



PARECER JURÍDICO Nº 299/2025

Referência: Projeto de Lei nº 109/2025

Autoria: Chefe do Poder Executivo Municipal

Assunto: Ratifica o Protocolo de Intenções Firmado entre os Municípios Paulistas de Alambari, Araçariguama, Alumínio, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Vargem Grande Paulista, Tietê e Votorantim, visando a transformação do CERISO para se constituir enquanto Consórcio Público de Direito Público.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. RATIFICA PROTOCOLO. TRANSFORMAÇÃO. CERISO. CONSÓRCIO PÚBLICO DE DIREITO PÚBLICO. LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS. MUNICÍPIOS PAULISTAS. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 109, de 13 de novembro de 2025, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 109/2025-E; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Protocolo de Intenções.

A finalidade precípua do Projeto é ratificar, em todos os seus termos, o Protocolo de Intenções firmado entre os municípios paulistas de Alambari, Araçariguama, Alumínio, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Vargem Grande Paulista, Tietê e

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Votorantim, visando a transformação do CERISO para se constituir enquanto Consórcio Público de Direito Público. Consta da Mensagem:

Atualmente, nosso Município participa do Consórcio de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento da Bacia dos Rios Sorocaba e Médio Tietê - CERISO, cuja sede encontra-se na cidade de Salto de Pirapora/SP e é composto pelos municípios de Alambari, Araçariguama, Alumínio, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Cabreúva, Capela do Alto, Cerquilha, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumirim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Salto de Pirapora, São Roque, Sarapuí, Sorocaba, Tatuí, Vargem Grande Paulista, Tietê e Votorantim.

O CERISO, num esforço dos municípios de nossa região, e passados quase três décadas, engloba os 29 (vinte e nove) municípios relacionados anteriormente e, com credibilidade consolidada no que concerne à sua operação, reconheceu a necessidade de se instituir enquanto ferramenta constitucional de gestão associada, via constituição de consórcio público, de modo a viabilizar a implementação de políticas públicas em escalas adequadas, de forma racional e coordenada, servindo de ferramenta de consolidação do federalismo cooperativo estampado no art. 23, parágrafo único, da Constituição da República;

Tendo sido criado ainda na década de 90, o CERISO possui natureza jurídica de “associação civil de fins não econômicos”, sendo regulado pelo Código Civil brasileiro; condição que mantém até os dias atuais. Contudo, desde 2005 existe a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005), a qual foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Quando da edição desta Lei, o legislador estabeleceu que a mesma não se aplicaria aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tivessem sido celebrados anteriormente à sua vigência (art. 19), como era o caso do CERISO.

Na regulamentação desta norma, o Poder Executivo Federal estabeleceu que:

Art. 41. Os consórcios constituídos em desacordo com a Lei no 11.107, de 2005, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

A despeito da FACULDADE da migração, conforme destacado acima, o Poder Executivo Federal já estabeleceu que “A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.” (art. 39 do Decreto), dando ensejo à necessidade de se repensar a personalidade jurídica do Consórcio.

Fato é que como não havia grandes incentivos federais diferenciados para os Consórcios Públicos, a migração não se mostrava essencial; tal realidade, entretanto, vem mudando substancialmente. Também deve ser considerada a necessidade, ainda nesse contexto, de dotar o CERISO de um mecanismo jurídico institucional que permita o fortalecimento de suas próprias capacidades gerenciais e a melhor resposta às demandas regionais, o colocando como instrumento facilitador na implementação de ações e serviços públicos diversos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diante desta mudança de panorama, o Conselho de Prefeitos do CERISO, reunido em Assembleia Geral, aprovou por unanimidade a transformação do CERISO, atualmente uma Associação Sem Fins Lucrativos, em um Consórcio Público de Direito Público, adotando a possibilidade de migração contida na norma e destacada acima no texto do art. 41. A migração pretendida elevará a condição do CERISO a um novo patamar de possibilidades.

