# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo — Parecer Contrário

## COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

**REFERÊNCIA:**
**PARECER Nº** 242

**PROJETO DECRETO LEGISLATIVO Nº 21/18** – LINCOLN FERNANDES E OUTROS – SUSTA OS EFEITOS DO DECRETO Nº 132, DE 03 DE MAIO DE 2018, DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, CONFORME ESPECIFICA.

Este Projeto de Decreto Legislativo, da lavra dos nobres Vereadores Lincoln Fernandes, Jean Corauci e Alessandro Maraca, tem por objetivo sustar os efeitos do Decreto nº 132, de 03 de maio de 2018, do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Foi protocolizado na Edilidade, autuado, lido pelo 1º Secretário da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 21/06/2018 (155ª Sessão) e numerado PDL nº 21/2018 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 22/06/2018 foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Na mesma data os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a relatoria no dia 25/06/2018.

Inexiste nesta Casa projeto: (a) idêntico ou similar tramitando, (b) semelhante considerado inconstitucional pelo Plenário ou (c) igual aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa (houve pedido de arquivamento de projeção idêntica, que não repercute nesta), inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Vigem os prazos decendiais à: (a) apresentação de emendas e subemendas à projeção (*caput*, do art. 129, do RICMRP)[1] e (b) prolação de parecer pela CCJR (art. 64, do RICMRP).

A matéria tramita em regime ordinário.

O projeto, acompanhado de justificativa, conta com 02 (dois) artigos, encerrando em si 11 (onze) laudas e o seguinte conteúdo:

---

[1] Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.
Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.

- Sustam os efeitos do Decreto nº 132, de 03 de maio de 2018, do Chefe do Poder Executivo Municipal;

- Estipulam que o Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário.

Encartou-se aos autos tabelas tarifárias.

Há decisão judicial que configura incidente processual-legislativo à matéria.

Em escorço, o necessário.

Passe-se à análise constitucional, legal, regimental e redacional da matéria, a qual não se emoldura em nenhuma das hipóteses de necessidade de parecer sobre o mérito ou providências outras (antecessoras a atinente votação plenária), dispostas tanto no § 3º, do art. 72 (afetas à CCJR) quanto no artigo 73 e subsequentes (demais comissões permanentes), todos do RICMRP.

## I – ANÁLISE VERTICAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

1. No tocante à constitucionalidade formal orgânica, a presente propositura se enfeixa ao átrio do inc. I e V do art. 30, da Constituição da República, sendo interesse local legislar sobre a prestação de serviços públicos de nossa cidade:

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> (...)
> V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

2. Inconfundível, ademais, com os interesses regional ou nacional, por versarem sobre pedra angular Ribeirão-pretana, a regulação tarifária do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto – DAERP.

3. Assim sendo, o objeto dos presentes projeto está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo a esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra "a", do art. 8º, da LOM:

> *"Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra "b" deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*
> *a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;"*

## II – ANÁLISE HORIZONTAL: COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA LEGISLAR – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

4. A iniciativa desta projeção é de competência Legislativa de Vereador(a), pois compete à Edilidade sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem o Poder Regulamentar, nos termos do art. 20, inciso IX, da Constituição do Estado de São Paulo e do inciso VIII, do art. 113, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (RICMRP, Resolução nº 174/2015).

5. Dessarte, é possível a intervenção do Legislativo no ato do Executivo desde que a sustação ao regulamento, este por se mostrar exorbitante, seja de rigor, mas pertine à Edilidade, ao seu turno e por óbvio, não se extrapolar em sua providência sustadora.

6. A Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece critérios para a fixação das matrizes tarifárias e, em seu art. 29, inc. I, define que os de abastecimento de água e tratamento de esgoto dar-se-ão preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente.

7. Citada normativa Federal determina, ainda, em seu art. 39: *in verbis*

> *Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.*
> *Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.*

8. Outrossim, para a intelecção da matéria, há de se divisar os regulamentos em:

8.1 Jurídicos: às relações de supremacia geral (Administração Estado, voltada a qualquer cidadão, como o poder de polícia, matéria tributária, etc.)

8.2 Normativos: de cunho orgânico ou aos administrados, referindo-se à relação de supremacia especial (prestação de serviço militar, realização de tarefa pública, etc).

8.3 Executivos: aqueles que detalham e desenvolvem a aplicabilidade das leis, sempre que estas tragam apenas princípios básicos e genéricos.

9. Ainda sobre o tema, há limites formais ao poder regulamentar, a saber:

9.1 A competência de quem edita o regulamento;

9.2 A hierarquia normativa.

10. Conforme orienta a doutrina abalizada de VICENTE RÁO (O Direito e a Vida dos Direitos', v. 1, RT, 3ª edição, p.273):

> *Ao exercer a função de regulamentar, não deve pois, o Executivo criar direitos ou obrigações novas, que a lei não criou; ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações constantes da lei; ordenar ou proibir o que a lei não ordena ou não proíbe, facultar ou vedar de modo diverso do estabelecido em lei, extinguir ou anular direitos ou obrigações que a lei conferiu, criar princípios novos, diversos, alterar a forma que, segundo a lei, deve revestir um ato, atingir, atingindo por qualquer modo, o espírito da lei.*

11. Havendo esse substrato legislatório e doutrinário, presumir-se-ia, *in casu*, tratar-se de regulamento (decreto regulamentar) expedido para a 'fiel observância das leis' (conforme define Seabra Fagundes), jungido à inegável competência do Chefe do Executivo Municipal, ou seja, regulamento executivo típico, expedido, ademais, por observância à decisão judicial em Ação Popular, processo nº 1007584-14.2018.8.26.0506, em trâmite no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: *in litteris*

> *Nesse contexto, reputo haver probabilidade do direito alegado e risco de dano. Presentes, pois, os requisitos autorizadores do art.300, CPC, cc §4° do art. 5° e art.2º, parágrafo único, "b" ambos da Lei 4.717/65, revejo a decisão de fls.96/98, para DEFERIR a tutela de urgência para o fim de suspender a aplicação do Decreto 18/2018, até que seja editada e publicada a Matriz Tarifária (prevista nos artigos 11, 12, 29, 162, 180, 181 e 182 do Decreto 18/2018).Com base no poder geral de cautela (art. 22 da Lei n° 4.717/65 cc art.8º, art.297 ambos do Código de Processo Civil), com vistas a coibir eventuais prejuízos financeiros à autarquia e também aos consumidores do serviço, já que a- ação popular é a ação constitucional contra ato lesivo ao patrimônio estatal e/ou ao patrimônio público-coletivo da sociedade, DETERMINO ao DAERP que no prazo de 24h00 adote as providências administrativas normativas para regulamentar, adequadamente, os serviços e os correspondentes preços.*

12. Nessa esteira, há arcabouço normativo autorizador da regulamentação da matéria por Decreto do Executivo símile ao em crivo:

12.1 Primeiro. A Constituição da República;

12.2 Segundo. O artigo 159 da Constituição Paulista.

12.3 **Terceiro. A LEI FEDERAL Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007**, de importância nevrálgica ao caso em tela, já que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico;

12.4 Quarto. A LEI FEDERAL Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995 (embora não se trate de concessão ou permissão);

12.5 **Quinto. A Lei Orgânica do Município, em seu inc. III, do art. 39**;

12.6 Sexto. A Lei Municipal nº 2.236, de 07 de julho de 1.969 - artigo 3º - letra "a", que cria o DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO – DAERP;

12.7 **Sétimo. Em vários dispositivos da Lei Municipal nº 4935, de 26 de novembro de 1986, que DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO E COMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE ÁGUA E ESGOTOS DE RIBEIRÃO PRETO - DAERP - E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**;

12.8 Oitavo. O Decreto Municipal nº 18, de 19 de janeiro de 2018, em especial o seu art. 146.

13. Contudo, adotamos como tese norteadora a esta análise, a posição firme e remansada, com profunda ressonância na doutrina, na legislação e na jurisprudência, que as cobranças pelos serviços de fornecimento de água e o tratamento de esgoto têm natureza jurídica de tarifa e por esse mecanismo podem ser instituídos, majorados ou minorados, não se sujeitando ao regime da estrita legalidade.

