



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 738/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 001/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche, ao Projeto de Lei nº 020/2025, de autoria do Poder Executivo, que “ratifica o Protocolo de Intenções firmado com a finalidade de constituir o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG”, cumpre-nos manifestar.

Trata-se de Emenda Aditiva que visa acrescentar dispositivo ao Projeto de Lei nº 020/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG.

A justificativa do Projeto desenvolve louváveis considerações sobre o objeto da propositura. Entretanto, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

Ab initio, vislumbramos que a emenda apresentada pelo ilustre Vereador encontra-se arrimada em artigos que afrontam a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal, especialmente o princípio da independência entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, senão vejamos:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

O artigo 2º da Constituição da República implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas.

Nesse sentido, considerando que ao Chefe do Poder Executivo cabe a função de Chefe de Governo, lhe é conferido, como decorrência natural, o gerenciamento da Administração Pública. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de leis sobre matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que (...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

De forma semelhante ao dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do Município de Contagem dispõe:

“Art. 76 –São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II – do Prefeito:

a) a criação de cargo e função pública da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração e subsídio, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

b) o regime jurídico dos servidores públicos de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluída o provimento de cargo, estabilidade, aposentadoria e o respectivo Estatuto.

(...)

d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;

(...)”

“Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do poder Executivo;



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

(...)

XX - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;(...)"

Ademais, no que tange especificamente ao Projeto de Lei nº 020/2025, importa destacar que se trata de norma meramente ratificatória do Protocolo de Intenções.

Cumprе salientar que não se cuida de lei ordinária comum, mas de diploma destinado à mera ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 11.107/2005. Referido dispositivo estabelece que o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do Protocolo de Intenções subscrito pelos entes da Federação, admitindo-se, em seu §2º, a ratificação com reserva, hipótese em que eventuais condicionantes ou modificações dependem de aceitação pelos demais entes consorciados, sob pena de o Município não se integrar validamente ao ajuste ou fazê-lo apenas de forma parcial ou condicional.

Desse desenho normativo decorre que o espaço de conformação do Legislativo local é significativamente mais restrito do que em projetos ordinários: a Câmara Municipal pode aprovar, rejeitar ou aprovar com reservas o Protocolo de Intenções, mas não lhe é dado reescrever unilateralmente o conteúdo do pacto interfederativo celebrado entre os entes signatários, alterar sua lógica interna ou criar exigências que, na prática, desfigurem o modelo de consórcio previamente delineado na lei nacional.

Emendas parlamentares que pretendam impor novas obrigações, condicionar o funcionamento do consórcio, alterar a sistemática do contrato de rateio ou instituir rotinas administrativas internas para o Poder Executivo, para além do que dispõe a Lei nº 11.107/2005, extrapolam a finalidade da lei de ratificação e tendem a configurar afronta às normas gerais editadas pela União em matéria de consórcios públicos, nos termos do art. 24, I, da Constituição da República.

Nessa perspectiva, as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 020/2025 devem ser examinadas com especial rigor, não apenas sob o ângulo clássico da compatibilidade com a Constituição, com a Lei Orgânica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também à luz dos limites próprios de uma lei de ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público.

A Emenda Aditiva nº 001/2025 propõe o acréscimo do seguinte dispositivo ao Projeto de Lei nº 020/2025:

“Art. 9º – O Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública deverá ser encaminhado à Câmara Municipal de Contagem no prazo máximo de 10 (dez) dias após sua aprovação pela Assembleia Geral do Consórcio.”

A proposição apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao princípio da separação de poderes e à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

A emenda, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigação de encaminhar à Câmara Municipal o Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública no prazo de 10 (dez) dias após sua aprovação pela Assembleia Geral, estabelece atribuição nova para órgãos do Poder Executivo, determinando procedimento administrativo específico e fixando prazo para sua execução.

É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de normas que imponham prazos ao Executivo para regulamentar ou apresentar projetos, conforme, por exemplo, decidido na ADI 4728, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, julgada em 16.11.2021.

