



MENSAGEM Nº 16/2022

VETO nº 01
ao P.L. nº 191/21.

CAMARA MUNICIPAL DE VALINHOS	
Nº PROTOCOLO 00091/2022	Data/Hora Protocolo: 25/02/2022 15:28
	Correspondência Recebida nº 68/2022
	Autoria: PREFEITURA DE VALINHOS
	Assunto: MENSAGEM Nº 16/2022 VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 191, DE 2021

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, nos termos do art. 53, inciso III; art. 54, *caput*; e art. 80, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, as razões de **VETO TOTAL** ao **Projeto de Lei nº 191, de 2021**, de autoria do Poder Legislativo, conforme Autógrafo nº 1, de 2022.

Embora reconheça os relevantes desígnios que nortearam a iniciativa, vejo-me impedida de acolher a proposição, com fundamento nos elementos constantes nos autos do processo administrativo nº 2.991/2022-PMV e pelas razões que passo a expor:



RAZÕES DO VETO

O Projeto de Lei nº 191/2022 “estabelece desconto na conta de água e esgoto quando houver falta de fornecimento de água”, na seguinte conformidade:

Art. 1º Esta lei estabelece desconto no valor da tarifa mensal do serviço água e esgoto, quando houver falta de abastecimento.

Parágrafo único. Entende-se por falta de abastecimento quando houver interrupção do abastecimento por mais de 24 horas.

Art. 2º O desconto será calculado da seguinte forma:

I. 10% (dez por cento) na primeira falta de abastecimento no mês de referência.

II. 5% (cinco por cento) nos demais períodos sem abastecimento no mês de referência

Art. 3º Não poderá ser efetuada cobrança de débito pelo serviço referido no “caput” enquanto não solucionada a falta de fornecimento e lançada, em fatura, o valor do desconto a que o consumidor tem direito.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

I. DA INCONSTITUCIONALIDADE

O projeto de lei instituiu desconto no valor da tarifa mensal do serviço água e esgoto em razão da falta de abastecimento – apesar desta Chefia do Poder Executivo reconhecer os louváveis esforços do nobre edil autor da propositura – contém disposições que ofendem a Lei Orgânica do Município e, portanto, as Constituições Estadual e Federal, por força do disposto no art. 6º do texto orgânico, no art. 144 da CE/89 e no art. 29 da CF/88 o que é causa de veto, consoante estabelecido no art. 54 do diploma legal fundamental do Município.



Além disso, trata-se de reserva de ato da Administração à luz do art. 80, II e XXVII, da Lei Orgânica do Município e no art. 47, II e XIV, art. 120, e art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Aliás, nesse sentido é expresso o art. 120:

“Art. 120. Os serviços públicos serão remunerados por tarifa previamente fixada pelo órgão executivo competente, na forma que a lei estabelecer”.
(grifamos)

Ora, se a Constituição Estadual reserva a fixação da tarifa ao órgão executivo competente, não é dado, em atenção ao princípio da simetria das formas, ao Poder Legislativo se imiscuir nessa seara (estipulando reduções, isenções ou quaisquer outras espécies de benefícios aos usuários), sob pena de comprometimento do equilíbrio econômico financeiro que deve ostentar a remuneração do serviço público e violação à cláusula da separação de poderes (art. 5º, Constituição Estadual) pela invasão da esfera reservada de ato da Administração que lhe foi conferida para gestão do serviço público indiretamente executado.

II. DA CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO

O Projeto de Lei em questão resultou da iniciativa de Vereador, ocorre que a própria Lei Orgânica do Município de Valinhos estipula como Princípio Fundamental, em seu art. 1º, inciso I, respeito aos Poderes, que devem ser independentes e harmônicos entre si, observando-se a distinção de funções do Estado que emerge do art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, e do art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, no emprego do princípio da simetria, resguardando com eficácia a separação de Poderes.

A separação de funções no Estado Moderno brasileiro, através do sistema de freios e contrapesos dos denominados Poderes, embora estabeleça a harmonia entre estes entes, garante a independência entre si, [assinatura]



exatamente para evitar a usurpação das funções de cada um. Tal Princípio é consagrado nas Constituições Federal e Estadual e, por consequência, na Lei Orgânica do Município de Valinhos.

