



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer nº 369/25

PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei complementar que inclui Capítulo VI no Título II da Lei Complementar nº 170, de 31 de dezembro de 1987, estabelecendo que o DMAE, em casos de aumento abrupto no consumo de água registrado na fatura mensal, não poderá cobrar valor que exceda 50% (cinquenta por cento) da média dos últimos 12 (doze) meses de consumo do usuário, até que a situação seja esclarecida.

Eis o inteiro teor da proposição:

Art. 1º Fica incluído Capítulo VI no Título II da Lei Complementar nº 170, de 31 de dezembro de 1987, conforme segue:

“CAPÍTULO VI

DAS GARANTIAS AOS CONSUMIDORES EM CASOS DE COBRANÇAS ATÍPICAS

Art. 58-A. O DMAE, em casos de aumento abrupto no consumo de água registrado na fatura mensal, não poderá cobrar valor que exceda 50% (cinquenta por cento) da média dos últimos 12 (doze) meses de consumo do usuário, até que a situação seja esclarecida.

Art. 58-B. O DMAE deverá analisar e responder, em até 15 (quinze) dias úteis, as contestações referentes a cobranças consideradas excessivas ou discrepantes apresentadas pelos consumidores.

Art. 58-C. Fica suspensa a exigibilidade dos valores contestados pelo consumidor até a conclusão da análise mencionada no art. 58-B desta Lei Complementar, sendo vedada a interrupção do fornecimento de água durante este período.”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

É o breve relatório.

Nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A regulação das condições de cobrança de serviços públicos municipais, como o

abastecimento de água e esgoto prestado pelo DMAE, é um assunto de interesse local, pois envolve a relação entre uma autarquia municipal e os consumidores/usuários do serviço no município.

Além disso, o artigo 24, inciso V, da Constituição Federal estabelece que é competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre defesa do consumidor, mas os Municípios podem complementar essa legislação, desde que não contrarie normas gerais federais, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC). O projeto de lei, ao propor garantias contra cobranças atípicas, está dentro da competência municipal, desde que respeite os limites constitucionais e legais.

Nesse ponto, vale observar que a Constituição Federal consagra a defesa do consumidor como um direito fundamental (art. 5º, XXXII) e um princípio da ordem econômica (art. 170, V). O projeto está alinhado a esses princípios, pois visa proteger os consumidores contra cobranças abusivas, garantir transparência na revisão de faturas e evitar a interrupção indevida do fornecimento de água, um serviço essencial.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples leitura do projeto para verificar que ele não cuida de nenhuma destas matérias. Observo, contudo, que a proposição enseja dúvidas quanto a possível violação do princípio constitucional da reserva de administração, na medida que obriga o Poder Executivo a adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

O princípio constitucional da reserva da administração decorrente do princípio da independência e harmonia entre os poderes opera, assim, como um limitador do poder de iniciativa parlamentar. É de se observar, contudo, que o conteúdo dessa reserva de administração não está bem definido pela doutrina e jurisprudência. O que se extrai pela jurisprudência do STF é que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal, por si só não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. No entanto, não se admite que lei de iniciativa parlamentar venha criar ou estruturar órgão do Poder Executivo, ou venha alterar atribuição de Secretaria ou órgão. Neste sentido, destaca-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

A proposição não cria, estrutura ou dá atribuições a qualquer órgão da Administração Pública local. Por outro lado, no entanto, deve-se observar que o TJ/RS já considerou inconstitucional lei que determinava a realização de censo escolar, a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso, etc.:

CONSTITUCIONAL. ACAO DIRETA. LEI MUNICIPAL. CENSO ESCOLAR. VICIO DO PROCESSO EXECUTIVO. INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. E DE INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A INSTITUICAO DE CENSO ESCOLAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS NS. 2896/99 E 2946/99 DO MUNICIPIO DE ESTEIO. 2. ACAO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (13 FLS.) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70003855343, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 20/05/2002)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL DETERMINANDO A OBRIGAÇÃO A CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE RECOLHIMENTO GRATUITO DE MATERIAIS EM DESUSO. VÍCIO DE INICIATIVA. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGOS 8º, 60, II, D, 82, III E VII, E 154, I E II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SUFICIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. Reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Municipal originada da Câmara Municipal de Vereadores determinando a criação de serviço de recolhimento gratuito de materiais em desuso (móveis, eletrodomésticos, etc.), uma vez que é de competência privativa do Prefeito Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação da Administração Pública e as atribuições de seus órgãos, nos termos dos artigos 60, II, d e 82, III e VII, da Constituição Estadual, os quais reproduzem normas contidas da Constituição Federal. Ofensa também caracterizada em relação ao artigo 154, I e II, da Constituição Estadual, porquanto a implementação do disposto na norma impugnada implica em evidente aumento de gasto por parte da Administração sem que, contudo, haja a respectiva previsão orçamentária. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062437777, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros... Nogueira, Julgado em 06/04/2015).

Outras observações:

a) O art. 58-A estabelece que, em casos de aumento abrupto no consumo, a cobrança não pode exceder 50% da média dos últimos 12 meses até esclarecimento da situação. A medida protege o consumidor contra faturas exorbitantes, alinhando-se ao princípio da defesa do consumidor e ao artigo 6º, VIII, do CDC. No entanto, a expressão "aumento abrupto" é vaga e pode gerar interpretações subjetivas. Seria necessário definir critérios objetivos (e.g., aumento superior a X% da média). Além disso, a média pode estar distorcida por diversos motivos, como períodos sem consumo em razão de imóvel desocupado. Já a expressão "até que a situação seja esclarecida" não especifica quem deve esclarecer (DMAE, consumidor ou perícia técnica) nem o prazo máximo para a revisão.

Sugestões para reformular o artigo:

1. Definir "aumento abrupto" como, por exemplo, um aumento superior a 100% da média;

2. Considerar na média apenas os meses de efetivo consumo;
3. Condicionar a limitação da cobrança à apresentação de contestação formal pelo consumidor/usuário;
4. Estabelecer que a revisão será feita por perícia técnica, com prazo definido.

Exemplo de redação:

"Art. 58-A. Em casos de aumento no consumo de água superior a 100% da média dos últimos 12 meses de efetivo consumo, o DMAE não poderá cobrar valor que exceda 50% dessa média, desde que o consumidor conteste formalmente a fatura, até a conclusão da análise técnica, nos termos do art. 58-B."

b) O art. 58-C estabelece a suspensão da exigibilidade dos valores contestados e a proibição de interrupção do fornecimento. São medidas protetivas, mas a suspensão irrestrita pode incentivar contestações infundadas, comprometendo a receita do DMAE. Parece importante, portanto, definir o que são cobranças excessivas ou discrepantes.

Isso posto, sem prejuízo das observações feitas acima, em especial quanto a vagueza de conceitos, conclui-se que a proposição enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, conforme exposto acima, mas não se pode falar em inconstitucionalidade manifesta que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea "j" do Regimento Interno.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 16/04/2025, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0889795** e o código CRC **38CBE9C3**.