



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO

**PARECER Nº 012/2026, DAS COMISSÕES DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
E OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS.**

PROJETO DE LEI Nº 008/2026 - PEM

Assunto: Ratificação de Alterações do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal Multimodal – CIM

Interessado: Mesa Diretora

Ementa: PROJETO DE LEI, MUNICIPAL, CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL, PROTOCOLO DE INTENÇÕES, ALTERAÇÕES, RATIFICAÇÃO, LEGALIDADE, ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Câmara de Vereadores do Município de São Francisco do Brejão/MA, acerca do Projeto de Lei Municipal nº 008/2026, iniciativa de autoria do Poder Executivo. O diploma normativo em apreço objetiva a ratificação das alterações promovidas no Protocolo de Intenções que rege o Consórcio Intermunicipal Multimodal - CIM.

O escopo precípua do referido projeto legislativo consiste em harmonizar o instrumento formal do Protocolo de Intenções do CIM com o ordenamento jurídico vigente, em estrita observância às modificações aprovadas em Assembleia Geral Ordinária do Consórcio, a qual se realizou em 12 de novembro de 2025, conforme preceitua o Edital nº 004/2025/CIM. Assim, a proposição legislativa visa outorgar o indispensável amparo formal e legal às deliberações dos entes consorciados, mediante ratificação expressa e desprovida de ressalvas, conforme detalhamento contido no Anexo Único do projeto.

A matéria submetida à apreciação deste órgão consultivo circunscreve-se à análise da legalidade e da pertinência da aprovação legislativa municipal para a ratificação das referidas alterações. O objetivo primordial é assegurar a conformidade do ato com os princípios e normas que regem a cooperação intermunicipal e a gestão associada de serviços públicos, garantindo a regularidade do processo.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO

2.1. DA NATUREZA JURÍDICA E COMPETÊNCIA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A natureza jurídica dos consórcios públicos encontra seu fundamento primordial no mandamento constitucional insculpido no Art. 241 da Carta Magna, o qual autoriza expressamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a disciplinarem, por meio de legislação específica, a formação de tais entes e a celebração de convênios de cooperação. Tal permissivo constitucional habilita os consórcios públicos a exercerem a gestão associada de serviços públicos, viabilizando, outrossim, a transferência de encargos, de pessoal e de bens indispensáveis à continuidade dos serviços que lhes são atribuídos. O objetivo precípua de tal disposição é o fortalecimento da cooperação federativa, com vistas à promoção da eficiência na prestação de serviços de interesse comum aos entes que compõem o consórcio.

Nessa perspectiva, a competência para a instituição e regulação dos consórcios públicos recai sobre os entes federativos, os quais devem formalizar tal iniciativa mediante lei específica. Em sua essência, os consórcios públicos configuram instrumentos de cooperação intermunicipal, propiciando a otimização de recursos e a ampliação da capacidade de atuação dos municípios em matérias que extrapolam os limites de um único ente. A gestão associada de serviços públicos, viabilizada por esses instrumentos, permite, por exemplo, a execução de projetos de maior vulto e complexidade, os quais demandariam esforços financeiros e técnicos que, isoladamente, poderiam se mostrar inviáveis para um único ente federativo.

2.2. DA RATIFICAÇÃO DE ALTERAÇÕES EM PROTOCOLO DE INTENÇÕES DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

A ratificação das alterações promovidas no Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal Multimodal – CIM, em apreço no Projeto de Lei nº 008/2026, encontra amparo na autonomia administrativa e na prerrogativa de autogestão dos entes federativos. A Lei nº 6.404/1976, em seu Art. 279, delinea os requisitos para a constituição de consórcios, detalhando as informações indispensáveis ao contrato, tais como o empreendimento objeto, a duração, as obrigações e responsabilidades de cada sociedade consorciada, além das normas para administração, contabilização e deliberação. Embora referido dispositivo legal trate da constituição inicial, a mesma lógica de rigor formal e detalhamento se aplica às subseqüentes alterações, que demandam aprovação para assegurar a segurança jurídica e a consonância com os objetivos primordiais do consórcio.



**ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO**

O Protocolo de Intenções, por sua natureza, constitui um documento preliminar que estabelece os objetivos, as bases e as condições para a formação de um consórcio. As modificações a ele introduzidas, como as aprovadas em Assembleia Geral Ordinária do CIM, refletem a evolução das necessidades e dos propósitos dos municípios consorciados. A ratificação legislativa municipal, por meio da aprovação do Projeto de Lei em questão, confere o indispensável ato de chancela formal e legal para que tais alterações produzam plenos efeitos e sejam devidamente incorporadas ao arcabouço normativo do consórcio.