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consolidou entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que tratam de matéria de natureza tipicamente administrativa, envolvendo a própria organização e o modo de funcionamento da Administração, são inconstitucionais por vício de iniciativa e por afronta à separação de poderes. A título ilustrativo, cita-se:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS BIMESTRAL AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (...) A exigência de prestação de contas bimestral pelo Executivo ao Legislativo, quando a Constituição Estadual prevê controle anual, viola o princípio da separação dos poderes.” (TJMG – ADI 1.0000.23.276388-8/000, Rel. Des^a Evangelina Castilho Duarte, Órgão Especial, j. 09.05.2025,) (destacamos)

No caso concreto, embora não haja criação de despesa, é plenamente aplicável a razão de decidir do acórdão quanto à impossibilidade de o Legislativo, por lei de iniciativa parlamentar, impor obrigações formais, prazos e formas específicas de prestação de informações ao Executivo, sob pena de ingerência indevida na sua esfera administrativa.

Porquanto, a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos arts. 61, §1º, II, e 84, IV e VI, “a”, da Constituição da República, bem como dos arts. 76, II, e 92 da Lei Orgânica do Município de Contagem, visto ser de sua competência a organização administrativa, a definição de atribuições de órgãos e a estruturação dos procedimentos internos do Poder Executivo.

Ao impor, por lei de iniciativa parlamentar, a obrigação de que o Poder Executivo Municipal encaminhe à Câmara Municipal, em prazo determinado, o Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública, a emenda invade essa esfera de competência privativa,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

determinando como a Administração deve se organizar, quais procedimentos deve adotar e em que prazo deve atuar.

Ressalte-se, ainda, que a disciplina do consórcio público já se encontra regulada pela Lei Federal nº 11.107/2005, cujo art. 7º dispõe que “os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público”. No Protocolo de Intenções ratificado pelo Projeto de Lei nº 020/2025, a cláusula sexta estabelece que o consórcio será organizado por estatuto, o qual produzirá efeitos mediante publicação na imprensa oficial, podendo-se dar sob a forma eletrônica. Ou seja, o próprio instrumento consorcial já prevê que o Estatuto será objeto de publicação oficial, assegurando a publicidade e a transparência dos atos.

Dessa forma, a publicação do Estatuto na imprensa oficial, já exigida pelo Protocolo de Intenções e pelo regime jurídico dos consórcios públicos, é suficiente para atender ao princípio da publicidade dos atos administrativos (art. 37, caput, da CF/88) e permite que a Câmara Municipal exerça sua função fiscalizadora, prevista no art. 31 da Constituição Federal, sem necessidade de previsão legal específica de remessa do documento em prazo certo.

Se o Poder Legislativo entender necessário obter informações adicionais sobre o Estatuto do Consórcio ou sobre a atuação do Município no âmbito do Consórcio Intermunicipal, pode fazê-lo por meio de requerimento de informações ao Poder Executivo, nos termos da Constituição e da Lei Orgânica Municipal, instrumento adequado para o exercício da função fiscalizadora sem ingerência na organização administrativa do Executivo.

A criação, por emenda parlamentar a projeto de iniciativa do Executivo, de obrigação de encaminhamento de documentos à Câmara Municipal, com prazo determinado, configura, pois, ingerência indevida do Poder Legislativo na gestão administrativa do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes e a reserva de iniciativa.

Assim, ante todo o exposto, ***manifestamo-nos pela inadmissibilidade e inconstitucionalidade da Emenda nº 001/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche, ao Projeto de Lei nº 020/2025.***

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 02 de dezembro de 2025.

SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:4909653260
0

Assinado de forma digital por
SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:4909653260
Dados: 2025.12.03 09:27:43 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 739/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 002/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduíche, ao Projeto de Lei nº 20/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que “ratifica o Protocolo de Intenções firmado com a finalidade de constituir o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG”, cumpre-nos manifestar.

Trata-se de Emenda Aditiva que pretende acrescentar dispositivo ao Projeto de Lei nº 20/2025.

Ademais, ainda que a preocupação com o controle orçamentário seja legítima, cumpre registrar que o Projeto de Lei nº 020/2025 possui natureza meramente ratificatória.

No que tange à própria natureza jurídica do Projeto de Lei nº 020/2025, cumpre salientar que não se cuida de lei ordinária comum, mas de diploma destinado à mera ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 11.107/2005.

Referido dispositivo estabelece que o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do Protocolo de Intenções subscrito pelos entes da Federação, admitindo-se, em seu §2º, a ratificação com reserva, hipótese em que eventuais condicionantes ou modificações dependem de aceitação pelos demais entes consorciados, sob pena de o Município não se integrar validamente ao ajuste ou fazê-lo apenas de forma parcial ou condicional.

