

NOTA TÉCNICA CISAB REGULAÇÃO Nº 002/2021

Assunto: Análise de legalidade da aplicação da Lei Municipal nº 2.420 de 2021.

Interessado: Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Raul Soares - SAAE

1. INTRODUÇÃO

A gestão dos serviços de saneamento tem passado por transformações ao longo dos últimos anos, principalmente com a sanção da Lei Federal 14.026 de 2020, conhecida como novo Marco do Saneamento, que trouxe alterações importantes nas Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – Lei Federal 11.445 de 2007.

Dentre as diversas modificações advindas do novo marco do saneamento, as que mais se destacam levam em consideração a necessidade primordial da recuperação dos custos incorridos para a prestação dos serviços, através de mecanismo de cobrança que abranja todo o ambiente consumidor, com a devida diferenciação das unidades usuárias pela capacidade de pagamento, de modo que permita aos prestadores dos serviços condições econômico-financeiras para o alcance da meta principal: a universalização do acesso a água e esgoto tratados, bem como do adequado manejo dos resíduos sólidos.

Neste sentido, é importante uma análise profunda por parte dos gestores e legisladores sobre as diretrizes definidas pela Lei Federal 11.445 de 2007 recém reformada, principalmente no que tange as competências de atuação dos diversos atores envolvidos, no que abrange direitos e deveres, ambiente que envolve a titularidade dos serviços, a regulação e o mercado consumidor, de modo que decisões tomadas na esfera municipal não invadam competências definidas em lei, nem se coloquem em situação de inconstitucionalidade, que pode trazer insegurança jurídica ao município, com consequências processuais em defesa dos interesses dos usuários.

Nesse ambiente do conhecimento legal e regulatório, importante trazer a luz alguns pontos definidos pela Lei Federal 11.445 de 2007, com redação dada pela Lei Federal 14.026 de 2020, para fundamentar a questão aqui analisada.

Do ambiente legal da titularidade dos serviços:

Art. 8º Exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

§ 5º O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços,

independentemente da modalidade de sua prestação. [\(Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

Neste sentido, em atendimento ao disposto pela lei federal, o Município de Raul Soares ratificou o protocolo de intenções para adesão ao consórcio público do CISAB ZONA DA MATA, através da Lei Municipal nº 2.067/2008, além de ter celebrado convênio de regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, através do Termo de Convênio de Regulação nº 001/2016¹. Ou seja, o CISAB Regulação é a quem compete a regulação dos serviços de água e esgoto do município de Raul Soares.

Do âmbito de atuação da entidade reguladora:

Art. 23. A entidade reguladora, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

(...)

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

(...)

Em análise aos dispositivos expostos acima, é clara a competência do órgão regulador para a fixação de qualquer medida relativa à tarifação dos serviços de água e esgoto, bem como da concessão de subsídios tarifários, devendo emitir notas técnicas, estudos e resolução específica homologando qualquer atividade que impacte o ambiente tarifário. Medidas tomadas unilateralmente pelo município, seja através de lei ou decreto, sem a devida anuência da entidade reguladora, invade a competência regulatória, sendo claramente inconstitucional.

Já no aspecto da análise econômico-financeira, a Lei 11.445 de 2007, também com redação atualizada pela Lei Federal 14.026 de 2020, assim define:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos

¹ Disponível em www.cisab.com.br/regulacao/convenios-de-regulacao/

administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente; [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)

(...)

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

(...)

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

(...)

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. [\(Redação pela Lei nº 14.026, de 2020\)](#)
(grifo nosso)

Diante dos aspectos legais impostos pela legislação para o âmbito de atuação da regulação dos serviços, destaca-se que a cobrança pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devem respeitar algumas condições, dentre elas a inibição do consumo supérfluo, na busca pelo uso consciente do recurso essencial à vida humana, bem como na análise para a recuperação dos custos incorridos na prestação dos serviços, de modo que toda a população custeie, dentro da sua capacidade de pagamento, a utilização dos serviços.

Para tanto, o §2º do art. 29 é bastante claro quanto a possibilidade da concessão de quaisquer subsídios tarifários ou não tarifários, com restrição de sua prática apenas aos usuários que comprovadamente não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir os custos integrais dos serviços. Tal definição legal foi normatizada pelo órgão regulador do CISAB ZONA DA MATA, através da Resolução de Regulação nº 010 de 2021², que trata da adequação e aplicação da Tarifa Social pelos prestadores dos serviços.

² Resolução de Regulação nº 010 de 2021 – acessível em www.cisab.com.br/regulacao/resolucoes-de-regulacao/

2. DESENVOLVIMENTO

Do questionamento apresentado:

Foi encaminhado a este órgão regulador, pelo SAAE de Raul Soares, cópia da Lei Municipal nº 2.420 de 2021, sancionada em primeiro de setembro deste ano, que altera a Lei Municipal nº 2.406 de 2021 e dá outras providências. Em suma, trata-se de lei que institui o Programa de Horta Comunitária no município. A análise de leis não é competência deste órgão regulador, porém, chama a atenção o disposto no Art. 1º da referida lei, que dispõe:

Art 1º. O Art. 1º passa a vigorar com a seguinte redação:

(...)

§2º. Os imóveis utilizados no Programa Horta Comunitária de propriedade do Município de Raul Soares, do Estado de Minas Gérias e da União, bem como os imóveis de particulares, cujos os proprietários queiram participar do referido programa, terão isenção da tarifa de água e esgoto, mediante requerimento do interessado.

