

se o critério minimalista, aceitando, como preço contratual, o seu *valor inicial*.

— A adoção desse entendimento carrega as seguintes consequências:

a) — O capital mínimo exigido do licitante calcular-se-á sobre *esse valor inicial*.

b) — A caução será exigida também sobre o valor inicial, valendo, posteriormente, quando da *execução* contratual, a cláusula 10.^a, § 1.^o, de caráter corretivo.

c) — As multas obedecerão ao valor do contrato (inicial mais reajustamentos aplicados) no momento do fato (violação contratual ou legal) que as gerar, o que será mais justo que calculá-las sobre o valor do momento da *fixação* das penalidades.

— Quanto à definição da modalidade de licitação, o que importa, segundo o art. 21, do Decr.-Lei 2300/86, bem lembrado pelo Parecerista, é o *valor estimado de contratação*, mas deve ser entendida, essa estimativa, como *aquela que o Estado fez para convocar a licitação* e, portanto, no caso da concorrência, para que conste do edital. Essa estimativa, portanto, não se refere a do preço real de execução do contrato, mas o de sua celebração.

— Finalmente, as recentes medidas adotadas pelo Poder Público Federal, no contexto do Plano Verão, extinguindo a correção monetária oficial e alterando as próprias expectativas inflacionárias, não só apoiam como recomendam a interpretação, já que não se pode estimar, como valor do contrato, o inestimável.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa

VISTO

De acordo.
Ao Gabinete Civil.

Em 16 de fevereiro de 1989.

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

Tarifa pública de abastecimento de água e coleta de esgoto. "Plano Verão". Competência

Parecer n.º 28/89, de Maria Fernanda Valverde

CEDAE: reajuste tarifário dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto. "Plano Verão". Competência para essa fixação.

Senhor Procurador-Geral

Trata-se de minuta de decreto com vistas ao reajuste das tarifas de abastecimento de água e coleta de esgoto, cobradas pela CEDAE, dos usuários desses serviços.

No encaminhamento do expediente, o titular da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional — SEDUR justificou a necessidade da medida em razão da defasagem entre os custos da prestação dos serviços e o preço das tarifas cobradas, consequência do chamado "Plano Verão", que impôs o congelamento de todos os preços. Por outro lado, recente portaria do Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e do Ministro da Fazenda (Portaria n.º 05, de 20.07.89) revogou a anterior Portaria n.º 04, de 12.01.87, que transferiu aos Estados e Municípios a fixação de valores e a concessão de reajustes das tarifas estaduais e municipais para os serviços públicos de saneamento básico.

O fundamento dessas Portarias seria a Lei 6528, de 11 de maio de 1978, o Decreto n.º 82.587, de 6 de novembro de 1978, o Decreto n.º 91.245, de 15 de março de 1985 e o artigo 35, parágrafo 2.^o, do Decreto-Lei n.º 2284, de 10 de março de 1986.

Examinando-se essa legislação, constata-se tratar ela basicamente de um Plano Nacional de Saneamento Básico — PLANASA, ao qual aderiam os Estados, para fins de obtenção de financiamentos junto ao BNH, designando o Conselho Interministerial de Preços para aprovar os reajustes das tarifas (art. 3.^o da Lei n.º 6528/78).

Percebe-se, desde logo, que uma questão se impõe: investigar a subsistência dessa legislação à luz da nova ordem constitucional.

A Constituição Federal, em seu art. 21, inciso XX, comete à União competência para "*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*".

Cabe-lhe, pois, estabelecer as regras gerais que permitirão levar a termo o plano nacional do setor.

Harmônico com esse preceito, surge o do art. 23, inciso IX, que estatui ser de *competência comum* da união, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "*promover programas de construção de mo-*

radias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

E o art. 200, ao tratar do sistema único de saúde — a ser financiado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios — atribui-lhes competência para

“IV — participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

VI — fiscalizar e inspecionar (...) bebidas e água para consumo humano.

Segundo a Enciclopédia Saraiva de Direito, *saneamento básico* é expressão que

“designa todo assunto ou serviço relacionado ao abastecimento de água e à coleta e disposição de esgotos em certa comunidade.”

E acrescenta:

“O saneamento básico, no âmbito federal, inclui-se na área de competência do Ministério do Interior, e foi atribuída ao BNH a gestão do Sistema Financeiro do Saneamento e a supervisão do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)”

(vol. 67, p. 85).