Desse desenho normativo decorre que o espaço de conformação do Legislativo local é significativamente mais restrito do que em projetos ordinários: a Câmara Municipal pode aprovar, rejeitar ou aprovar com reservas o Protocolo de Intenções, mas não lhe é dado reescrever unilateralmente o conteúdo do pacto interfederativo celebrado entre os entes signatários, alterar sua lógica interna ou criar exigências que, na prática, desfigurem o modelo de consórcio previamente delineado na lei nacional.

Emendas parlamentares que pretendam impor novas obrigações, condicionar o funcionamento do consórcio, alterar a sistemática do contrato de rateio ou instituir rotinas administrativas internas para o Poder Executivo, para além do que dispõe a Lei nº 11.107/2005, extrapolam a finalidade da lei de ratificação e tendem a configurar afronta às normas gerais editadas pela União em matéria de consórcios públicos, nos termos do art. 24, I, da Constituição da República.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Nessa perspectiva, as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 020/2025 devem ser examinadas com especial rigor, não apenas sob o ângulo clássico da compatibilidade com a Constituição, com a Lei Orgânica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também à luz dos limites próprios de uma lei de ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público.

Para além disso, a emenda apresenta vícios que conduzem à sua ilegalidade, por afronta às normas gerais de direito financeiro, em especial à Lei nº 4.320/1964.

Em primeiro lugar, no que se refere à cláusula segundo a qual “os aportes financeiros (...) não poderão exceder, em cada exercício, o limite fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA”, trata-se de previsão meramente reiterativa do que já dispõe o ordenamento.

A Constituição da República e a Lei nº 4.320/1964 vedam, de forma geral, a realização de despesas acima dos créditos orçamentários e adicionais, de modo que o Executivo, em nenhuma hipótese, pode ultrapassar os limites consignados na LOA e em créditos regularmente autorizados.

A emenda, nesse ponto, não introduz disciplina nova, limitando-se a reafirmar comando já imposto pelo sistema de finanças públicas.

O vício mais relevante, todavia, decorre da parte final do dispositivo, que veda “a abertura de créditos adicionais para este fim sem prévia autorização da Câmara Municipal”.

Nos termos do art. 40 da Lei nº 4.320/1964, os créditos adicionais classificam-se em:

- I – suplementares;
- II – especiais;
- III – extraordinários.

Já os arts. 42 e 44 da mesma Lei dispõem que:

- os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo (art. 42);
- os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, ficando este “obrigado a dar-lhes imediata comunicação ao Poder Legislativo” (art. 44).

Do sistema da Lei nº 4.320/1964 extrai-se, portanto, que:

- a) créditos suplementares e especiais sempre dependem de prévia autorização legislativa, seja por lei específica, seja por autorização genérica constante da própria lei orçamentária;
- b) créditos extraordinários, por sua vez, constituem espécie de crédito adicional destinada a despesas urgentes e imprevisíveis, sendo abertos diretamente por decreto do Executivo, com a exigência de comunicação imediata ao Poder Legislativo, e não de autorização prévia.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ao utilizar a expressão ampla “créditos adicionais” sem qualquer distinção ou ressalva, a emenda alcança, por definição legal (art. 40 da Lei nº 4.320/1964), todos os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários. Com isso, a redação proposta:

– reafirma exigência que já existe para os créditos suplementares e especiais (autorização legislativa prévia), tornando-se, nesse ponto, apenas reiterativa;

– altera indevidamente o regime jurídico dos créditos extraordinários, ao condicionar a sua abertura à “prévia autorização da Câmara Municipal”, em flagrante descompasso com o art. 44 da Lei nº 4.320/1964, que admite a abertura por decreto, com mera comunicação imediata ao Legislativo.

A emenda cria, no âmbito municipal, uma disciplina diversa e mais restritiva para os créditos extraordinários destinados ao consórcio, em contrariedade às normas gerais de direito financeiro estabelecidas pela Lei nº 4.320/1964. Considerando que essa lei veicula normas gerais sobre finanças públicas, de observância obrigatória pelos entes federados, a disciplina local que imponha condição diversa ou mais gravosa à abertura de créditos extraordinários, especificamente para determinada despesa, configura ilegalidade, por afronta à legislação nacional de regência.

