

CONSULTA/0326/2026/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do
Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

**Câmara Municipal – Projeto de Lei – Iniciativa do Chefe do Poder
Executivo – Ratifica as alterações e a consolidação do contrato de
consórcio público do Consórcio Intermunicipal CEMMIL para o
desenvolvimento sustentável – Considerações gerais.**

CONSULTA:

*“Encaminho para análise o Projeto de Lei nº 89/2026, que ‘RATIFICA AS
ALTERAÇÕES E A CONSOLIDAÇÃO DO CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO
(ESTATUTO SOCIAL) DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CEMMIL PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.’*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os
seguintes aspectos:*

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município.

Da questão da necessidade de ratificação legislativa das alterações promovidas no Estatuto Social em comento.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da **competência** e da **iniciativa**.

Assim sendo, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

Como é sabido, o art. 241 da Constituição Federal estabelece que:

“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”.

Segundo Luciano Ferraz: "O art. 241 da Constituição, como se vê, fomenta o consensualismo e assume a plasticidade necessária para arregimentar a cooperação das entidades federadas na execução de serviços e atividades de interesse comum em prol da sociedade, autorizando como consequência a transferência total ou parcial de encargos, serviço, pessoal e bens de uma esfera da Federação a outra no âmbito dos consórcios e convênios" (cf. "Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005", *in* *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*, Fórum, Belo Horizonte, 2008, p. 64).

A propósito, esclareça-se que os consórcios públicos de que trata esse dispositivo constitucional são parcerias entre pessoas de Direito Público para a realização de ações conjuntas, visando incrementar a qualidade dos serviços públicos prestados à população, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, destacando-se que cabem às leis municipais específicas autorizarem o Chefe do Poder Executivo a participar do consórcio logo após a constituição do mesmo e consoante deve constar de seu respectivo estatuto social.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o consórcio público trouxe "novas perspectivas para o federalismo no país" (cf. *in* *Consórcios Públicos*, 2ª ed., Atlas, São Paulo, 2013, p. 6). Trata-se de "gestão associada" com o objetivo de "alcançar fins de interesse comum" (cf. José dos Santos Carvalho Filho, *in* ob. cit., p. 7).

Portanto, nesse primeiro aspecto, não se vislumbra vício de inconstitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que visa autorizar o Município a ratificar, "em todos os seus termos, o texto consolidado do Contrato de Consórcio Público e respectivo Estatuto Social do Consórcio Intermunicipal CEMMIL para o Desenvolvimento Sustentável".

Vale dizer, ainda, que: “A lei de ratificação a que se refere o dispositivo deve ser promulgada no âmbito de **cada um dos pactuantes** do protocolo de intenções. Com tal exigência, a Lei nº 11.107/2005 considerou indispensável a anuência do Poder Legislativo do acordante, muito embora a atividade de congregação por consórcio seja tipicamente de natureza administrativa” (cf. José dos Santos Carvalho Filho, *in* ob. cit., p. 92).

Trata-se, portanto, de interesse local plenamente amparado pelo art. 30, inc. I, da Constituição Federal.

Por outro lado, a **iniciativa** dos projetos de lei está fundamentada na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, que estabelecem os legitimados para deflagrar o processo legislativo.

José Afonso da Silva ensina:

“A iniciativa legislativa é, assim, um poder que se atribui a alguém ou a algum órgão. A pessoa, agente ou órgão que detém esse poder é chamado titular da iniciativa que, no âmbito municipal, cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara e ao Prefeito, às vezes também às comissões permanentes, quando assim o estabeleça a lei orgânica, assim como aos munícipes (iniciativa popular, CF, art. 29, XIII)” (cf. *in Manual do Vereador*, 5ª ed., Malheiros, São Paulo, 2004, p. 107).

Em outra obra específica sobre o processo legislativo, José Afonso da Silva explica que:

“A iniciativa legislativa aparece, pois, como poder de estabelecer a formação do Direito objetivo e de poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico” (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 135).

Em nosso sentir, a iniciativa para deflagrar processo legislativo de proposições que tratem da **ratificação das alterações e da consolidação do contrato de consórcio público** é privativa do Chefe do Poder Executivo. Cabe àquela autoridade administrativa gerir o dinheiro público e decidir pela concessão de vantagens pecuniárias de natureza social.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que inexistem óbices de ordem constitucional e legal que impeçam a regular tramitação e, quiçá, a aprovação pelo Plenário Cameral do **Projeto de Lei nº 89/2026**.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 19 de agosto de 2026.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico