



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

## **PARECER TÉCNICO/JURÍDICO**

### **Projeto de Decreto Legislativo nº: 43/2022**

**Autor:** Deputado Carlos Von

**Assunto:** “Susta os efeitos da Resolução nº 55, de 28 de junho de 2022 emanada da Autarquia Estadual, Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo, que autoriza o reajuste das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia Espírito Santense de Saneamento – Cesan, e promove alterações na descrição dos critérios para concessão da tarifa social.”

### **RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Decreto Legislativo nº 43/2022, de iniciativa do Excelentíssimo Senhor Deputado Carlos Von, que apresenta o seguinte assunto: *“ficam sustados os efeitos da Resolução ARSP nº 55, de 28 de junho de 2022 emanada da Autarquia Estadual, Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo, que autoriza o reajuste das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Companhia Espírito Santense de Saneamento – Cesan, e promove alterações na descrição dos critérios para concessão da tarifa social”*; e, para tanto, dá outras providências correlatas a dispensa de prazo de *vacatio legis* para início de vigência.

A proposição legislativa em comento foi protocolizada automaticamente, pelo Software para Virtualização do Poder Legislativo - ALES DIGITAL, no dia 30 de junho de 2022. E, por seu turno, foi lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 04 de julho do mesmo ano, sendo que neste último evento o Senhor Presidente da Mesa Diretora proferiu o seguinte despacho: *“Após o*





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

*cumprimento do artigo 120 do Regimento Interno, às Comissões de Justiça, de Saneamento e de Finanças”.*

Após, a proposição legislativa recebeu encaminhamento para esta Procuradoria Legislativa, com o fim de elaboração do Parecer Técnico objetivando a sua análise, na forma do art. 3º, inciso XX, da Lei Complementar Estadual nº 287, de 14 de junho de 2004, combinado com o art. 121 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009).

Em adendo, cabe grifar que os autos de tal projeto de decreto legislativo não informam que ocorreu a devida publicação do mesmo no Diário do Poder Legislativo – DPL, desta forma, destaca-se que este procedimento é regimental e não pode ser dispensado sob pena de invalidade do referido projeto por irregularidade formal insanável, nos termos dos artigos 120 e 149 do Regimento Interno da augusta Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (Resolução nº 2.700/2009).

Este é o relatório sucinto. Passo a fundamentar a análise desenvolvida.

## **FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

O objeto normativo que delimita a presente análise corresponde a sustação dos efeitos da Resolução ARSP nº 55, de 28 de junho de 2022, de autoria da Autarquia Estadual denominada de Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo, que autoriza o reajuste das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados pela Cesan, e, ainda, promove alterações na descrição dos critérios para concessão da tarifa social.





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Conforme se depreende da *Justificativa* da proposição, esta sustação se justifica, porque, “(...) *no atual cenário econômico-social pelo qual o Espírito Santo perpassa, não há se olvidar a elevação generalizada dos custos para a manutenção básica da vida dos cidadãos espírito-santense, de modo que a autorização do referido reajuste tarifário não se mostra adequado à satisfação do princípio da supremacia do interesse público*”. E continua:

“Sendo, portanto, inquestionável a ilegalidade que remanesce sobre o objeto da Resolução supracitada, bem como do vício na finalidade perseguida no ato normativo secundário, não há alternativa outra a ser inferida, senão a da necessidade de sustar os efeitos da Resolução emanada de entidade vinculada à administração pública indireta do Poder Executivo Estadual, a fim de que os demais direitos garantidos no ordenamento jurídico pátrio sejam observados pelo poder público.”

Isto posto, o diagnóstico fático é que o reajuste das tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, trazido pela Resolução ARSP nº 55/2022 (13,09% para vigorar de 01 de agosto de 2022 a 31 de julho de 2023) estaria inadequado ao princípio da supremacia do interesse público atual cenário econômico-social pelo qual perpassa o Espírito Santo. Tal aumento para o próximo ano estaria ainda com “vício de finalidade”, ou seja, a arrecadação de valores provenientes do aumento tarifário teria, em tese, destinação diversa do interesse público ou diversa da finalidade específica prevista em lei para aquele ato.