Acrescente-se que a redação imprecisa da emenda, ao não distinguir entre as espécies de créditos adicionais, introduz relevante insegurança jurídica, abrindo margem para interpretações divergentes: de um lado, uma leitura restritiva, que pretendesse limitar o alcance apenas a créditos suplementares e especiais; de outro, uma interpretação literal, que alcança também os créditos extraordinários, contrariando frontalmente o art. 44 da Lei nº 4.320/1964. Essa ambiguidade não é compatível com a boa técnica legislativa e pode gerar dificuldades práticas à execução orçamentária e ao controle externo.

Em suma, embora a intenção de reforçar o controle legislativo sobre os aportes ao consórcio seja legítima sob o prisma político, o instrumento escolhido mostra-se inadequado do ponto de vista jurídico: a emenda é redundante quanto às limitações já impostas pelo ordenamento às despesas que excedam o limite da lei orçamentária e à necessidade de autorização legislativa para créditos suplementares e especiais; e é ilegal na medida em que, ao abranger genericamente “créditos adicionais”, acaba por sujeitar também os créditos extraordinários a regime diverso do previsto no art. 44 da Lei nº 4.320/1964, que exige abertura por decreto e comunicação imediata ao Legislativo, e não autorização prévia.

Diante das considerações apresentadas, manifestamo-nos ***pela ilegalidade e inadmissibilidade da Emenda 002 ao Projeto de Lei nº 020/2025.***

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 02 de dezembro de 2025

SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:490965326
00

Assinado de forma digital por
SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:49096532600
Dados: 2025.12.03 09:32:17 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 741/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instado a emitir parecer sobre a Emenda nº 003/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche, apresentada ao Projeto de Lei nº 20/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que “ratifica o Protocolo de Intenções firmado com a finalidade de constituir o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG”, passo à análise.

Trata-se de Emenda Aditiva que visa acrescentar dispositivo ao Projeto de Lei nº 020/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG.

O Projeto de Lei nº 20/2025 ratifica, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005, o Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG, autoriza a implementação de suas atividades a partir de 2026 e determina que o Poder Executivo consigne, nas leis orçamentárias, dotações específicas para atender ao contrato de rateio e às demais despesas decorrentes da participação do Município no consórcio. O art. 3º do projeto assim dispõe: “O Poder Executivo consignará nas leis orçamentárias, dotações específicas para atender a celebração do contrato de rateio e demais despesas decorrentes da participação do Município no Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG”.

A Emenda propõe o acréscimo do seguinte dispositivo ao projeto: “Art. 7º – A participação financeira do Município de Contagem no Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública dependerá, anualmente, de autorização legislativa específica, mediante lei que aprove o respectivo Contrato de Rateio e defina os valores a serem aportados pelo Município.” Em síntese, a emenda pretende condicionar, a cada exercício, a participação financeira do Município no consórcio à aprovação de lei específica anual, que aprove o contrato de rateio e fixe os valores dos aportes, além da previsão das respectivas dotações na Lei Orçamentária Anual.

A análise da proposição deve ser realizada à luz da Lei Federal nº 11.107/2005, que estabelece normas gerais para a contratação de consórcios públicos pelos entes federativos, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, bem como sob a ótica da repartição de competências prevista no art. 24 da Constituição da República, que atribui à União a edição de normas gerais sobre direito financeiro e orçamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

O art. 8º da Lei nº 11.107/2005 dispõe que “os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio”, acrescentando, em seu §1º, que “o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam” e, em seu §5º, que “poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio”.

A leitura conjugada desses dispositivos revela o desenho normativo geral: a) o vínculo financeiro entre ente consorciado e consórcio se instrumentaliza por meio de contrato de rateio, renovado a cada exercício; b) a legitimidade da entrega de recursos supõe a existência de dotações suficientes consignadas na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais; c) a sanção pelo descumprimento dessa obrigação de dotação é, em última instância, a exclusão do ente inadimplente do consórcio.

O Projeto de Lei nº 20/2025, ao prever, no art. 3º, que o Poder Executivo consignará, nas leis orçamentárias, dotações específicas para o contrato de rateio e despesas correlatas, harmoniza-se integralmente com a disciplina da Lei nº 11.107/2005: é pela via da Lei Orçamentária Anual e, se necessário, de créditos adicionais que o Legislativo autoriza, em abstrato, a despesa, cabendo ao contrato de rateio, como instrumento próprio do consórcio, concretizar os compromissos financeiros assumidos pelo Município no âmbito da gestão associada.

