



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 56/2021

Interessado: A Comissão de Constituição e Justiça

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 50/2021

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 (fls. 3-4), tendo sido solicitado o regime de urgência para o trâmite da matéria e a designação de sessão plenária extraordinária (fl. 2).

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) Da Competência Legislativa e da Iniciativa

4. 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 Paraná¹. 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 mediante lei por todos os entes consorciados**". [grifei].

¹ Art. 17. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local.



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



5. Já a iniciativa do projeto encontra respaldo no inciso I do art. 37 da Lei Orgânica do Município². 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)³.

b) Do Conteúdo do Projeto de Lei

6. Da análise da proposição, principalmente do protocolo de intenções, denota-se alguns pontos que merecem esclarecimento por parte do Poder Executivo. Na verdade, algumas questões aqui colocadas já foram objeto de apontamento quando da análise do Projeto de Lei nº 17/2021, cuja aprovação deu origem a Lei nº 2.375/2021.

7. 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.

b.1) Da Menção ao Estado do Paraná

8. No Projeto de Lei nº 17/2021 que deu origem à Lei nº 2.375/2021, uma das razões dadas para alteração do protocolo de intenções e, por consequência, do contrato de consórcio público, dizia respeito à saída do Estado do Paraná.

9. Entretanto, mesmo após a aprovação da Lei nº 2.375/2021, continua havendo menções ao Estado do Paraná, inclusive estabelecendo obrigações a referido ente federativo:

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.

² 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]**

³ Art. 6º (...)

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



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



[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]

b.2) Do Quadro de Agentes Públicos do Consórcio

10. No protocolo de intenções, constam os dois quadros de pessoal do consórcio intitulados: "QUADRO DE CARGOS COMISSIONADOS" e "QUADRO DOS CARGOS EFETIVOS".

11. Há evidente imprecisão técnica aqui.

12. De acordo com o § 2º do art. 6º Lei Federal nº 11.107/2005⁴, o regime do pessoal admitido pelo consórcio será o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

13. 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.

14. 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.⁵

15. Embora possa parecer que a questão seja meramente terminológica, a expressão "cargo efetivo" utilizada no Protocolo de Intenções pode desencadear

⁴ 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.

⁵ In Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 606.



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



discussões acerca da estabilidade, que é inerente ao servidor público ocupante de cargo público. O empregado público, ao contrário, não goza de estabilidade.

b.3) Da criação de novos empregos públicos e os impedimentos decorrentes da Lei Complementar Federal nº 173/2020

16. Ao se realizar a comparação entre o rol de empregos que constam atualmente do Protocolo de Intenções (p. 13 do Projeto de Lei nº 17/2021) e a alteração que se pretende (p. 14), percebe-se foram criados outros empregos.

17. 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).

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

19. 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;

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;



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



*§ 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]*

20. Embora a Lei Complementar nº 173/2020 traga exceções, no projeto consta que a criação dos novos empregos visa suprir demanda antes realizada pelas concessionárias responsáveis pelas rodovias pedagiadas, não havendo relação com a pandemia (Lei Complementar nº 173/2020, art. 8º, § 5º).

21. Ocorre que a situação é semelhante à reposição no caso vacância de cargos efetivos, exceção prevista no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173/2020; não havendo, porém, elementos que permitem aferir se haverá aumento da despesa, pois o projeto não veio acompanhado de impacto orçamentário.

CONCLUSÃO

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

23. 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, 15 de dezembro de 2021.

Leandro Silva Raimundo
Procurador
OAB/PR nº 51.618