

Aspectos e Problemas da Administração de Serviços de Água

Eng. ATAULPHO COUTINHO

Prof. da E. N. Engenharia da U. B. e da E. N. da Saúde Pública

A prestação e administração dos serviços públicos previstas em dispositivos constitucionais, é atribuição do Estado, que poderá exercê-la por administração direta ou mediante organismos autárquicos, parastatais ou sociedades de economia mixta, nos quais o Estado, por si ou em associação com outros Estados ou com a União, tenha sempre 51% das ações.

Em consonância com esta doutrina, no estudo de órgãos modernos de exploração de serviços de abastecimento de água, tem sido dada atenção preferencial aos regimens autárquicos "cuja criação é ato de natureza legislativa, pois importa na delegação de poderes e de atribuições que ao Estado, por conveniência pública, cumpre exercer".

Há na instituição destes organismos, alguns requisitos relevantes, a saber:

- Administração superior e autonomia de organização e direção;
- Contrôlê financeiro;
- Auto-suficiência financeira e capacidade para fixação e atualização tarifária;
- Administração de pessoal;
- Regulamentação.

Uma sucinta apreciação destes tópicos será aqui tentada à vista do texto de três dos mais importantes diplomas legais que criaram autarquias de serviços públicos nestes últimos anos, no Brasil.

1. O tipo de organização autárquica que garante a autonomia das entidades, públicas de caráter tipicamente industrial, visa exatamente, no caso dos serviços de abastecimento de água, situá-los em nível compatível com a sua importância, fundamental à vida das comunidades. Assim é que, ao serem estruturadas, procura-se dotá-los de componentes "com atribuições bem definidas, gozando de completa autonomia nos limites dessas atribuições e funcionando como um sistema de pesos e contrapesos". Usualmente, se consideram indispensáveis:

- a) Um conselho superior de administração, com a competência de apreciar, opinar e aprovar diretrizes básicas e problemas gerais do órgão e cuja constituição estará condicionada a requisitos específicos locais;
- b) Uma diretoria executiva, responsável pela operação, manutenção e ampliação dos serviços e para cuja organização estrutural deve ser facultada, pelo diploma legislativo, a indispensável autonomia;
- c) Uma junta especial destinada a exercer fiscalização de todos os problemas financeiros e contábeis, "pois o Estado não pode permitir que, sob sua autorização, sejam arrecadadas do público e gastos sem verificação vultosas importância, nem a autonomia pode ser invocada para a exclusão de controle". Os Tribunais de Contas "ex-vi" do disposto no inciso II do Artigo 77 da Constituição, são a sua instância superior.
- d) Uma Comissão de Estudos, destinada a controle finalístico.

A constituição destes órgãos da autarquia e o controle jurisdicional dos postos correspondentes, poderá situar o plano político da organização. Conseqüentemente, o melhor encaminhamento possível da matéria somente será atingido, mediante detida atenção dos governantes, que se constituem em última instância, em elo e fiel das relações entre os dois poderes ("linha divisória entre os dois poderes"). Na verdade, o "modus vivendi" político poderá ser decisivo no "modus faciendi" da organização, de tal sorte que a preocupação dos técnicos que aspiram ordem, continuidade administrativa e estabilidade financeira para bem se desincumbirem de suas tarefas, deve ser dirigida no sentido que essas entidades de primordial interesse público, venham ocupar de fato, nas deliberações finais, alto nível na organização governamental, afim de que as possíveis implicações políticas decorrentes da circunstância de emanarem as leis do poder legislativo, não sejam de molde a perturbar suas atribuições e responsabilidades e planos de trabalho.

Há necessidade de uma nítida compreensão destes fatos para que os profissionais, por seu turno, possam contribuir através o necessário preparo e experiência, no exercício da mais elevada função de administrador, ao seguro acessoramento no preparo da lei e ao equilíbrio administrativo e técnico da entidade.