Com efeito, o Decreto-Lei n.º 248, de 28 de fevereiro de 1967, instituiu a *Política Nacional de Saneamento Básico*, entendida como

“o conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários (art. 1.º).”

Para definir essas diretrizes, foi criado o Conselho Nacional de Saneamento Básico, com a atribuição precípua de elaborar o Plano Nacional de Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários (art. 5.º inc. I), bem como “fixar as condições gerais de aplicação dos recursos destinados a financiamento de obras, operação e manutenção de sistemas de abastecimento de água e esgotos sanitários” (art. 5.º, v).

A Lei n.º 6528, de 11 de maio de 1978, ao outorgar ao Executivo o poder para estabelecer as condições de operação dos serviços de saneamento básico integrados ao Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA), determinou que cabia ao Ministério do Interior firmar *normas gerais de tarifação* (art. 1.º, parágrafo único, inciso I).

O Regulamento dessa lei — Decreto n.º 82.587, de 6.11.78, descreveu como serviços de saneamento básico integrados ao PLANASA

“aqueles administrados e operados por companhias de saneamento básico, constituídas pelos Governos Estaduais que, em convênio com o Banco Nacional da Habitação, estabeleçam as condições de execução do Plano, nos respectivos Estados, observados os objetivos e metas fixados pelo Governo Federal” (art. 2.º).

Percebe-se que a vinculação do Estado ao PLANASA se efetuou através de convênio com o Banco Nacional da Habitação, subjacente, pois, a assistência financeira à execução dos programas estaduais.

Não poderia, todavia, a nosso ver, o Estado abrir mão de sua competência para fixar as tarifas de seus serviços públicos, por simples convênio. Não teria esse ato o condão de fazer aderir o Estado a normas que lhe contrariariam a autonomia.

A rigor, a legislação citada reflete um momento histórico em que a nossa federação se descaracterizou de tal modo, que a centralização do poder na União dava contornos de ficção ao nosso sistema federativo.

Se questionável já era a constitucionalidade da lei 6528/78 e seu regulamento (Decreto 82.587/78) à luz da Constituição de 1967, não paira qualquer dúvida em face do novo ordenamento constitucional.

Em termos de saneamento básico pode a União estabelecer *diretrizes* (art. 21, XX), cabendo aos Estados e Municípios legislarem no âmbito de seus interesses (art. 25, § 1.º e art. 30, V).

Sendo normas gerais, não podem extrapolar o limite de autonomia dos Estados. Essa, aliás, é a sobrecaracterística apontada por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO às normas gerais: o seu sentido limitativo. Transcreve-se a lição do Mestre:

“Na partilha onímoda de poderes realizada por uma ordem jurídica a partir de seu mais alto estatuto — a Constituição — o que se estabelece são *limites* para o exercício das diversas modalidades de que se reveste o poder no Estado contemporâneo: poder dos indivíduos (liberdades), dos grupos sociais secundários, das instituições, do Estado, dos seus respectivos órgãos (os “Poderes orgânicos”) etc; em síntese: *limites de poder*.”

Ora, a juridicidade é a qualidade própria do poder, resultante de sua atribuição. Se quisermos considerar a juridicidade do poder no Estado Brasileiro, devemos considerar tanto a *legitimidade* de sua origem política quanto a *legalidade* de seu assento positivo.

O poder tem dois elementos face a essa realidade político-jurídica: o elemento *possibilidade* e o elemento *limite*. Como expõe A. PAGLIETTI, esses dois elementos são necessários e incidíveis.

O poder não vai além de sua *possibilidade*, ou seja, a *capacidade de produzir efeitos*, e de seu *limite*, ou seja, o *âmbito de juridicidade desses efeitos* (ou possibilidade jurídica, se preferir); são dois diferentes parâmetros de “possibilidade” — do ser e do dever ser — que balizam todo o seu exercício.

O poder se autolimita, portanto, a partir do seu estatuto fundamental, a Constituição, em graus sucessivos, como na pirâmide Kelseniana: cada princípio, cada norma de cada *norma geral*, por conseguinte, representa um *limite*.”

“Competência Concorrente Limitada. O problema da conceituação das normas gerais”. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, n.º 100, out./dez. 1988, p. 151).

