PREFEITURA DE SÃO PAULO
NEGÓCIOS JURÍDICOS

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de Informação nº 295

Do p.a 2014-0.215.663-0

em 07 / 07 / 15

CRISTIANE LEITE ADELUNGUE
AGPP - RF 736 615 7
PGM-AJC

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS

ASSUNTO : Reforma e ampliação da Ponte Vila Any, localizada entre os Municípios de São Paulo e Guarulhos. Proposta de transferência de parte de recursos da PMSP para a Prefeitura de Guarulhos que executará a obra. Discussão a respeito de instrumento jurídico adequado para formalização do ajuste: convenio ou consórcio.

Informação nº 800/15 - PGM-AJC

PGM.G
Sr. Procurador Geral,

Trata o presente da formalização de ajuste entre o Município de São Paulo e o Município de Guarulhos, visando a transferência de recursos para execução dos serviços de reforma e ampliação da Ponte Vila Any, localizada na divisa entre as duas cidades.

Pela Prefeitura de Guarulhos, foi informado que parte da obra será custeada pelo Governo do Estado de São Paulo com o qual firmou convênio. Por sua vez, o custo restante deve ser compartilhado, igualitariamente, entre os Municípios de São Paulo e Guarulhos, uma vez que beneficiará os dois entes dada a localização da obra. Para tanto, apresentou-se uma minuta de convênio.

A questão foi juridicamente analisada por SIURB que observou a necessidade de emprego do disposto no art. 116, da Lei Federal nº 8.666/93 e no art. 124 da LOM. Por fim, com vistas a afastar eventual alegação de ser necessária autorização da Câmara Municipal, nos

termos do art. 13, XV, da LOM, já que o instrumento será celebrado entre dois entes do mesmo nível, orientou que fosse firmado como pacto adjeto ao convênio já celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo e o Município de Guarulhos.

Isso porque, havendo a participação de ente federado de nível diverso, o instrumento jurídico a ser empregado, de acordo com doutrina tradicional, seria o convênio, no qual é dispensada a autorização legislativa, nos termos da LOM.

Em razão da competência, o processo foi remetido à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas, que informou não ser possível, neste momento, a formalização de um pacto adjeto, nos termos sugeridos.

Desta feita, a Assessoria Jurídica de SGM, que realiza a trabalho de consultoria para SMRIF, entendeu que diante da informação, como alternativa, pode ser firmado um convênio entre os Municípios de São Paulo e Guarulhos, para a finalidade pretendida.

Isso porque, após carrear com clareza em seu parecer os entendimentos doutrinários a respeito da distinção entre convênios e consórcios administrativos, conclui que, com o advento da atual redação do art. 241, da Constituição Federal não há mais razão de ordem prática para se diferenciar os convênios dos consórcios administrativos, sendo que ambos tratam de ajustes de vontades para consecução de objetivos comuns.

Ao final, sugere o envio a esta PGM para uniformização do entendimento sobre o instrumento jurídico adequado a ser empregado.

É o relatório.

Ao nosso ver, a distinção tradicional entre convênios e consórcios administrativos, baseada no aspecto subjetivo, conforme o ajuste fosse celebrado entre entes federativos de níveis diversos ou do mesmo nível, respectivamente, não justificaria a exigência contida na LOM de autorização legislativa para a formalização dos consórcios, devendo ser relembrada a pacífica posição do STF que tal exigência viola o art. 2º, da CF.

É certo que em casos específicos pode ser necessária a prévia edição de lei, em decorrência da matéria veiculada no ajuste. A propósito, exemplifica Gustavo Alexandre Magalhães, "é o que ocorre (...) na doação de imóveis entre entes públicos e na concessão de isenção tributária a algum ente privado. Deve-se lembrar, ainda que os eventuais repasses de recursos integrantes de convênios administrativos devem ter a correspondente previsão na lei orçamentária da entidade concedente".[1]

Ocorre que a referida distinção que decorria da reiteração de ensinamentos doutrinários encontra-se superada com o

[1] MAGALHÃES, Gustavo Alexandre, *Convênios administrativos,* São Paulo: Atlas, 2012, p. 38-39.

advento da redação atual do art. 241 da CF, dada pela EC nº 19/93[2] e regulamentado pela Lei Federal nº 11.107/2005.

De um lado, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não há diferenciação entre o convênio administrativo e o convênio de cooperação, expressamente citado no art. 241. Este apenas trouxe de forma textual a possibilidade de celebração de convênios entre entes federados, o que já estava implicitamente previsto no art. 23, parágrafo único da CF[3].

Por sua vez, aos consórcios foi dado tratamento jurídico completamente distinto daquele tradicionalmente conhecido, cumprindo destacar, em especial, a possibilidade clara de consórcio entre entes diversos da federação e a possibilidade de os consórcios adquirirem personalidade jurídica, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005[4].

Não nos cabe aqui discorrer sobre cada um dos instrumentos, mas forçoso reconhecer que o constituinte derivado, ainda que sob outros parâmetros, manteve a distinção entre consórcios e convênios, cabendo ao aplicador do direito sistematizá-la.

Quanto a tal aspecto, Wladimir Antônio Ribeiro assevera que "em suma, a grande diferença é que o *consórcio público* é pacto constitutivo de uma pessoa jurídica e o *convênio de cooperação entre*

---

[2] ART. 241, CF - 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

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo,* 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, p. 338.

[4] Cumpre-nos registrar, apenas, que considerando o tratamento atual conferido aos consórcios públicos, o texto do art. 13, XV, da LOM é adequado ao previsto na Lei Federal nº 11.107/2005 para a constituição dos consórcios, devendo apenas ser estendia a exigência de lei também para os consórcios com outros entes além dos Municípios.

entes federados não (pelo que se questiona a assertiva de que o convênio não pode ser utilizado para o exercício associado de competências). No primeiro caso, haverá cooperação mais intensa, estruturada a perdurar no tempo, no segundo caso ela é tópica e limitada"[5].

No mesmo sentido, sustenta Floriano de Azevedo Marques Neto para quem a "distinção que se pode extrair do artigo 241 diz respeito ao tipo de cooperação concertada entre os entes. Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio do qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências através do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para o outro. Neste (consórcio) exerce-se conjuntamente as competências de cada entre por um ente por eles integrado"[6].

Diante disso, resta claro que os dois Municípios poderão cooperar-se tanto por meio de convênios como de consórcios, sendo a escolha do instrumento adequado pautada pelo objeto da cooperação, como elucidado pela doutrina acima colacionada.

Nestes termos, e sem pretensão analisar a minuta de convênio apresentada, o que se depreende da instrução é que a

[5] RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Parecer jurídico acerca da juridicidade dos termos da minuta de instrumento de Convênio de Cooperação a ser celebrado entre o Estado da Bahia e o Município de Salvador,* p. 8, *in* MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. *op. cit.*, p. 73

[6] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os consórcios no direito brasileiro,* disponível *in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf,* acessado em 25/06/2015.

cooperação visada é apenas pontual, ou seja, para as obras necessárias à recuperação de Ponte Vila Any localizada no limite entre os Municípios de São Paulo e Guarulhos.

Por tais razões, não encontramos óbices jurídicos para que a análise do presente pelos órgãos competentes prossiga considerando a proposta de formalização de um termo de convênio.

À consideração e deliberação de V. Exa.

São Paulo, 26 de junho de 2015.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
PROCURADORA ASSESSORA – AJC
OAB/SP 175.186
PGM

De acordo.

TIAGO ROSSI
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

PREFEITURA DE SÃO PAULO
NEGÓCIOS JURÍDICOS

SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Folha de Informação nº 301

Do p.a 2014-0.215.663-0

em 02/07/15.

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS

ASSUNTO : Reforma e ampliação da Ponte Vila Any, localizada entre os Municípios de São Paulo e Guarulhos. Proposta de transferência de parte de recursos da PMSP para a Prefeitura de Guarulhos que executará a obra. Discussão a respeito de instrumento jurídico adequado para formalização do ajuste: convenio ou consórcio.

Cont. da Informação nº 800/15 - PGM-AJC

SNJ.G
Sr. Secretário

Nos termos da manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Procuradoria Geral, que acompanho, encaminho o presente entendendo ser o convênio o instrumento adequado para a formalização da cooperação neste caso.

São Paulo,

ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/SP nº 162.363

PREFEITURA DE
SÃO PAULO

Folha de informação n.º 302

do P.A. 2014-0.215.663-0 em 07 JUL 2015 (a) SÔNIA ANGELINA ROMANO
Assist. Gestão P. Públicas
RF: 734.467.8
SNJ. G

INTERESSADO: **SECRETARIA MUNICIPAL DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E FEDERATIVAS**

ASSUNTO: Reforma e ampliação da Ponte Vila Any, localizada entre os municípios de São Paulo e Guarulhos. Proposta de transferência de parte de recursos da PMSP para a Prefeitura de Guarulhos, que executará a obra. Discussão a respeito do instrumento jurídico adequado para a formalização do ajuste: convênio ou consórcio.

Informação n.º 1896/2015-SNJ.G.

SMRIF
Senhor Secretário

Em atenção ao solicitado, encaminho-lhe o presente com o parecer da Procuradoria Geral do Município no sentido de que o convênio constitui o instrumento jurídico adequado para formalizar a cooperação com o Município de Guarulhos para a reforma e ampliação da Ponte Vila Any.

São Paulo, 07 JUL 2015

ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO
Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos - Substituto
SNJ.G.

JFFB/RAJ/jffb.4