14. Nessa esteira, o Excelso Pretório e o Superior Tribunal de Justiça se posicionam, este com decisão abaixo colacionada:

> 'RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO. NATUREZA DE TARIFA. ACOMPANHAMENTO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA NO STF. NÃO-SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. De início, o Superior Tribunal de Justiça consagrou entendimento no sentido de que a cobrança efetuada pelas concessionárias de serviço público de água e esgoto possuía natureza tributária, consistindo em taxa, "submetendo-se, portanto, ao regime jurídico tributário, especialmente no que diz com a observância do princípio da legalidade — sempre que seja

de utilização compulsória, independentemente de ser executado diretamente pelo Poder Público ou por empresa concessionária" (REsp 782.270/MS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 7.11.2005). 2. Todavia, a fim de acompanhar a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, esta Corte revisou a referida orientação, consignando, posteriormente, que a remuneração paga pelos serviços de água e esgoto não possui natureza jurídica tributária, mas constitui-se, sim, em tarifa, de maneira que não se sujeita ao regime da estrita legalidade. 3. Recurso especial provido. (REsp 909.894/SE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2008, DJe 18/06/2008, grifei)'

15. Logo, inexiste óbice para a criação de tarifas por meio de Decreto do Executivo, por não se aplicar à instituição ou majoração dos serviços em avaliação o regime tributário previsto no CTN (REsp 796748 / MS, RECURSO ESPECIAL 2005/0186806-7, Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122), Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 19/06/2007. Data da Publicação/Fonte: DJ 09.08.2007 p. 316 LEXSTJ vol. 217 p. 173): *in litteris*

*PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. TARIFA DE ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL. LEGALIDADE.*

*1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de esgotamento sanitário, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, à qual devem ser aplicadas as regras de direito privado. (Precedentes do STF e do STJ: RE 471119 / SC , Relatora: Min. Ellen Gracie, DJ 24/02/2006; RE-ED 447536 / SC, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ 26-08-2005; REsp 740967 / RS , 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 28/04/2006; REsp 834799 / SE, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 02/10/2006 REsp 149654 / SP , 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 17/10/2005). 2. Consectariamente, aos débitos decorrentes da prestação do serviço de saneamento básico e esgoto não pode ser aplicado o regime tributário previsto nas disposições do CTN, porquanto este apenas se aplica a dívidas tributárias, exatamente por força do conceito de tributo previsto no art. 3º do CTN. Por isso que nenhum óbice há à instituição da tarifa de esgoto por meio de Decreto, posto não depender da edição de lei específica para sua instituição ou majoração, encontrando-se o regime de cobrança pelo uso do referido serviço em perfeita consonância com o ordenamento jurídico atual. 3. Recurso Especial provido.* (grifamos).

16. Sobre a natureza de tarifa, calha colacionar julgados assazes esclarecedores, do Supremo Tribunal Federal: *in verbis*

"ÁGUA E ESGOTO – TARIFA VERSUS TAXA. A jurisprudência do Supremo é no sentido de haver, relativamente ao fornecimento de água e tratamento de esgoto, o envolvimento de tarifa e não de

taxa. AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – MULTA. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil" (AI nº 753.964/RJ-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 30/10/13 – grifei).

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS À DECISÃO DO RELATOR: CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO: TAXA DE ESGOTO SANITÁRIO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO POR CONCESSIONÁRIA. NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO. I. - Embargos de declaração opostos à decisão singular do Relator. Conversão dos embargos em agravo regimental. II. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se trata de tributo, mas de preço público, a cobrança a título de água e esgoto. Precedentes. III. - Embargos de declaração convertidos em agravo regimental. Não-provimento deste" (RE nº 447.536/SC-ED, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 26/8/05 – grifei).

17. O E. Tribunal de Justiça Bandeirante já enfrentou a polêmica, expurgando qualquer ressaibo de dúvida no tocante a instituição tarifária de prestação de serviços por meio de Decreto:

"Prestação de serviços. Fornecimento de água e coleta de esgoto. Ação declaratória de inexigibilidade de débito c.c. pedido de antecipação de tutela. Autor que pleiteia repetição de indébito, voltando-se contra decretos municipais que elevaram as tarifas e criaram um fundo de saneamento. Serviço comutativo cuja contraprestação possui natureza jurídica de preço público. Validade da fixação tarifária por decreto. Precedentes desta Câmara. Sentença reformada. Recurso provido" (Apelação nº 0075443.79.2008.8.26.0000, Mirassol, 32ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. Rocha de Souza, julgada em 19.4.2012).