E oferece exemplos dessa limitação normativa, com base na Carta então vigente, que se encontram, todavia, na Constituição atual:

“Tome-se, como exemplo, um princípio qualquer, como o da temporariedade dos mandatos eletivos (Constituição, art. 10, VII, b); aí está um limite à eternização da representação política; outro exemplo, o da autonomia municipal (Constituição, art. 10, VII, e); impondo um limite de ação aos poderes federal e estadual; e ainda um outro, o da livre iniciativa (Constituição, art. 160, I): neste caso, um limite duplo, tanto em relação ao poder do Estado quanto ao dos particulares que possam impedir ou estorvar o poder individual de iniciativa.” (*idem*, p. 152).

Conclui o renomado jurista que a norma geral é nacional, principiológica e limitativa.

Nacional, porque tem por fim uniformizar o essencial à convivência federativa, sem tolher o específico, peculiar das unidades federadas.

Principiológica, porque tem por função “estabelecer *diretrizes* para obrigar o grau de decisão subsequente”, devendo ser observada “pelo legislador, na edição de norma legal derivada, como pelo aplicador, na ação do Estado ou dos indivíduos” (*idem*, p. 158).

Limitativa, porque, enquanto *princípio*, “a norma geral limita a União, o Estado e, eventualmente, o Município e o particular; enquanto *norma de aplicação*, limita os aplicadores, sejam quais forem” (*idem*, p. 159).

Em síntese, na edição de normas gerais, a União está circunscrita ao estabelecimento de *diretrizes nacionais* sobre assuntos constitucionalmente enumerados, que se destinam precipuamente aos legisladores estaduais, a quem cabe respeitá-las na elaboração das normas específicas e particularizantes.

Evidentemente que normas gerais não podem incluir a fixação da tarifa, cuja especificidade é notória, haja vista as diferenças regionais que afetam a prestação do serviço e, conseqüentemente, a composição do preço cobrado do usuário.

O art. 4.º da citada Lei 6528/78, aliás, coerentemente, deu a *diretriz* básica da fixação da tarifa:

“Art. 4.º — A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima.”

Não pode essa lei, contudo, ir além das *diretrizes* para a fixação das tarifas e posteriores reajustes, sob pena de ferir a *autonomia do*

Estado assegurada no art. 18 da Constituição Federal. Com efeito, uma das manifestações dessa autonomia é o poder de organizar e prestar os serviços públicos de sua competência, o que tem como corolário fixar-lhes o preço de custeio (art. 25 § 1.º, por contraposição aos artigos 21 e 30, V, todos da Constituição Federal).

A toda evidência, a Lei 6528/78 ultrapassou as simples *diretrizes*, para outorgar a um órgão federal uma competência que, constitucionalmente é estadual ou municipal, ou seja, do titular do serviço público.

Assim, afigura-se nos inconstitucional a fixação e reajuste de tarifas de serviço público estadual por um órgão federal, por não se amoldar tal competência no conceito de norma geral.

Para reforçar a tese defendida, há o art. 175 e seu parágrafo único da Constituição Federal. Com efeito, se, para empresas concessionárias e permissionárias de serviços, a *lei* (e só poderá ser a lei do poder concedente ou permitente) disporá, dentre outros aspectos, sobre a *política tarifária*, por mais relevante razão em se tratando de empresa criada pelo próprio Poder Público. Caber-lhe-á, então, a incumbência de estabelecer os preços e eventuais reajustes.

Assente essa premissa — cabe ao Estado fixar os preços para os serviços que presta — enfrentemos o problema do congelamento das tarifas imposto pela Lei 7730, de 31 de janeiro de 1989.

O artigo 8.º dessa lei (originada da Medida Provisória n.º 32/89) determinou:

“Ficam congelados, por prazo indeterminado, todos os preços, inclusive os referentes a mercadorias, prestação de serviços e tarifas, nos níveis dos preços já autorizados pelos órgãos oficiais competentes ou dos preços efetivamente praticados no dia 14 de janeiro de 1989”.

O § 1.º desse artigo equipara o *congelamento*, para todos os efeitos, ao *tabelamento oficial*.

HELLY LOPES MEIRELLES, tratando de intervenção no domínio econômico, esclarece:

“Na ordem econômica, o Estado intervém para coibir os excessos da iniciativa privada e evitar que desatenda às suas finalidades ou para realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, fazendo-o através da *repressão ao abuso econômico, do controle dos preços e do tabelamento de preços*.”

(*Direito Administrativo Brasileiro*. S.P., Revista dos Tribunais, 1977, p. 542).

Na atual Constituição, tal intervenção está prevista no art. 173, § 4.º, *verbis*:

“A lei reprimirá o *abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros*”.

Esse dispositivo já estava contemplado na Carta de 1967, especificamente o art. 160, V.

Em nosso entender, o que justifica restrição à iniciativa privada é o *abuso* do poder econômico, que, constatado, ensejará medidas corretivas para o setor.

Para cumprir a determinação constitucional de repressão ao abuso do poder econômico, há a Lei 4137, de 10. 9. 62, regulamentada pelo Decreto n.º 52.025, de 20.5.63, que indicou as modalidades mais expressivas a serem combatidas: a dominação dos mercados ou a eliminação parcial ou total da concorrência; a elevação dos preços sem justa causa, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sem aumentar a produção; a provocação de condições monopolísticas com o fim de promover a elevação temporária dos preços; a formação de grupo econômico em detrimento da livre deliberação dos compradores ou dos vendedores; o exercício da concorrência desleal. Enfim, há um elenco de hipóteses que, verificadas na prática, configuram um comportamento nocivo para a economia nacional, justificando medidas de defesa não só do consumidor, mas, sobretudo, de um dos fundamentos da própria ordem econômica, qual seja, a livre iniciativa (art. 170 e incisos IV e V da C.F.).

É certo que não há, na Constituição atual, a expressa referência à intervenção no domínio econômico quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido eficazmente no regime de competição.

Tal omissão importaria, à luz dos princípios norteadores da ação do Estado na ordem econômica, na impossibilidade de uma intervenção genérica e irrestrita, como a lecionam DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO e NEY PRADO:

“Entre um sistema real, que se apresente distorcido e insuportavelmente injusto, e um sistema ideal, utópico e irrealizável, deve-se buscar a construção de um *sistema de compromisso flexível*, que corrija as disfunções mais graves sem impedir o paulatino e espontâneo aperfeiçoamento organizacional.

Esse sistema possível, simultaneamente oposto ao real e ao ideal e, ao mesmo tempo, conciliador de ambos, deverá estar informado por uma sábia combinação de princípios de ordem espontâneos e de princípios de ordem introduzidos pela ação do Estado (...)

Os princípios espontâneos, como a liberdade de iniciativa, a competição, a propriedade privada, não resultam do reconhecimento constitucional para existirem e se imporem naturalmente à sociedade. Distintamente, os princípios corretivos, reitores da ação estatal, necessitam ser expressamente previstos para que sejam obrigatórios. (...)

Em conseqüência, os princípios e normas que defluem da ordem espontânea interpretam-se ampliativamente, enquanto os princípios e normas que defluem de ordem corretiva imposta interpretam-se restritivamente.”

(“Uma Análise Sistêmica do Conceito de Ordem Econômica e Social”, in *Revista de Informação Legislativa*, n.º 96, out/dez. 1987, p. 130).

E concluem:

“São os princípios corretivos os que devem ter assento expresso, claro e bem definido nas Constituições democráticas, pois são eles, simultaneamente, que outorgam e limitam o poder do Estado. A correção coacta da ordem espontânea só pode ser feita pelo Estado *vinculadamente* a esses princípios: na oportunidade, na forma, com o conteúdo previsto e, sobretudo, para os estritos fins para os quais foram introduzidos na regra de competência.”

(*idem*, p 131).

Assim, na esteira desses ensinamentos, não haveria mais espaço para o congelamento indiscriminado de preços. Esse, aliás, é o pensamento do grande jurista MIGUEL REALE, manifestado em recente parecer emitido para a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, quando afirmou a *inconstitucionalidade* de toda a legislação que instaurou o chamado Plano Verão, “com abusivo e inútil congelamento geral de preços”. Transcrevem-se as palavras do renomado pensador:

“Devemos, pois concluir que, segundo a Carta de 1988, não é o Estado que, mesmo por lei, determina o que os agentes econômicos privados *devem normalmente fazer*, porquanto somente lhe cabe, *sempre mediante prévia autorização legislativa*:

a) *explorar diretamente a atividade econômica*, tão-somente “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (Art. 173, *caput*);

b) *reprimir “o abuso do poder econômico* que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (Art. 173, § 4.º);

c) *estabelecer a responsabilidade das empresas* e de seus dirigentes nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular (Art. 173, § 5.º);

d) atuar como “agente normativo e regulador da atividade econômica”, exercendo, “na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, *sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*” (Art. 174).

e) estabelecer “*as diretrizes e bases*” (sic) do planejamento do desenvolvimento equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Art. 174, § 1.º).

