

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITES DE APLICABILIDADE À SABESP

Maria Sylvia Zanella di Pietro*

A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP formula consulta a respeito de sua sujeição à Lei de Responsabilidade Fiscal -- Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000.

As normas fundamentais que servem de fundamento para a resposta à consulta encontram-se nos artigos 1.º, § 3.º, e 2.º da lei. Porém a análise pura e simples desses dispositivos não permite conclusão a respeito do alcance de todas as normas da lei, exigindo-se, em alguns casos, interpretação sistemática, especialmente em face de normas constitucionais disciplinadas pela lei.

O art. 1.º, § 2.º, estabelece os entes alcançados pelas suas normas, nos seguintes termos:

“§ 2.º – As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.”

Por sua vez, o § 3.º do mesmo dispositivo preceitua que:

“§ 3.º – Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;*
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.” (grifamos)*

Vale dizer que, quando a lei faz referência a cada um dos entes da Federação, nem todas as entidades da administração indireta estão compreendidas na expressão. Apenas as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

* Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

O art. 2.º, III, teve o cuidado de definir esse tipo de empresa, pela seguinte forma:

“Artigo 2.º – Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

.....
III – empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”

A expressão “*empresa estatal*”, doutrinariamente, é utilizada para designar, genericamente, todas as empresas de que participe o poder público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Abrange as empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado.

A SABESP teve a sua instituição autorizada pela Lei n.º 119, de 29.06.73, que autorizou o Poder Executivo “*a constituir uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, respeitada a autonomia municipal*”.

A empresa resultou da fusão da Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo – COMASP e Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – SANESP (art. 1.º, § 2.º). Em consonância com o § 3.º do mesmo dispositivo, “*na data da constituição da sociedade, o Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, integralizará ações subscritas mediante a conferência da totalidade dos bens da Superintendência de Água e Esgotos da Capital – SAEC e de parte dos do Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB, que lhe tiverem sido transferidos na forma prevista no artigo 13 desta Lei*”.

Conforme artigo 2.º, “*o Governo do Estado, por intermédio do Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, autarquia vinculada à Secretaria dos Serviços e Obras Públicas, manterá sempre a maioria absoluta das ações da sociedade*”.

Não há na lei qualquer previsão quanto à destinação de recursos orçamentários do Estado para a empresa. Como se verifica pelo artigo 15 da lei, o Poder Executivo foi autorizado a transferir os saldos de dotações orçamentárias consignadas a favor da Superintendência de Água e Esgotos da Capital - SAEC e do Fomento Estadual de Saneamento Básico - FESB para o DAEE, transformando-os em “*Transferências de Capital*”, “*para subscrição de ações do capital da sociedade*”.

Também no Estatuto Social da SABESP não há qualquer previsão quanto à dependência de recursos orçamentários do Estado para o custeio de atividades por ela desempenhadas.

Note-se ainda que o artigo 3.º da lei determina ser “*tarifário o regime de cobrança dos serviços da sociedade relativos ao abastecimento de água e à coleta e disposição de esgotos sanitários e, sempre que possível, dos demais serviços*”.

A SABESP, desde a sua constituição, funciona fundamentalmente com receitas provenientes da comercialização dos serviços de saneamento, ou seja, com receitas decorrentes da cobrança de tarifa. Aliás, do artigo 2.º do Estatuto Social consta expressamente essa comercialização, nos seguintes termos:

“Artigo 2.º – A sociedade tem por objetivo planejar, executar e operar serviços de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, compreendendo a captação, adução, tratamento e distribuição de água e coleta, afastamento, tratamento e disposição final dos esgotos, comercializando esses serviços e os benefícios que direta ou indiretamente decorrerem de seus empreendimentos, bem como prestar serviços correlatos com seu objeto social, no Brasil ou no exterior, além de participar de outras sociedades das quais o poder público, direta ou indiretamente, seja acionista ou quotista.”

Vale dizer que a SABESP é empresa estatal controlada pelo Estado, porém não se enquadra no conceito de *empresa estatal dependente*, contido no artigo 2.º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que ela não recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital. Tais despesas são atendidas com receitas próprias, provenientes da comercialização dos serviços de saneamento que estão afetos à empresa por força de lei.

Ainda que a empresa possa, eventualmente, receber subvenção por parte do Estado (o que é permitido nas hipóteses previstas no artigo 21 do Decreto-lei Complementar n.º 7, de 06.11.69), isto não a transforma em empresa estatal dependente, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se, portanto, afirmar que, como regra, a SABESP não está abrangida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Não lhe são aplicáveis as normas dos capítulos II (Do Planejamento), III (Da Receita Pública), IV (Da Despesa Pública), V (Das Transferências Voluntárias), IX (Da Transparência, Controle e Fiscalização).

Já as normas dos capítulos VI (Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado), VII (Da Dívida e do Endividamento) e VIII (Da Gestão Patrimonial) exigem cuidado de interpretação, pois muitas constituem aplicação de preceitos constitucionais.

Com efeito, muitos dispositivos da lei dão cumprimento a normas da Constituição Federal que expressamente alcançam todas as entidades da administração indireta. E também não se pode esquecer que às vezes a lei se refere a entidade da administração indireta, sem excluir qualquer uma de suas modalidades, ou menciona *empresa contro-*

lada, hipótese em que abrange todas as sociedades “cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação”, conforme conceito contido no artigo 2.º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. É o caso, por exemplo, dos seguintes dispositivos: a) artigo 26, § 1.º, que trata das exigências a serem atendidas para destinação de recursos públicos para o setor privado; b) artigo 32, que trata do controle dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, “inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente”; c) artigo 35, que veda a realização de operação entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, “inclusive suas entidades da administração indireta”; d) artigo 37, II, que equipara a operações de crédito e veda o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; e) artigo 40, § 6.º, que veda às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos; f) artigo 47, *caput*, que prevê maior autonomia para a empresa controlada que celebre contrato de gestão; g) artigo 47, parágrafo único, que impõe exigências a serem atendidas pela empresa controlada quanto aos seus balanços trimestrais.

Diante do exposto, pode-se concluir que:

- a) quando a lei se refere apenas a Estado, estão abrangidos os órgãos da administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes (art. 1.º, § 3.º, inciso I, b), excluída, portanto, a SABESP;
- b) quando a lei se refere a empresa controlada ou a empresa sob controle direto ou indireto do Estado, estão abrangidas todas as empresas estatais, inclusive a SABESP;
- c) quando a lei se refere a empresa estatal dependente, a SABESP está excluída, porque ela não depende de recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital (art. 2.º, III).

É o parecer.

São Paulo, janeiro de 2001.