



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

## **PARECER JURÍDICO Nº 008/2026**

### **PROJETO DE LEI Nº 005/2026 - PEM**

**Assunto:** Parecer sobre Projeto de Lei nº 005/2026 - Consórcio Público.

**Interessado:** Mesa Diretora.

**Ementa:** PROJETO DE LEI Nº 005/2026, PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL, SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL, CASA LAR, PROTOCOLO DE INTENÇÕES, RATIFICAÇÃO, GESTÃO ASSOCIADA, MUNICÍPIOS, LEGISLAÇÃO VIGENTE.

Em atenção à solicitação formulada pela Mesa Diretora, apresentamos o presente parecer jurídico de natureza analítica e avaliativa. O escopo deste trabalho consiste em examinar o Projeto de Lei nº 005/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, que visa ratificar o Protocolo de Intenções para a constituição do Consórcio Público Intermunicipal de Serviços de Acolhimento Institucional – Casa Lar dos Municípios de Cidelândia - MA e São Francisco do Brejão - MA. O objetivo é fornecer uma análise jurídica aprofundada, identificar os pontos relevantes e apresentar uma conclusão fundamentada que subsidie a tomada de decisão interna do Poder Executivo Municipal.

#### **1. DO RELATÓRIO**

Trata-se de consulta jurídica formulada pela Mesa Diretora, materializada pela proposição do Projeto de Lei Ordinária nº 005/2026, de iniciativa do próprio Poder Executivo. O escopo precípuo da referida consulta é a obtenção de parecer técnico-jurídico que corrobore a aprovação e ratificação do Protocolo de Intenções. Este documento seminal estabelece as bases para a constituição do Consórcio Público Intermunicipal de Serviço de Acolhimento Institucional – Casa-Lar, a ser formado pelos Municípios de Cidelândia/MA e São Francisco do Brejão/MA, doravante denominado CPICL-CSFB.

A supracitada proposição legislativa almeja, fundamentalmente, formalizar e consolidar a cooperação intermunicipal entre os entes federativos mencionados. Tal colaboração visa à implementação, manutenção e gestão, em regime de gestão associada, do Serviço de Acolhimento Institucional, especificamente na modalidade Casa-Lar. Essa iniciativa instrumentaliza-se como resposta direta e necessária ao



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

cumprimento de obrigações previamente assumidas pelo Município de São Francisco do Brejão, as quais foram estabelecidas em Termo de Ajustamento de Conduta firmado junto ao Ministério Público do Estado do Maranhão. O objetivo primordial é assegurar a implantação de uma gestão regionalizada e, conseqüentemente, mais eficiente e efetiva do serviço de acolhimento, em estrita conformidade com os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Orgânica da Assistência Social.

O Projeto de Lei em análise, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a ratificar o Protocolo de Intenções, propõe sua conversão em contrato de consórcio público. Mediante tal ato, o CPICL-CSFB receberá a personalidade jurídica de direito público, configurando-se como uma associação pública, e passará a integrar a estrutura da administração indireta dos municípios consorciados. A iniciativa, portanto, busca otimizar a alocação de recursos públicos e aprimorar a eficiência na prestação de serviços essenciais à população, alinhando-se às diretrizes constitucionais e infraconstitucionais que promovem e incentivam a cooperação interfederativa como mecanismo de fortalecimento da gestão pública.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. DO REGIME CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

O arcabouço normativo que autoriza e regulamenta a formação de consórcios públicos no Brasil encontra seu fundamento primário no texto constitucional. O Art. 241 da Constituição Federal de 1988 estabelece um marco legal para a cooperação entre os entes federados, ao prever que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem disciplinar, por meio de lei, a constituição de consórcios públicos e convênios de cooperação. Essa permissão constitucional visa viabilizar 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, fortalecendo, assim, a federação.

Complementando a norma constitucional, a Lei nº 11.107/2005, que estabelece as diretrizes gerais para a cooperação interfederativa, detalha os procedimentos e requisitos para a formação e funcionamento dos consórcios públicos. Esta lei é o principal instrumento infraconstitucional que rege a matéria, estabelecendo, entre outros aspectos, as normas sobre a celebração de contratos de consórcio, a gestão associada de serviços públicos e a personalidade jurídica dos consórcios.