À vista de tais imperativos, não vejo como se possa asseverar que o Estado ainda continua com a *função ampla e normal de dirigir a economia nacional*, e, ainda mais, com o *poder ilimitado de congelar e fixar preços*, como se ainda vivêssemos sob o domínio da Carta de 1969."

Reconhecemos que o tema é polêmico e desafia a argúcia e sensibilidade dos intérpretes.

Mas ainda que superada seja a inconstitucionalidade do congelamento, resta considerar-lhe o âmbito de abrangência, em face da conhecida dicotomia entre preço privado e preço público.

Tenhamos, para tanto, em mente que a lei que impôs o congelamento equiparou-o, para todos os efeitos, ao *tabelamento de preços* (Art. 8.º, parágrafo único, da Lei 7.730, de 31.01.89).

Discorrendo sobre esse meio de intervenção — tabelamento de preços — HELY LOPES MEIRELLES parte da distinção entre *preço privado* e *preço público*, esclarecendo que este último, diferentemente daquele, é fixado unilateralmente pela Administração, sem levar em conta qualquer variação da oferta e da procura.

Diz o grande administrativista:

"... os preços públicos são as tarifas, fixadas exclusivamente pelo Poder Público para os bens e serviços próprios ou delegados." (*Direito Administrativo Brasileiro*, S. P., Revista dos Tribunais, 1977, p. 597).

E conclui:

"A intervenção no domínio econômico incide somente sobre a livre empresa, e, portanto, o tabelamento de preços (a) que a legislação federal se refere (Lei Delegada 4, de 26.9.1962, art. 6.º) só poderá ser o dos *preços privados*, isto é, daqueles que se formam no mercado, ante a lei da oferta e da procura, sem qualquer participação do Poder Público (*ob. cit.*, p. 597).

Parece-nos que a tese do grande administrativista se arrima na presença do Poder Público na fixação do preço, o que levaria à presunção da prevalência do interesse público na composição do custo, com uma eventual perspectiva mínima de lucro para reinvestimento no próprio setor. Em assim sendo, na hipótese de aumento dos insumos básicos necessários à prestação do serviço, não havendo margem de lucro, que comporte a absorção desse acréscimo de custos, justifica-se o reajustamento do preço público, não obstante o regime de congelamento.

No que tange aos Estados e Municípios esta linha de argumentação interessa, na medida em que foram eles surpreendidos com a Medida Provisória que instituiu o congelamento, quando a União, à véspera de editá-la, tratou de reajustar os seus preços, inclusive os do setor de petróleo e tarifas de energia elétrica. Não se revela razoável que os Estados que porventura já estivessem com suas tarifas defasadas tivessem de suportar um prejuízo comprometedor da própria qualida-

de do serviço, podendo até inviabilizar o princípio da continuidade do serviço público.

A lição de HELY LOPES MEIRELLES a respeito do tabelamento de preços encontrou ressonância na Comissão de Controle do Programa de Estabilização Econômica do Ministério da Fazenda. Na verdade, em resposta a consulta formulada pelo Estado do Rio de Janeiro sobre o reajuste das tarifas de transporte coletivo rodoviário intermunicipal, a referida Comissão assim se manifestou:

"Tendo em vista o disposto no § 1.º do art. 25 da Constituição, o reajuste das tarifas das concessionárias de transporte coletivo intermunicipal insere-se na esfera de competência desse Estado, em contraposição às competências da União e dos municípios previstas, respectivamente, na alínea "e" do inciso XII do art. 21 e no inciso V do art. 30 do citado texto constitucional. (...)

Nessas condições, face ao entendimento ora expressado, não cabe ao Governo Federal, em atenção ao princípio federativo inserto na Carta Constitucional em vigor, qualquer atitude, senão a de acatamento à decisão, que vier a ser adotada." (Telex/GMF/NR/1256 de 4.4.89).