Ademais, com tal iniciativa, o nobre Vereador autor do Projeto de Lei ora vetado ofendeu o disposto no art. 80, XV, da Lei Orgânica do Município e no art. 47, XVII, da Constituição Estadual, *in verbis*:

LEI ORGÂNICA

[...]

Art. 80. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica:

[...]

XV - enviar à Câmara Municipal projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública, operações de crédito e tributos municipais;

[...]

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

[...]

Art. 47. Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;".
(grifamos)

Assim, o Projeto de Lei que pretenda alterar a norma tarifária, que versa sobre a redução no valor da tarifa mensal do serviço água e esgoto, previsto no Código Tarifário do Município, inevitavelmente **interfere** no **orçamento municipal**, o que é uma prerrogativa **exclusiva** do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual não poderia ser proposto pelo Vereador conforme já informado. Ademais, incidindo diretamente a propositura iniciada por Vereador à Câmara Municipal sobre a redução de receita, é latente a inconstitucionalidade. [assinatura]



II.A - DA OFENSA AO ART. 163, I, DA CF/88 E AO ART. 14 DA LRF

Apesar de ser louvável a pretensão do ilustre autor da propositura, a matéria contraria ainda o art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e, por decorrência, o art. 163, I, da Constituição Federal, que estabelece que Lei Complementar disporá sobre finanças públicas. Tal ofensa decorre do fato de que o projeto de lei proposto inevitavelmente trará uma redução de receita, que o Município não tem condições de suportar neste cenário de crise de abastecimento de água, maculando o referido art. 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que a medida foi aprovada por esta Egrégia Casa de Leis sem a apresentação de estudo de impacto orçamentário-financeiro, descumprindo legislação federal de aplicação obrigatória no Poder Público.

Neste sentido, dispõe referida norma:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000:

[...]

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado". (grifamos)

Posto isto, como o Projeto de Lei ofende a CF e a LC 101/00, resta demonstrado que o Princípio da Legalidade previsto no art. 37, da CF e no art. 111, da Constituição Estadual, ambos de cumprimento obrigatório, também não foram cabalmente respeitados.

II.B - DA OFENSA AO REGRAMENTO DA AGÊNCIA REGULADORA ARES-PCJ

Além dos argumentos supra expostos, há mais uma afronta ao interesse público no projeto lei ora vetado, qual seja, a ofensa à Lei Federal 11.445/07¹, à Lei Municipal 4.671/11² e às Resoluções ARES-PCJ 115/2015³ e 50/2014⁴, nos seguintes termos:

LEI FEDERAL Nº 11.445/2007:

[...]

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos

¹ Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

² Ratifica a subscrição do Protocolo de Intenções para constituição da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí na forma que especifica.

³ Estabelece condições, procedimentos e metodologia de cálculo das tarifas a serem observados pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dos municípios associados à ARES-PCJ, quando do reajuste e revisão das tarifas de água e esgoto, e dá outras providências.

⁴ Estabelece as Condições Gerais de Prestação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água Tratada e de Esgotamento Sanitário, no âmbito dos municípios associados à Agência Reguladora PCJ, e dá outras providências.



serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

[...]

§ 1º A regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora, e o ato de delegação explicitará a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

[...]

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas, respeitados os padrões de qualidade e continuidade estabelecidos pela regulação do serviço;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

[...]

LEI MUNICIPAL Nº 4.671/2011:



Art. 1º É ratificada a subscrição do Protocolo de Intenções visando a constituição da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, com fundamento na Lei Federal nº 11.445/2007 e no art. 8º, XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos, em conformidade com as disposições emergentes da presente Lei.

Parágrafo único. O Protocolo de Intenções referido no *caput*, subscrito pelo Poder Executivo, integra a presente Lei.

Art. 2º A Agência Reguladora PCJ caracteriza-se como consórcio público, sendo pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, possuindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

[...]

§ 2º. A Agência Reguladora PCJ possui como finalidades a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, mediante gestão associada de serviços públicos, nos Municípios consorciados.

[...]

PROTOCOLO DE INTENÇÕES:

INSTRUMENTO DE CONSTITUIÇÃO DA AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO DAS BACIAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ (AGÊNCIA REGULADORA PCJ).

[...]

CLÁUSULA 7ª (Das finalidades) - A Agência Reguladora PCJ tem como finalidade a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico em sua área de atuação, na forma da Lei federal nº 11.445/2007.

