

NOTA TÉCNICA CISAB REGULAÇÃO Nº 003/2021

Assunto: Análise de legalidade da aplicação da Lei Municipal nº 5.333 de 2021 do município de Carangola-MG

Interessado: Serviço Municipal de Saneamento Básico e Infraestrutura - SEMASA

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, em que trouxe alterações importantes nas Diretrizes Nacionais de Saneamento – 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 de sustentabilidade (Art 29 da Lei 11.445/2007) 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 de gestores, legisladores e juristas 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 pelas diretrizes nacionais, nem se coloquem em situação de inconstitucionalidade, o que pode acarretar em insegurança jurídica ao município, com consequências processuais em defesa dos interesses dos usuários e/ou prestadores dos serviços.

Nesse ambiente do conhecimento legal e regulatório, importante trazer a luz alguns aspectos 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 Carangola, Minas Gerais, ratificou o protocolo de intenções para adesão ao consórcio público do CISAB ZONA DA MATA, através da Lei Municipal nº 3.810 de 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 009 de 2017¹. Ou seja, o órgão regulador do CISAB ZONA DA MATA é a instituição quem compete legalmente a regulação dos serviços de água e esgoto do município de Carangola.

Uma vez delegada a competência da regulação dos serviços, conforme prevê o §5 do art. 8 da Lei 11.445/2007, cabe destacar o âmbito de atuação da entidade reguladora, algumas das diretrizes definidas pela lei do saneamento.

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 definição da competência do órgão regulador para a fixação de quaisquer medidas relativas à tarifação dos serviços de água e esgoto, bem como da concessão de subsídios tarifários e qualquer outra medida técnica que impacte a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, pela qual a entidade regulatória deverá emitir notas técnicas, estudos e resolução específica homologando a atividade que impacte o ambiente tarifário. Medidas tomadas unilateralmente pelo município, seja por lei ou decreto, sem a devida anuência da entidade reguladora, invade a competência regulatória, sendo claramente um ato inconstitucional.

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

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 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:

(...)

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 deve respeitar algumas condições, dentre elas 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, em modo de eficiência e com a devida consideração da modicidade tarifária.

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/

Dos aspectos técnicos para a manutenção da sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores dos serviços de saneamento, as diretrizes nacionais determinam em seus arts. 37 e 38:

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços. (grifo nosso)

Os artigos em questão tratam-se da regulamentação do mecanismo de controle das tarifas, através de análises periódicas (revisões tarifárias), para que se garanta as correções necessárias dos custos, bem como da avaliação da necessidade de investimentos para a manutenção do estado de sustentabilidade dos serviços, o que é realizado pelo órgão regulador do CISAB ZM através de Pareceres Técnicos emitidos por sua equipe de analistas econômicos e Superintendência de Regulação e do controle social, através de consulta pública com a exposição do Parecer Técnico para o recebimento de considerações e de audiência pública realizada no município alvo do estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

Do questionamento apresentado:

Foi encaminhado a este órgão regulador, pelo SEMASA do município de Carangola, cópia da Lei Municipal nº 5.333 de 2021, promulgada pela Câmara Municipal deste município, ao derrubar o veto do Prefeito Municipal, veto este dado pelo entendimento da procuradoria municipal da inconstitucionalidade da matéria pretendida pela lei, questão ignorada pela procuradoria da casa legislativa, uma vez sequer considerada a análise jurídica de sustentação à lei promulgada.

Da disposição legal da lei promulgada:

Art 1º. Fica proibido o aumento de tarifa de água e esgoto, em tempos de pandemia, no âmbito do Município de Carangola.

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 à garantia da sustentabilidade econômico-financeira do SEMASA, preconizada pelo art. 29 da Lei Federal 11.445 de 2007. Mesmo que entendida a questão pandêmica a qual passamos e a decorrente crise econômica que afeta de forma geral toda a população, não houve por parte do Governo Federal qualquer ação de flexibilização das diretrizes nacionais do saneamento que pudessem respaldar municípios e órgãos reguladores a medidas locais que extrapolem tais determinações legais.

Ao contrário, em meados de 2020, em plena pandemia, com o claro entendimento de que o assunto “saneamento” extrapola em termos de importância a própria pandemia, houve a sanção da Lei Federal 14.026, com alterações importantes e inclusões de novas redações às diretrizes nacionais de saneamento, reforçando ainda mais a responsabilidade dos gestores pela garantia do equilíbrio econômico-financeiro das estruturas de prestação dos serviços com vistas a universalização do saneamento, garantindo a qualidade, regularidade e continuidade dos serviços prestados.

De tal modo, os gestores públicos, condicionados a obrigação de exercerem suas atividades limitadas àquilo em que a lei permite, não podem, por livre e espontâneo interesse local, tomar medidas tantas que extrapolem conceitos técnicos e legais que objetivam a garantia do cumprimento integral das medidas exaradas pelo poder máximo, que é a Constituição Federal, pela qual aqui se aplica o inciso XX do art. 21:

Art. 21. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; (grifo nosso)

Nesta seara, atentos à competência do órgão regulador na sua responsabilidade pela manutenção da sustentabilidade econômico-financeira do prestador dos serviços de saneamento (art. 29), em atendimento também ao disposto nos arts. 37 e 38 da Lei 11.445 de 2007, o órgão regulador do CISAB ZM emitiu o Parecer Técnico nº 003/2021³, que se trata do estudo de sustentabilidade econômico-financeira do SEMASA de Carangola, com o objetivo da análise das condições financeiras do prestador perante seus custos operacionais e a necessidade de investimentos com vistas às metas estipuladas no Plano Municipal de Saneamento (PMSB) e das próprias metas estabelecidas nas diretrizes nacionais.