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

Adicionalmente, embora a Lei nº 6.404/1976 trate primariamente de consórcios por companhias e outras sociedades, seus artigos 278 e 279, ao disporem sobre requisitos contratuais essenciais, oferecem um referencial importante para a compreensão da natureza jurídica e das obrigações inerentes a tais acordos, inclusive quando envolvendo entes públicos, como na organização de uma associação pública.

No que tange às finanças públicas e à responsabilidade fiscal, o Art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe que os Municípios só poderão contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, além da formalização por meio de convênio, acordo ou ajuste. Tal dispositivo reforça a necessidade de observância das normas orçamentárias e financeiras para a participação em iniciativas de cooperação interfederativa.

A Lei nº 14.133/2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação administrativa, também prevê regras para a participação de pessoas jurídicas em licitações na modalidade de consórcio (Art. 15), detalhando requisitos de habilitação, responsabilidade solidária dos integrantes e a obrigatoriedade de constituição formal do consórcio antes da celebração do contrato. Embora a formação de consórcios públicos intermunicipais, como no presente caso, se dê por meio de contrato de consórcio e não por licitação direta entre empresas, os princípios de organização e responsabilidade ali contidos guardam afinidade com a gestão de empreendimentos conjuntos.

## **2.2. DA NATUREZA JURÍDICA E DA PERSONALIDADE DO CONSÓRCIO PÚBLICO COMO ASSOCIAÇÃO PÚBLICA**

A qualificação jurídica do consórcio público, consoante o regime estabelecido pela Lei nº 11.107/2005 e o preceito do Art. 241 da Carta Magna, configura-se como uma associação pública de direito público. Tal caracterização advém da sua constituição formalizada por meio de contrato de consórcio, instrumento este celebrado entre entes federados com a finalidade precípua de viabilizar a gestão associada de serviços públicos. Ao ostentar personalidade jurídica de direito público, o consórcio assume sua posição na estrutura da administração indireta dos municípios consorciados, submetendo-se, em sua integralidade, ao ordenamento jurídico de direito público.



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

Essa integração à administração indireta dos entes consorciados impõe que o consórcio opere sob a regência de normas de direito público, as quais ditam os parâmetros de sua organização, o modus operandi de suas atividades, os procedimentos de contratação e licitação, a gestão de seu corpo funcional, entre outros aspectos administrativos. Essa particularidade o distingue de outras modalidades de associação, como as de natureza privada, outorgando-lhe prerrogativas e impondo-lhe sujeições inerentes ao setor público. A constituição do consórcio como pessoa jurídica de direito público, sob o formato de associação pública, representa um passo decisivo para a consolidação da cooperação intermunicipal e a efetivação dos objetivos compartilhados. Tal estrutura jurídica confere ao consórcio a capacidade jurídica necessária para a celebração de contratos, a aquisição de bens, a assunção de obrigações e, mormente, a gestão associada de serviços públicos de interesse comum, como é o caso do serviço de acolhimento institucional em tela. O regime jurídico aplicável ao consórcio, em virtude de sua natureza pública, engloba a estrita observância das disposições relativas às finanças públicas, incluindo aquelas atinentes à execução orçamentária e à fiscalização exercida pelos órgãos competentes, conforme os ditames do Art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000.

### **2.3. DA GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A TRANSFERÊNCIA DE ENCARGOS ENTRE ENTES FEDERADOS**

O fundamento constitucional para a cooperação interfederativa e a gestão associada de serviços públicos encontra respaldo no Art. 241 da Carta Magna. Este dispositivo legal autoriza expressamente que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinem, por meio de lei, a formação de consórcios públicos e a celebração de convênios de cooperação. A norma, portanto, confere um mandamento explícito para a gestão associada de serviços públicos, modalidade que viabiliza a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Tal mecanismo visa, primordialmente, ao fortalecimento da federação e à otimização da prestação de serviços de interesse comum.

