

PARECER JURÍDICO LEGISLATIVO nº 59/2026

Assunto: Ratifica a Consolidação do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal das Guardas Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral (COIN-GM), nos termos da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e do Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Helder Lazarotto que dispõe sobre a ratificação da Consolidação do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal das Guardas Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral (COIN-GM), aprovadas em 27/4/2026.

Instruem o processo: 1) a mensagem ao PL encaminhada pela Prefeitura à Câmara de Vereadores; 2) o Projeto de Lei nº 037/2026; 3) a Ata da 12ª Assembleia-Geral do Consórcio e 4) a publicação do Protocolo no Diário Oficial do Paraná (edição 12141).

O Projeto possui apenas 2 (dois) artigos.

O primeiro ratifica a consolidação do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal das Guardas Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral COIN-GM e o segundo afirma a entrada em vigor da lei na data da sua publicação.

A justificativa foi apresentada, destacando o Poder Executivo, em suma, que a ratificação do Protocolo é essencial para que Colombo continue a participar do Consórcio e a fortalecer o papel do Município nas ações de segurança pública na região metropolitana de Curitiba.

O Projeto foi protocolado em 22/9/2026 e divulgado em Sessão Ordinária em 29/9/2026.

E após, foi recebido pela Comissão de Constituição e Justiça em 5/9/2026, os autos foram encaminhados a este Departamento Jurídico para parecer técnico.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Mérito

Trata-se de análise jurídica sobre o Projeto de Lei nº 037/2026, que dispõe sobre a ratificação da consolidação do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal das Guardas Municipais da Região Metropolitana de Curitiba e Litoral (COIN-GM).

Os consórcios públicos são formas de cooperação entre entes federativos para a realização de atividades ou serviços de interesse comum, especialmente aqueles que demandam atuação integrada dos Municípios como a segurança pública.

A Constituição Federal conferiu ao Estado o dever da segurança pública, facultando aos Municípios instituir guardas municipais dentro dos limites constitucionais e “conforme dispuser a lei”. Vejamos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal reconheceu as guardas municipais como integrantes do sistema de segurança pública, conforme entendimento firmado na ADPF 995.

Por seu turno, a Lei Federal nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, aponta normas gerais a serem aplicadas às guardas municipais. Ao tratar das competências, o inciso X do art. 5º e o art. 8º da referida lei assim preceituam:

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: (...)

X - estabelecer parcerias com os órgãos estaduais e da União, ou de Municípios vizinhos, por meio da celebração de convênios ou consórcios, com vistas ao desenvolvimento de ações preventivas integradas; (...)

Art. 8º Municípios limítrofes podem, mediante consórcio público, utilizar, reciprocamente, os serviços da guarda municipal de maneira compartilhada.

Ademais, a Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, estabelece que o consórcio público poderá constituir associação pública ou pessoa jurídica de direito privado e, quando constituído como associação pública, adquirirá personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, integrando a Administração Pública indireta dos entes consorciados.

A própria Lei nº 11.107/2005 estabelece, em seu art. 5º, que o contrato de consórcio público será celebrado mediante a ratificação, por lei, do protocolo de intenções. Assim, a utilização de lei municipal para ratificar a consolidação aprovada pela Assembleia Geral encontra respaldo no regime jurídico dos consórcios públicos.

Em Colombo, a Lei nº 1.611/2021 autorizou o ingresso do Município no COIN-GM. Já a Lei nº 1.806/2024, efetuou a primeira ratificação de protocolo de intenções e a Lei nº 1.895/2025 alterou o protocolo para incluir o Município de Almirante Tamandaré.

No caso em análise, a 12ª Assembleia Geral do Consórcio deliberou pela alteração e consolidação do Protocolo de Intenções, inclusive para disciplinar a entrada de novos Municípios e promover alterações em dispositivos relacionados à organização, pessoal, receitas, retirada e instrumentos de cooperação.

Todavia, a análise do texto consolidado revela alguns pontos que merecem ser apresentados aos vereadores desta Casa para conhecimento antes da votação do Projeto.

O primeiro diz respeito à cláusula 14.2 do Protocolo, segundo a qual “os Municípios consorciados respondem solidariamente pelas obrigações do Consórcio”.

A previsão, em caráter geral e irrestrito, merece atenção. A Lei nº 11.107/2005 estabelece regime próprio de responsabilização dos entes consorciados, prevendo, inclusive, que os recursos destinados ao consórcio devem ser entregues mediante contrato de rateio e que as obrigações assumidas pelo ente devem observar os instrumentos jurídicos próprios.

Dessa forma, não seria juridicamente recomendável estabelecer, de maneira genérica, responsabilidade solidária dos Municípios por quaisquer obrigações contraídas pelo Consórcio, independentemente de participação, autorização ou benefício do ente.

Outro ponto que merece atenção se refere à cláusula 12.1, relativa à contratação temporária. A Lei nº 11.107/2005, em seu art. 4º, IX, estabelece que o próprio protocolo de intenções deve prever, além do número, formas de provimento e remuneração dos empregados públicos, “os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

Ou seja, a previsão de que a Assembleia Geral poderá disciplinar genericamente a matéria não deveria resultar na transferência integral da definição das hipóteses de contratação temporária para ato posterior, uma vez que a legislação federal exige que os casos de contratação temporária estejam estabelecidos no próprio protocolo de intenções.

Assim, observa-se que, do ponto de vista material, o projeto de lei está em conformidade com os princípios, direitos e normas estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação federal aplicável aos consórcios públicos e às guardas municipais, ressalvados os apontamentos acima indicados no texto consolidado do Protocolo de Intenções.

2.2 Competência e Iniciativa

Os Municípios desempenham papel fundamental, conforme delineado no art. 30, I, II e V, da Constituição Federal, acerca da competência para legislar sobre temas de interesse local e organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

No caso, a matéria possui inequívoco interesse local, pois envolve a participação do Município em consórcio público destinado à cooperação entre guardas municipais e ao desenvolvimento de ações integradas de segurança pública.

Desse modo, a proposição encontra fundamento na competência municipal para tratar da organização e prestação dos serviços públicos locais, bem como para celebrar e ratificar instrumentos de cooperação com outros Municípios. Diz a Lei Orgânica de Colombo:

Art. 12. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:(...)

XI - organização dos serviços administrativos locais; (...).

A LOM também confirma a competência municipal para a proteção do patrimônio público e de seus cidadãos em diversos outros dispositivos, como, por exemplo, no artigo 128:

Art. 128. O Município de Colombo, em ação conjunta e integrada com a União e o Estado, assegurará os direitos relativos à educação, à saúde, à alimentação, à cultura, à capacitação ao trabalho, à assistência social, à segurança pública, ao lazer, ao desporto e ao meio ambiente equilibrado, priorizando a pessoa humana.

Portanto, a competência é do Município para integrar e disciplinar sua participação em consórcio público com outros Municípios, cabendo ao Poder Legislativo a apreciação e ratificação do Protocolo de Intenções, conforme determina a Lei Federal nº 11.107/2005.

Ademais, a iniciativa do Poder Executivo é adequada, considerando que a matéria envolve a participação do Município em entidade integrante da Administração Pública indireta e a organização de serviços e atividades administrativas de interesse municipal..

2.3. Técnica Legislativa

Quanto à técnica legislativa, a proposição, em sua parte dispositiva, apresenta redação objetiva, limitando-se a ratificar a consolidação do Protocolo de Intenções e a estabelecer a vigência da lei.

Quanto a *vacatio legis*, nota-se que a entrada em vigor da norma é imediata, conforme determinado pelo Chefe do Poder Executivo.

2.4. Tramitação e Quórum

Consoante disposto no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes Comissões:

1. Constituição e Justiça (art. 54, I, “a”, RI): pela constitucionalidade; e
2. Comissão de Defesa do Cidadão e de Segurança Pública (art. 59, RI).

Finalmente, a proposição, tramitada como Lei Ordinária, exige maioria simples para aprovação, conforme o *caput* do art. 95 do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pelo prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei nº 037/2026, com o encaminhamento das ressalvas acima apontadas às Comissões Permanentes para avaliação do texto consolidado do Protocolo de Intenções.

Por fim, remete-se o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo para dar seguimento ao trâmite legislativo.

Colombo-PR, 6 de outubro de 2026.


Ana Júlia de Souza Bello Schlichting
Advogada da Câmara Municipal de Colombo
OAB-PR 104.977

