



## RAZÕES DE VETO

Vejo-me compelido a **vetar, integralmente, o Projeto de Lei nº 53/2020**, de autoria dos Vereadores Juraci Scheffer, Cido Reis, Dr. Adriano Miranda e Kennedy Ribeiro, que cria para a Companhia de Saneamento Municipal - CESAMA - a obrigação de promover ligação nova de abastecimento e fornecimento de água mediante simples comprovação de posse do imóvel.

Inicialmente, cumpre pontuar que a Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência administrativa (material) de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, conforme arts. 21, inc. XX e 22, inc. IV, da Constituição Federal.

Respeitadas as diretrizes formuladas pela União, competem aos Municípios, por força do art. 30, inc. I, da Constituição Federal, legislar sobre assuntos locais, dentre os quais inclui-se o serviço de distribuição de água potável. Trata-se de decorrência lógica da predominância do interesse, tendo em vista que é o Município o ente federado mais próximo da população e, por este motivo, o mais capaz de providenciar este serviço público essencial.

Ademais, o art. 23, inc. IX, da Constituição Federal consagra a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a promoção de programas de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Ao julgar a ADI Nº 2340/SC, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência dos Municípios para legislar sobre serviço de distribuição de água potável, com fundamento no art. 30, inc. I, da Constituição Federal de 1988.

Embora não restem dúvidas acerca da competência municipal para a regulação e execução destes serviços públicos, direta ou indiretamente, é imprescindível a observância das diretrizes nacionais sobre a matéria. Em âmbito infraconstitucional, coube à Lei nº 11.445/07, recentemente alterada pela Lei nº 14.026/2020, esta alcunhada de novo marco legal do saneamento básico, estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Por ser lei de caráter nacional, as suas disposições devem ser observadas por todos os entes federativos. Especificamente sobre as novas conexões permanentes de abastecimento de água e esgotamento sanitário em conjuntos habitacionais desprovidos da devida regularização fundiária urbana, o art. 45, da Lei nº 11.445/07, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020, dispõe o seguinte:



*“Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*(...)*

*§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)”*

O núcleo urbano informal, por sua vez, é definido pelo art. 3º, inc. XI, da lei supracitada como sendo o núcleo dotado de clandestinidade, irregularidade ou que não tenha sido possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.

Embora o Projeto de Lei trazido a exame não expresse que a intenção é atingir as situações vivenciadas nestes núcleos, é possível inferir a partir da leitura do art. 3º que é essa a teleologia da proposição legislativa aprovada. No entanto, de acordo com o art. 45, § 10, da Lei nº 11.445/07, o imóvel situado em núcleo urbano informal depende das condições estabelecidas no procedimento de regularização fundiária urbana para serem objeto de nova conexão para o abastecimento de água.

O diploma normativo a que se refere o art. 45, § 10, da Lei nº 11.445/2020, qual seja, a Lei nº 13.465/17, dispõe, dentre outras coisas, sobre a regularização fundiária e urbana. Logo, a lei municipal não pode inovar no ordenamento jurídico desta forma, na medida em que o fornecimento de água para estes imóveis deve seguir as disposições relativas ao plano de regularização fundiária urbana - REURB.

Deste modo, ao tratar da matéria sem a estipulação de critérios específicos, mormente quanto à política de regularização fundiária urbana, o Projeto de Lei nº 53/2020 inaugura tratamento destoante com as diretrizes fundamentais estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário, motivo pelo qual é imperioso o reconhecimento de que a norma fere os arts. 21, inc. XX, e 22, inc. IV, da Constituição Federal de 1988.

Não é possível que a Lei Municipal contemple hipótese de ligação nova de abastecimento de água sem que esta medida esteja vinculada às políticas urbanísticas concernentes às adequações necessárias para o crescimento ordenado da cidade. A implantação dos aparelhos de infraestrutura deve ser analisada sob a ótica da macropolítica de desenvolvimento urbano, sob pena de descaracterizar as diretrizes fundamentais estatuídas pela Constituição Federal de 1988.



Conclui-se que a necessidade de observar as disposições das diretrizes fixadas pela União é a medida que garante a manutenção do sistema jurídico harmônico e evita a ocorrência de antinomia, de incompatibilidade ou de não coerência caso haja alteração posterior da norma nacional.

Sob a ótica administrativa, o entendimento técnico apresentado pelo Departamento de Administração Patrimonial da Secretaria de Administração e Recursos Humanos - DAP/SARH expõe a preocupação quanto à possibilidade de o Projeto de Lei sob escrutínio causar consequências indesejadas como o incentivo de ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental.

Ainda que se intente cogitar a nova conexão para o fornecimento de água para imóveis não situados em conjuntos urbanos informais, isto é, ainda que se considere o imóvel individualmente, a proposição legislativa fere o princípio da segurança jurídica e da publicidade, princípios basilares da atividade registral, na medida em que diminui a capacidade de fiscalização da concessionária do serviço público de saneamento básico e facilita a prática de condutas ilegítimas por parte dos pretensos usuários.

Ora, não é à toa que o Município é dotado de diversas atribuições atinentes ao desenvolvimento sustentável da cidade, de modo que a prática autorizada pelo Projeto de Lei sob exame desconsidera a relevância da atuação do Município de Juiz de Fora na fiscalização de loteamentos e dos demais empreendimentos privados, ignorando a importância dos devidos estudos técnicos que precedem as concessões das licenças ambientais e de construção, por exemplo.

Ademais, há que registrar que o fenômeno da deslegalização nada mais é do que a transferência de determinado tema que outrora era restrito ao âmbito legal para a esfera infralegal. Isto é, a deslegalização opera a degradação da hierarquia normativa de determinada matéria, que passa do campo da lei para o campo do regulamento. Em inúmeros casos a justificativa para a ocorrência da deslegalização é a tecnicidade da matéria, que foge da esfera de conhecimento do Poder Legislativo.

O caso sob análise retrata uma hipótese de deslegalização decorrente das disposições da Lei nº 11.445/07, responsável por estabelecer diretrizes nacionais sobre os serviços públicos de saneamento básico.

Isso porque o art. 21 da referida lei prevê a necessidade de manter a regulação dos serviços, dispondo que esta atividade deverá ser desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atendendo aos princípios da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.



A Lei nº 11.445/07 elenca, ainda, como objetivos da atividade de regulação o estabelecimento de padrões e normas para a adequada prestação e expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários, observadas as normas de referência da Agência Nacional de Águas - ANA - em conformidade com o que prevê o art. 22.

Destaca-se, ainda, que nos termos do art. 23 da multicitada lei, a entidade reguladora, obedecendo as diretrizes determinadas pela ANA, editará normas relativas às dimensões técnicas, econômica e social da prestação de serviços públicos de saneamento básico, sendo que estas devem seguir a outros critérios mínimos estabelecidos pela própria lei.

Nota-se que a tecnicidade da matéria fez com o que a lei nacional atribuísse a uma entidade dotada de independência e capacidade técnica a incumbência de editar normas específicas a serem cumpridas pelo ente regulado. Não cabe à lei municipal extrapolar esta esfera e criar, sem justificativa plausível, novo critério para a prestação dos serviços, ainda que imbuída da intenção de proteger os usuários.

Especificamente a respeito do Município de Juiz de Fora, cumpre registrar que a Resolução de Fiscalização ARISB nº 132, de 08 de setembro de 2020, editada pela Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais, atual delegatária das atividades de regulação dos serviços de saneamento básico titularizados pelo Município de Juiz de Fora, já prevê as condições gerais de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água tratada e de esgotamento sanitário. O art. 29 da Resolução prevê o seguinte:

“Art. 29. O pedido de ligação de água e/ou de esgoto caracteriza-se por ato do interessado/titular, no qual ele solicita os serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, assumindo a responsabilidade pelo pagamento das tarifas ou taxas fixadas pela conexão e/ou pelo uso dos serviços, através de contrato de prestação de serviços ou especial, conforme o caso.

§ 1º As ligações podem ser temporárias ou definitivas.

§ 2º Cabe a cada Prestador de Serviços estabelecer quais são os documentos necessários para a contratualização dos serviços.”

À parte da invasão da competência da União para estabelecer diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico, evidencia-se que a matéria foi destinada ao campo da regulamentação infralegal, de modo que a lei ora analisada invade a seara de exclusiva atuação do Poder Executivo, o que, em última análise, representa violação direta ao princípio da separação dos poderes e ao princípio da eficiência, ambos consagrados pela Constituição Federal de 1988 nos arts. 2º e 37, respectivamente.



Considerando a inobservância das diretrizes nacionais sobre os serviços de saneamento básico, bem como a incompatibilidade da proposição legislativa com a regulamentação promovida pela agência reguladora delegatária das atividades de regulação dos serviços públicos de saneamento básico no Município de Juiz de Fora, a conclusão que se chega é a de que o Projeto de Lei trazido a exame padece de inconstitucionalidade formal e material, na medida em que atinge diretamente os arts. 2º, 21, inc. XX, 22, inc. IV, e 37, todos da Constituição Federal de 1988.

Pelas razões jurídicas acima transcritas, **o veto integral ao Projeto de Lei nº 53/2020 é medida que se impõe.**

Prefeitura de Juiz de Fora, 24 de novembro de 2020.

  
**ANTÔNIO ALMAS**  
**Prefeito de Juiz de Fora**



## **PROPOSIÇÃO VETADA**

### **PROJETO DE LEI**

**Obriga a Cesama a atender a solicitação de ligação nova de abastecimento e fornecimento de água mediante simples comprovação de posse do imóvel, a pedido do possuidor, no Município de Juiz de Fora.**

**Projeto nº 53/2020, de autoria dos Vereadores Juraci Scheffer, Cido Reis, Dr. Adriano Miranda e Kennedy Ribeiro.**

A Câmara Municipal de Juiz de Fora aprova:

**Art. 1º** Fica a Cesama obrigada a atender a solicitação de ligação nova de abastecimento e fornecimento de água mediante simples comprovação de posse do imóvel, a pedido do possuidor, no Município de Juiz de Fora.

**Art. 2º** A posse do imóvel para o qual se solicita a ligação nova de abastecimento e o fornecimento de água se comprova através do simples Contrato Particular de Compra e Venda, Contrato de Doação, Contrato de Comodato e Contrato de Cessão de Direitos sobre Imóveis ou Compromisso de Compra e Venda.

**§ 1º** Ao infringir esta Lei, o infrator estará sujeito às seguintes sanções administrativas no âmbito do Município:

- I** - advertência, quando da primeira infração ou abuso;
- II** - multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais), em caso de reincidência.

**§ 2º** As multas aplicadas na forma do inciso II serão destinadas ao Fundo Municipal de Proteção ao Consumidor (FUNCON).

**Art. 3º** Atendida a solicitação e efetuada a ligação nova de abastecimento e fornecimento de água a pedido do possuidor no referido imóvel, a Cesama informará ao Poder Público Municipal para que este tome as medidas cabíveis e legais no sentido de cadastrar e tributar este imóvel, informando o nome completo do possuidor, documento de identidade, CPF e endereço completo para o devido cadastramento.

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