"Prestação de serviços. Ação declaratória de inexigibilidade de débito com pedido de tutela antecipada. Autor que postula repetição de indébito atacando decretos que elevaram as tarifas de fornecimento e criação de fundo de saneamento. Decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça em Dúvida de Competência, reconhecendo a atribuição da Câmara suscitante. Serviço comutativo cuja contraprestação possui natureza jurídica de preço público. Validade da fixação tarifária por decreto. Recurso provido, para decretar a improcedência da ação ajuizada pelo autor." (Apelação nº 992.09.047639-4, 32ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Ruy Coppola, julgada em 02.09.2010).

"PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS FORNECIMENTO DE ÁGUA E TRATAMENTO DE ESGOTO - Questionamento sobre o valor faturado - Nova disciplina tarifária decorrente da inclusão do serviço de tratamento de esgoto - Abusividade não reconhecida - Possibilidade

> de reestruturação tarifária por meio de decreto municipal - Precedentes desta corte -Possibilidade de suspensão de serviços de utilidade pública em caso de débitos recentes, desde que precedida a medida de aviso prévio - Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. - Recurso da ré provido, desprovido o interposto pela autora" (Apelação Cível nº 9210247.88.2009.8.26.0000, Mirassol, 36ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. Edgard Rosa, julgada em 2.2.2012).
>
> "(...) Prestação de serviços - Fornecimento de água - Aumento de tarifa por meio de Decreto Municipal - Legalidade - Reconhecimento. Considerada legal, em sede de ação civil pública, a tarifa fixada por meio de Decreto Municipal, a questão relativa à abusividade do respectivo aumento restou superada. (...)" (Apelação nº 992.09.046280-6,m 30ª Câmara de Direito Privado, rel. Des. ORLANDO PISTORESI, julgado em 25.8.2010).

18. Noutro flanco, na espécie, a matéria atacada – Decreto Municipal nº 132, de 03 de maio de 2018 – ateve-se ao talante de instituição de matriz[2], com espeque nos art. 29 a 39, da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, regulamentação essa exigida, repita-se, à Prefeitura Municipal, por força de medida liminar em Ação Popular tramitando no E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, mesmo, pois, a Projeção sob exame não trouxe a esta Casa elementos necessários à refutação desse raciocínio.

19. Ressalte-se, ademais, que em nossa cidade desde a década de 80 (oitenta) as tarifas do DAERP eram aplicadas via Decreto Municipal nº 243/88, que em seu art. 2º assim rezava:

> *ARTIGO 2º - Os serviços de água e esgoto são classificados, prestados e remunerados de acordo com as prescrições deste Regulamento.* (grifamos).

20. Nessa senda, impossível aquilatar exorbitância do poder regulamentar do Executivo Municipal.

21. Inalegável, pois, o projeto em prisma se cingir à proteção do que dispõe o inciso III, do parágrafo único, do art. 175 da Constituição da República, ou ainda, corrigir atecnia do art. 9º da Resolução nº 09, homologada pelo Decreto em crivo, pois nada impede que hipotética informação lacunosa ou equivocada (definição de *Contratos Fidelidade, Demanda e Especial*) seja posteriormente suprida ou corrigida, mas sem

[2] Homologando a Resolução nº 09, do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto - DAERP, o Executivo entabulou: na Tabela 1 - Tarifas para fornecimento de água, coleta, afastamento e tratamento e esgoto, com as categorias I - Residencial– Social, II - Residencial – Padrão, III – Comercial, IV – Industrial, V – Pública, VI – Mista VII - Fornecimento temporário de água e tratamento de esgoto domiciliar avulso. A TABELA 2 enseja a Tarifas de serviços do DAERP. A TABELA 3, por sua vez, trata das Tarifas de Serviços técnicos e de Expediente do DAERP. O ANEXO I versa sobre a TABELA DE PREÇOS PARA OS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO, nas modalidades Residencial Social, Residencial Padrão, Comercial, Industrial, Pública e Mista.

comprometer toda a norma, esta válida, eficaz e com efeitos necessários à municipalidade.

22. Segundo o léxico, exorbitância se origina da palavra exorbitante, provindo do latim *exorbitans.antis*; de *exorbitare*, "exorbitar", significando ultrapassar os limites do justo ou do razoável; excessivo, demasiado; que sai da órbita (trajetória percorrida por um astro celeste).