Em análise ao dispositivo estabelecido pela lei municipal em seu art. 1º, alguns aspectos trazem preocupação quanto a sua aplicabilidade em detrimento aos impactos que tal medida pode trazer aos demais usuários dos serviços de saneamento não abrangidos pela lei. Ademais, há clara ilegalidade da medida proposta pela lei, pois invade a competência regulatória.

Outrossim, o fato da lei municipal permitir isenção da cobrança das tarifas de água e esgoto ofende o §2º do art. 29 da Lei 11.445 de 2007, com redação dada pela Lei 14.026 de 2020, uma vez que a proposta do subsídio não guarda relação alguma com a capacidade de pagamento dos usuários, mas sim visa atender aos interesses de um programa municipal. A insistência pela promulgada lei em atender ao artigo questionado expõe o município à insegurança jurídica e força a atuação ilegítima e ilegal dos servidores públicos que atuam na gestão da autarquia municipal de água e esgoto.

Não cabe aqui adentrar aos benefícios sociais e econômicos decorrentes do programa estabelecido pela lei municipal, mas há de se considerar que o recurso da água é bem essencial à vida humana e que o abastecimento público deve ser sempre priorizado em virtude de qualquer outro atendimento. A proposta de isenção de cobrança de água, até mesmo para estabelecimentos particulares que adentrem ao programa, conforme previsto pelo §2º do art. 1º, gera um ambiente da possibilidade do consumo desregrado, pelo qual o usuário, ao saber da inexistência de cobrança, poderia usufruir do consumo de água sem qualquer controle ou consciência.

Cabe destacar aqui que um dos papéis da atuação regulatória é exatamente inibir o consumo supérfluo, conforme previsto no item IV do art. 29 da Lei Federal, exposto acima, em defesa da disponibilidade contínua e regular do recurso para o seu uso essencial, principalmente em épocas com grande escassez de chuvas e em iminência da necessidade de racionamento ao uso do recurso, como as que temos passado nos últimos anos.

Outro ponto a se destacar é que a Lei Municipal nº 2406 de 2021, que institui o Programa Horta Comunitária, não propõe regulamentação com critérios para a adesão e regras do programa. Ou seja, não há definição de características mínimas de participação e manutenção do programa, entendida a falta de razoabilidade e proporcionalidade suficientes para justificar medidas de participação e controle, de forma tal que deixa aparente que qualquer morador do município poderá cadastrar sua residência particular no programa e, em decorrência, ser beneficiado com a isenção da tarifa de água e esgoto.

Eis que surge então o questionamento: quais os limites do programa? Quem irá custear os serviços de abastecimento de água e esgoto dos participantes do programa? A resposta é clara: toda a população que não participa do referido programa. Tal medida proposta pela lei municipal, além de estimular o maior consumo de água através da isenção de cobrança e, por isso, estimular também a adesão da população, sem vias de regra, possivelmente resultará na necessidade de revisão das tarifas de água e esgoto do município, com possível elevação dos custos destas tarifas para os usuários que não participem do programa, bem como das demais categorias de usuários dos serviços, como as categorias comerciais e industriais, com claro viés de desproporcionalidade, uma vez que não pode o prestador dos serviços de saneamento arcar com os prejuízos das isenções, se colocando em risco de desequilíbrio econômico e descumprindo o art. 29 da Lei Federal.

Por outro lado, em contrapartida, há sim critérios regulatórios sobre a tarifação de água e esgoto que poderiam fazer parte do programa Horta Comunitária como incentivo a adesão dos municípios, como por exemplo a isenção da cobrança de esgoto, através da criação de uma categoria de consumo específica para o programa. Ou seja, os participantes do programa, atendidos os critérios estabelecidos pela regulação, teriam a isenção do pagamento da tarifa de esgotamento sanitário, uma vez sendo especificado o uso da água para a manutenção do objetivo do programa, a horta comunitária, que respalda a não geração de esgoto direto, o que justificaria a isenção.

3. PARECER CONCLUSIVO

Diante da situação apresentada, é evidente que o §2º do art.1º da Lei Municipal 2.420 de 2021 do Município de Raul Soares ofende dispositivos da Lei Federal 11.445 de 2007, com redação dada pela Lei 14.026 de 2020, uma vez que invade a competência regulatória para definições de medidas atinentes às dimensões técnicas, econômicas e sociais, bem como estabelece formato de subsídio tarifário não compreendido pela determinação do §2º do art. 29 da lei.

Por esta razão, concluo que há a necessidade de revogação do referido parágrafo do artigo da lei municipal pela sua clara inconstitucionalidade, o que coloca em insegurança jurídica o município e os gestores municipais que precisam cumprir as determinações legais impostas pela lei municipal.

Por outro lado, com vistas ao atendimento do Programa Horta Comunitária, sem prejuízo

para sua implantação e execução, este órgão de regulação recomenda que seja manifestado pelo município o interesse pelo estudo da possibilidade de isenção da cobrança da tarifa de esgoto para aqueles que queiram participar do programa. Neste caso, a entidade reguladora elaborará dispositivo regulatório com as condicionantes para a aplicação tarifária em conformidade com a legislação vigente, não havendo outro caminho.

Este é o parecer.

Viçosa, 28 de setembro de 2021.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Murilo Pizato Marques', is written over the typed name and title.

Murilo Pizato Marques
Superintendente de Regulação
CRA-MG 01-062986/D