A conformidade do protocolo com as disposições legais, conforme preceitua o Projeto de Lei, é requisito basilar para a validade e eficácia do ato. A ausência de reservas na ratificação, como indicado, evidencia a concordância integral da Câmara de Vereadores com as modificações propostas e aprovadas no âmbito consorcial. Em casos de convênios que envolvam isenções fiscais, o Art. 4º da Lei Complementar nº 24/1975 estabelece um prazo de 15 dias para ratificação pelo Poder Executivo, sob pena de ratificação tácita. Embora a presente hipótese não verse diretamente sobre isenções fiscais, o princípio da necessidade de ratificação para conferir validade a acordos intermunicipais mostra-se pertinente. A aprovação legislativa municipal, nesse contexto, atua como a manifestação formal do ente federativo para validar as alterações acordadas, assegurando que estas estejam em consonância com a legislação e os interesses municipais.

2.3. DA VIABILIDADE FINANCEIRA E CONTRATUAL DOS CONSÓRCIOS

A análise da viabilidade financeira e contratual dos consórcios públicos revela-se como pilar fundamental para a sua efetividade e perene sustentabilidade. Nesse sentido, o Art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000, ao dispor sobre a responsabilidade fiscal, impõe que os Municípios somente poderão contribuir para despesas que sejam de competência de outros entes da Federação se houver expressa autorização contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, além da imprescindível formalização por meio de convênio, acordo ou ajuste. Tal preceito normativo visa assegurar que os dispêndios intermunicipais sejam devidamente prognosticados e aprovados no âmbito do orçamento público, salvaguardando, assim, a probidade e a responsabilidade fiscal.



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO

No contexto da Lei nº 14.133/2021, a nova legislação de Licitações e Contratos Administrativos, o Art. 15 estabelece as diretrizes para a participação de pessoas jurídicas em licitações na modalidade de consórcio. Este dispositivo legal pormenoriza os requisitos de habilitação, a designação da empresa líder, a responsabilidade solidária de todos os integrantes do consórcio e a exigência de comprovação do compromisso de sua futura constituição. A estrita observância dessas normativas é imperativa para se certificar a aptidão técnica e financeira do consórcio para o fiel cumprimento de contratos, mitigando, desta forma, os riscos de inadimplemento ou de execução deficiente das obrigações assumidas.

Ademais, o Art. 46 da Lei nº 10.257/2001, que institui as diretrizes gerais da política urbana, faculta ao poder público municipal a possibilidade de autorizar o estabelecimento de consórcio imobiliário, modalidade esta que pode servir como instrumento de viabilização financeira, especialmente em empreendimentos voltados à regularização fundiária urbana. Embora a presente matéria se refira a um consórcio intermunicipal de caráter multimodal, a lógica inerente à viabilização financeira por meio de instrumentos associativos, com a consequente transferência de responsabilidades e a definição clara de contrapartidas, mostra-se intrinsecamente pertinente. Destarte, a formalização contratual escoreta, em consonância com os ditames legais pertinentes, é vital para a diminuição de riscos e a garantia da segurança jurídica das operações. Em suma, a avaliação da viabilidade financeira e contratual deve, necessariamente, contemplar a conformidade com as normas de finanças públicas e de licitações e contratos, bem como a adequada estruturação dos acordos e convênios que regem a atuação do consórcio.

2.4. DA GOVERNANÇA E CONTROLE JURÍDICO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A governança e o controle jurídico dos consórcios públicos constituem pilares indispensáveis à sua regularidade e à consecução de seus objetivos. Nesse sentido, o Art. 53 da Lei nº 14.133/2021, ao atribuir à alta administração a responsabilidade pela governança das contratações e pela implementação de estruturas de gestão de riscos e controles internos, estabelece um paradigma de responsabilização que se irradia para a gestão de consórcios. Ainda que referido dispositivo verse especificamente sobre o âmbito das contratações, o princípio da responsabilidade da alta gestão pela conformidade e pelos resultados é, de fato, transponível à administração dos consórcios públicos, garantindo a observância dos preceitos legais.



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO

Ademais, o preceito constitucional insculpido no Art. 37 da Carta Magna, ao elencar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelece os alicerces normativos que devem nortear a atuação de toda a Administração Pública, incluindo, por extensão, os entes que a integram ou com ela colaboram, tal qual os consórcios públicos. A estrita observância desses princípios é fundamental para assegurar a transparência, a probidade administrativa e a boa gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

Complementarmente, a Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, oferece diretrizes relevantes acerca dos deveres administrativos, incluindo a obrigação de promover o desenvolvimento célere e eficiente dos processos, bem como a aplicação das sanções cabíveis, sempre em respeito ao contraditório e à ampla defesa. Embora sua aplicação direta se restrinja à esfera federal, os princípios nela contidos servem como balizadores para a administração pública em geral, inclusive para a gestão de consórcios, no que concerne à necessidade intrínseca de controle e fiscalização dos atos administrativos praticados.

Nessa esteira, a delegação de competência, quando efetuada, deve rigorosamente observar os requisitos legais e os limites pré-estabelecidos, com o fito de otimizar a gestão, sem, contudo, comprometer a responsabilidade final do delegante. No contexto específico dos consórcios públicos, a estrutura de governança deve contemplar mecanismos claros e eficazes de tomada de decisão, fiscalização e prestação de contas, de modo a garantir que todas as ações estejam alinhadas aos objetivos do consórcio e em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente. Assim, a análise crítica de distintas interpretações acerca da conformidade dos atos e da delegação de competência torna-se imperativa para assegurar que a atuação do consórcio seja pautada, invariavelmente, pela legalidade e pela eficiência administrativa.

2.5. DA APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS AOS CONSÓRCIOS

A aplicação da Lei nº 14.133/2021, norma que rege as licitações e os contratos administrativos, aos consórcios públicos constitui um ponto nevrálgico para a análise da ratificação das alterações promovidas no Protocolo de Intenções do CIM. Em conformidade com o disposto no Art. 15 da referida Lei, faculta-se a participação de pessoas jurídicas em licitações na modalidade de consórcio, contudo, tal modalidade de participação requer



**ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO**

o estrito cumprimento de preceitos específicos. Dentre estes, destacam-se a necessidade de comprovação do compromisso de constituição do consórcio, a designação de uma empresa líder para representação formal perante a Administração Pública, a possibilidade de somatório de quantitativos e valores para fins de habilitação técnica e econômico-financeira, a vedação à participação isolada ou em múltiplos consórcios, e, primordialmente, a responsabilidade solidária de todos os integrantes do consórcio.

Ademais, o Art. 186 da Lei nº 14.133/2021 preceitua a aplicação subsidiária de seus dispositivos às leis que regulamentam concessões, parcerias público-privadas, bem como às licitações e contratos para obras e serviços de engenharia. Tal norma ratifica a imperatividade de observância dos ditames da nova legislação, mesmo em contextos de cooperação intermunicipal, como é o caso dos consórcios públicos.

Quanto aos regimes de execução contratual, o Art. 46 da Lei nº 14.133/2021 pormenoriza as modalidades admitidas, incluindo, entre outras, a empreitada por preço unitário, global e integral, a contratação integrada e a semi-integrada. A seleção criteriosa do regime de execução mais adequado é fator determinante para a gestão eficiente de projetos, mormente em consórcios, que comumente se deparam com empreendimentos de maior vulto e complexidade. O diploma legal em questão, em seu Art. 55, também estabelece prazos mínimos para a apresentação de propostas e lances, os quais variam em função do critério de julgamento e do regime de execução adotado, exigindo atenção em qualquer certame licitatório promovido por consórcios.

A análise pormenorizada da adequação da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos ao regime jurídico dos consórcios públicos viabiliza a adoção de uma posição jurídica mais consonante com os princípios basilares da legalidade, eficiência e isonomia. Tal observância assegura que tanto a participação em licitações quanto a execução de contratos por intermédio de consórcios se deem em estrita conformidade com o arcabouço legal em vigor. Consequentemente, a ratificação das alterações no Protocolo de Intenções do CIM deve, obrigatoriamente, estar alinhada com estas disposições legais, a fim de garantir a segurança jurídica e a boa governança do consórcio.

2.6. DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA E A GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS



**ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO**

A cooperação interfederativa, erigida sobre o fundamento do Art. 241 da Constituição Federal, constitui a viga mestra para a consolidação de consórcios públicos e a formalização de convênios de cooperação entre os entes federados. Tal preceito constitucional habilita a gestão associada de serviços públicos, viabilizando a transferência de encargos, a delegação de serviços, a alocação de pessoal e a cessão de bens indispensáveis à continuidade dos serviços que foram objeto de tal transferência, fortalecendo, por conseguinte, a colaboração mútua no seio da federação brasileira.

Nesse panorama, o Art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, prescreve que os Municípios somente poderão arcar com despesas de competência de outros entes da Federação se houver expressa autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, além de formalização mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere. Essa salvaguarda visa assegurar a transparência e o rigoroso controle sobre os dispêndios intermunicipais.

A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 1º, ao disciplinar as licitações e os contratos administrativos, impõe a observância imperativa dos princípios basilares da administração pública, dentre os quais se destaca o da eficiência. Embora este dispositivo legal não verse diretamente sobre a cooperação interfederativa, a busca pela máxima eficiência na prestação de serviços públicos, inerente à natureza e aos objetivos dos consórcios, encontra perfeita sintonia com as finalidades almejadas pela referida norma. A atuação consorciada, ao permitir a agregação de recursos e a sinergia de esforços, alinha-se intrinsecamente ao princípio da eficiência, pois possibilita a oferta de serviços de forma mais abrangente e economicamente vantajosa, revertendo em benefício de um espectro mais amplo de cidadãos. Assim, a análise da atuação dos consórcios sob a égide da cooperação interfederativa e da gestão de serviços públicos impõe a consideração da estrita conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a matéria, com vistas a garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade na alocação dos recursos públicos.

3. DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Em face do exposto e considerando a análise dos fundamentos jurídicos aplicáveis à matéria, conclui-se pela compatibilidade do Projeto de Lei Municipal nº 008/2026 com o ordenamento jurídico vigente. A proposta legislativa, ao buscar a ratificação das alterações promovidas no Protocolo



**ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO**

de Intenções do Consórcio Intermunicipal Multimodal - CIM, alinha-se aos preceitos constitucionais e legais que normatizam a cooperação intermunicipal e a gestão associada de serviços públicos, notadamente os princípios da legalidade e da eficiência administrativa. A referida ratificação visa, pois, a formalização e o aprimoramento da atuação consorcial em prol dos municípios integrantes.

Diante disso, recomenda-se à Câmara de Vereadores a aprovação do Projeto de Lei Municipal nº 008/2026. As modificações introduzidas no Protocolo de Intenções do CIM, as quais foram devidamente aprovadas em Assembleia Geral Ordinária, apresentam-se em conformidade com a legislação pertinente, não sendo identificados, em uma análise preliminar, vícios de legalidade ou inconstitucionalidade que impeçam seu trâmite. Tal ratificação conferirá a necessária segurança jurídica às deliberações tomadas no âmbito do consórcio, fortalecendo, assim, a cooperação intermunicipal.

Como medida a ser adotada, sugere-se que o Poder Legislativo proceda a uma análise pormenorizada do Anexo Único do Projeto de Lei, o qual detalha as alterações específicas do Protocolo de Intenções. Tal diligência visa assegurar que nenhuma disposição nele contida contrarie a legislação municipal ou federal aplicável. Ademais, é prudente que a Casa Legislativa confirme a observância rigorosa de todos os procedimentos internos regimentais para a aprovação da proposição.

Os riscos inerentes a esta matéria, embora de baixa probabilidade em razão da natureza do ato, residem na eventualidade de que as alterações incorporadas ao Protocolo de Intenções apresentem, em um exame mais aprofundado ou sob o prisma de futuras interpretações judiciais, desconformidades com o arcabouço legal aplicável. Todavia, a ausência de ressalvas na proposta de ratificação e a aparente aderência aos princípios da cooperação intermunicipal e da gestão pública eficiente mitigam tais riscos, desde que a aprovação legislativa ocorra em estrita conformidade com os ritos procedimentais e o ordenamento jurídico.

Por fim, destaco que o presente parecer é de natureza analítica e avaliativa, visando subsidiar a tomada de decisão dos vereadores.

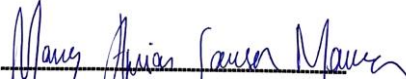
Nada mais havendo a declarar, subscrevemo-nos.

São Francisco do Brejão – MA, 24 de agosto de 2026.



ESTADO DO MARANHÃO
MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DO BREJÃO
CÂMARA MUNICIPAL
PODER LEGISLATIVO

JUSTIÇA E REDAÇÃO


Marcos Aguiar Sousa Moura
Presidente

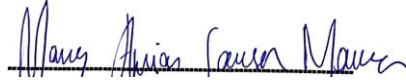
Francisco Pereira de Moraes
Relator


Jhon Elis Cruz de Lima
Membro

FINANÇAS E ORÇAMENTO


Tiago Lima Cavalcante
Presidente


Jhon Elis Cruz de Lima
Relator


Marcos Aguiar Sousa Moura
Membro