



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

**PARECER JURÍDICO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado pela Presidência a partir de dois pedidos distintos, um da própria presidência e outro do vereador Guilherme Guimarães de Azevedo, acerca do mesmo Projeto de Lei nº 2112/2024, que "Autoriza o Executivo Municipal, mediante processo administrativo próprio e adequado, a rescindir o convênio de Cooperação com o Estado de Minas Gerais, para o fim de estabelecer colaboração federativa na organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e consequentemente revogar o contrato nº 056 de 14/09/2017, que autorizou a contratação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, e dá outras providências."

Consigna-se que uma solicitação possui caráter genérico, enquanto a outra possui os seguintes questionamentos:

- Do ponto de vista jurídico, é necessária a autorização da Câmara para o rompimento do contrato mencionado no referido projeto?
- Caso o projeto de lei seja aprovado, qual será a responsabilidade administrativa, cível e criminal dos vereadores na possível rescisão do convênio de cooperação com o Estado de Minas Gerais?

Em consulta ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL), verificou que o presente Projeto de Lei tramita regularmente, **inclusive com designação de reunião extraordinária para discussão e votação.**



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

**É o relato. Passa-se a fundamentação.**

Primeiramente, urge esclarecer que a análise da solicitação levantada não adentrará nos aspectos eminentemente afetos à seara política, haja vista a falta de competência deste setor para tal encargo, em termos mais claros, abstraindo-se do mérito, a presente análise restringe-se, unicamente, aos questionamentos específicos aludidos.

Importante mencionar que, de acordo com regimento interno, em situações onde o parecer jurídico é considerado imprescindível, este deve ser solicitado, "No caso, se se tratar de matéria sobre a qual a Câmara resolva não prescindir do Parecer, o Presidente ou qualquer Vereador poderá solicitar "Parecer Jurídico" sobre o Projeto em questão" (art. 52, §3º). Este dispositivo visa assegurar que as decisões legislativas sejam tomadas com base em fundamentos jurídicos sólidos, minimizando incertezas que possam comprometer a legalidade e legitimidade dos atos do Poder Legislativo.

A tramitação do projeto de lei sobre a rescisão do convênio é uma questão de alta complexidade e importância, justificando a necessidade de um parecer jurídico para orientar a decisão dos parlamentares. **Todavia, verifica-se que foi designado reunião extraordinária para discussão e votação do projeto, antes da obtenção de qualquer parecer jurídico.** Tal situação contraria a lógica de que o parecer jurídico é imprescindível para a deliberação do projeto. O prazo regimental para a elaboração de pareceres jurídicos é de 15 dias, e a sua observância é fundamental para garantir que os parlamentares disponham de todas as informações e análises necessárias para tomada de decisão.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO** **ESTADO DE MINAS GERAIS**

**A designação/ realização de uma reunião extraordinária antes da entrega do parecer jurídico pretendido, pode comprometer o aprofundamento da análise do projeto, bem como a qualidade da deliberação legislativa.**

Portanto, deve-se frisar que a adoção do procedimento correto, conforme o regimento interno, seria aguardar a elaboração do parecer jurídico, **CASO ESTE SEJA IMPRESCINDÍVEL**, antes da designação de reunião extraordinária para a deliberação do projeto de lei.

Destaca-se por oportuno que a **atuação parlamentar não deve ser limitada** pela exigência do parecer jurídico, mas este deve ser requisitado e considerado imprescindível em questões de alta relevância e complexidade, garantindo assim a conformidade do processo legislativo com os princípios que norteiam a atividade legislativa.

Dito isso, considerando que, inicialmente há pedido genérico de parecer jurídico, sem especificação de quaisquer dúvidas, passa-se a análise tão somente quanto a constitucionalidade da matéria.

O projeto de lei nº 2112/2024, que "Autoriza o Executivo Municipal, mediante processo administrativo próprio e adequado, a rescindir o convênio de Cooperação com o Estado de Minas Gerais, para o fim de estabelecer colaboração federativa na organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e consequentemente revogar o contrato nº 056 de 14/09/2017, que



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

autorizou a contratação da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, e dá outras providências."

Resta, portanto, verificar a quem pertence a iniciativa de lei para regular o serviço de saneamento, cuja titularidade é do Município.

Para tanto, pulsando a Lei Orgânica, a mesma elenca uma série de disposições relacionadas a serviços de competência do Município, que são executadas pelo Poder Executivo. Abaixo, algumas destas disposições:

Art. 12 – Compete ao Município:

- I – Legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – Suplementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;
- [...]
- VI – Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços:
  - [...]
  - b) abastecimento de água e esgoto sanitário;
  - [...]
- XX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- [...]

Art. 55 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]



**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias, plano plurianual, organização administrativa, matéria tributária e **serviços públicos**;  
(destaque nosso)  
[...]

Art. 73 - Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração Municipal, na forma da lei;

[...]

**XII - celebrar convênio com entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município;**

XXIII - aplicar as multas previstas na legislação e nos contratos e convênios, bem como relevá-las quando for o caso; (destaque nosso)

[...]

Art. 147 - Ao Município é facultativo conveniar com a União ou com o Estado a prestação de serviços públicos de sua competência privativa.

§ 1º - Todo Convênio feito pelo Município passará pela apreciação da Câmara que, por maioria absoluta, decidirá;

§ 2º - Na celebração de convênios de que trata este artigo deverá o Município:

I - propor os planos de expansão dos serviços públicos;

II - propor critérios para fixação de tarifas;

III - realizar avaliação periódica da prestação dos serviços.

[...]



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO** **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Constata-se das disposições acima elencadas, que cabe ao Município diversas atividades de natureza administrativas, funções típicas do Poder Executivo.

Como decorrência da organização de seus serviços, estabelece a Lei Orgânica a iniciativa privativa do Prefeito Municipal das leis que versem sobre serviços públicos, nos termos do art. 55, inciso III.

Ademais, o poder geral e abstrato do Estado, decorrente da sua soberania, divide-se em três segmentos funcionais, segundo a clássica tripartição de Poderes, concebida por Montesquieu, e até hoje adotada nos Estados de Direito, conforme disposto nos termos do art. 2, da CF/88, reproduzida no art. 6 da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como no art. 15 da Lei Orgânica de Visconde de Rio Branco, com destaque para a inexistência do Poder Judiciário a nível Municipal.

Por essa classificação, os Poderes do Município são o Legislativo, o Executivo. Um dos fundamentos dessa bipartição é permitir a especialização das funções básicas do Município.

Nessa esteira, *Lenio Luiz Streck* e *Fabio de Oliveira*, chancelam tal posição, abaixo transcrita:

Consoante anotado, a separação de Poderes tem por mote o controle do poder pelo próprio poder, um sistema de fiscalização e limitação recíprocas, o denominado sistema de freios e contrapesos. [...]

<sup>1</sup> Comentários à Constituição do Brasil/ J.J Gomes Canotilha...[et al.].- São Paulo/Almeida,2013. P.145.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO** **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Entende-se que a separação não é propriamente do poder político-jurídico, considerado uno, indivisível, e sim das funções. O poder não se divide, as funções provenientes do poder sim. Vale observar que a divisão funcional tripartida não corresponde, necessariamente, a uma separação de três órgãos. Muitas Constituições adotam uma separação orgânica quadripartida ou pentâmera. Isto a par dos tribunais constitucionais, não integrantes da estrutura do poder judiciário.

Com efeito, a cada um dos Poderes corresponde uma função típica, desempenhada com preponderância pelo respectivo Poder. Assim, pertence ao Executivo, a função administrativa. Pode o Executivo, também, desempenhar a função legislativa para matérias relacionadas a sua função administrativa.

Corroboram com o disposto, José Afonso da Silva, quando discorre sobre a harmonia entre poderes, que ocorre quando:

“Primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Curso de Direito Constitucional positivo. José Afonso da Silva. 34ª Ed. São Paulo, Malheiros: 2011. P.110.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO** **ESTADO DE MINAS GERAIS**

Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. "

Assim, **sendo público o serviço de saneamento básico, cabe ao Poder Executivo a iniciativa de lei para propor sua regulamentação.**

Seguindo a análise, salienta-se que o questionamento levantado pelo parlamentar gera incertezas quanto a dúvida pretendida, haja vista que a legislação menciona formas de extinção da concessão e o presente projeto de lei visa a rescisão do convênio. Assim, a resposta será exclusivamente pautada na nomenclatura rescisão. Caso reste eventual dúvida, necessário a apresentação de maiores esclarecimentos e posterior emissão de novo parecer jurídico.

Dito isso, temos que a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime jurídico das concessões e permissões de serviços públicos, estabeleceu as formas de extinção da concessão.

No entanto, é importante ressaltar que mencionada lei não dispõe sobre a necessidade ou não de aprovação legislativa para a rescisão da concessão. De igual modo, em análise ao caso concreto, não se verificou na legislação municipal ou no próprio contrato de concessão a exigência de aprovação legislativa para tal fim. A lei municipal que autorizou a celebração do convênio de cooperação com o Estado de Minas Gerais não estabelece nenhuma exigência específica quanto à forma de rescisão do contrato. Da mesma forma, o



## CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

contrato de concessão também não prevê a necessidade de aprovação legislativa para rescisão.

Diante disso, conclui-se que, **em princípio, A RESCISÃO DA CONCESSÃO** pode ser promovida pelo Poder Executivo Municipal mediante processo administrativo próprio e adequado, sem a necessidade de aprovação de projeto de lei.

O Poder Executivo possui a prerrogativa de tomar decisões e realizar ações dentro da sua esfera de competência, sem a necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo. Essa autonomia é fundamental para o bom funcionamento da Administração Pública, permitindo que o Executivo aja de forma célere e eficiente na resolução dos problemas da sociedade.

No entanto, mesmo que a legislação municipal ou o contrato de concessão não exijam a aprovação do projeto de lei, o Poder Executivo Municipal ainda pode optar por submeter o projeto à votação do Poder Legislativo. Essa decisão pode ser motivada por diversos fatores, como a busca por maior legitimidade para a rescisão do contrato, o desejo de ouvir a opinião dos parlamentares sobre o tema.

A aprovação do projeto de lei pelo Poder Legislativo não altera a responsabilidade do Poder Executivo em promover os trâmites legais cabíveis para a rescisão do contrato. O Executivo Municipal continua sendo o responsável por tomar todas as medidas necessárias para a efetivação da rescisão.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

Contudo, deve-se ressaltar que, a aprovação do projeto de lei pode fortalecer a posição do Executivo Municipal em relação à rescisão do contrato, conferindo-lhe maior legitimidade e respaldo político. Este procedimento formal pode garantir que todas as partes interessadas tenham conhecimento do processo e possam participar dele, assegurando que a decisão seja transparente e legítima.

Assim, mesmo que não houvesse uma exigência legal explícita para a aprovação legislativa, o fato de seguir este caminho reforça a confiança nas instituições e nos procedimentos adotados. A ausência de um processo legislativo poderia levar a alegações de ilegalidade ou falta de legitimidade, especialmente por partes interessadas que possam ser afetadas pela rescisão.

Portanto, independentemente da análise jurídica sobre a necessidade de autorização legislativa para a rescisão do convênio, o fato de o projeto estar em tramitação e ser potencialmente aprovado como lei, proporciona maior segurança jurídica ao município, fortalecendo a transparência e a legitimidade do processo.

Ato contínuo, no que se refere a responsabilidade administrativa, cível e criminal, o exercício de mandato eletivo de Prefeito, bem como o de representante popular na Câmara Municipal, exercido pelos Vereadores, pode acarretar a responsabilidade do mandatário sob tríplice aspecto: **Cível, Administrativa e Criminal**, cujas respectivas cominações são suscetíveis de se cumularem, pela ependência que, entre si, apresentam. Assim temos:

a) **Responsabilidade Cível:** Os parlamentares não possuem responsabilidade cível direta pela aprovação de leis, desde



## **CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO** **ESTADO DE MINAS GERAIS**

que atuem dentro de suas competências e observem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A responsabilidade cível poderia surgir em casos de dolo ou culpa grave, como em atos de improbidade administrativa.

b) **Responsabilidade Administrativa:** Os parlamentares devem zelar pela observância dos procedimentos legislativos e pela conformidade das leis aprovadas com a Constituição e as normas infraconstitucionais. Aprovar um projeto de lei em conformidade com os requisitos legais e formais não configura, em princípio, responsabilidade administrativa.

c) **Responsabilidade Criminal:** A responsabilidade criminal dos parlamentares decorre de atos tipificados como crimes. A atuação no âmbito do processo legislativo, desde que realizada de forma regular e lícita, não gera responsabilidade criminal. A exceção seria a prática de atos ilícitos, como corrupção, prevaricação ou outros crimes previstos no Código Penal e na legislação específica.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal, “Os Vereadores gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (Art. 44), assim, **a mera aprovação ou rejeição de um projeto de lei pelo Poder Legislativo Municipal, por ser um ato político, NÃO GERA, POR SI SÓ, responsabilidade civil, administrativa ou criminal para os parlamentares.**

No entanto, é importante ressaltar que os parlamentares devem exercer suas funções com zelo e diligência, de acordo com os princípios da Administração Pública. Isso significa que devem analisar o projeto de lei de forma criteriosa e fundamentada, considerando os



## CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO ESTADO DE MINAS GERAIS

aspectos jurídicos, técnicos e sociais envolvidos na rescisão do contrato de concessão. A responsabilidade surgiria apenas em casos de atos ilícitos ou práticas de improbidade administrativa.

### Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que não há vícios de iniciativa, haja vista ser matéria privativa do Chefe do Executivo. Outrossim, considerando os questionamentos apresentados, conclui que:

- Do ponto de vista jurídico, é necessária a autorização da Câmara para o rompimento do contrato mencionado no referido projeto?

A princípio, A RESCISÃO DA CONCESSÃO pode ser promovida pelo Poder Executivo Municipal mediante processo administrativo próprio e adequado, sem a necessidade de aprovação de projeto de lei.

No entanto, mesmo que a legislação municipal ou o contrato de concessão não exijam a aprovação do projeto de lei, o Poder Executivo Municipal ainda pode optar por submeter o projeto à votação do Poder Legislativo.

- Caso o projeto de lei seja aprovado, qual será a responsabilidade administrativa, cível e criminal dos vereadores na possível rescisão do convênio de cooperação com o Estado de Minas Gerais?

A mera aprovação ou rejeição de um projeto de lei pelo Poder Legislativo Municipal, por ser um ato político, **NÃO GERA, POR SI**



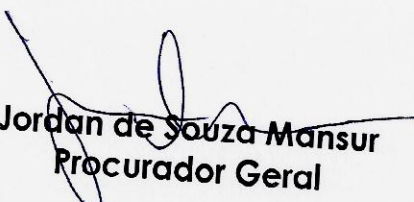
**CÂMARA MUNICIPAL DE VISCONDE DO RIO BRANCO**  
**ESTADO DE MINAS GERAIS**


só, responsabilidade civil, administrativa ou criminal para os parlamentares.

No entanto, é importante ressaltar que os parlamentares devem exercer suas funções com zelo e diligência, de acordo com os princípios da Administração Pública. Isso significa que devem analisar o projeto de lei de forma criteriosa e fundamentada, considerando os aspectos jurídicos, técnicos e sociais envolvidos na rescisão do contrato de concessão. A responsabilidade surgiria apenas em casos de atos ilícitos ou práticas de improbidade administrativa.

Este é o parecer, sem embargo de outras opiniões.

Visconde do Rio Branco, MG, aos 25 de junho de 2024.

  
Jordan de Souza Mansur  
Procurador Geral

  
Sérgio Leonardo da Silva  
Advogado