CLÁUSULA 8ª (Dos objetivos específicos) - Os objetivos específicos da Agência Reguladora PCJ são:

I - realizar a gestão associada de serviços públicos, plena ou parcialmente, através do exercício das atividades de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico, aos Municípios consorciados;



II - verificar e acompanhar, por parte dos prestadores dos serviços públicos de saneamento, o cumprimento dos Planos de Saneamento Básico dos Municípios consorciados;

III - fixar, reajustar e revisar os valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico nos Municípios consorciados, a fim de assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da prestação desses serviços, bem como a modicidade das tarifas, mediante mecanismos que induzam a eficiência serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;

IV - homologar, regular e fiscalizar, inclusive as questões tarifárias, os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico nos Municípios consorciados;

CLÁUSULA 9ª - Para o cumprimento de suas finalidades e objetivos, descritos nas Cláusulas 7ª e 8ª deste Protocolo de Intenções, a Agência Reguladora PCJ poderá:

I - exercer competências de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico que lhes forem delegadas pelos Municípios consorciados, inclusive a fixação, reajuste e revisão dos valores das taxas e tarifas referentes à prestação desses serviços;

[...]

RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 50/2014:

[...]

Art. 104. O prestador de serviços assegurará o serviço de fornecimento de água e de coleta de esgoto sanitário de forma contínua, sem interrupções decorrentes de deficiência nos sistemas ou capacidade inadequada, garantindo sua disponibilidade durante as 24 (vinte e quatro) horas do dia.

Parágrafo único. Em caso de interrupção total ou parcial, por qualquer motivo, dos serviços de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, deverá o prestador dos serviços



comunicar a ARES-PCJ a respeito da abrangência, da duração e dos motivos da interrupção dos serviços.

Art. 105. O prestador de serviços se obriga a divulgar com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, através dos meios de comunicação disponíveis, as interrupções programadas de seus serviços que possam afetar o abastecimento de água.

Parágrafo único. Em situação de emergência, a divulgação da interrupção do fornecimento de água será feita de imediato, após identificada a área de abrangência da emergência.

Art. 106. No caso de interrupção do serviço com duração superior a 12 (doze) horas, o prestador de serviços deverá prover fornecimento de emergência às unidades usuárias que prestem serviços essenciais à população.

Parágrafo único. O fornecimento de emergência, de que trata o caput deste artigo, deverá ser medido com o conhecimento do responsável pela unidade usuária, para cobrança por parte do prestador de serviços.

Art. 107. O serviço de abastecimento de água poderá ser interrompido, a qualquer tempo, sem prejuízo de outras sanções e nos termos da lei, nos seguintes casos: I - situações que atinjam a segurança de pessoas e bens, especialmente as de emergência e as que coloquem em risco a saúde da população ou de trabalhadores dos serviços de saneamento básico;

II - manipulação indevida, por parte do usuário, da ligação predial, inclusive medidor, ou qualquer outro componente da rede pública;

III - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias urgentes no sistema;

IV - revenda ou abastecimento de água a terceiros;

V - ligação clandestina ou religação à revelia;

VI - deficiência técnica e/ou de segurança das instalações da unidade usuária que ofereça risco iminente de danos a pessoas ou bens;



VII - solicitação do usuário, nos limites desta Resolução;

VIII - não ligação à rede pública de coleta e tratamento de esgoto sanitário, após a notificação pelo prestador de serviços e ultrapassado o prazo para a devida regularização;

IX - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito.

Parágrafo único. Deve o prestador de serviços, após a interrupção dos serviços, comunicar imediatamente o usuário dos motivos da interrupção dos serviços, informando quais as providências necessárias para o religamento do abastecimento de água, salvo na situação prevista no inciso VII deste artigo.

[...]

RESOLUÇÃO ARES-PCJ Nº 115/2015:

Art. 1º Esta Resolução estabelece condições, procedimentos e metodologia de cálculo das tarifas que deverão ser observados pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, no âmbito dos Municípios vinculados à regulação e fiscalização da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, doravante ARES-PCJ, quando da solicitação de reajuste e revisão das tarifas.

Não obstante a detida leitura dos dispositivos normativos supra elencados já permita concluir que a matéria (complexa por natureza) já possua um arcabouço jurídico bastante completo e com previsões inclusive para casos de falhas no sistema de distribuição, para que os nobres Edis possam se debruçar com maior profundidade sobre o tema, como também segue em anexo as informações prestadas pela ARES-PCJ.

[Signature]



III. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, resguardando e enaltecendo a boa intenção na iniciativa da nobre Vereadora sobre a matéria em questão, o Projeto de Lei é **VETADO TOTALMENTE** na forma como se apresenta, uma vez que possui inconstitucionalidades diversas, sendo contrário ao interesse público.

Essas, Senhor Presidente, são as **RAZÕES** que me levaram a apor **VETO TOTAL** ao projeto aprovado, por inconstitucionalidade, na forma do *caput* do art. 54 da Lei Orgânica do Município, às quais ora submeto à elevada apreciação dos dignos Edis que compõem esta Colenda Casa Legislativa.

Contando com a compreensão dos ilustres Vereadores, renovo, ao ensejo, os protestos de minha elevada consideração e declarado respeito.

Valinhos, 25 de fevereiro de 2022.

LUCIMARA GODOY VILAS BOAS
Prefeita Municipal

Anexo: informações ARES-PCJ

Ao

Excelentíssimo Senhor,

FRANKLIN DUARTE DE LIMA

Presidente da Egrégia Câmara Municipal

Valinhos/SP

Ofício DG – 031/2022

Americana, 08 de fevereiro de 2022.

Ao
Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos - DAEV
Sr. WALTER GASI
DD. Presidente do DAEV
Valinhos – SP

Assunto: Resposta ao Ofício nº 13/2022 – PRES – Ref.: Projeto de Lei nº 191/2021.

Prezado Senhor Presidente,

Servimo-nos da presente para cumprimentar Vossa Excelência e informar que a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (ARES-PCJ), é consórcio público, com personalidade jurídica de direito público, e que através da Lei Municipal nº 4.671/2011, recebeu por delegação as competências legais para o exercício das atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no Município de Valinhos.

Em atenção ao Ofício nº 13/2022 - PRES, que solicita análise desta Agência Reguladora acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei municipal nº 191, de 28 de setembro de 2021, temos as seguintes ponderações:

I. RELATO DO QUESTIONAMENTO SUSCITADO

Trata-se de consulta formulada pelo Departamento de Água e Esgotos de Valinhos - DAEV, município associado à ARES-PCJ, solicitando posicionamento desta Agência Reguladora a respeito da legalidade e constitucionalidade do projeto de lei em epígrafe, o qual estabelece desconto na fatura de água e esgoto no Município de Valinhos, nos casos de falta de fornecimento de água.

Nesse sentido, a resposta ao questionamento demanda análise de três pontos cruciais, a saber: processo legislativo deflagrado no Projeto de Lei nº 191/2021, delegação da tutela regulatória do Município de Valinhos à ARES-PCJ e, por fim, o mérito suscitado concernente ao pretendido desconto tarifário.

Dentro desse espectro, portanto, a ARES-PCJ passa a se manifestar.

II. RESPOSTA AO QUESTIONAMENTO

II.I. PRELIMINARMENTE. DO VÍCIO DE INICIATIVA NA PROPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 191/2021. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU NOMODINÂMICA

De forma preliminar, é preciso ressaltar que parece ocorrer no caso em tela vício formal de iniciativa, uma vez que o projeto de lei em questão (Projeto de Lei nº 191/2021) é de proposição parlamentar.

Nos termos do art. 61, § 1º, da Carta Constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

O art. 61, § 1º, da Constituição Federal, prevê um rol taxativo de temas que apenas poderão ser objeto de projeto de lei se a iniciativa legislativa partir do Presidente da República e, por simetria, pelos governadores e **prefeitos** dos respectivos entes federativos. **No caso, portanto, preceitua a norma iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para leis que disponham sobre matéria orçamentária.**

No caso, à princípio, o Projeto de Lei nº 191/2021 parece estar maculado por **inconstitucionalidade formal ou nomodinâmica**, a saber, aquela verificada nos casos em que o processo legislativo adotado para a elaboração da lei ou ato normativo mostra-se incompatível com as previsões da Carta Maior.

Especificamente, no caso, entende essa Agência Reguladora haver inconstitucionalidade formal **por vício de iniciativa** (subespécie da inconstitucionalidade formal), uma vez que o processo legislativo do projeto de lei em comento foi deflagrado por quem não tem legitimidade para tanto.

Não obstante, referido tema é pacífico em nossos tribunais:

1 - **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 3.551, de 13 de outubro de 2015, do Município de Tietê, que “dispõe sobre a proibição do aumento de impostos, taxas, tarifas, contribuições e preços públicos acima do índice inflacionário sem autorização legislativa”.

2 - **Alegação de ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Reconhecimento.** Lei impugnada, de autoria parlamentar, que ao proibir aumento de tarifas e preços públicos avançou sobre área de gestão administrativa, ou seja, tratou de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo a disposição do art. 5º da Constituição Estadual. A competência para fixar (e consequentemente para reajustar) tarifa e preço público, é exclusiva do Poder Executivo, por força do princípio de reserva da administração (CE, art. 47, II e XIV) como consta expressamente dos artigos 120 e 159, parágrafo único, da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial.

3 - **No que diz respeito aos impostos, taxas e contribuições, a restrição também é inconstitucional, por ofensa ao princípio da reserva legal (art. 163, I, da Constituição Estadual), porque “toda a majoração de tributo depende de lei e não apenas aquela que importe em aumento acima do índice inflacionário”.**

4 - **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2252948-76.2015.8.26.0000, oriundo do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo)

Em igual sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.474, de 13 de dezembro de 2016, do Município da Estância de Atibaia, que “dispõe sobre o pagamento da tarifa de água e esgoto pelo valor real do seu consumo”. Vício de iniciativa. Norma que, a despeito de tratar de assunto de interesse local, invadiu a competência privativa do Chefe do Executivo no exercício da direção da administração pública municipal e da prática dos atos administrativos, de legislar sobre serviço público e de fixar o valor da remuneração devida por sua prestação. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição do Estado de São Paulo, e ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal. Precedentes. Ação procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 4.474, de 13 de dezembro de 2016, do Município da Estância de Atibaia.

(Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2051184-68.2017.8.26.0000)

Mais a mais, é patente, em relação ao cerne pretendido no Projeto de Lei nº 191/2021, que o desconto tarifário - objeto central da legislação proposta – representa aspecto que irá afetar o cronograma e o planejamento orçamentário da Autarquia DAEV, razão pela qual se entende pelo vício de iniciativa retro exposto.

De forma técnica, é sabido que a relação de cobrança de tarifas e a implementação de descontos leva em consideração, ainda, os custos despendidos pelo DAEV na prestação dos serviços de saneamento no município. Em vista disso, a Câmara Municipal, para além do vício de iniciativa, deveria realizar estudo prévio de impacto financeiro, indicando reflexos e soluções pelo inevitável déficit de caixa que o prestador municipal irá sofrer, traçando estratégias para cobrir, inclusive, os custos necessários para que os serviços de saneamento básico no Município de Valinhos sejam prestados de forma contínua e eficiente.

II.II. DA DELEGAÇÃO DA TUTELA REGULATÓRIA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS À ARES-PCJ

Como é sabido, o Município de Valinhos, como subscritor do Protocolo de Intenções que instituiu a ARES-PCJ, convertido em Contrato de Consórcio Público, com a devida ratificação em lei própria, está sujeito à atividade regulatória e fiscalizadora desta Agência no que diz respeito aos serviços públicos de saneamento básico.

Sobre o tema, a Lei federal nº 11.445/2007, e o respectivo regulamento, constante do Decreto federal nº 7.217/2010, permitem aos titulares dos serviços de saneamento básico a delegação das funções de regulação e fiscalização, atribuindo a tais entidades reguladoras poder normativo, cujas normas vinculam os agentes regulados. Preconiza, ainda, o artigo 23 do Decreto federal nº 7.217/2010 ser obrigação do Município-titular a escolha de seu ente regulador, haja vista ser vedada a autorregulação:

Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

(...)

III - definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação.

No caso, como forma de atender ao disposto na legislação, o Município de Valinhos, através da Lei municipal nº 3.767/2014, delegou o exercício das atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico à ARES-PCJ, a qual passa a gozar da **competência exclusiva** para dispor sobre as condições gerais de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito dos municípios associados, bem como sobre aspectos tarifários, por meio de normativas próprias de segmento obrigatório aos seus regulados.

