

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

30/04/2026 12:25:21

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5364705-62.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

28



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5364705-62.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Responsabilidade Fiscal

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE/RS**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n. 6.854/2025.

O autor narrou na inicial, em suma, que a norma municipal, que *“Dispõe sobre proibição de cobrança da tarifa de esgoto sem que haja a devida comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto”*, padece de inconstitucionalidade, tendo em vista que a competência para legislar sobre a matéria é do Chefe do Poder Executivo, havendo clara ofensa ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão de liminar e, no mérito, o julgamento de procedência da ação.

Recebida a inicial e deferido o pedido cautelar de suspensão da norma impugnada (evento 4), o Poder Legislativo Municipal foi intimado e apresentou manifestação no evento 14.

O senhor Procurador-Geral do Estado apresentou a manifestação do evento 13, pugnano pela manutenção da lei questionada *“com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais”*.

O Ministério Público, pela eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, exarou parecer pelo julgamento de procedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 17).

Vieram os autos conclusos

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo senhor **PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE**, visando à retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n. 6.854/2025.

O autor narrou na inicial, em suma, que a norma municipal, que *“Dispõe sobre proibição de cobrança da tarifa de esgoto sem que haja a devida comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto”*, padece de inconstitucionalidade, tendo em vista que a competência para legislar sobre a matéria é do Chefe do Poder Executivo, havendo clara ofensa ao princípio da separação dos poderes. Requereu a concessão de liminar e, no mérito, o julgamento de procedência da ação.

Da preliminar de irregularidade na representação.

O Poder Legislativo Municipal, em sua manifestação, sustenta que *“embora a petição inicial indique que o Prefeito de Alegrete, como autor da ação, tenha outorgado procuração ao advogado que subscreveu a peça processual, vislumbra-se que referida procuração não indicou expressamente a lei ou ato impugnado, ou seja, não é uma procuração específica, o que configura defeito de representação.”*

De fato, para a propositura de ADI, há necessidade de procuração com poderes específicos.

Federal: Trata-se de requisito cuja exigência está consolidada pela jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal

É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada. (ADI 2187 QO, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 24/05/2000, DJ 12-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02136-01 PP-00083).

No caso, ao contrário do alegado, na procuração constam poderes específicos: "com poderes para impetrar Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Municipal Ordinária nº 6.854/2025, que "Dispõe sobre proibição de cobrança da tarifa de esgoto sem que haja a devida comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto."

Rejeito, pois, a preliminar.

Do mérito.

A norma municipal tem a seguinte redação:

LEI Nº 6854, DE 21 DE MARÇO DE 2025

Dispõe sobre proibição de cobrança da tarifa de esgoto sem que haja a devida comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto. O

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALEGRETE,

Faço saber que a Câmara Municipal manteve e eu promulgo a seguinte Lei, nos termos do art. 81, § 7º, da Lei Orgânica do Município de Alegrete:

Art. 1º Fica vedada a cobrança da tarifa de esgoto sem que haja a devida comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto, conforme dispõe o serviço tarifado. Parágrafo Único. Entende-se efetiva prestação de serviço como fornecimento de água potável, captação, tratamento e destinação final do esgoto coletado.

Art. 2º A comprovação da aferição da prestação dos serviços de esgoto se dará através de órgão competente indicado pelo Poder Executivo.

Art. 3º Os dados relativos à prestação de serviços de captação, destinação final e tratamento do esgoto deverão ser amplamente divulgados em canal de comunicação, bem como informados em contas de consumo do usuário final.

Art. 4º Comprovada a cobrança indevida da tarifa de esgoto sem que haja a efetiva captação, tratamento e destinação final do esgoto coletado, caberá ao consumidor o direito da devolução dos valores pagos, nos moldes da legislação em vigor.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

(...)

Os estados federados e os municípios, na elaboração de suas próprias constituições/leis orgânicas, devem observar, além dos princípios incorporados pela Constituição Federal, muitas das regras nela previstas, a exemplo da que prescreve o princípio da independência e harmonia entre os poderes, prevista em seu art. 2º, que, segundo o qual *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Aludida norma constitucional, como dito, é de observância obrigatória aos entes federados (estados e municípios), de modo que igual disposição vem expressa na Constituição Estadual, que estabelece, em seu art. 5º: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

O art. 10 da Constituição Estadual dispõe: *São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Por sua vez, o art. 8º, *caput*, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul prevê que *O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

A norma impugnada, ao dispor acerca cobrança da tarifa de esgoto – mais especificamente ao exigir a prévia comprovação da efetiva prestação completa de captação e tratamento de esgoto mediante verificação *in loco*, impondo obrigações de divulgação de dados e devolução de valores -, deveria estar em simetria com o que

dispõe a Constituição Federal e Estadual.