A Emenda nº 003/2025, porém, vai além desse modelo normativo, ao exigir que, para cada exercício financeiro, seja editada lei municipal específica que aprove o contrato de rateio e defina os valores a serem aportados pelo Município. Na prática, cria-se uma dupla exigência: de um lado, a consignação das dotações na Lei Orçamentária Anual, já prevista no art. 3º do projeto e imposta pelo art. 8º, §5º, da Lei nº 11.107/2005; de outro, uma nova lei anual específica, como condição para a participação financeira do Município no consórcio.

Tal exigência não encontra respaldo na lei federal de normas gerais. Ao contrário, o art. 8º, §5º, da Lei nº 11.107/2005 considera suficiente, como condição para a validade dos aportes, a existência de dotações na lei orçamentária ou em créditos adicionais. A lei nacional, ao eleger esse mecanismo, constrói um modelo de compatibilização entre o princípio orçamentário da universalidade (autorização genérica na LOA) e a necessidade de controle dos compromissos assumidos com o consórcio, materializados no contrato de rateio.

A criação, por lei municipal, de requisito procedimental adicional (lei específica anual para aprovar o contrato de rateio e os valores) desarmoniza esse modelo, impondo condicionante não prevista na disciplina geral e capaz, inclusive, de frustrar o funcionamento regular do consórcio.

Sob a perspectiva da competência legislativa, a Lei nº 11.107/2005 qualifica-se como norma geral de direito financeiro e de organização da gestão associada de serviços públicos, editada pela União em exercício da competência prevista no art. 24, I, da Constituição. Cabe aos Estados e Municípios, nos termos do §1º do mesmo artigo, suplementar tais normas gerais, desde que não as contrariem.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

A suplementação admitida é aquela que detalha, concretiza e adapta a norma geral às peculiaridades locais, sem alterar sua estrutura ou impor condicionantes incompatíveis com o regime nacional. Ao exigir lei específica anual, além da LOA, como condição para a participação financeira no consórcio, a emenda não suplementa a Lei nº 11.107/2005: ela a desnatura, substituindo o mecanismo legalmente eleito (LOA + contrato de rateio) por outro, mais oneroso e burocrático, sem respaldo na disciplina geral.

Nesse sentido, a Emenda padece de ilegalidade, por violação direta ao art. 8º, §5º, da Lei nº 11.107/2005, e de inconstitucionalidade material, por contrariar a competência da União para estabelecer normas gerais sobre consórcios públicos e direito financeiro (art. 24, I e §1º, da Constituição Federal). A imposição de lei específica anual cria obstáculo adicional para a execução dos compromissos assumidos no âmbito do consórcio, podendo gerar situações de insegurança jurídica, como a aprovação das dotações na LOA e a rejeição da lei específica, o que colocaria o Município em situação de inadimplência perante o consórcio, sem que tenha havido qualquer alteração no quadro global de receitas e despesas já apreciado pelo Legislativo em sede orçamentária.

Do ponto de vista da racionalidade administrativa, a exigência de lei específica anual é igualmente desaconselhável, por introduzir duplicidade de controle legislativo sobre a mesma despesa: primeiro, na Lei Orçamentária Anual, quando são examinadas as dotações relativas ao consórcio; depois, em lei específica, para aprovar novamente os valores já contemplados no orçamento.

O controle político-orçamentário pretendido pela emenda já se exerce, de forma adequada e suficiente, no processo de elaboração e votação da LOA, em consonância com os arts. 165 e 167 da Constituição Federal e com o art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, que atribuem à lei orçamentária o papel central na autorização de despesas e na compatibilização das metas fiscais com as prioridades governamentais.

Registre-se, ademais, que a Lei nº 11.107/2005 já prevê mecanismos de controle e transparência sobre a execução das receitas e despesas dos consórcios públicos, sujeitando-os às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas e à fiscalização pelos Tribunais de Contas competentes (art. 9º). O reforço da fiscalização pelo Legislativo municipal pode e deve ocorrer por meio do exame das contas anuais, da apreciação da LOA e de requerimentos de informação dirigidos ao Executivo, sem necessidade de criação de exigências formais adicionais que comprometam a operacionalidade do consórcio.

Diante desse quadro, conclui-se que a Emenda, apesar de inspirada em preocupação legítima com o controle orçamentário da participação do Município no Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública, é incompatível com a disciplina da Lei Federal nº 11.107/2005 e com o regime constitucional de normas gerais, por criar condicionante não prevista na legislação nacional e suscetível de inviabilizar ou dificultar o funcionamento regular do consórcio, razão pela qual se mostra eivada de ilegalidade e inconstitucionalidade material.

Ademais, em reforço às razões já expostas, cumpre destacar que o Projeto de Lei nº 020/2025 tem natureza meramente ratificatória.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

No que tange à própria natureza jurídica do Projeto de Lei nº 020/2025, cumpre salientar que não se cuida de lei ordinária comum, mas de diploma destinado à mera ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 11.107/2005. Referido dispositivo estabelece que o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do Protocolo de Intenções subscrito pelos entes da Federação, admitindo-se, em seu §2º, a ratificação com reserva, hipótese em que eventuais condicionantes ou modificações dependem de aceitação pelos demais entes consorciados, sob pena de o Município não se integrar validamente ao ajuste ou fazê-lo apenas de forma parcial ou condicional.

Desse desenho normativo decorre que o espaço de conformação do Legislativo local é significativamente mais restrito do que em projetos ordinários: a Câmara Municipal pode aprovar, rejeitar ou aprovar com reservas o Protocolo de Intenções, mas não lhe é dado reescrever unilateralmente o conteúdo do pacto interfederativo celebrado entre os entes signatários, alterar sua lógica interna ou criar exigências que, na prática, desfigurem o modelo de consórcio previamente delineado na lei nacional.

Emendas parlamentares que pretendam impor novas obrigações, condicionar o funcionamento do consórcio, alterar a sistemática do contrato de rateio ou instituir rotinas administrativas internas para o Poder Executivo, para além do que dispõe a Lei nº 11.107/2005, extrapolam a finalidade da lei de ratificação e tendem a configurar afronta às normas gerais editadas pela União em matéria de consórcios públicos, nos termos do art. 24, I, da Constituição da República.

Nessa perspectiva, as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 020/2025 devem ser examinadas com especial rigor, não apenas sob o ângulo clássico da compatibilidade com a Constituição, com a Lei Orgânica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também à luz dos limites próprios de uma lei de ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público.

Assim, ante todo o exposto, ***manifestamo-nos pela inadmissibilidade e inconstitucionalidade da Emenda nº 003/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche, ao Projeto de Lei nº 020/2025.***

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 02 de dezembro de 2025.

SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:49096532600

Assinado de forma digital por
SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:49096532600
Dados: 2025.12.03 09:43:26 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 746/2025

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre a Emenda nº 004/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduíche, ao Projeto de Lei 020/2025, de autoria do Poder Executivo, que "ratifica o Protocolo de Intenções firmado com a finalidade de constituir o Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG", cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Emenda Aditiva que visa acrescentar dispositivo ao Projeto de Lei nº 020/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que ratifica o Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública de Minas Gerais – CISPMG.

A justificativa do Projeto desenvolve considerações relevantes sobre o objeto da propositura. Entretanto, apresenta-se inviável sob o ponto de vista constitucional.

Ab initio, vislumbramos que a emenda apresentada pelo ilustre Vereador encontra-se arrimada em artigos que afrontam a Constituição da República e a Lei Orgânica Municipal, especialmente o princípio da independência entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, senão vejamos:

"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

O artigo 2º da Constituição da República implica na divisão do campo de atuação de cada um dos Poderes, delimitada através da repartição constitucional de competências que lhe são atribuídas.

Nesse sentido, considerando que ao Chefe do Poder Executivo cabe a função de Chefe de Governo, lhe é conferido, como decorrência natural, o gerenciamento da Administração Pública. Desse modo, ao disciplinar a iniciativa legislativa, o texto constitucional atribuiu privativamente ao Executivo a propositura de leis sobre matérias afeitas diretamente à organização administrativa do ente.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que (...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

(...)

- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;"*

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"*

De forma semelhante ao dispositivo constitucional, a Lei Orgânica do Município de Contagem dispõe:

"Art. 76 –São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II – do Prefeito:

- a) a criação de cargo e função pública da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração e subsídio, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;*
- b) o regime jurídico dos servidores públicos de órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluída o provimento de cargo, estabilidade, aposentadoria e o respectivo Estatuto.*

(...)

- d) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da administração indireta;*

(...)"

"Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e atividade do poder Executivo;

(...)