Como o Consórcio já se encontra constituído, o processo será o de “migração”, mantendo-se CNPJ e razão social e alterando-se sua PERSONALIDADE JURÍDICA, que passará a ser de Associação Pública (uma autarquia interfederativa), passando a integrar a Administração Indireta de todos os municípios consorciados.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 109/2025-E se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município. No entanto, não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal.

Indigitada autonomia organizacional engloba a legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os art. 29 e art. 30 da Carta Constitucional, mas também o art. 144 da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Significa dizer, portanto, que a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (art. 144), deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos. A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal.

Os Municípios possuem competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, CF), cabendo-lhe, também, legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), independentemente de estarem suplementando outras normas. E nos termos do art. 8º da Lei Orgânica do Município de São Roque:

Art. 8º Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

XIV - integrar consórcios com outros Municípios para solução de problemas comuns e convênios com terceiros;

No mais, nos termos do art. 86 da LOM, compete, privativamente, ao Prefeito celebrar convênios e consórcios, depois de devidamente autorizado pela Câmara de Vereadores. Assim, cabe à Câmara Municipal de São Roque, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, a teor do que dispõe a LOM:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Art. 19. Cabe à Câmara de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de interesse local, especialmente:

[...]

XI - autorizar consórcios com outros Municípios e convênios com terceiros;

É salutar que a normatização de funcionamento interno sempre deverá respeitar aos Princípios da Administração Pública, especialmente no que tange ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

III – FUNCIONAMENTO DE CONSÓRCIOS ENTRE ENTES FEDERATIVOS. LEI FEDERAL Nº 11.107/2005.

Em termos legais, a instituição e funcionamento dos consórcios entre entes federativos é regulamentada pela Lei Federal nº 11.107/2005. Segundo a definição da lei, os consórcios possuem personalidade jurídica de direito público e integram a administração indireta de todos os municípios participantes, tendo como finalidade geral a consecução de objetivos comuns entre os participantes e a gestão associada de serviços públicos, supostamente com economia de escala, maior eficiência e menor gasto de recursos.

A adesão do Município a um consórcio público sempre depende da aprovação legislativa, e esta aprovação, segundo a Lei nº 11.107/2005, pode ocorrer de duas formas, a saber:

- 1. Antes da formalização do consórcio:** mediante a ratificação do protocolo de intenções previamente assinado pelos Prefeitos das cidades interessadas em participar. Este protocolo delinea as condições gerais de criação e funcionamento do consórcio, mas não implica na imediata constituição do mesmo, o que somente acontece após a aprovação de leis específicas pelas respectivas Câmaras Municipais; ou
- 2. Mediante lei municipal que autorize o Município a participar do Consórcio Público,** e que regule as condições desta participação. Esta hipótese é

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

geralmente aplicada no caso de adesões posteriores de municípios que não participaram da criação do consórcio.

A criação efetiva do consórcio, após a aprovação do órgão legislativo local, acontece através da assinatura conjunta de um “Contrato de Consórcio Público”, observando os termos do protocolo de intenções.

No caso do projeto sob análise, o Poder Executivo adota a primeira alternativa, apresentando cópia do Protocolo de Intenções do Consórcio, já com o aval dos Prefeitos que manifestaram interesse, para ser ratificado pela Câmara Municipal de São Roque (documento anexo ao projeto).

No que se refere à natureza da instituição, verifica-se que se trata de um CONSÓRCIO, sob a forma de Consórcio Público de Direito Público, sob a forma de Associação Pública, com personalidade jurídica de direito público interno.

O CERISO tem como finalidade precípua funcionar como instrumento de consolidação da cooperação interfederativa, atuando no planejamento, desenvolvimento, regulação, coordenação, execução e/ou gerenciamento de planos, projetos, atividades e/ou serviços públicos pelos e para os Municípios consorciados.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei nº 100/2025-E, devendo o PL ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Obras e Serviços Públicos” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer.

No mais, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria absoluta (art. 54, § 1º, III) devendo a propositura ser apreciada em um único turno de discussões e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais. Outrossim, a opinião exarada neste Parecer Jurídico

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

S: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

É o parecer.

São Roque, 14 de novembro de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica