Ofício nº 103/2026/GPC

Cataguases, 07 de maio de 2026.

Ao senhor
Vinícios Machado Costa de Oliveira
Presidente da Câmara Municipal.

Com minha cordial visita, encaminho a essa conceituada Casa Legislativa, mensagem de 008-26, com "***Veto Total"*** ao Projeto de Lei nº 09/2026 de autoria do Poder Legislativo, pelas razões elencadas no parecer anexo, exarado pela douta Procuradora deste Município.

Respeitosamente,

José Henriques
Prefeito

PARECER JURÍDICO nº314/2026

EMENTA: ***DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI Nº 09/2026. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES. CONTRATO DE PROGRAMA/CONCESSÃO. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. RECOMENDAÇÃO DE VETO INTEGRAL.***

CÓPIA

Ao Chefe de Gabinete
A/C do Sr. Murilo Matias

RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 09/2026, que institui obrigatoriedade de prestação de informações, transparência, comunicação prévia e apresentação de justificativas técnicas por parte da COPASA em casos de interrupção, redução ou irregularidade no abastecimento de água no Município de Cataguases/MG.

É o relatório do essencial. Passo à análise.

I. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA: INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA E VÍCIO DE INICIATIVA

1. O Projeto de Lei nº 09/2026, de autoria do vereador Júnio Valentim, visa criar obrigações a serem cumpridas pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA para prestar informações, comunicar interrupções e elaborar relatório técnico nas hipóteses de interrupção, redução, irregularidade ou racionamento do fornecimento de água, enquanto concessionária responsável pelo abastecimento de água no Município de Cataguases/MG. Embora louvável a proposição do Parlamentar, há óbice de natureza constitucional que enseja o veto total do projeto de lei.

2. O princípio da separação dos poderes constitui uma garantia fundamental do Estado Democrático de Direito, assegurando que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exerçam suas funções de forma autônoma e harmônica, com o objetivo de preservar o equilíbrio institucional e evitar interferências indevidas entre os Poderes.

3. No âmbito municipal, a interação entre os Poderes ocorre de forma mais imediata e estreita, razão pela qual a observância rigorosa desse princípio mostra-se imprescindível para garantir a eficiência administrativa, a legalidade e a legitimidade dos atos governamentais.

4. O Projeto de Lei nº 09/2026 é de iniciativa parlamentar, porém impõe obrigações a serem cumpridas pela COPASA, que figura como concessionária no contrato de programa firmado em 2011 com o Município[1]. Trata-se de relação de natureza administrativa cooperativa, na qual o ente público, titular do serviço de saneamento básico, delega à empresa a execução dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

5. Considerando que conteúdo normativo ora analisado é caracterizado pela imposição de condições pactuadas entre o Município e a Copasa, envolvendo matéria eminentemente relacionada à execução de serviços públicos, conclui-se que a disciplina da matéria é de competência do Poder Executivo Municipal. Interferir na organização administrativa, na execução de políticas públicas e na gestão orçamentária e financeira não compete ao Poder Legislativo, razão pela qual a referida proposição incorre em invasão da competência privativa do Executivo e violação ao princípio da separação dos poderes.

4. Sobre isso, esclarecemos que, de acordo com o art. 90 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG), a elaboração de leis referentes à organização e atividade da Administração é uma competência privativa do Chefe do Executivo. Veja-se:

> Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:
> [...]
> V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

[1] Nesse ponto, destaca-se que, desde 2020, por meio da Lei nº 14.026, de 2020, a formalização de contratos de programa como instrumento para pactuar sobre a prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá observar o art. 175 da CF/88 (que prevê sobre regime de concessão ou permissão), sendo vedada a criação de novos contratos de programa para esse fim. Ou seja, trata-se, no presente caso, de contrato de programa firmado em 2011, mas que atualmente possui objeto regulamentado pela lógica dos contratos de concessão. Por isso, os argumentos aqui abordados poderão, para fins equiparativos em relação ao vício de iniciativa, se referirem aos contratos de concessão.

> [...]
> XIV - **dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;** (grifo nosso)

5. Hely Lopes Meirelles também aborda de maneira semelhante a questão das matérias privativas do Chefe Executivo, como se verifica no trecho de sua obra transcrito abaixo:[2]

> Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais.** Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.
> [...] (grifo nosso)

6. Deve-se ter em mente que, enquanto ao Poder Legislativo cabe a função de **editar atos normativos de caráter geral e abstrato,** ao Executivo cabe o exercício da função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

7. Desse modo, quando o Poder Legislativo, sob a justificativa de legislar, assume funções administrativas ao criar leis de efeitos práticos ou que se assemelham, na prática, a atos administrativos, ocorre uma violação da harmonia e independência necessárias entre os Poderes. Este é exatamente o cenário evidenciado no presente caso.

8. Como se pode verificar, o Projeto de Lei nº 09/2026 propõe que a COPASA preste informações claras, objetivas, completas e acessíveis à população municipal nos casos de interrupção, redução, irregularidade ou racionamento no fornecimento de água. O projeto ainda estabelece os elementos mínimos que deverão constar no informativo, abrangendo detalhes

[2] Meirelles, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, pág. 620.

técnicos sobre o local afetado, o período da ocorrência, as medidas de mitigação dos impactos e a criação de canal de atendimento ao consumidor.

9. Define que nos casos de interrupções programadas, deverá haver ampla publicidade do fato, bem como o envio de comunicado ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo Municipal, com a fixação de prazo máximo para tanto. Institui também a obrigação de que a concessionária elabore relatório detalhado, destinado a informar à Câmara Municipal acerca das irregularidades ocorridas. Ainda, estabelece a aplicação de sanções à empresa no caso de descumprimento das obrigações fixadas.

10. O projeto de lei, portanto, se presta a criar encargo complexo e oneroso à COPASA, não previsto nas cláusulas do contrato de programa. Além disso, estipula a aplicação de eventuais sanções no caso de descumprimento da norma, o que, ainda, implica o dever de fiscalização e aplicação de penalidades ao Poder Executivo.

11. Por meio da proposição legislativa, busca a Câmara de Cataguases instituir obrigações institucionais e estruturais que não foram previamente pactuadas pelo poder concedente, qual seja, o Poder Executivo Municipal, quando da constituição da relação contratual. A gestão do contrato de prestação de serviços, inclusive no que se refere à eventual exigência de atos por parte da concessionária para emissão de comunicados e relatórios, insere-se na esfera de discricionariedade do poder concedente. Constata-se, assim, clara usurpação de competência.

12. Ressaltamos que o art. 123, § 2º, da Lei Orgânica do Município de Cataguases prevê que os serviços concedidos ou permitidos permanecerão sempre sujeitos à regulamentação e à fiscalização da Administração Municipal. Portanto, verifica-se que o próprio ordenamento jurídico municipal se orienta no sentido de atribuir ao Poder Executivo a competência para instituir obrigações como as previstas no Projeto de Lei analisado.

13. A jurisprudência do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais é clara ao estabelecer ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que interfere na dinâmica executiva de contratos de concessão, por violar a reserva de iniciativa legislativa e o princípio da separação dos Poderes. Veja-se:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 3º DA LEI 2.508/2022 DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO PENA - DISPOSITIVO DE LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE ABATIMENTO PROPORCIONAL DAS

INTERRUPÇÕES DE FORNECIMENTO DE ÁGUA NA TARIFA MÍNIMA COBRADA DOS USUÁRIOS - INTERFERÊNCIA NA GESTÃO E NO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS - RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE - PEDIDO PROCEDENTE. 1. "O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre matéria afeta à reserva de administração, como aquela atinente aos contratos de concessão celebrados pela Administração Pública" (ARE 1393729 AgR, DJe de 18/05/2023). 2. Considerando o princípio da reserva da administração e as matérias cuja iniciativa do processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, tem-se **a inconstitucionalidade de dispositivo de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que versa sobre política tarifária alusiva ao serviço de fornecimento de água, porquanto configurada indevida interferência na gestão e no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em desrespeito à separação entre os poderes (artigos 6° e 90, inciso XIV, da Constituição Estadual).**
(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.22.296768-9/000, Relator(a): Des.(a) Beatriz Pinheiro Caires , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 30/01/2024, publicação da súmula em 31/01/2024) (g.n)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 4.846/2023 DO MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES - NORMA QUE CONCEDE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO PARA AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE COMBATE AS ENDEMIAS - INICIATIVA PARLAMENTAR - INTERFERÊNCIA DIRETA NA GESTÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - VIOLAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA - MODULAÇÃO DOS EFEITOS - NÃO CABIMENTO - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
- Nos moldes do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 929.591, é de competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que interfiram diretamente na gestão de contratos de concessões de serviços públicos.
- A gestão do contrato administrativo de concessão é atividade do Poder Executivo. Assim, a lei n°. 4.846/2023, do Município de Três Corações, de iniciativa da Câmara Municipal, que institui a gratuidade nos transportes públicos para Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate as Endemias, é inconstitucional por **incidir em matéria sujeita à "reserva da administração", pois a referida norma gera indevida interferência direta na gestão de contratos de concessão de serviço público, cuja matéria se insere na competência do Chefe do Poder Executivo.**

> [...]
> (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.23.191233-8/000, Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 14/08/2024, publicação da súmula em 27/08/2024)

14. Por isso, entendemos que, em razão do vício de inconstitucionalidade verificado, qual seja, invasão da competência privativa do Poder Executivo, a medida mais acertada é o veto integral ao Projeto de Lei nº 09/2026.

III – CONCLUSÃO

15. Pelas razões expostas neste parecer, esta Procuradoria entende que o Projeto de Lei nº 09/2026 deve ser integralmente vetado, tendo em vista a existência de vício de iniciativa, decorrente da usurpação de competência do Poder Executivo pelo Poder Legislativo do Município de Cataguases.

16. Esta Procuradoria acolhe com respeito o anseio popular expresso no projeto, por compreender a sua importância para a comunidade. Todavia, a responsabilidade institucional exige que a legislação seja construída dentro dos parâmetros legais e constitucionais e que são objeto de controle externo do judiciário, razão pela qual este parecer foi emitido de forma estritamente técnica, para que não sejam criadas leis que não perdurem no tempo e não cumpram, de fato, a sua finalidade maior.

É o parecer.

Alcino Rodrigues Carvalho
Procurador Geral do Município
OAB/MG 210.600