XX - exercer, com o auxílio do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais ou dos Diretores equivalentes, a administração do Município, segundo os princípios desta Lei;

(...)"

A Emenda Aditiva nº 004/2025 propõe o acréscimo do seguinte dispositivo ao Projeto de Lei nº 020/2025:

"Art. 10 – O Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal, trimestralmente, relatório detalhado contendo:

I – valores aportados pelo Município de Contagem ao Consórcio;

II – posição consolidada do orçamento e execução financeira do Consórcio;

III – quadro de pessoal cedido, contratado ou comissionado;

IV – extrato dos contratos e licitações realizados;

V – execução física e financeira das ações desenvolvidas no período."

A emenda em exame insere comando de natureza tipicamente administrativa, voltado à organização interna da Administração e à forma como o Executivo deverá estruturar rotinas de controle, consolidação de dados e remessa de informações ao Legislativo, em periodicidade trimestral, com conteúdo pormenorizado (aportes, orçamento e execução financeira, quadro de pessoal, contratos, licitações e execução física e financeira das ações).

Não se cuida de simples regra de controle externo em nível constitucional, mas de verdadeira definição de atribuições permanentes de órgãos do Executivo municipal, com detalhamento do conteúdo do relatório e da frequência com que deverá ser produzido e encaminhado.

Ao estabelecer, por emenda parlamentar, a obrigação de que o Poder Executivo encaminhe, trimestralmente, relatório detalhado à Câmara Municipal, a proposição invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Não apenas se determina o "que" deve ser encaminhado, mas também o "como" e "quando", impondo a criação de rotinas internas de coleta, consolidação e sistematização de dados sobre aportes financeiros, execução orçamentária e financeira, quadro de pessoal, contratos e licitações do Consórcio, além da execução física das ações.

Trata-se de verdadeira disciplina de procedimento administrativo interno do Executivo, o que não pode ser objeto de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Prefeito.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais vem reiteradamente reconhecendo a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que impõem ao Executivo obrigações periódicas de prestação de contas específicas, por violação ao princípio



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

da separação de poderes e à reserva de iniciativa. Neste sentido decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS BIMESTRAL AO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Arantina em face de dispositivos da Lei Municipal n. 1.167/2021, originados da Emenda Modificativa/Aditiva n. 01/2021 ao Projeto de Lei n. 008/2021. Sustenta o requerente que as alterações promovidas afrontam a Lei Orgânica Municipal, a Lei Orgânica do SUS e o princípio constitucional da inviolabilidade da privacidade, além de impor obrigações ao Executivo em afronta ao princípio da separação dos poderes.(...)

A criação de despesas obrigatórias por lei municipal sem estimativa do impacto orçamentário e financeiro afronta o art. 113 do ADCT e configura inconstitucionalidade formal.

A exigência de prestação de contas bimestral pelo Executivo ao Legislativo, quando a Constituição Estadual prevê controle anual, viola o princípio da separação dos poderes.

A imposição de divulgação de informações sobre cidadãos atendidos por programas sociais viola o direito constitucional à privacidade e o dever de sigilo profissional. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 125, § 2º; ADCT, art. 113; Constituição do Estado de Minas Gerais, arts. 6º, parágrafo único; 62, XX; 90, XII; 173, § 1º; 180.

Jurisprudência relevante citada: TJMG, ADI 1.0000.23.053122-0/000, Rel. Des. Marco Aurélio Ferenzini, Órgão Especial, j. 23.11.2023, DJe 04.12.2023; TJMG, ADI 1.0000.18.053397-8/000, Rel. Des. Dárcio Lopardi Mendes, Órgão Especial, j. 26.10.2020, DJe 28.10.2020. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.276388-8/000, Relator(a): Des.(a) Evangelina Castilho Duarte, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/05/2025, publicação da súmula em 16/05/2025) (destacamos)

Situação análoga se verifica na espécie, em que a Câmara, por meio de emenda, pretende instituir obrigação trimestral de remessa de relatório específico, com conteúdo detalhado, relativo à participação do Município no Consórcio de Segurança Pública. Assim como no caso apreciado pelo TJMG, a presente emenda impõe prestação de contas periódica ao Executivo, com frequência não prevista constitucionalmente, em manifesta violação ao princípio da separação dos poderes.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Além do vício de iniciativa, a emenda também implica criação de despesa obrigatória, na medida em que exige a produção periódica de relatórios complexos, envolvendo integração de informações orçamentárias, financeiras, contratuais e de pessoal, não apenas do Município, mas também do próprio Consórcio.