E' ilustrativo mencionar já os exemplos que permitem fixar a atenção para o problema da administração e do controle financeiro:

1.) Do projeto de lei para autarquização dos serviços de água do antigo Distrito Federal, hoje Estado da Guanabara, podem-se destacar os seguintes artigos:

Art. 1.º — Fica instituído, com personalidade jurídica de natureza autárquica, o Departamento de Águas do Distrito Federal (D. AA), com sede e fóro na Capital da República, destinado à exploração e ao melhoramento dos serviços de abastecimento d'água, com exclusividade e jurisdição em todo Distrito Federal.

Art. 6.º — A Administração Superior do DAA será exercida pelos seguintes órgãos:

- a) Conselho de Administração;
- b) Superintendência;
- c) Junta de Controle;

Art. 7.º — **O Conselho de Administração**, que se reunirá pelo menos uma vez por semana, será composto de **três membros de livre escolha do Prefeito** entre cidadãos de notória capacidade administrativa.

Art. 8.º — **A Superintendência será exercida, em comissão** por engenheiro civil de comprovada competência técnica em serviços de abastecimento d'água.

§ 1.º — O Superintendente, de **livre escolha do Prefeito**, perceberá os vencimentos do Secretário Geral e a gratificação de representação.

Art. 9.º — **A Junta de Controle** será constituída de um engenheiro da Secretaria Geral de Viação e Obras, um contador da Secretaria Geral de Finanças e um funcionário do Tribunal de Contas.

Parágrafo único — Os membros da Junta de Controle nomeados **em comissão pelo Prefeito** perceberão da Prefeitura não só os vencimentos de seus encargos efetivos como, ainda, uma gratificação de função.

Art. 10 — A Comissão de Estudos será constituída de dois engenheiros e um técnico em administração.

Parágrafo único — Os membros da Comissão de Estudos, nomeados em comissão pelo Prefeito, perceberão os vencimentos mensais de Cr\$.....

Art. 14 — A **Junta de Contrô**le compete:

- a) Examinar a **posteriori**, todos os documentos de despesas:...
- b) Providenciar para que a escrita do D.AA **seja mensalmente** sujeita à revisão contábil:...

2.º) Na recente Lei n.º 899, de 28 de novembro de 1957, que criou a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN) no antigo Distrito Federal, lê-se:

Art. 4.º — É criada a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), nos termos desta lei e do seu regulamento, com personalidade jurídica e autonomia financeira, à qual se incorpora o atual Departamento de Esgotos Sanitários e, progressivamente, os Departamentos de Limpeza Urbana e de Águas.

§ 2.º — Os cargos de funções técnicas de direção da SURSAN serão exercidos em comissão por engenheiros (vetado) integrantes dos quadros do pessoal da Prefeitura.

Art. 6.º — A SURSAN funcionará de acôrdo com o respectivo regulamento, respeitadas as disposições desta lei, e será dirigida por um **Conselho de Administração** composto, na forma do § 2.º do art. 4.º, de **três membros nomeados pelo Prefeito, que, dentre eles, designará o presidente.**

Art. 10 — É instituída na SURSAN uma **Junta de Contrô**le composta de três membros **nomeados pelo Prefeito**, com mandato de um ano, não sendo vedada a recondução.

§ 1.º — Um dos membros da Junta, que exercerá sua presidência, será **indicado pelo Tribunal de Contas.**

Art. 11 — **O Prefeito instituirá uma comissão da qual farão parte membros das classes contribuintes, indicados** pelos respectivos sindicatos, entidades ou associações, que serão em número nunca superior a 5 (cinco) incumbida de acompanhar a aplicação de recursos previstos nesta lei, conforme fôr determinado em regulamento.