23. *Data maxima venia*, a competência Legislativa à iniciativa do Decreto legislativo está submersa em zona gris, nebulosa, não demonstrando hialina hipótese de exorbitância do poder regulamentar do Executivo, seja pela corrente que sustenta que a matriz tarifária, regulamentada via Decreto, tem sua fonte de validade em Lei, seja pela pura possibilidade da instituição da matriz tarifária do DAERP por meio de Decreto independente de lei específica anterior que o autorize (embora, repita-se, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 e normas municipais sustentem a existência, validem o Decreto Municipal nº 132/2018), sob pena de violação ao princípio da separação das funções do poder.

24. O parágrafo único, do artigo 159, da Constituição Paulista assevera ainda: *in verbis*

> *Artigo 159 - A receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.*
> *Parágrafo único - **Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie.***

25. Doutra banda, havendo decisão judicial COM EFEITOS *ERGA OMNENES* (Processo TJSP nº 1007584-14.2018.8.26.0506) ultimando providências, é temerário, enseja insegurança jurídica e pode dimanar DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL, a Edilidade se imiscuir em existindo dúvida sobre a sua competência para legislar, visto que o ato do Executivo, em tese:

25.1 Não exorbita o poder regulamentar permitido à Chefia do Executivo Municipal;

25.2 Atem-se ao que determina a decisão judicial, que ultima o prazo de 24 horas para a regulamentação matricial tarifária;

25.3 Cuida de matéria curial à Administração Pública, ao erário, aos serviços públicos, à população, aos interesses públicos primário e secundário, com prejuízos incalculáveis ao município caso inexista ou não enseje efeitos;

25.4 Goza de presunção de legalidade e legitimidade;

25.5 Caso tenha valor superior ao índice de inflação no período não importará, por si só, na abusividade do

reajuste, já que este considera outros custos e especificidades (conforme julgado).

26. Ora, nobres Edis, a própria decisão judicial comunga do mesmo entendimento desta relatoria, ao determinar ao ***DAERP que no prazo de 24h00 adote as providências administrativas*** *normativas para regulamentar, adequadamente, os serviços e os correspondentes preços*, podendo assim ser decomposta:

26.1 Por providências administrativas normativas para regulamentar, diante do próprio *nomem iuris,* natureza da matéria e interpretação literal, leia-se, via Decreto Municipal e;

26.2 No prazo de 24 horas, entenda-se, prazo factível, atendível somente por Decreto, vez que um procedimento legislativo, deflagrado por iniciativa do Executivo e tramitado nesta Casa, demandaria muito mais tempo.

27. Ou seja, ao Executivo só restou decretar. Nesse sentido, a lição assaz esclarecedora de Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 2013, p. 142):

> *No poder de chefiar a Administração está implícito o de regulamentar a lei e suprir, com normas próprias, as omissões do Legislativo que estiverem na alçada do Executivo. Os vazios da lei e a imprevisibilidade de certos fatos e circunstâncias que surgem, a reclamar providências imediatas da Administração, impõem se reconheça ao Chefe do Executivo o poder de regulamentar, através de decreto, as normas legislativas incompletas, ou de prover situações não previstas pelo legislador, mas ocorrentes na prática administrativa. O essencial é que o Executivo, ao expedir regulamento – autônomo ou de execução da lei -, não invada as chamadas 'reservas da lei', ou seja, aquelas matérias só disciplináveis por lei, e tais são, em princípio, as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição (art. 5º).*

28. Em Ação Popular promovida pelo nobre Vereador Lincoln Pereira Fernandes (coautor deste projeto), processo nº 1017880-95.2018.8.26.0506, tramitando na 1ª Vara da Fazenda Pública de Ribeirão Preto/SP, pleiteou-se a ineficácia dos Decretos Municipais nº 260/2017 e 018/2018, e a consequente irregularidade das cobranças tarifárias compreendidas no período entre 15 de setembro de 2017 e 03 de maio de 2018 por parte do DAERP, mas desta última data em diante não houve contestação específica, no bojo da Ação Popular, sobre as tarifas praticadas pelo DAERP.