Nesse contexto normativo, a constituição do Consórcio Público Intermunicipal de Serviço de Acolhimento Institucional – Casa-Lar dos Municípios de Cidelândia/MA e São Francisco do Brejão/MA (CPICL-CSFB) alinha-se de forma precisa a essa prerrogativa constitucional. A proposição legislativa em análise tem por escopo a gestão associada do serviço de acolhimento institucional, uma atribuição de competência primária municipal. Ao ser compartilhada e regionalizada por meio da estruturação



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

de um consórcio, a execução deste serviço tende a alcançar patamares superiores de eficiência, economicidade e qualidade.

A transferência de encargos e recursos, que é inerente à própria concepção de gestão associada, constitui um instrumento fundamental para que os municípios consorciados possam atender às demandas de forma mais célere e eficaz. A organização conjunta de um serviço essencial como o acolhimento institucional, o qual demanda não apenas estrutura física adequada, mas também recursos humanos qualificados e uma gestão administrativa competente, torna-se, via de regra, mais factível e sustentável quando realizada sob o regime de cooperação intermunicipal. O Projeto de Lei em comento, ao propor a ratificação do Protocolo de Intenções, instrumentaliza precisamente essa transferência de responsabilidades e recursos, permitindo que os municípios atuem de maneira coordenada e conjunta na oferta deste serviço de crucial relevância social.

#### **2.4. DA RESPONSABILIDADE DOS ENTES CONSORCIADOS E DO CONSÓRCIO PÚBLICO**

A responsabilidade no âmbito dos consórcios públicos intermunicipais, como o CPICL-CSFB, é um tema de crucial importância que demanda análise cuidadosa. Em primeiro lugar, o consórcio público, ao adquirir personalidade jurídica de direito público, constitui-se em um ente autônomo, com capacidade para contrair obrigações e responder por seus próprios atos. As despesas inerentes à sua gestão, incluindo aquelas relacionadas à implantação e manutenção do serviço de acolhimento institucional, são de sua responsabilidade primária. Tais dispêndios devem ser executados em estrita conformidade com as normas de direito financeiro e submetem-se à fiscalização pelos órgãos de controle competentes, tal como previsto no Art. 241 da Carta Magna.

Contudo, a própria natureza da gestão associada impõe uma partilha de responsabilidades. A Lei nº 11.107/2005, que estabelece normas gerais para a cooperação interfederativa e disciplina a constituição e funcionamento dos consórcios públicos, determina que os contratos de consórcio deverão pormenorizar as obrigações e responsabilidades de cada entidade consorciada. Embora o consórcio, como pessoa jurídica que é, possua responsabilidade própria, o envolvimento dos municípios consorciados pode manifestar-se sob diversas formas, a depender do que for estipulado no contrato de consórcio e da legislação aplicável.



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

No que concerne às obrigações de natureza contratual e administrativa, o Art. 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe sobre as normas gerais de licitação e contratação, prevê a responsabilidade solidária dos integrantes de consórcios nas licitações e na execução dos contratos. Embora essa norma se aplique especificamente a consórcios formados para fins de licitação, o princípio da responsabilidade solidária pode, por analogia ou mediante previsão expressa no contrato de consórcio público, estender-se às obrigações assumidas pelo ente consorcial. Isso significa que, na eventualidade de inadimplemento de obrigações pelo consórcio, os municípios consorciados poderão ser chamados a responder conjuntamente pela dívida ou obrigação.

Adicionalmente, o Art. 278, § 1º, da Lei nº 6.404/1976, ao disciplinar consórcios civis, estabelece que as consorciadas somente se obrigam nos termos do respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem que haja presunção de solidariedade. Todavia, o Art. 893 do Decreto nº 9.580/2018, que regulamenta dispositivos da Lei nº 6.404/1976, dispõe que o consórcio, ao contratar em nome próprio, assume responsabilidade solidária pelo cumprimento das obrigações acessórias. Essa solidariedade estende-se mesmo quando a empresa líder do consórcio figura como responsável. Embora este último dispositivo seja aplicável a consórcios civis, ele ressalta a importância fundamental de se definir com precisão, no contrato de consórcio público, as responsabilidades de cada ente.