Não foi o que ocorreu, contudo.

O art. 60, II, “d” e o art. 82, II, III e VII, da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, assim dispõem:

(...)

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...].

II - disponham sobre:

[...] d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

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

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual; VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Logo, lei que diga respeito à organização e funcionamento da administração (e de suas secretarias), é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Invoco a lição doutrinária de de HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros, 1993, p. 438-439), onde traça distinção entre as funções dos Poderes Executivo e Legislativo, corroborando a necessidade de obediência às atribuições normativas conferidas a cada poder municipal:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a ‘normativa’, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada e nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos da administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º)

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edibilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

(...)

Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ‘ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Em acréscimo, colaciono doutrina de Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior (*Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. P. 359), que traz a consequência da não observância da previsão do art. 60, da Constituição Estadual:

Violação da norma que prevê iniciativa privativa. Inconstitucionalidade formal: *Diz-se que padece de vício de iniciativa de lei cuja proposição original viole a norma constitucional que atribua iniciativa privativa para inaugurar o processo legislativo. Neste sentido, será formalmente inconstitucional, por desrespeitar norma relativa ao modo de produção da norma.*

Outrossim, quanto à invocação, pelo Poder Legislativo Municipal, do Tema 917 do STF, razão não assiste ao mesmo, e no ponto valho-me do parecer ministerial, que bem analisou a questão:

Conquanto a Suprema Corte tenha fixado a tese de que não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, tal orientação não se amolda à hipótese vertente.

No caso de Alegrete, a Lei Municipal nº 6.854/2025 não se limita a gerar reflexos orçamentários indiretos ou a estabelecer diretrizes genéricas de transparência. Ao revés, a norma interfere diretamente na substância da gestão do serviço público e na arrecadação tarifária, ao condicionar o pagamento do serviço à comprovação de etapas técnicas (captação, tratamento e destinação final) cuja aferição compete exclusivamente ao Executivo, por meio de seus órgãos técnicos e agências reguladoras.

A proibição de cobrança e a imposição de regras de devolução de valores desbordam da mera proteção ao consumidor para ingressar na seara da organização e funcionamento da administração municipal.

Ao estabelecer critérios operacionais para a cobrança de tarifa e determinar como o serviço deve ser mensurado e comprovado sob o ponto de vista financeiro, o Legislativo imiscuiu-se na própria execução do serviço de saneamento, matéria que se insere na reserva de administração do Prefeito Municipal.

Dessa forma, enquanto o Tema 917 admite a iniciativa parlamentar para leis de efeitos gerais, a norma ora fustigada invade o núcleo da gestão administrativa, retirando do Executivo a primazia sobre a política tarifária e operacional dos serviços públicos sob sua responsabilidade direta.

Por todo o exposto, não resta outro caminho senão o julgamento de procedência desta ADI, nos termos supra.

Isto posto, voto por **julgar procedente** a ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.854/2025, de Alegrete/RS.

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO, Desembargador Relator**, em 29/04/2026, às 23:44:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010520629v2** e o código CRC **f7f4f965**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO
Data e Hora: 29/04/2026, às 23:44:42

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

30/04/2026 12:25:21

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5364705-62.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

28



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5364705-62.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Responsabilidade Fiscal

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 6.854/2025, DE ALEGRETE/RS. NORMA QUE VEDA A COBRANÇA DE TARIFA DE ESGOTO SEM PRÉVIA COMPROVAÇÃO, MEDIANTE VISTORIA DO PODER EXECUTIVO, QUANTO À EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO.

Há vício de inconstitucionalidade em norma oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar que veda a cobrança de tarifa de esgoto sem a demonstração de prestação completa do serviço, impondo obrigações de divulgação de dados e devolução de valores. Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Interferência na organização e no funcionamento da administração municipal, bem como na gestão de serviço público essencial. Inaplicabilidade do Tema 917 do STF, por tratar-se de ingerência direta na atividade administrativa e operacional do ente público. Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes. Violação aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.854/2025, de Alegrete/RS. Impedido o Desembargador Giovanni Conti, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO**, Desembargador Relator, em 29/04/2026, às 23:44:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010520630v3** e o código CRC **191b9585**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

Data e Hora: 29/04/2026, às 23:44:42

5364705-62.2025.8.21.7000

20010520630 .V3