Em suma, *in casu*, o vício de finalidade apontado se equivaleria a inadequação ao próprio princípio do interesse público já arguido e que se fundamentaria em não se permitir o aumento tarifário pela atual situação econômico-social do Espírito Santo (mesmo que essa arrecadação tarifária





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

fosse destinada para a manutenção do próprio serviço de saneamento básico - tanto em insumos e investimentos com a ampliação do sistema, quanto em despesa com pessoal e estrutura administrativa). Ou porque os valores arrecadados com o aumento da tarifa teriam destinação diversa da finalidade especificada legalmente, o que se equivaleria a destinar tais recursos para atividades estranhas ao saneamento básico e a estrutura de pessoal e administrativa que as realizam.

Desta premissa, passa-se a compreender juridicamente o gabarito vinculado para a deflagração, pelo Poder Legislativo, de sustação da regulação oriunda da Administração Direta e Indireta do respectivo Ente Federado. No caso do Estado do Espírito Santo, os termos estão no artigo 56, inciso XI, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 56. É de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, além de zelar pela preservação da sua competência legislativa em face de atribuição normativa dos outros Poderes:

(...)

XI – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Destaca-se que este comando, está simétrico com a previsão da Constituição Federal, em seu art. 49, inciso V, que dita *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Em importante adendo, cabe gizar que o artigo 61, inciso IV, da Constituição Estadual<sup>1</sup> prevê como uma das espécies normativas o Decreto Legislativo. Nesse mesmo sentido dispõe o artigo 141, inciso III do Regimento Interno<sup>2</sup> (Resolução nº 2.700/2009), logo, verifica-se a compatibilidade da espécie da presente proposição com os textos normativos acima citados. Contudo, quanto ao conteúdo, o pressuposto constitucional de validade do Projeto de Decreto Legislativo nº 53/2022 está adstrito a condição de confirmação de gravame do ato normativo do Poder Executivo (objeto alvo de sustação) correspondente a ter **exorbitado do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**.

Outrossi, é válida a citação dos autores Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Branco, sobre a inconstitucionalidade material, *in verbis*:

Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição.

A inconstitucionalidade material envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo.

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do

---

<sup>1</sup> Art. 61. O processo legislativo compreende a elaboração de:

(...)

IV - decretos legislativos;

<sup>2</sup> Art. 141. A Assembleia Legislativa exerce sua função legislativa por via das seguintes proposições:

(...)

III - projeto de decreto legislativo;





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo.<sup>3</sup>

Como se trata de matéria atinente à sustação de ato normativo exorbitante do Poder Executivo relativo à sustação dos efeitos da Resolução ARSP nº 55, de 28 de junho de 2022, de autoria da Autarquia Estadual denominada de Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo, a exegese converge para um cotejo entre a teleologia da proposição legislativa em foco e a teleologia da Resolução ARSP nº 55/2022, sendo que ou a primeira está agindo com “**desvio de poder**” ou com “**excesso de poder legislativo**” ou a Resolução objeto de sustação “**exorbitou do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa**”.

Isto posto, o diagnóstico depende tão-somente de verificar a validade jurídica da Resolução ARSP nº 55/2022, se esta exorbitou do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, o Projeto de Decreto Legislativo nº 43/2022 **não** é maculado por desvio de poder ou por excesso de poder legislativo. Mas, se a Resolução ARSP nº 55/2022 **não** exorbitou do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, a inconstitucionalidade estará contida no Projeto de Decreto Legislativo nº 43/2022.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra: Direito Administrativo, 13ª Edição, Editora Atlas:

Além do decreto regulamentar, **o poder normativo da Administração ainda se expressa por meio de resoluções, portarias, deliberações, instruções, editadas por autoridades que não o Chefe do Executivo.** Note-se que o artigo 87, parágrafo único, inciso II outorga aos Ministros de Estado competência para

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 1.013..





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

“expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos”. Há ainda, os regimentos, pelos quais os órgãos colegiados estabelecem normas sobre o seu funcionamento interno. **Todos esses atos estabelecem normas que têm alcance limitado ao âmbito de atuação do órgão expedidor.** Não tem o mesmo alcance nem a mesma natureza baixados pelo Chefe do Executivo.

**Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II e 37, caput, da Constituição).** Lembre-se de que o Congresso nacional dispõe agora de poder de controle sobre atos normativos do Poder Executivo, podendo sustar os que exorbitem do poder regulamentar (art.49, V).

*(todos os negritos e grifos acima são de nossa autoria)*

Uníssona a posição doutrinária de Fernanda Marinela, em sua obra: Direito Administrativo, 5ª edição, editora Impetus:

**O Poder Regulamentar se expressa-além dos regulamentos, que são de competência do Chefe do Poder Executivo-por intermédio de resoluções, portarias, deliberações, instruções e regimentos, editados por diversas autoridades, inclusive de escalões mais baixos. Todos esses atos estão sujeitos a limites e estabelecem normas que têm alcance restrito ao âmbito de atuação do órgão expedidor, é dizer, não tem o mesmo alcance nem a mesma natureza que os regulamentos. É tranquila a subordinação desses atos à lei, assim como aos próprios regulamentos.**

**Os atos normativos estão sujeitos a controle do Poder Legislativo, quando se tratar da atos normativos editados pelo**







**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

**Poder Executivo, podendo o Congresso nacional sustá-los quando exorbitem o seu poder regulamentar, retirando sua eficácia. Conforme autoriza o art. 49, V, da Constitucional Federal.**

***(todos os negritos e grifos acima são de nossa autoria)***

Os decretos são considerados atos de regulamentação de primeiro grau; os outros atos que a ele se subordinem e que, por sua vez, os regulamentem, evidentemente com maior detalhamento, podem ser qualificados como atos de regulamentação de segundo grau e assim por diante. O poder da Administração Pública de editar normas de hierarquia inferior aos regulamentos é, igualmente, chamado de Poder Normativo e **nunca poderão exorbitar aos ditames da lei que os autorizam (disposições vedadas de natureza *contra legem, extra legem ou ultra legem*), de modo a criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que na respectiva lei não estejam previstos, sob pena de ofensa ao Princípio Constitucional da Legalidade (art. 37, *caput*, da CF) – neste caso permitindo a sustação pelo Poder Legislativo. Nesse mesmo sentido é o ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra: Manual de Direito Administrativo, 28ª edição, editora Atlas:**

“Pelo Princípio da simetria constitucional, o mesmo Poder é conferido a outros Chefes do Poder Executivo (governadores, prefeitos, interventores) para os mesmos objetivos. Há também atos normativos que, editados por outras autoridades administrativas, podem caracterizar-se como inseridos no poder regulamentar. É o caso de instruções normativas, resoluções, portarias, etc”. Importante asseverar que os últimos atos acima elencados possuem um âmbito mais restrito, mas não deixam de ser atos emitidos sob a égide do Poder Regulamentar.







**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

E, como já assentado neste parecer, o que jamais se pode perder de vista, apesar das peculiaridades afetas a questão posta em exame, é que tais atos emanados do Poder Regulamentar não podem discrepar da Lei que o permite, pois essa sempre estará hierarquicamente acima do ato regulamentar. Nesse passo, um verdadeiro regulamento jamais será avaliado sob o viés da inconstitucionalidade, mas sempre afeto à crise de legalidade, caso tal apresente disparidade ou exorbitância em cotejo com o ordenamento jurídico. Dissipando qualquer dúvida, norteia a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua *contra legem ou praeter legem*, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (...)'. Doutrina. Precedentes (RE 318.873-AgR/SC, rel. min. Celso de Mello, v.g.). Plausibilidade jurídica da impugnação à validade constitucional da Instrução Normativa STN 01/2005." (AC 1.033-AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-5-2006, Plenário, DJ de 16-6-2006.)

Possibilidade de fiscalização normativa abstrata (...). O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da CF, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo.





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

[ADI 748 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-7-1992, P, DJ de 6-11-1992.]

Mediante ao gabarito jurídico narrado, a análise volta-se para a especificidade do presente caso concreto. De início, registra-se que a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo – ARSP, por ter deliberado por meio do seu colegiado, tem plena legitimidade legal para editar a Resolução ARSP nº 55/2022, conforme depreende do artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 827/2016. Vejamos:

“Art. 18. O poder decisório da ARSP é de caráter colegiado para as atividades administrativas, financeiras e técnicas, podendo aquelas elencadas em regulamento serem delegadas a um Diretor em especial, desde que haja concordância da Diretoria Colegiada.”

De igual monta, a Lei Federal nº 11.445/2007 confere a atribuição para a entidade de regulação, que, no caso do Estado do Espírito Santo, é a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Estado do Espírito Santo – ARSP, para definir todas as dimensões econômicas/tarifárias da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, envolvendo o regime, a estrutura e os níveis tarifários, os procedimentos e prazos de fixação tarifária, os reajustes e as respectivas revisões.

Inclusive, quanto ao objeto principal da Resolução ARSP nº 55/2022 - reajuste de 13,09% (para o próximo ano) para as tarifas dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário prestados pela Cesan, foi precedida por consulta pública realizada no período de 07 a 23 de junho de 2022 (**Consulta Pública nº 03/2022**), conforme exige o §3º, do art. 18, da Lei Complementar Estadual nº 827/2016. Ou seja, a população teve oportunidade e participação no processo definidor do reajuste.





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

Destarte, não há como se apontar ilegalidade da Resolução ARSP nº 55/2022, na medida em que ela **não** atuou *contra legem* e nem *praeter legem*. E, ainda, quanto ao Princípio da Razoabilidade do aumento tarifário de 13,09% pretendido - pela dita Resolução - para o próximo período anual, tem-se o diagnóstico de que este aumento está adequadamente próximo ao IPCA acumulado dos últimos 12 meses (considerando o mês final junho de 2022), que foi de 11,89%, conforme informado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE<sup>4</sup>. Em suma, o aumento é proporcional ao índice inflacionário observado no OPCA, que é, inclusive, menor do que o estimado para os próximos 12 meses. Em fim, a Resolução ARSP nº 55/2022 está adequada ao Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade.

Em tempo, não podemos justificar a ilegalidade da Resolução ARSP nº 55/2022 com o fundamento de que a mesma está em desacordo com “o atual cenário econômico-social pelo qual o Espírito Santo perpassa”, e que o aumento pretendido iria elevar generalizadamente os “(...) custos para a manutenção básica da vida dos cidadãos espírito-santense (...)”. Ora, esta modalidade de fundamentação não possui a rigor base jurídica, mas, sim, de irresignação de mérito.

Da mesma forma que o Princípio da Supremacia do Interesse Público não exige a adoção de medidas que coloque em risco a própria realização do serviço público, no que tange ao direito do consumidor, a qualidade do serviço prestado, a certeza de sua prestação e a certeza dos investimentos necessários. Impedir o reajuste tarifário compatível com a inflação é medida direta para colocar em risco a realização adequada do serviço público. Esta linha é ordem constitucional, *ad litteram*:

<sup>4</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php> - consulta realizada em às 15h52m, do dia 12/07/2022





**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA  
PROCURADORIA GERAL**

Av. Américo Buaiz, n. 205, Palácio Domingos Martins, Enseada do Suá, Vitória-ES, CEP 29.050-950  
Tel.: (27) 3382-3723 / 3754 / 3725 – Fax.: (27) 3382-3723

**Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.**

Parágrafo único. **A lei disporá sobre:**

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

**II - os direitos dos usuários;**

**III - política tarifária;**

**IV - a obrigação de manter serviço adequado.**

**(negritamos)**

Em conclusão, confirma-se que a Resolução ARSP nº 55/2022 é apta frente ao Ordenamento Jurídico e, conseqüentemente, o Projeto de Decreto Legislativo nº 43/2022 não poderia sustá-lo, razão pela qual o PDL 43/2022 é gravado de inconstitucionalidade insanável.

## **CONCLUSÃO**

Em face do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Decreto Legislativo nº 43/2022, de autoria do Senhor Deputado Carlos Von.

Vitória/ES, 22 de fevereiro 2022.

**GUSTAVO MERÇON**  
**Procurador Adjunto**