Parece-nos, portanto, que a União, através do órgão criado para garantir a eficiente execução das disposições da Lei 7730/89, manifestou seu entendimento de não-incidência do congelamento sobre as tarifas estaduais e municipais. Em outras palavras: as tarifas referidas no art. 8.º da Lei 7730/89 seriam apenas as federais, cujo reajuste se dera no limiar do Plano Verão.

A não ser assim, como se entender a posição do órgão federal quanto às tarifas de serviço de transporte?

Essas considerações, todavia, perdem importância, em face das recentes medidas de descongelamento, dentre as quais a expressa na Portaria n.º 125, de 31 de maio de 1989, que liberou o preço de serviços ou fornecimentos relativos a contratos a que alude o art. 11 da Lei 7730/89: aqueles cujo objeto seja a venda de bens para entrega futura; os de *prestação de serviços contínuos* ou futuros; e os referentes as obras.

Parece-me, em síntese, Senhor Procurador-Geral, que o Estado é livre para fixar as suas tarifas de abastecimento de água e coleta de esgoto, bem como para reajustá-las, através de ato do Poder Executivo, passível de delegação (Const. Est. art. 70, XIX).

Submeto, no entanto, à superior consideração de V.Exa. que, certamente, melhor dirá.

Maria Fernanda Valverde
Procuradora do Estado

VISTO

De acordo.

Encaminhe-se ao Gabinete Civil com vistas à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional.

Em 09 de junho de 1989

José Eduardo Santos Neves
Procurador-Geral do Estado

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

OFÍCIO SEDUR/S N.º 492/89

Senhor Procurador-Geral,

A Companhia Estadual de Águas e Esgotos — CEDAE, a partir de abril de 1987, deu início a um processo de recuperação operacional, através da busca de sua viabilidade econômico-financeira.

Esse processo veio a ser interrompido com o advento do Plano Verão. As tarifas ficaram congeladas, enquanto as despesas sofreram diversos acréscimos, acarretando uma perda de substância na relação Receita operacional/Custo de serviço.

Assinale-se que o aumento de custos decorreu sobretudo de atos do príncipe, do que dá uma idéia a relação abaixo:

— Acréscimos na folha de pagamento de pessoal de 6,12% e 9,15%, respectivamente, em decorrência da Lei n.º 7737, de 28/02/89 (art. 1.º, parágrafo único) e Medida Provisória n.º 48, de 19/04/89 (art. 1.º e 2.º, §§ 1.º e 2.º);

— Reajustes de preços de obras, serviços ou fornecimentos, da ordem de 30% determinados pela Portaria n.º 87 do Ministro da Fazenda (art. 1.º e art. 2.º, §§ 1.º e 2.º);

— Atualização monetária das prestações dos contratos de financiamento para a execução de obras de saneamento celebrados com a Caixa Econômica Federal, com base nos mesmos índices utilizados para a atualização dos depósitos da poupança, de acordo com o estipulado na Medida Provisória n.º 38, de 03/02/89 (art. 6.º, II). Em consequência, apesar de congeladas as prestações, o saldo devedor já se expandiu em 117% e na medida em que houver descongelamento de preços, haverá um aumento dos valores das prestações acompanhando essa expansão;

— Elevação das tarifas de energia elétrica de 17% (ICMS) a partir de 1.º/03/89 e de 17,94% a partir do mês de maio do corrente ano;

— Aumento dos preços de combustível em 17,5% no período compreendido entre fevereiro a maio de 1989.

É assim manifesta a inadiável necessidade de adequação da receita operacional da CEDAE à realidade dos custos dos seus serviços, o que só poderá ocorrer com um reajuste tarifário.

Por essa razão, vimos à presença de V. Exa. solicitando o exame da matéria, à luz das disposições constitucionais vigentes.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 23, IX estabelece a competência comum da União, dos Estados e dos Municípios na promoção da melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, bem como para legislar concorrentemente (art. 24, V) sobre produção e consumo.

Por outro lado, a Carta Magna, no art. 175 e seu parágrafo único, atribui ao Poder Público a incumbência de prestação dos serviços públicos, mandando que a lei venha a dispor sobre o regime das empresas concessionárias, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manter serviço adequado. Ante a inexistência de lei nova, parece estar vigorando o disposto no art. 167, inciso II da Constituição de 1967, que assegura o estabelecimento de tarifas que permitam às concessionárias a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Ante o exposto, encaminho para o exame da Douta Procuradoria Geral a minuta anexa de decreto elaborada pela CEDAE que, se merecer a aprovação de V. Exa., será submetida à apreciação do Exmo. Sr. Governador.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e consideração.

