Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 1414/2023
Data: 31/03/2023 - Horário: 14:43
Legislativo - PARJU 35/2023

Birigui – 28 de fevereiro de 2023.

Parecer: 35/2023

Solicitante: José Luis Buchalla
Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Municipal 31/2023 – "Ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA".

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto de lei em epígrafe, de autoria do Poder Executivo Municipal, que ratifica o protocolo de intenções do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 857/2023, em 24 de fevereiro de 2023. Despachado para parecer em 28 de fevereiro de 2023. Recebido para parecer em 28 de fevereiro de 2023.

I – Do Projeto.

O Projeto de Lei Municipal 31/2023, busca a ratificação da participação do Município de Birigui no Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA, do qual participa desde a promulgação da Lei Municipal 3.716/1999.

Além da ratificação, pretende obter autorização legislativa para transformar o Consórcio em pessoa jurídica de direito público com natureza autárquica, já que atualmente ostenta a condição de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

II – Do Consórcio e da Autorização Legislativa.

Os Consórcios Públicos podem ser conceituados como a união entre dois ou mais entes da federação (municípios, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem o interesse coletivo e benefícios públicos.

Como regra, os Consórcios Públicos inserem-se na competência do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 5°, 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144, do diploma estadual.

Logo, a competência para celebrar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios pertence ao Poder Executivo, já que a atribuição para a escolha de políticas públicas é atividade de natureza evidentemente administrativa, independentemente de autorização legislativa.

É exatamente por esse motivo que o art. 241, Constituição Federal, apenas atribui competência ao Município para editar lei disciplinando aspectos gerais sobre os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, e não para editar lei específica autorizando a celebração de consórcios e convênios.

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Esse o entendimento do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE **– Lei Orgânica do Município de Iguape – Incisos XIV e XVI do art. 9º – Competência da Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios e para alterar e denominar próprios, vias e logradouros públicos.**

- Autorização para celebrar convênios e consórcios Inconstitucionalidade formal administrativa - Atos de gestão administrativa - Planejamento e organização do Município - **Competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal - Vício de iniciativa - Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89**.

Usurpação de competência legislativa da União - Ocorrência - Compete à União editar normas gerais sobre licitação - Afronta ao art. 22, XXVII, da CF/88.

Autorização para denominar - Inconstitucionalidade material bens públicos - Competência legislativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo - Inexistência de ato de gestão administrativa - Violação ao princípio da separação de poderes - Ocorrência - Ao condicionar a atuação do Prefeito do Município à autorização da Câmara Municipal, o inciso XVI do art. 9º da Lei Orgânica exclui a competência de iniciativa de leis do Chefe do Poder Executivo, que é concorrente, tornando-a exclusiva da Câmara de Vereadores - Violação ao art. 5º da CE/89. Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente". (TJSP – Órgão Especial, ADin 2134417-60-2017.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 14/03/2018) (grifamos)

Não obstante, o entendimento acima se aplica aos convênios e consórcios que não geram ônus ao patrimônio público, pois, na hipótese de contrapartida ou comprometimento do erário municipal, a solução é outra, devendo o Poder Executivo obter autorização da Câmara Municipal. Vejamos o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 27, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Osasco. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios entidades públicas ou particulares) ou consórcios (com outros Municípios. Alegação de ofensa aos princípios da separação dos poderes. Rejeição. Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. **Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão** (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme à Constituição no sentido de que a exigência de autorização da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios e contratos (consórcios) de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais**. Ação julgada parcialmente procedente". (TJSP – Órgão Especial –

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

ADin 2088306-42.2022.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 06/09/2022) (grifamos)

Considerando que a participação do Município de Birigui no Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA, gera encargos ao patrimônio público municipal, a autorização legislativa é condição necessária para a adesão ao pacto que acompanha o Projeto de Lei Municipal 31/23.

III – Da Alteração da Personalidade Jurídica.

Quando da formação do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA, no caso de Birigui por meio da Lei Municipal 3.716/1999, o mesmo foi constituído como pessoa jurídica de direito privado.

Em 2005, foi promulgada a Lei Federal 11.107, que em seu artigo 6º, incisos I e II, admitiu que os Consórcios Públicos fossem instituídos tanto como pessoa jurídica de direito público como privado, no que foi seguida pelo artigo 7º incisos I e II, do Decreto 6.017/2207, que regulamentou o diploma federal acima citado.

Com base nos referidos diplomas legais, foi alterada a redação do inciso IV, do artigo 41, do Código Civil nos seguintes termos:

"Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas"; (grifamos)

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000

Portanto, optando os participantes do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde – CIMSA, pela adoção da personalidade de direito público, de natureza autárquica, existe fundamento legal para a pretensão, deixando claro que deve existir lei autorizada de cada Município participante do Consórcio.

IV – Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandado eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

V – Da Conclusão.

Assim posto, opinamos pela legalidade da propositura, submetendo o presente a alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

Fernando Baggio Barbiere
Advogado Público
OAB/SP 298.588

Avenida 9 de Julho, 2.505 – Novo Jardim Stábile – Birigui/SP – Fone 18 – 3649-3000