Uma vez delegada a função regulatória, o ente delegante fica impedido de desempenhar as atividades atinentes ao exercício dessa função.

Nesse sentido, a legislação municipal que venha a tratar de assuntos regulatórios (inclusive no concernente a aspectos tarifários da prestação de serviço público de saneamento básico) não surtirá qualquer efeito prático sobre as atividades do Departamento de Água e Esgotos de Valinhos, a quais são reguladas pela ARES-PCJ, enquanto o município se mantiver consorciado.

Por isso, não se aplicam quaisquer comandos veiculados em normas municipais sobre o tema – tampouco o previsto nas proposições emanadas do legislativo, ante a **delegificação** operada pela Lei federal nº 11.445/2007, ficando com os efeitos sobrestados enquanto estiver delegada à ARES-PCJ a tutela regulatória dos serviços de água e esgoto.

a) Do Instituto da Delegificação

A delegificação ou deslegalização, na seara do saneamento básico, pode ser compreendida como o fenômeno pelo qual o Congresso Nacional, através da Lei federal nº 11.445/2007 facultou às agências reguladoras o exercício da função regulatória, com detalhamento do conteúdo do seu poder normativo, de modo a permitir que as normas regulatórias sejam instituídas por simples regulamentação.

Por conseguinte, no caso de determinado município delegar a competência regulatória a um ente regulador, em atendimento previsto na legislação nacional de saneamento básico (Lei federal nº 11.445/2007 e Decreto federal nº 7.217/2010), eventual norma municipal concernente ao assunto de fiscalização e/ou regulação não pode se sobrepor à norma regulatória provinda de ente regulador do setor de saneamento básico, tampouco revogá-la ou substituí-la.

Neste sentido, Gustavo Justino de Oliveira¹, Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em parecer jurídico proferido em 12 de maio de 2015, esclarece o assunto:

“Por corolário direto do que disciplina o Decreto-Lei nº 4.567/1942, entende-se que uma lei somente pode ser formalmente revogada por outra lei, não sendo possível que normas hierarquicamente inferiores, como os decretos regulamentadores e as resoluções administrativas, por exemplo, revoguem normas qualificadas como lei.

Portanto, a não ser que uma lei responsável pela delegação do exercício da função regulatória a uma agência reguladora revogue as eventuais outras leis pertinentes ao tema, promulgadas anteriormente, não há como se reconhecer uma “revogação automática” desses diplomas. O mesmo é válido em relação aos decretos regulamentadores, uma vez que um ato administrativo emanado pela agência reguladora não é capaz de revogá-lo formalmente, já que esta competência permanece com o Poder Executivo.

¹ Parecer: Poder Normativo das Agências Reguladoras, pg. 57-59 e 61. Gustavo Justino de Oliveira. Parecer jurídico elaborado em 12 de maio de 2015, por solicitação da Consulente Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES-PCJ.

Entretanto, como visto no item anterior, isso não quer dizer que a agência reguladora esteja obrigatoriamente condicionada ao conteúdo dessas normas regulatórias antigas. Isso porque, se o conteúdo desta norma anterior (seja ela decorrente de lei ou decreto) é compatível com o conteúdo das normas regulatórias a serem emitidas pela agência reguladora no exercício de seu poder normativo, é possível que haja a substituição do conteúdo regulatório da norma anterior pelo conteúdo de sua nova norma regulatória.

Isso é possível porque a delegação da competência às agências regulatórias para o exercício da função regulatória, que ocorre por intermédio de lei (no presente caso, pela Lei Federal nº 11.445/2007 e seu Decreto Federal nº 7.217/2010, além da lei ratificadora do protocolo de intenções de cada município), altera a forma e o âmbito pelos quais as novas normas regulatórias devem ser editadas. (grifo no original)

Trata-se do fenômeno reconhecido na doutrina por “delegificação”, por meio do qual o Poder Legislativo (no presente caso, em especial, o Poder Legislativo da União, por meio da Lei Federal nº 11.445/2007) determina qual será a extensão do poder normativo da Administração Pública sobre determinado assunto e qual será o ente competente para o seu exercício. No presente caso, vinculado ao setor de saneamento básico, o Poder Legislativo da União Federal atribuiu às agências reguladoras a possibilidade de exercer a função regulatória dos serviços de saneamento básico e, quando do exercício dessa função, detalhou o conteúdo do seu poder normativo.