Haroldo Mattos de Lemos
Secretário

MINUTA DE DECRETO

— Considerando a elevação ocorrida no custo dos insumos vinculados aos serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos;

— Considerando o elevado caráter social dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cuja qualidade dos serviços não pode ser adequada a níveis que comprometam a saúde da população usuária;

— Considerando a necessidade urgente e inadiável de adequar a receita operacional da CEDAE, à realidade dos custos dos seus serviços;

— Considerando que a Constituição Federal em vigor não considera como de competência privativa da União a administração de preços e tarifas, a não ser em relação aos serviços que ela própria enuncia, cabendo aos Estados, concorrentemente com a União, legislar so-

bre a produção e consumo, conforme se verifica do artigo 24 inciso V e também com base no artigo 30 inciso V da mesma Constituição;

E considerando, ainda, que nos casos de competência concorrente nada impede que os Estados legislem em caráter suplementar, mesmo quando já existe legislação estabelecendo normas gerais sobre a matéria;

E finalmente, considerando que é de competência comum da União e dos Estados promover programas de melhoria das condições de saneamento básico, cuja viabilização não será possível sem a prática da realidade tarifária.

DECRETA

Art. 1.º — A COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS, CEDAE, fica autorizada a aplicar um reajuste médio limitado a 48% (quarenta e oito por cento) sobre as tarifas em vigor, com validade nas contas emitidas a partir de junho de 1989.

Art. 2.º — A COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS, CEDAE, no exercício de suas atribuições, baixará as instruções necessárias ao cumprimento deste decreto.

Art. 3.º — este decreto entrará em vigor a partir desta data, revogadas as disposições em contrário.

Administração Financeira. Entidades de Administração Indireta. Controle

Parecer n.º 14/89, de Amílcar Motta

EMPRESA PÚBLICA. Submissão das entidades da administração indireta às normas de controle relacionadas com a administração financeira (Const. Fed. de 1988, art. 70; Lei Est. n.º 287/79, art. 8.º, II, 250, 259 e 261).

Senhor Procurador-Geral:

A Assessoria Jurídica da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro — EMOP sustenta que, à vista do fato da entidade ostentar personalidade jurídica de direito privado e considerando, ainda, a circunstância de se dedicar à exploração de atividade eminentemente econômica, encontra-se submetida ao "regime jurídico das empresas privadas" (Const. Fed. de 1988, art. 173, § 1.º), motivos pelos quais estaria situada fora do campo de incidência da Lei Federal n.º 4.320, de 1964, em decorrência da incompatibilidade existente entre as técnicas que regem a contabilidade pública, de um lado, e as normas e os padrões inerentes à atividade privada empresarial, de outro.

Partindo dessa premissa básica, o órgão jurídico setorial chega à conclusão de que é lícito à EMOP utilizar-se dos saldos dos empenhos emitidos ao longo do exercício de 1987, com o fito de garantir a continuidade e a execução das obras ou dos serviços para os quais foram eles expedidos (fls. 23/26 do processo).

Sucedendo que este não é exatamente o ponto de vista da Auditoria da EMOP.

O órgão de controle entende inexistir a alegada incompatibilidade entre o Plano de Contas da entidade e as regras contábeis fixadas tanto na citada Lei n.º 4.320, de 1964, como, de resto, na própria Lei Federal n.º 6.404, de 1976, fazendo com que, a seu ver e sob o prisma estritamente técnico, incorra impedimento a que as notas de compromisso correspondentes aos saldos remanescentes do exercício de 1987 sejam canceladas e substituídas, enfim, por instrumentos adequados (fls. 29/32).

Cumprido assinalar que essas divergências de opinião não estão restritas ao âmbito, apenas, do presente processo: as cópias anexadas às fls. 14/22 evidenciam que tal embate de idéias igualmente floresceu, senão até mesmo ainda floresce, em outros processos afins a este.

É de se notar, por outro lado, que as discrepâncias são apenas parciais, já que há, pelo menos em relação a determinados princípios e a certas fundamentações básicas, concordância de ponto de vista, conquanto ambos os órgãos acabem se distanciando, de qualquer modo, em suas respectivas ilações finais.