Tal estudo demonstra de forma técnica, que a ausência de reajustes e correções monetárias das tarifas de água e esgoto desde o ano de 2018, além da aplicação da redução percentual da tarifa de esgotamento sanitário (coleta e afastamento) de 50% para 30% do volume consumido de água no ano de 2019, trouxeram comprometimento evidente à capacidade de manutenção econômica das estruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do

³ Disponível em www.cisab.com.br/regulacao/parecer-tecnico-cisab-zona-da-mata/

município, com graves implicações na sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, no comprometimento do alcance das metas previstas no PMSB e na precarização geral das atividades, com decorrente prejuízo geral à população, de um serviço que é claramente essencial às condições de vida humana.

Diante o exposto, o Parecer Técnico emitido pelo CISAB-ZM foi favorável ao reajuste proposto, em sintonia com a evolução dos custos operacionais do prestador desde o ano de 2018, bem como da proposição do plano de investimentos em compatibilidade com o PMSB e com as diretrizes nacionais, o que culminou na emissão da Resolução de Regulação nº 012 de 13 de Julho de 2021⁴, que aprovou o reajuste tarifário baseado em análise estritamente técnica.

Em atenção aos impactos econômicos do reajuste tarifário para a população carangolense, atentos aos desdobramentos da crise econômica decorrentes da pandemia, que afetam principalmente a população em vulnerabilidade social, o órgão regulador determinou que o SEMASA aplique imediatamente a Tarifa Social que objetiva beneficiar mais de mil famílias do município, devidamente cadastradas no Cadastro Único do Governo Federal, com tarifas com até 90% de desconto, segundo critérios da Resolução de Regulação nº 010/2021, do órgão regulador.

3. PARECER CONCLUSIVO

Diante da situação apresentada, resta claro que os estudos que respaldaram o reajuste tarifário determinado pelo órgão regulador sobre as tarifas de água e esgoto do SEMASA do município de Carangola, foram estritamente técnicos e atendem de forma categórica e irrestrita toda a legislação vigente, garantindo ao prestador o cumprimento da sustentabilidade econômico-financeira de suas atividades, atentos à melhoria contínua das operações com vista ao atendimento da qualidade, regularidade e continuidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no município.

O alto percentual de reajuste aferido pelo atual estudo é decorrente da inexistência de uma política de preços tarifários que pudesse acompanhar anualmente as correções monetárias dos custos operacionais e revisões ordinárias periódicas, obrigando tecnicamente a se ajustar no atual estudo a defasagem dos valores, de forma a se cumprir a garantia da sustentabilidade dos serviços.

Neste sentido, o órgão regulador garantirá o acompanhamento integral das atividades, bem como das políticas tarifárias decorrentes de suas decisões para que não haja mais o descompasso entre os custos operacionais do prestador em relação aos preços de insumos e bens fornecidos pelo mercado.

⁴ Disponível em www.cisab.com.br/regulacao-cisab-zona-da-mata/resolucoes-de-regulacao-cisab-zona-da-mata/

Por outro lado, o reajuste proposto impacta sim a população economicamente ativa do município, mas não de uma forma desproporcional, uma vez que os valores tarifários deveriam ter sido reajustados ao longo do tempo, em detrimento da garantia por serviços de qualidade e com a continuidade esperada por todos, ainda mais se tratando de um recurso tão essencial. E ainda sim, a proposição do reajuste traz a justiça social em sua aplicação, ao olhar para a população em vulnerabilidade social do município e propor, ao invés do reajuste, descontos vultuosos que atendem a capacidade econômico-financeira destas famílias, em acordo com o §2º do art. 29 da Lei 11.445 de 2007, de forma clara demonstrada nas análises do Parecer Técnico nº 003/2021, página 38.

Por fim, conclui-se nesta Nota Técnica que a Lei Municipal 5.333/2021 promulgada pela Câmara Municipal de Carangola, deve ser analisada com critério pelos órgãos de controle, pois aparenta inconstitucionalidade, pela evidente invasão da competência regulatória no dimensionamento técnico das medidas relativas ao regime tarifário, invade definições claras das diretrizes nacionais do saneamento e por sua vez a própria Constituição Federal e, por fim, expõe o SEMASA na condição de precarização dos seus serviços pela falta de sustentabilidade econômico-financeira e coloca em risco o cumprimento de importantes investimentos em saneamento no município e o atendimento do PMSB e das diretrizes nacionais de saneamento, em relação as metas determinadas da universalização dos serviços.

Cabe o entendimento claro de que as diretrizes nacionais de saneamento trouxeram o caráter técnico como ferramenta única da decisão do regime tarifário e da gestão do saneamento nos municípios, uma vez que o caráter político, por muitos anos, impediu os avanços necessários para um saneamento universal, com qualidade, regularidade e continuidade a que toda a população brasileira tem direito.

Este é o parecer.

Viçosa, 04 de novembro de 2021.



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