[...]

De todo modo, percebe-se que o que acontece com a emanção de uma norma regulatória após a transferência da competência para o exercício da função regulatória não é uma revogação formal propriamente dita da norma anterior, mas uma substituição da norma regulatória a ser aplicada aos agentes regulados. Perceba-se, ainda, que, sob o ponto de vista material, os efeitos são exatamente os mesmos, uma vez que os efeitos da norma anteriormente editada ficam sobrestados e o seu conteúdo deixa de ser aplicável.” (grifo no original)

Outrossim, mister ressaltar que a questão aqui veiculada (impertinência de lei municipal ou outras pretensões normativas de cunho regulatório, durante o período de delegação da tutela regulatória, em face da delegificação) já foi matéria de apreciação pelo Poder Judiciário.

No acórdão proferido pela 35ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, decidiu-se que, uma vez delegada a atribuição à Agência Reguladora, nos termos de lei municipal autorizadora, não cabe mais ao município discorrer sobre quaisquer aspectos a ela relacionadas. Vejamos:

"Ademais, ausente a violação ao disposto no artigo 207, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Piracicaba, pois a necessidade de "avaliação periódica da Câmara dos Vereadores e das entidades representativas da sociedade" (quanto aos critérios adotados na fixação da tarifa do serviço de saneamento básico) não evidencia a obrigação de submeter a revisão extraordinária da tarifa à aprovação da Câmara dos Vereadores, salientando-se que delegada a atribuição de revisar o valor da tarifa à agência reguladora, nos termos da Lei Municipal número 7.371/12, que ratificou o "Protocolo de Intenções" (fls.1.324/1.374), em que consignado, na cláusula 8ª, inciso III, que "os objetivos específicos da Agência Reguladora PCJ são: fixar, reajustar e revisar os valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico nos Municípios consorciados (...)" (sem grifo no original), e que o procedimento contou com a prévia aprovação da revisão pelo Conselho de Regulação e Controle Social do Município de Piracicaba (fls.151/152), que é composto por representantes de diversos setores da sociedade civil." (Apelação nº 1011931-66.2015.8.26.0451, 35ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Relator Dr. Flavio Abramovici)." (grifo no original)

Dessa forma, resta evidenciado que, à luz da legislação, doutrina e jurisprudência incidentes ao caso, o comando constante da indicação em tela – referente a desconto na conta de água e esgoto quando houver falta de fornecimento de água – não atinge o DAEV - Valinhos, em face da deslegalização havida com o advento da Lei federal nº 11.445/2007, e perfectibilizada através da delegação da tutela regulatória em favor desta Agência Reguladora, a qual compete regulamentar as condições gerais da prestação de serviços de saneamento básico no município de Valinhos.

b) Do Sobrestamento das Normas Municipais

Em verdade, as normas regulatórias do município editadas em momento anterior ou durante a delegação do exercício da função regulatória, apesar de permanecerem vigentes após o transcurso de competências à Agência Reguladora, não prosperam em questão de conteúdo.

Entretanto, isso não significa que a Agência Reguladora esteja obrigada a observar o conteúdo normativo da legislação municipal, tampouco que essas normas permanecerão aplicáveis ao novo modelo de prestação de serviços de saneamento básico estabelecido após a delegação da função regulatória à ARES-PCJ.

Aliás, conquanto as Agências Reguladoras não possuam competência para revogar formalmente as normas expedidas pelo Poder Executivo ou Poder Legislativo, é possível que, sob o ponto de vista material, os efeitos de uma nova norma regulatória, por si emanada, sejam exatamente os mesmos de uma revogação: o sobrestamento dos efeitos e a inaplicabilidade da norma.

Assim, enquanto durar a delegação da competência regulatória à Agência Reguladora e esta entidade instituir as suas próprias normas regulatórias sobre determinado assunto, as normas estabelecidas pelo Legislativo ou pelo Executivo não vincularão os agentes regulados, prevalecendo as normas emitidas pela ARES-PCJ.

c) Da normativa da ARES-PCJ incidente ao caso

A partir da delegação da tutela regulatória a esta Agência Reguladora, através de seu poder normativo, foi editada a Resolução ARES-PCJ nº 115/2015, que estabelece condições, procedimentos e metodologia de cálculo das tarifas a serem observados pelos prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, dos municípios associados à ARES-PCJ, quando do reajuste e revisão das tarifas de água e esgoto.

