

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n.º 002/2026 – “Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio que menciona e dá outras providências”.

CONSULENTE: Câmara Municipal de Conquista

ASSUNTO: Análise de constitucionalidade e legalidade

1. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Conquista sobre a constitucionalidade e legalidade da proposição em epígrafe, a qual dispõe sobre autorização ao Poder Executivo para celebrar convênio com transferência de recursos financeiros em contrapartida à oferta de diversos serviços de assistência à saúde, na forma especificada em documento anexo à proposição.

O Projeto de Lei (PL) é de autoria do Prefeito Municipal e fez-se acompanhar de sua justificativa e documentação relacionada à contratação de serviços médicos com o Hospital Universitário Sagrada Família, por meio de celebração de convênio, por intermédio do Município de Araguari/MG.

É o que se tem a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Análise formal

Inicialmente, cumpre salientar que, nos termos da Constituição Federal de 1988¹ e da Constituição do Estado de Minas Gerais², compete ao Município

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

² https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/2/CE%20Multivigente%202024-08-34%c2%aaed-Agosto_Apdf.pdf

pdf





tratar de matéria de interesse local, nos termos dispostos, respectivamente, no artigo 30, inciso I e no artigo 171, inciso I, alínea “g”, a seguir consignados:

CF/1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

CEMG

Art. 171. Ao Município compete legislar:

I – sobre assuntos de interesse local, notadamente:

[...]

f) a organização dos serviços administrativos;

[...]

Em consonância com o princípio da simetria, a Lei Orgânica de Conquista (LOM)³ reproduz a competência privativa do Município, conforme segue:

Art. 64. Compete privativamente ao Município:

[...]

II - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

A competência legislativa encontra-se expressa no “caput” do artigo 82 da Lei Orgânica, segundo o qual dispõe que, com a sanção do Prefeito, caberá à Câmara Municipal dispor sobre todas as matérias de competência do Município, excluídas aquelas de sua competência privativa.

No que diz respeito à iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tem-se a observar o disposto nas alíneas do inciso II do artigo 158 da Lei Orgânica, nos termos abaixo transcritos:

Art. 158. São matérias de iniciativa reservada, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

[...]

II - do Prefeito, as leis que disponham sobre:

- a) a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) a organização administrativa dos serviços públicos da administração direta e indireta;**
- c) o regime jurídico dos servidores públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, incluído o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;
- d) o quadro de emprego das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Município;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria, Departamento e de entidade da administração indireta;

³ <https://leismunicipais.com.br/a2/lei-organica-conquista-mg>



- f) o Plano Plurianual;
- g) as diretrizes orçamentárias;
- h) a lei orçamentária anual;
- i) a matéria tributária e a que implique em redução da receita pública. (**Destacado**).

A matéria que dispõe sobre assuntos de interesse do Município que não exijam quórum de maioria absoluta insere-se na dimensão formal de lei ordinária nos termos da Lei Orgânica.

Esse Estatuto local, ao delinear o processo legislativo municipal, determinou expressamente as matérias exclusivas a serem tratadas por lei complementar. Portanto a matéria relativa à celebração de convênio que tem por objetivo ampliar a prestação de serviços públicos – ações de saúde, pelo fato de não constar no rol do § 2º do art. 157 da LOM, deve ser instituída na forma de lei ordinária.

Ainda sob o aspecto formal, tem-se a considerar que a tramitação de proposições que digam respeito ao interesse local possui rito ordinário e o procedimento encontra-se definido pelo Regimento Interno da Câmara⁴, em especial quanto aos turnos de discussão e votação.

2.2. Aspecto material

O conteúdo da proposição consiste em obter autorização do Poder Legislativo para que o Poder Executivo efetive contratação de serviços médicos com o Hospital Universitário Sagrada Família, por meio de celebração de convênio, por intermédio do Município de Araguari/MG.

Materialmente, consoante previsão na Lei Orgânica, o Município de Conquista pode celebrar convênio no âmbito de sua competência privativa, a saber:

Art. 64. Compete privativamente ao Município:

[...]

Parágrafo único. Para atender as atribuições mencionadas no "caput" o Município deverá:

[...]

VI - firmar Acordos, Convênios, Ajustes e Instrumentos congêneres, com o Estado e com a União, para incrementação de programas de educação, saúde, cultura, desporto, ciência e tecnologia;

⁴ <https://www.camaraconquista.mg.gov.br/legislacoes/regimento-interno>



A celebração de convênio pelo Poder Executivo constitui-se em um ato administrativo, não obstante constar expressamente na Lei Orgânica do Município de Conquista a competência privativa da Câmara Municipal para autorizar essa atuação do Prefeito Municipal. Assim tem-se:

Art. 83. Compete privativamente à Câmara Municipal:

[...]

XV - **autorizar celebração de convênio** pelo Governo do Município com entidade de direito público **e referendar** o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Câmara nos 10 (dez) dias úteis subsequentes à sua celebração; **(Destacado)**.

Essa redação encontra origem na previsão do inciso XXV do artigo 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais, dispositivo este declarado inconstitucional no ano de 1997 – ADI 165, conforme segue abaixo transcrito:

Art. 62 – Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

[...]

XXV – autorizar celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Assembleia Legislativa nos dez dias úteis subsequentes à sua celebração; **(Inciso declarado inconstitucional em 7/8/1997 – ADI 165. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 26/9/1997.) (Destacado)**.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem se posicionado no mesmo sentido da ADI 165/1997, quando da análise de casos concretos, em relação à exigência contida em Lei Orgânica consistente em aprovação prévia pelo Poder Legislativo para que o Prefeito Municipal celebre convênio.

Portanto a jurisprudência mineira tem se mantido na mesma linha interpretativa quanto à inconstitucionalidade dessa competência atribuída pela Lei Orgânica à Câmara Municipal, conforme se depreende pelos seguintes julgados:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - ARTS. 44, II e XIV, 45, X, XI e XIII, 79, 80, 93, X, XVI e XXXV, 95, §§1º e 2º e 99, III DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE ALTO CAPARAÓ - **IMPOSIÇÃO DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS**, CONSÓRCIOS E ACORDOS E POSSIBILIDADE DE CONVOCAÇÃO DE PREFEITO PARA PRESTAR

INFORMAÇÕES - PREVISÃO DE INCOMPATIBILIDADES FUNCIONAIS, CRIMES DE RESPONSABILIDADE E HIPÓTESES DE PERDA, EXTINÇÃO E VACÂNCIA DO CARGO DE PREFEITO - OFENSA À SIMETRIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA VERIFICADOS QUANTO A ALGUNS DOS DISPOSITIVOS - MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. [...]. **2. A previsão legislativa que condiciona a celebração de convênios, acordos e consórcios pelo Executivo à prévia autorização ou ulterior ratificação do Legislativo invade competência privativa do chefe do Executivo e ofende a separação dos poderes.** 3. [...] 4. [...] 6. Medida cautelar parcialmente deferida. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.25.216827-3/000, Relator(a): Des.(a) Eduardo Brum, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 16/12/2025, publicação da súmula em 21/01/2026). (**Destacado**).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. **CONVÊNIO CELEBRADO** PELO PREFEITO MUNICIPAL. CONDICIONAMENTO A REFERENDO DA CÂMARA MUNICIPAL. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO. PEDIDO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

- Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Cataguases/MG, com pedido de medida cautelar, em face do art. 60, XII, da Lei Orgânica Municipal, que subordina a celebração de convênios à apreciação posterior da Câmara Municipal, "ad referendum", no prazo de 15 dias. O requerente alega ofensa à competência privativa do Poder Executivo e violação ao princípio da separação de poderes, com base na Constituição do Estado de Minas Gerais e na Constituição Federal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

- **A questão em discussão consiste em saber se é constitucional norma da Lei Orgânica Municipal que submete os convênios celebrados pelo Prefeito Municipal à apreciação da Câmara Legislativa, ainda que a posteriori, por meio de referendo, no prazo de 15 dias.**

III. RAZÕES DE DECIDIR

- A celebração de convênios é atividade administrativa típica e integra a competência privativa do Prefeito Municipal, conforme interpretação simétrica do art. 90, XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais.
- A imposição de referendo legislativo, **ainda que posterior**, representa condicionamento à validade do ato administrativo, **o que configura ingerência do Poder Legislativo em esfera de atribuição exclusiva do Executivo, violando o princípio da separação de poderes.**
- A distinção entre autorização prévia e referendo posterior é meramente temporal, pois ambos configuram controle de



mérito sobre ato administrativo, tornando-se igualmente inconstitucionais quando exigidos fora dos limites legais de fiscalização do Legislativo.

- A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a inconstitucionalidade de normas que subordina convênios ou contratos administrativos à aprovação do Poder Legislativo, por violarem a independência e a harmonia entre os poderes (AI 721.230/MG e ADI 676).

- A redação do dispositivo impugnado não visa mero controle de legalidade, mas sim de conveniência e oportunidade administrativa, que são discricionárias do Executivo, tornando-se, portanto, inconstitucional.

IV. DISPOSITIVO E TESE

- Pedido procedente.

TESE DE JULGAMENTO:

- A celebração de convênios constitui ato administrativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

- É inconstitucional norma da Lei Orgânica Municipal que submete a validade de convênios celebrados pelo Prefeito ao referendo da Câmara Municipal, por violar o princípio da separação de poderes.

- O controle legislativo sobre a Administração limita-se às hipóteses previstas na Constituição e nas leis.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 31 e 71, I; CEMG, arts. 62, XXV, 76, I, 90, XVI e 165, §1º. Jurisprudência relevante citada: STF, AI 721.230/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 13.11.2018; STF, ADI 676, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, j. 15.10.1992; TJMG, Súmula nº 18. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.25.166800-0/000, Relator(a): Des.(a) Renato Dresch, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/09/2025, publicação da súmula em 12/09/2025). **(Destacado).**

Fato é que o posicionamento da jurisprudência colacionada acima parte do ponto de vista do Poder Executivo e, nesses casos concretos, a inconstitucionalidade foi arguida pelo Prefeito Municipal.

No caso do Projeto de Lei em estudo, a autoria é do Chefe do Poder Executivo, e assim o faz em cumprimento aos dispositivos da Lei Orgânica do Município, notadamente no que diz respeito à competência privativa da Câmara Municipal para autorizar a celebração de convênio entre a municipalidade e entidade direito público, nos termos do inciso XV do artigo 83 desse diploma legal.

Essa assertiva surge a partir da compreensão de que o próprio autor do PL 002/2026 tem legitimidade para arguir a inconstitucionalidade, mas não o fez. Muito ao contrário, apresentou projeto em cumprimento à previsão legal contida na LOM, pleiteando a aprovação da Câmara para a celebração de convênio.



Assim considerando, parte-se da premissa segundo a qual o gestor público deve agir conforme a lei determina. Nesse ponto, age no dever de observar o princípio da legalidade estrita e, assim procedendo, faz prevalecer a máxima que consiste na assertiva de que, na esfera pública o que não está expressamente permitido, está juridicamente proibido.

A partir desse entendimento, acolhe-se a interpretação de que a autorização para a celebração de convênio a ser celebrado pelo Município com a aprovação da Câmara Municipal encontra amparo legal na Lei Orgânica.

2.3. Despesa de caráter continuado

Verifica-se que a proposição não se fez acompanhar pelos documentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000, quais sejam, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois anos subsequentes, bem como a declaração do ordenador da despesa quanto à existência de compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias e adequação orçamentária e financeira na Lei Orçamentária Anual.

2.4. Da redação do ato normativo

Cabe destacar que o artigo 4º do PL 002/2026 faz referência à cláusula revogatória, abstraindo-se da expressão “revogadas as disposições em contrário” que há lei anterior que dispõe sobre a mesma matéria.

A partir dessa redação (parte final do mencionado dispositivo), alerta-se para a necessidade de referenciar, expressamente, a lei a ser revogada, devendo ser inserido o dispositivo correspondente da proposição e o número da lei que se pretende revogar.

Essa ponderação deve-se ao comando expresso no artigo 9º da Lei Complementar n.º 95, de 26-2-1998⁵, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, a qual traz a previsão de que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm



3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, sob os aspectos formal e material, esta Consultoria opina pela **admissibilidade** da proposição, considerando que o Projeto de Lei em epígrafe encontra-se no âmbito da legalidade à luz das previsões contidas da Lei Orgânica do Município.

Por oportuno, em que pese o entendimento jurisprudencial quanto à inconstitucionalidade de previsão legal de exigência de aprovação pela Câmara Municipal de aprovação para o ato de celebração de convênio pelo Poder Executivo, **recomenda-se** a tramitação do PL n.º 002/2026, porquanto a autoria do projeto foi do Prefeito Municipal, autoridade que participa do processo legislativo, notadamente quanto à sanção, e também se apresenta como parte legítima para questionar qualquer vício formal existente na Lei Orgânica em face da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Finalmente, **recomenda-se** aos senhores membros do Poder Legislativo que se certifiquem do cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos indicados no item antecedente.

É o parecer.

Belo Horizonte – MG, 7 de maio de 2026.

ADELSON BARBOSA DAMASCENO

OAB/MG n.º 131.107

AMANDA LUIZA COSTA PAULA

OAB/MG n.º 172.400

JEFERSON GONÇALVES FERREIRA

OAB/MG n.º 175.729

MICHELE ROCHA CORTES HAZAR

OAB/MG n.º 139.215

ROSEMARY M. M. F. LOPES

OAB/MG n.º 82.690