É, pois, imperativo que o contrato de consórcio público, que advirá da ratificação do Protocolo de Intenções por meio do Projeto de Lei em comento, discipline de maneira clara e exaustiva as obrigações financeiras, administrativas e operacionais de cada município consorciado, bem como as responsabilidades intrínsecas ao próprio consórcio. A ausência de clareza nesse ponto pode suscitar insegurança jurídica e potenciais conflitos futuros. Assim, a análise detida do contrato de consórcio, a ser formalizado, será imprescindível para a determinação das exatas modalidades de responsabilidade – individual, solidária ou subsidiária – dos municípios e do consórcio.

## **2.5. DOS REQUISITOS FORMAIS PARA A RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO DE INTENÇÕES E A CONSTITUIÇÃO DO CONSÓRCIO**

A constituição e a formalização de consórcios públicos intermunicipais, a exemplo do que se pretende com o CPICL-CSFB, exigem o acatamento estrito dos requisitos formais e procedimentais ditados pela ordem jurídica vigente. O ponto de partida para tal empreendimento reside



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

na celebração do Protocolo de Intenções. Este instrumento normativo, que materializa o acordo preliminar entre os municípios quanto aos objetivos, à modalidade de gestão e às responsabilidades iniciais, serve como alicerce para a subsequente formalização do contrato de consórcio.

A ratificação deste Protocolo de Intenções pelo Poder Legislativo de cada ente federado participante, mediante a aprovação de um Projeto de Lei específico, constitui um pressuposto formal de inarredável observância. O Art. 241 da Constituição Federal estabelece, de forma explícita, que a formação de consórcios públicos deve ser disciplinada por lei. Em consonância com o preceito constitucional, a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre a cooperação federativa, reitera essa exigência, determinando em seu Art. 5º que a associação pública, que se constitui como a forma jurídica do consórcio, será formalizada por meio de contrato de consórcio, o qual, por sua vez, necessita de aprovação legislativa. O Projeto de Lei em análise, de iniciativa do Poder Executivo, preenche precisamente esta necessidade de autorização legislativa, habilitando o município a vincular-se ao consórcio.

Uma vez sancionada a lei que aprova o Projeto de Lei, o passo seguinte compreende a elaboração e a assinatura do contrato de consórcio público. Este contrato, que substitui o Protocolo de Intenções em sua natureza vinculativa, deve conter os elementos basilares para a governança do consórcio. Embora o Art. 279 da Lei nº 6.404/1976, que trata de consórcios em sociedades por ações, seja direcionado a entes privados, ele estabelece diretrizes essenciais que encontram pertinência na estruturação contratual de consórcios públicos, a saber: a designação do consórcio, o objeto social, o prazo de duração, a definição do foro, a discriminação das obrigações e responsabilidades de cada ente consorciado, as normas atinentes ao recebimento de receitas e à partilha de resultados, a estrutura administrativa, os procedimentos contábeis, a representação legal, a taxa de administração, os mecanismos de deliberação e a contribuição para as despesas comuns.

Após a formalização da assinatura do contrato de consórcio, este deverá ser arquivado no registro competente (no caso de consórcio público, usualmente no cartório de registro civil das pessoas jurídicas ou outro órgão que lhe confira personalidade jurídica) e publicado, em obediência ao que dispõe o parágrafo único do referido Art. 279 da Lei nº 6.404/1976, para que produza plenos efeitos perante terceiros e alcance a sua máxima eficácia jurídica. A constituição do consórcio como pessoa jurídica de direito público, sob a forma de associação pública, conforme previsto no Projeto



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

de Lei, confere-lhe a necessária autonomia e capacidade jurídica para o exercício de suas atribuições e para a assunção de obrigações. A observância rigorosa de todas estas etapas formais é imperativa para a validade e a segurança jurídica da constituição do CPICL-CSFB, garantindo que a iniciativa esteja em conformidade com os ditames legais e regulamentares.

### **3. DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

Em face do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Ordinária nº 005/2026, ao propor a ratificação do Protocolo de Intenções para a constituição do Consórcio Público Intermunicipal de Serviço de Acolhimento Institucional – Casa-Lar dos Municípios de Cidelândia/MA e São Francisco do Brejão/MA (CPICL-CSFB), alinha-se aos ditames do ordenamento jurídico pátrio. A iniciativa encontra seu embasamento nos preceitos constitucionais e infraconstitucionais que preconizam a cooperação interfederativa e a gestão associada de serviços públicos, em especial o Art. 241 da Constituição Federal e a Lei nº 11.107/2005. A constituição do consórcio, sob a forma de associação pública de direito público, visa otimizar a prestação do serviço de acolhimento institucional, cumprindo, ademais, obrigações assumidas em Termo de Ajustamento de Conduta firmado perante o Ministério Público.

A análise jurídica empreendida na fundamentação deste parecer ratifica a legalidade e a conveniência da formação do consórcio. A estrutura jurídica adotada encontra respaldo legal, e a gestão associada de serviços públicos configura-se como um instrumento válido e eficaz para o aprimoramento da eficiência administrativa e da qualidade dos serviços prestados à coletividade. A proposição legislativa atende, portanto, aos requisitos formais e materiais necessários para a constituição de consórcios públicos, viabilizando a formalização da cooperação entre os municípios envolvidos.

**Recomenda-se, assim, que a Mesa Diretora proceda à aprovação do Projeto de Lei nº 005/2026, considerando que ele atende aos requisitos legais e, sobretudo, busca suprir uma demanda social de inegável relevância.**

Adicionalmente, para a plena efetivação e consolidação do consórcio, sugere-se a observância atenta dos seguintes pontos:



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

1. **Elaboração Detalhada do Contrato de Consórcio:** Após a aprovação legislativa do Projeto de Lei, é imperativo que o contrato de consórcio público seja redigido com o máximo rigor técnico. Este instrumento deve pormenorizar, de forma clara e exaustiva, as obrigações e responsabilidades financeiras e administrativas de cada município consorciado, bem como estabelecer a estrutura de governança, os mecanismos de fiscalização e as disposições relativas à dissolução ou retirada, em estrita conformidade com o Art. 279 da Lei nº 6.404/1976 e demais normativos aplicáveis.

2. **Previsão Orçamentária:** As despesas advindas da participação no consórcio deverão ser devidamente previstas nas leis orçamentárias anuais e nas diretrizes orçamentárias, em atenção ao disposto no Art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000. Tal providência assegurará a regularidade fiscal e financeira da participação municipal.

3. **Transparência e Controle Social:** É recomendável que todos os atos de gestão do consórcio sejam pautados pela máxima transparência. A devida prestação de contas aos órgãos de controle e à sociedade civil, em consonância com os princípios da administração pública, deve ser uma prática contínua.

Os riscos inerentes à iniciativa, embora mitigados pela observância estrita dos procedimentos legais, residem na potencial complexidade da gestão compartilhada, na necessidade de contínuo alinhamento de interesses entre os municípios consorciados e na eventual necessidade de ajustes contratuais futuros que demandem nova autorização legislativa. Todavia, a estrutura de consórcio público intermunicipal configura-se como um instrumento jurídico idôneo para o enfrentamento desses desafios.

Nada mais havendo a declarar, subscrevemo-nos.

São Francisco do Brejão – MA, 15 de junho de 2026.



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

**FINANÇAS E ORÇAMENTO**

Tiago Lima Cavalcante  
Presidente

Jhon Elis Cruz de Lima  
Relator

Marcos Aguiar Sousa Moura  
Membro

**JUSTIÇA E REDAÇÃO**

Marcos Aguiar Sousa Moura  
Presidente

Francisco Pereira de Moraes  
Relator

Jhon Elis Cruz de Lima  
Membro:

**OBRAS E SERVIÇO PÚBLICOS**

---

Francisco do Santos Silva  
Presidente

---

Relator

---

Larissa Cristina Silva Farias  
Membro

**EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL**

---

Francisco Pereira de Moraes  
Presidente

---

Relator

---

Francisco do Santos Silva  
Membro