Na referida norma, definem-se, em outras palavras, as regras formais-processuais aplicáveis às etapas dos processos de análise tarifária (reajustes e revisões)², a metodologia contábil e matemática para aferição do equilíbrio econômico-financeiro da prestação do serviço e respectiva documentação comprobatória das despesas e receitas à qual, ademais, somam-se esclarecimentos usuais durante construção e instrução do processo. Este último grupo tem a dupla função da fundamentação da análise bem como da transparência das decisões a serem sintetizadas em Parecer Consolidado formulado ao final de cada processo de análise das tarifas.

Trata-se, em suma, de regra regulatória de aplicação abrangente e uniforme, a saber, destinada a todos os municípios regulados pela ARES-PCJ que possuem prestação pública dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário – que, não obstante, cria também as condições à formulação de análises e conclusões particulares ao município mediante a consideração das necessidades e condições de operação dos serviços e investimentos de cada ente regulado.

II.III. DO MÉRITO DO OBJETO TRATADO NO PROJETO DE LEI Nº 191/2021

À luz, portanto, da Resolução ARES-PCJ nº 115/2015 e em atenção ao PL nº 191/2021, que procura instituir desconto nas tarifas de água e esgoto em situações de escassez de fornecimento, faz-se necessário atentar:

É função da Agência Reguladora a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do prestador dos serviços de água e esgoto³, de modo que a tarifa cobrada vigente (bem como sua atualização) é aquela considerada necessária, para cada momento do tempo, tendo como referência os custos observados de operação e planejamento do município em termos de investimentos de curto, médio e longo prazos. Qualquer medida que altere a cobrança tarifária definida pela Agência – e que não seja precedida de um estudo de impacto da referida mudança – tem potencial nocivo à saúde financeira e orçamentária da Autarquia.

² Inclui-se aqui a previsão do Conselho de Regulação e Controle Social de cada município.

³ Em concomitância ao respeito ao equilíbrio econômico-financeiro do prestador está também, e em todos os casos, a atenção à modicidade tarifária e eficiência na prestação dos serviços.

Ressalte-se, além disso, que a cobrança tarifária é a principal e mais importante fonte de recursos para as operações e investimentos dos serviços de água e esgoto. Ela é estruturada com vistas a, no mesmo tempo, garantir um mínimo ingresso corrente para a Autarquia – configurado pelo instituto da “cobrança do mínimo” e que possui jurisprudência consolidada – além de desincentivar o consumo em excesso da água – traduzido pela cobrança escalonada, que atribui preços marginais crescentes em função do consumo.

Em suma, constata-se que, respeitados os limites de intermitência de fornecimento de água definidos na Lei federal nº 11.445/2007 (art. 40, inciso II e § 1º) e Resolução ARES-PCJ nº 50/2014 (arts. 104, 105, 106 e 107), a cobrança tarifária tal como estabelecida na Resolução nº 400/2021 desta Agência Reguladora, têm como objetivos a continuidade e eficiência da estrutura de operação dos serviços de captação, tratamento e abastecimento da água e tratamento e despejo adequado do esgoto.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sobre o Projeto de Lei ora analisado, a ARES-PCJ possui os seguintes entendimentos:

a) Pela existência de vício de iniciativa, passível de ser encarado como inconstitucionalidade formal do projeto de lei em questão;

b) Pela incidência no caso, das normas veiculadas por essa Agência Reguladora, diante da delegação da tutela regulatória do Município de Valinhos à ARES-PCJ;

c) Pela impossibilidade da veiculação do objeto pretendido no Projeto de Lei nº 191/2021, diante da necessidade, para as operações e investimentos dos serviços de água e esgoto, da estruturação tarifária na forma como estabelecida, tendo em vista que ela é estruturada com vistas a garantir um mínimo ingresso corrente para a Autarquia – configurado pelo instituto da “cobrança do mínimo” –, como meio de manter uma estrutura capaz de prestar os serviços de saneamento no Município de Valinhos.

No mais, aproveitamos a oportunidade para renovarmos nossas considerações de elevada estima e apreço.

Cordialmente,

DALTO FAVERO BROCHI
Diretor Geral da ARES-PCJ