



Porto Alegre, 24 de julho de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 19.564/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, através do servidor Fernando, solicita Orientação Técnica e Jurídica quanto à viabilidade do Projeto de Lei nº 024/2018, que *“Autoriza o município de Guaíba a participar do Consórcio da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre - CM GRANPAL e dá outras providências.”*

II. O Projeto de Lei em análise visa a adesão do município ao Consórcio da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – CM GRANPAL. A intenção é que este meio facilite a atuação do município no atendimento dos interesses públicos.

Chama atenção o disposto no art. 2º do PL, sobre a possibilidade de serem *cedidos servidores* sem identificar para qual órgão ou o rito a ser seguido para essa cedência. Lembrando que a matéria é regulada pelo Regime Jurídico dos servidores municipais.

Não há qualquer instrumento ou termo de contrato anexo, nem mesmo outro documento que apresente expressamente o objetivo do consórcio a ser firmado.

III. É preciso atentar que a existência de um consórcio pressupõe uma ação coordenada para o uso comum de serviços os quais contemplem as necessidades dos municípios e entidades participantes.

Portanto, a cooperação é uma forma de articulação dos entes federativos que visa à realização de objetivos comuns. Para tanto, tais entes poderão constituir consórcios públicos e formalizar convênios de cooperação, previstos no artigo 241 da Constituição Federal:

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.

Os consórcios estão disciplinados na Lei Federal nº 11.107/05, que inovou ao





atribuir-lhes personalidade jurídica e natureza contratual. Veja-se, que se denominam consórcios públicos as parcerias formadas por dois ou mais entes da federação para prestar serviços públicos por meio de gestão associada. A gestão é delegada pelos entes políticos ao consórcio, o qual poderá figurar como outorgante de serviços ou obras.

Nestas condições, os consórcios públicos podem contratar e estabelecer relações comerciais, com a finalidade de prestar os serviços necessários aos consorciados. Para alcançar seus objetivos, os consórcios podem firmar – além dos convênios – contratos, acordos e receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de Governo, sendo, inclusive, autorizada a celebração de contrato de gestão e termo de parceria com organizações sociais.

Se por meio do contrato de consórcio, os entes federados podem-se unir visando à gestão associada de serviços públicos, para viabilizar a prestação de serviços deve ser formalizado o contrato de programa, que é o instrumento utilizado para constituir e regular as obrigações de um ente com outro ou com o consórcio público, visando disciplinar a prestação dos serviços ou a transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade das atividades transferidas.

As receitas dos consórcios têm origem nos contratos com os consorciados, por meio da arrecadação decorrente da gestão associada dos serviços, do contrato de rateio e dos convênios com entes não consorciados. Também podem originar-se do recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais e econômicas de outras entidades e órgãos do Governo.

Para além disso, o contrato de rateio é o instrumento idôneo para viabilizar a entrega de recursos pelo ente consorciado ao consórcio, constituindo-se na formalização, a cada exercício financeiro, da destinação das dotações orçamentárias para o custeio das atividades do consórcio, como ocorre no caso concreto.

O contrato de consórcio público somente poderá ser celebrado com a ratificação, mediante lei, de protocolo de intenções previamente firmado com os demais entes que pretendem constituir a futura entidade, o que não se encontra no caso concreto, sequer com a indicação dos demais participantes do negócio jurídico.

IV. Por sua vez a Lei Orgânica do Município autoriza a participação do Município em consórcios com outros municípios, para realização de obras, atividades ou serviços específicos de interesse comum. Vejamos:

Art. 8º A O Município poderá, mediante lei, constituir consórcios com outros municípios para a realização de obras, atividades ou serviços específicos de interesse comum.





Art. 118 Compete à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(...)

VIII - autorizar a participação do Município em consórcios ou entidades intermunicipais ou estaduais.

Assim, a iniciativa e a espécie legislativa estão adequadas. Cabendo alertar que eventual contratação decorrente do referido consórcio, entre fornecedores e Poder Executivo, deve atender ao disposto na Lei nº 8.666/93, de forma que a aprovação legislativa em questão não afasta esta obrigatoriedade.

V. Pontualmente sobre a possibilidade de cedência de servidores públicos para atuação junto ao consórcio; tem-se a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Nisso, a norma federal possui o seguinte dispositivo quanto à cedência de servidores:

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

(...)

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

Dito isto, a cedência será regulada nos termos do Regime Jurídico dos Servidores Municipais.

VI. Por fim, recomenda-se a supressão **art. 5º** que trata da abertura de crédito adicional, pois está ferindo o **princípio da exclusividade orçamentária**, ora expressado no art. 165, § 8º da Constituição Federal¹, como também mencionado no Manual de

¹ Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito,



Contabilidade Aplicada ao Setor Público².

Assim, embora se esteja diante de matérias conexas (consórcio e abertura de crédito adicional), orienta-se que as alterações nas leis orçamentárias sejam **tratadas em lei específica**, em cumprimento ao princípio da exclusividade do orçamento citado anteriormente.

No que se refere a necessidade de que o projeto de lei esteja acompanhado de impacto orçamentário e financeiro, cabe salientar que a aplicação do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) fica condicionada a verificação se as despesas com o contrato de rateio (repasse mensais) será superior a dois exercícios.

Assim, se o protocolo de intenção estabelecer como prazo de permanência do Município no Consórcio mais de dois exercícios seria, em tese, obrigatório que essa despesa gerada fosse acompanhada do impacto. Não havendo condição não há como exigir o impacto nos ditames da LRF.

VII. Por todo o exposto, conclui-se que a viabilidade jurídica do projeto de lei em análise está condicionada ao atendimento das ressalvas apontadas nesta Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



Marcos Daniel Leão
OAB/RS 37.981
Consultor do IGAM

ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

²**01.02.04 EXCLUSIVIDADE** - Previsto no §8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos adicionais e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei."

