemente usurpar a competência.

Acerca das atribuições do Poder Legislativo Municipal, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 605-06):

> "[...]
>
> *A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*"

Ora, a Lei Orgânica Municipal elenca as matérias cuja competência para legislar são do Chefe do Poder Executivo, e não fez qualquer menção expressa que atribua exclusividade de iniciativa de sobre procedimento administrativo ao Prefeito.

Com efeito, o nosso projeto de lei é claro no que se refere ao âmbito da sua competência, não se observando qualquer referência a: I) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Município e aumento de remuneração dos servidores; II) servidores do Município, seu regime jurídico, planos de carreira, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria ou de; III) criação, estruturação e atribuições dos órgãos e entidades da Administração Municipal.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha sedimentado o entendimento sobre leis meramente autorizativas serem inconstitucionais, tal jurisprudência não guarda

qualquer relação com o Projeto de Lei em questão. Diferente de autorizar o Poder Executivo a fazer algo para o qual ele já possui autorização por natureza, este Projeto de Lei visa a autorizar o Poder Executivo a fazer algo (participar deste tipo de consórcio) que ele só pode fazer mediante autorização do Poder Legislativo.

Isso porque, nos termos do § 1°, do art. 1°, da Lei n° 11.107/05, que prevê normas gerais de contratação de consórcios públicos, estes serão instrumentalizados por meio da constituição de pessoa jurídica, sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Referidas entidades integrarão a administração descentralizada dos entes federativos pactuantes, motivo pelo qual, em consonância com o art. 37, XIX, CF/88 - que condicionada a criação de autarquias à edição de lei específica e a criação de empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista à autorização legislativa -, o art. 5°, da Lei n° 11.107/05 1, condiciona a celebração do contrato de consórcio público à ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções, acordo firmado entre os entes federativos.

Nesse sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho a respeito dos consórcios públicos:

> *"A formalização decorrente do ajuste apresenta peculiaridade: ajustadas as partes, devem elas constituir pessoa jurídica, sob a forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito Semelhante personalização do negócio privado. jurídico não é exigida nos convênios strictu sensu: nestes, os pactuantes se associam, mas não se institui pessoa jurídica, e os direitos e obrigações decorrem apenas do instrumento pelo qual se formalizarem. Ou seja: quanto ao conteúdo, não há distinção, pois que em ambos os casos os participantes estão associados para fins comuns. Quanto à forma, no entanto, os consórcios públicos exigem a criação de pessoa jurídica, o mesmo não sucedendo com os convênios em sentido estrito (...) Há dois requisitos formais prévios à formação do consórcio. Primeiramente, o ajuste somente poderá efetivar-se se houver prévia subscrição de protocolo de intenções (art. 3º). (...) Em segundo lugar, tem-se que, firmado o protocolo, deverá ser objeto de ratificação por lei (art. 5°). (...) Verifica-se, por consequência, que a participação da pessoa estatal no consórcio não pode ser decidida apenas pelo Poder Executivo: a lei demanda a participação também do Poder Legislativo, e o faz porque esse tipo de associação acarreta, em algumas*

situações, verdadeira representação do ente estatal pelo consórcio. Trata-se, pois, de ato de governo, e não de mero consentimento de administração (...) trata-se da prestação de serviço público de forma descentralizada por pessoa jurídica formada exclusivamente por pessoas da federação e, desse modo, a entidade, pelo sistema vigente, não pode deixar de integrar a Administração Indireta. Pensamos, pois, que, seja de direito público ou de direito privado, a entidade representativa do consórcio público se incluirá na administração descentralizada dos entes federativos consorciados" (Cf. Manual de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014- pp. 230). - g.n.

Assim, em relação à celebração de Consórcios Públicos, nenhuma inconstitucionalidade há a ser declarada. Diferentemente seria, se estivéssemos legislando sobre Consórcios Administrativos, que indubitavelmente seria hipótese de usurpação de competência, conforme entendimento já pacificado do Supremo Tribunal Federal.

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembleia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembleia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração". 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembleia Legislativa, fere o princípio da independência e Precedentes. harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do

Paraná." (STF; Pleno; ADI n° 342/PR; Min. Rel. Sydney Sanches; D.J. 06/02/2003) - g.n.

Deste modo, visando a agilizar e desburocratizar os procedimentos estipulados na Lei de Consórcios Públicos, dado a urgência no atual momento em que vivemos, é que apresento este projeto e conto com a aprovação dos nobres vereadores. Em tempo, de acordo com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que está organizando o consórcio para aquisição de vacinas, até 03/03/2021 já tínhamos o interesse manifestado de 649 prefeituras. Além disso, em reunião virtual realizada no dia 1º de março de 2021, ficou estabelecido que os municípios têm até o dia 05/03/2021 para manifestar interesse via formulário *online* e até o dia 19 de março de 2021 para aprovarem, nas suas respectivas Câmaras, o projeto de lei que a permite a participação conjunta na aquisição de imunizantes.

Divinópolis, 4 de março de 2021

VEREADOR EDSOM SOUSA
CIDADANIA
LÍDER DO GOVERNO