A elaboração trimestral de tais relatórios demandará alocação de pessoal técnico, sistemas de informação e estrutura administrativa compatível, sem que haja qualquer estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em descumprimento ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que condiciona a criação e expansão de ações que acarretem aumento de despesa à apresentação da respectiva estimativa de impacto.

Ressalte-se que o ordenamento jurídico já assegura instrumentos suficientes de transparência e controle sobre a execução orçamentária e financeira, inclusive quanto à participação do Município em consórcios públicos.

A Lei nº 11.107/2005, em seu art. 9º, sujeita os consórcios públicos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle externo exercido em razão de cada contrato de rateio. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina a publicação periódica do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, que permitem o acompanhamento da execução das despesas e obrigações assumidas, inclusive com consórcios.

No plano local, a Câmara Municipal dispõe de amplas prerrogativas de fiscalização, previstas na Constituição e na Lei Orgânica, podendo dirigir pedidos de informação ao Prefeito, convocar Secretários Municipais ou dirigentes responsáveis, requisitar documentos, realizar audiências públicas, dentre outras.

Assim, se o Legislativo entender necessário aprofundar o controle sobre os aportes financeiros e a atuação do Município no CISP MG, poderá fazê-lo por meio desses instrumentos próprios de fiscalização, caso a caso, sem necessidade de criar, em lei, obrigação permanente e detalhada de prestação de contas trimestral, que desorganiza a estrutura administrativa, cria despesa obrigatória sem estimativa de impacto e viola a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Porquanto, a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, §1º, II e 84, IV e VI, 'a', da Constituição da República e do art. 76, II e 92 da Lei Orgânica do Município de Contagem, visto ser de sua competência a organização administrativa, a definição de atribuições de órgãos e a estruturação dos procedimentos internos do Poder Executivo.

Ademais, no contexto da ratificação do Protocolo de Intenções do CISP MG, cumpre registrar que o Projeto de Lei nº 020/2025 é ato de mera adesão.

Cumprе salientar que não se cuida de lei ordinária comum, mas de diploma destinado à mera ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 11.107/2005. Referido dispositivo estabelece que o contrato de consórcio público



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

será celebrado com a ratificação, mediante lei, do Protocolo de Intenções subscrito pelos entes da Federação, admitindo-se, em seu §2º, a ratificação com reserva, hipótese em que eventuais condicionantes ou modificações dependem de aceitação pelos demais entes consorciados, sob pena de o Município não se integrar validamente ao ajuste ou fazê-lo apenas de forma parcial ou condicional.

Desse desenho normativo decorre que o espaço de conformação do Legislativo local é significativamente mais restrito do que em projetos ordinários: a Câmara Municipal pode aprovar, rejeitar ou aprovar com reservas o Protocolo de Intenções, mas não lhe é dado reescrever unilateralmente o conteúdo do pacto interfederativo celebrado entre os entes signatários, alterar sua lógica interna ou criar exigências que, na prática, desfigurem o modelo de consórcio previamente delineado na lei nacional.

Emendas parlamentares que pretendam impor novas obrigações, condicionar o funcionamento do consórcio, alterar a sistemática do contrato de rateio ou instituir rotinas administrativas internas para o Poder Executivo, para além do que dispõe a Lei nº 11.107/2005, extrapolam a finalidade da lei de ratificação e tendem a configurar afronta às normas gerais editadas pela União em matéria de consórcios públicos, nos termos do art. 24, I, da Constituição da República.

Nessa perspectiva, as emendas apresentadas ao Projeto de Lei nº 020/2025 devem ser examinadas com especial rigor, não apenas sob o ângulo clássico da compatibilidade com a Constituição, com a Lei Orgânica e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também à luz dos limites próprios de uma lei de ratificação de Protocolo de Intenções de consórcio público.

Assim, ante todo o exposto, ***manifestamo-nos pela inadmissibilidade e inconstitucionalidade da Emenda nº 004/2025, de autoria do Vereador Mauricinho do Sanduiche, ao Projeto de Lei nº 020/2025.***

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 02 de dezembro de 2025.

SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:490965326
00

Assinado de forma digital por
SILVERIO DE OLIVEIRA
CANDIDO:49096532600
Dados: 2025.12.03 10:35:18 -03'00'

Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral