



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



Informação jurídica nº 23/2021

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de lei ordinária nº 17/2021

Assunto: Ratifica alteração do protocolo de intenções de consórcio intermunicipal

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. CONSÓRCIO PÚBLICO. ALTERAÇÃO DE PROTOCOLO DE INTENÇÕES. NECESSIDADE DE RATIFICAÇÃO POR LEI DOS ENTES CONSORCIADOS. RECOMENDAÇÃO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que visa ratificar alteração do protocolo de intenções de consórcio intermunicipal.

2. A proposição veio acompanhada de justificativa, tendo sido solicitado o regime de urgência para o trâmite da matéria.

3. Por força da determinação da Comissão de Constituição e Justiça, os autos vieram a esta Procuradoria para análise, conforme permite o art. 70 do Regimento Interno.

É o breve relato.

ANÁLISE JURÍDICA

a) Do Regime de Urgência

4. Na mensagem de encaminhamento do projeto consta a seguinte afirmação: *"Justifica-se tramitação em regime de urgência, tendo em vista as alterações do texto do Protocolo de Intenções, que se faz necessária nova ratificação, motivo pelo qual encaminho o Projeto de Lei para apreciação dessa Casa de Leis". (sic.)*

5. Como se vê, não se denota qualquer elemento apto a motivar a solicitação do regime de urgência, pois a razão apresentada pelo Chefe do Poder Executivo confunde-se com a própria justificativa para a aprovação da proposição.

6. A solicitação de urgência é, no mínimo, questionável, considerando que o protocolo de intenções – pelo qual se busca a ratificação por este projeto de lei – foi assinado pelo Chefe do Poder Executivo na cidade de Guarapuava, em 17 de

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.518



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



dezembro de 2019.

7. Ora, se há urgência para da ratificação do protocolo de intenções para *"continuidade dos trabalhos do consórcio (fl. 2), por que o Chefe do Poder Executivo só o encaminhou para a Câmara Municipal mais de um ano depois de tê-lo celebrado?*

8. Cabe lembrar que o procedimento sumário implica na diminuição dos prazos para o trâmite da matéria, exigindo, portanto, motivação idônea. Apesar de ser prerrogativa do Chefe do Poder Executivo solicitar o regime de urgência para os projetos de sua autoria, imprescindível que as razões do uso do rito sumário sejam devidamente apresentadas, o que não ocorreu aqui.

9. Oportuna a lição de André Leandro Barbi de Souza:

O rito sumário é admitido apenas para projeto de lei marcado pelo chefe do poder executivo, quando tratar de assunto legislativo de sua iniciativa, desde que acompanhado de justificativa que demonstre, na visão do governo, os prejuízos que a sociedade ou a administração pública possam ter com uma possível demora na liberação da matéria. Sem a respectiva justificativa, a indicação do regime de urgência é deserta e o presidente do poder legislativo deve determinar a tramitação do projeto de lei pela via do processo legislativo ordinário¹. [grifei].

10. A rigor, considerando a ausência de justificativa, não há obrigatoriedade de se seguir o rito sumário para o trâmite da matéria (§ 4º do art. 164 do Regimento Interno)²."

b) Da Competência Legislativa e da Iniciativa

11. Quanto à competência legislativa, é de se reconhecer que a matéria é de interesse local, pois diz respeito à reestruturação administrativa de entidade da administração indireta do Município, estando obedecida a regra constante do inciso I do art. 17 da Constituição do Estado do Paraná³. Além disso, por força do art. 12 da Lei Federal nº 11.107/2005, *"(a) alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado*

¹ In A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. 1 ed. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 56.

² § 4º Constatada a ausência de justificativa para a urgência, o projeto tramitará em regime normal, devendo o Presidente da Câmara comunicar o Chefe do Poder Executivo.

³ Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 5.1013



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



mediante lei por todos os entes consorciados". [grifei].

12. Já a iniciativa do projeto encontra respaldo no inciso I do art. 37 da Lei Orgânica do Município⁴. Como o consórcio foi constituído com personalidade de direito público, ele integra a administração indireta do Município de Pitanga e dos demais entes consorciados (Lei Federal nº 11.107/2005, art. 6º, § 1º)⁵.

c) Do Conteúdo do Projeto de Lei

13. Da análise da proposição, principalmente do protocolo de intenções, denota-se alguns pontos que merecem esclarecimento por parte do Poder Executivo.

14. Apesar de o texto normativo mencionar no art. 1º "(r)atifica as alterações", fato é que o documento constante do anexo vai substituir inteiramente o anterior protocolo. Vale dizer, preferiram os entes consorciados elaborar um novo protocolo de intenções que contemplasse as alterações.

c.1) Da Retirada do Estado do Paraná

15. Uma das razões dadas para alteração do protocolo de intenções e, por consequência, do contrato de consórcio público, diz respeito à saída do Estado do Paraná.

16. De fato, a retirada de ente consorciado implicará na alteração do contrato de consórcio, exigindo-se ratificação por lei de todos os entes consorciados.

17. No Anexo II do Protocolo de Intenções consta a seguinte afirmação: "*Foi tirado o Estado do Paraná como ente consorciado do Protocolo de Intenções bem como das paginas onde o mesmo era mencionado*" (sic.).

18. Entretanto, ao contrário da afirmação, ainda constam no aludido protocolo menções ao Estado do Paraná, inclusive estabelecendo obrigações a referido ente federativo:

⁴ Art. 37 Compete **privativamente ao Prefeito** a iniciativa de leis que disponham sobre:
I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou **empregos públicos** na Administração Direta, **autárquica** e fundacional; **[grifei]**

⁵ Art. 6º (...)

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

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Viscondé de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



Cláusula Quinta – Da Sede do Consórcio [...]

Subcláusula Segunda – o Governo do Estado do Paraná proverá condições estruturais iniciais para a instalação da sede do Consórcio.

[grifei]

Cláusula Décima Quinta – Do Rateio das Despesas

O Estado do Paraná através da Secretaria Estadual de Saúde se compromete a repassar ao consorcio CIS5ªRS recursos financeiros para sua manutenção observada sempre a legislação vigente. [sic.] [grifei]

c.2) Do Quadro de Agentes Públicos do Consórcio

19. Na subcláusula segunda da cláusula décima do protocolo de intenções, constam os dois quadros de pessoal do consórcio intitulados: “QUADRO DE CARGOS COMISSIONADOS” e “QUADRO DE CARGOS EFETIVOS”.

20. Há evidente imprecisão técnica aqui.

21. De acordo com o § 2º do art. 6º Lei Federal nº 11.107/2005⁶, o regime do pessoal admitido pelo consórcio será o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

22. Significa dizer que os agentes públicos do consórcio, tanto os admitidos por concurso quanto os comissionados, são empregados públicos, possuindo, portanto, vínculo contratual com a entidade pública.

23. O empregado público não ocupa cargo. Ensina José dos Santos Carvalho Filho que:

A expressão *emprego público* é utilizada para identificar a relação funcional trabalhista, assim como se tem usado a expressão *emprego público* como sinônima da de *servidor público trabalhista*. Para bem diferenciar as situações, é importante lembrar que o servidor trabalhista tem função (no sentido de tarefa, atividade), mas não ocupa cargo. O servidor estatutário tem o cargo que ocupa e exerce as funções atribuídas ao cargo.⁷

⁶ Art. 6º (...)

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

⁷ In Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 606.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.610



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



24. Embora possa parecer que a questão seja meramente terminológica, a expressão “cargo efetivo” utilizada no Protocolo de Intenções, pode desencadear discussões acerca da estabilidade, que é inerente ao servidor público ocupante de cargo público. O empregado público não goza de estabilidade.

c.3) Do aumento da remuneração e os impedimentos decorrentes da Lei Complementar Federal nº 173/2020

25. No Anexo II do Protocolo de Intenções consta a seguinte afirmação: “Foi alterado os salário e cargos dos comissionados e efetivos” (sic.).

26. Percebe-se que além do aumento da remuneração, foram criados alguns cargos.

27. No dia 28 de maio de 2020 foi publicada a Lei Complementar nº 173, de abrangência nacional, que instituiu um programa envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios com medidas orçamentárias e financeiras voltadas ao enfrentamento do coronavírus. Referido diploma normativo ficou conhecido como Lei do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

28. Dentre várias medidas, a Lei Complementar nº 173/2020 impôs algumas proibições aos entes federativos que irão durar até 31 de dezembro de 2021.

29. Oportuna a reprodução dos incisos I a VI do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020 e seu §5º:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR Nº 51.818



CÂMARA MUNICIPAL DE PITANGA

Rua Visconde de Guarapuava, 311 - Fone/Fax (42) 3646-3443 - Cx. Postal 106
Centro Administrativo 28 de Janeiro - CEP 85.200-000 - Pitanga - Paraná
www.pitanga.pr.leg.br camara@pitanga.pr.leg.br



VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

*§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos **profissionais de saúde e de assistência social**, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no 'caput' cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração. [grifei]*

30. Embora a Lei Complementar nº 173/2020 traga exceções, no projeto não consta elemento que permita aferir que ele se encaixa nas situações excepcionais que possa haver aumento de despesa.

CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, a proposição ainda necessita de ajustes antes de receber parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça.

32. Por fim, frise-se que a análise desta Procuradoria não substitui a necessidade de parecer das comissões, sob pena de inconstitucionalidade formal.

É o que tinha a informar.

Pitanga, 26 de maio de 2021.


Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618