29. Em casos idênticos ao presente, declarando invasão, pelo Legislativo, da esfera da gestão administrativa em matéria de competência privativa da Chefia do Poder Executivo, assim julgou o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Decreto Legislativo nº 6, de 3 de setembro de 2014, do Município de Casa Branca – Sustação do Decreto Municipal nº 2.282/2014, que majorou tarifa de água e esgoto – **Inexistência de clara situação de abuso de poder - Ausência de exorbitância do poder regulamentar do Chefe do Executivo – Indevida invasão da esfera da gestão administrativa – Matéria de competência privativa do Poder Executivo, ao qual cumpre estabelecer tarifa de água e esgoto de acordo com a necessidade de investimentos para melhoria na prestação do serviço público – Violação aos artigos 5º, 20, IX, 47, II e XIX, a, 120, 144 e 159, parágrafo único, da Constituição do Estado de São Paulo** - Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2062327-25.2015.8.26.0000; Relator (a): Luiz Antonio de Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/07/2015; Data de Registro: 31/07/2015). (grifamos).

> DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **DECRETO LEGISLATIVO QUE SUSTOU DECRETO MUNICIPAL RELATIVO A MAJORAÇÃO DAS TARIFAS DE ÁGUA E ESGOTO IMPOSSIBILIDADE - Hipótese em que o Chefe do Poder Executivo não exorbitou de seus poderes - Vício formal - Invasão de competência do Legislativo Ofensa ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes** - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2020178-48.2014.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, v. un., Rel. Des. Xavier de Aquino, em 30/7/14). (grifamos).

30. Dado o Decreto Legislativo com efeitos sustatórios ser **via de EXCEÇÃO**, devem ser verificadas, *hic et nunc*, reais situações de exorbitância ou abuso do Executivo a justificar a sustação de ato dele emanado pelo Poder Legislativo, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

> *O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do poder executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à corte suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa. A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, 'hic et nunc', a*

*integridade do princípio da separação de poderes (ADI 748 MC – RS, Supremo Tribunal Federal, v. un., Rel. Min. Celso de Mello, em 1º/7/92, DJ de 6/11/92, p. 20.105).*

31. Além disso, no acórdão do Tribunal de Justiça Bandeirante, que também substanciou decisão de Agravo em Recurso Especial nº 1.182.025-SP, do Superior Tribunal de Justiça, reconheceu-se que a aplicação de fórmula que considere os custos de operação, manutenção, ampliação de obras, serviços e administração não incorre em ilegalidade, conforme excerto do referido Agravo abaixo transcrito: *in litteris*

*No que se refere à alegada violação aos demais dispositivos, o Tribunal de origem, soberano na análise dos elementos fático-probatórios dos autos, expressamente concluiu que não houve a alegada abusividade do procedimento e que o caso trata-se de reajuste tarifário, conforme se infere dos seguintes excertos do acórdão recorrido, verbis:*

*Ocorre que restou demonstrado que, no âmbito da Municipalidade, o apelado DAAE se trata da entidade incumbida de fixar a tarifa de água e esgoto, mediante aplicação de fórmula que considere os custos de operação, manutenção, ampliação das obras, serviços e administração do DAAE.*
*A Municipalidade juntou aos autos a comprovação dos referidos cálculos, que importaram no reajuste de 11,95% (fls. 281), que não pode ser reputado abusivo.*
***Importante apontar que a circunstância de o valor ser superior ao índice de inflação no período não importa, por si só, na abusividade do reajuste, já que este considera outros custos e especificidades.***

32. Em síntese:

32.1 A iniciativa desta projeção é de competência do Vereador, que não se excederá em sua providência sustadora;

32.2 Os preços públicos serão fixados pelo Executivo, observadas as normas gerais de Direito Financeiro e as leis atinentes à espécie (art. 159 da CESP);

32.3 Há arcabouço legislativo que sustenta a regulamentação da matriz tarifária via Decreto do Executivo;

32.4 Ademais, a tarifa não se sujeita ao regime da estrita legalidade, podendo ser instituída ou majorada por Decreto do Executivo (entendimento pacífico da jurisprudência);

32.5 Desde a década de 80 (oitenta) as tarifas do DAERP eram aplicadas via Decreto Municipal nº 243/88;

32.6 Decisão judicial em Ação Popular, COM EFEITOS *ERGA OMNENES* (Processo TJSP nº 1007584-14.2018.8.26.0506) ultimou que, no prazo máximo de 24hs, o Executivo instituísse a matriz tarifária em nosso município;

32.7 O Decreto Municipal nº 132/2018, a princípio, (a) não exorbita o poder regulamentar permitido à Chefia do Executivo Municipal, (b) atem-se ao que determina a decisão judicial (o contrário, por óbvio, caracteriza descumprimento), (c) caso inexista ou não enseje efeitos, os prejuízos serão incalculáveis ao município, (d) goza de presunção de legalidade e legitimidade;

32.8 Conforme o STF, o Decreto Legislativo com efeitos sustatórios é **via de EXCEÇÃO,** devendo ser verificadas claras, reais situações de exorbitância ou abuso do Executivo (não é o caso) a justificar a sustação de ato dele emanado, pelo Poder Legislativo;

32.9 Em Decretos idênticos a este projeto, o E. TJSP considerou invasão, pelo Legislativo, da esfera da gestão administrativa em matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo;

32.10 Seguindo entendimento do E. TJSP, reproduzido pelo STJ, o valor ser superior ao índice de inflação no período não importa, por si só, na abusividade do reajuste, já que este considera outros custos e especificidades;

32.11 Há também Ação Popular, impetrada pelo C. Vereador Lincoln Pereira Fernandes, pleiteando que seja reconhecida a ineficácia dos Decretos Municipais nº 260/2017 e nº 018/2018, e a consequente irregularidade das cobranças tarifárias compreendidas no período entre 15 de setembro de 2017 e 03 de maio de 2018 por parte do DAERP, mas em relação a 03 de maio em diante, data em que entrou em vigor o Decreto Municipal nº 132/2018, não houve contestação específica, no bojo da Ação Popular, sobre as tarifas praticadas pelo DAERP.

33. *Ex positis*, sobretudo diante da matéria estar judicializada, somando-se à existência de ordem judicial com efeito vinculante (cumprida via Decreto Municipal nº 123/18), não cabe ao Legislativo aprovar propensa medida saneadora ou sustadora, em razão, ademais, das sentenças de mérito ainda não terem sido proferidas nos referidos processos, sob risco de patentearmos lesa tanto à separação das funções do Poder quanto à autoridade das decisões judiciais.

## III – ANÁLISE HORIZONTAL: FORMA, PROCEDIMENTO E REDAÇÃO – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

34. A projeção é pertinente a Decreto Legislativo, *ex vi* o inciso VIII, do art. 113, do RICMRP (Resolução nº 174/2015).

35. Atende ao correto e hodierno vernáculo, estando acompanhada de justificativa[3].

36. No tangente à técnica legislativa, articula bem seus artigos, trazendo em seu bojo as partes **(a) preliminar** (ementa, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas), **(b) normativa** (conteúdo substantivo da matéria regulada) e **(c) final** (prazo de vigência, aplicando a revogação expressa e genérica das disposições em contrário).

37. Trata, ademais, de um único objeto (inc. I, do art. 7º, da LC 95/98)[4] –sustação dos efeitos de Decreto do Executivo – de forma **clara**[5], **precisa**[6] e **lógica**[7].

---

[3] Está em diapasão com o novo acordo ortográfico da língua portuguesa, promulgado pelo Decreto Federal nº 6.583, de 29 de setembro de 2008; RICMRP: Art. 110 - As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial, digitadas e assinadas pelo seu autor ou autores. (..)Art. 112 - As proposições consistentes em emenda à Lei Orgânica do Município, projetos de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificação por escrito e do texto de lei ou outro ato normativo a que digam respeito.

[4] Parágrafo Único, do art. 112, do RICMRP: nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

[5] Clareza: inciso I, do art. 11, da LC nº 95/98: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;b) usar frases curtas e concisas;c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

[6] Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

[7] Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

38. Em peroração, além das adequadas forma e redação legislativas eleitas, a projeção respeitou o procedimento de tramitação previsto no art. 127 e seguintes do Regimento Interno Cameral (Resolução nº 174/2015).

## IV – DISPOSIÇÃO

39. Em face do acima exposto, nosso **PARECER É DESFAVORÁVEL ao presente projeto de Decreto Legislativo, por patente afronta aos art.5º, 20, IX, 47, II e XIX, a, 120, 144 e 159, todos da Constituição Estadual**, aplicando-se o disposto no § 2º, do art. 72 da Resolução nº 174/2015 (Regimento Interno Cameral).

Sala das Comissões, 03 de julho de 2018.

**ISAAC ANTUNES**
Presidente

**MARINHO SAMPAIO**

**MAURÍCIO VILA ABRANCHES**
Relator

**DADINHO**

**PAULO MODAS**

---

[6] Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

[7] Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.