3.º) Da Lei n.º 2.627, de 20 de janeiro de 1954, que criou e organizou o Departamento de Águas e Esgotos da Cidade de São Paulo, extrae-se:

Art. 1.º — Fica criado o Departamento de Águas e Esgotos (D.A.E.), como entidade autárquica, com personalidade jurídica própria, sede e fôro na Capital, dispondo de **autonomia administrativa e financeira dentro dos limites que lhe são traçados por esta lei, sob tutela administrativa da Secretaria da Viação e Obras Públicas e sob a tutela econômico-financeira da Secretaria da Fazenda.**

Art. 2.º — O Departamento de Águas e Esgotos será dirigido e administrado por um Diretor Geral, **engenheiro civil, nomeado em comissão pelo Governador do Estado mediante aprovação da Assembléia Legislativa.**

Art. 5.º — São órgãos do Departamento de Águas e Esgotos:

- I — Diretoria Geral, Divisões e Procuradoria Judicial;
- II — Conselho Estadual de Águas e Esgotos;
- III — Comissão de Contas.

Parágrafo único — Os indicados na alínea I do presente artigo são órgãos de administração prôpriamente ditos e os mencionados nas alíneas II e III são de natureza consultiva ou opinativa.

Art. 12 — **O Conselho Estadual de Águas e Esgotos** será constituído dos seguintes membros: (doze membros)

- I — Um Presidente.
- II — Um representante da Secretaria da Saúde Pública e da Assistência Social.
- III — Um representante da Secretaria da Saúde Pública e da Assistência Social.
- IV — Um representante da Faculdade de Higiene, da Universidade de São Paulo.
- V — Um representante da Escola Politécnica, da Universidade de São Paulo.
- VI — Um representante do Instituto de Engenharia de São Paulo.
- VII — Um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
- VIII — Um representante de cada uma das Prefeituras Municipais da Capital, de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo.

Art. 15 — O Presidente do Conselho Estadual de Águas e Esgotos será engenheiro de reconhecida idoneidade e competência na especialidade, estranho ao quadro do funcionalismo estadual e ao do Departamento de Águas e Esgotos, e de **livre escolha** do Governador do Estado.

Art. 16 — **Cabe ao Governador do Estado nomear os membros do Conselho**, sendo que a escolha dos referidos nas alíneas IV, V, VI, VII e VIII do art. 12 dependerá de lista organizada pelo Conselho e a éle apresentada, **por intermédio do Secretário da Viação e Obras Públicas**, depois de indicação devidamente formalizada de cada uma das entidades que devem ser representadas, nenhum recurso sendo permitido da nomeação.

Art. 17 — O mandato dos membros do Conselho Estadual de Águas e Esgotos será de 3 (três) anos renovando-se anualmente o seu térço, e será prorrogado por igual prazo se, findo êste, não fôr feita nova designação dentro de trinta (30) dias.

Parágrafo único — instalado o primeiro Conselho, procederá êste ao sorteio dos Conselheiros que terão mandato de um, dois e três anos, de acôrdo com o térço de seu número, com exceção do Diretor Geral do Departamento, que será membro nato.

Art. 26 — **A Comissão de Contas** a que se refere a alínea III do artigo 5.º e seu parágrafo único, **será constituída dos seguintes membros:**

- I — Um servidor do D.A.E. que será seu presidente nato;
- II — Um representante da Secretaria da Fazenda;
- III — Um representante da Diretoria de Contabilidade da Secretaria da Viação e Obras Públicas.

§ 1.º — As designações dos Membros referidos nas alíneas II e III do presente artigo **serão feitas pelos Secretários da Fazenda e da Viação e Obras Públicas**, respectivamente, e a do referido na alínea I **será feita pelo Diretor Geral do Departamento.**

§ 3.º — Os membros da Comissão de Contas serão renovados, em conjunto ou separadamente, a qualquer tempo, a juízo das autoridades a que se subordinam, não podendo, porém, qualquer déles servir por prazo superior a três (3) anos consecutivos.

Sobressae, por conseguinte, a importância do assunto pela simples análise destes diferentes modos de encará-lo e fixá-lo em lei. Com efeito, no primeiro exemplo verifica-se que são previstos:

- a) Instituição de órgão com personalidade jurídica de natureza autárquica;
- b) Os cargos da administração superior são **todos de livre escolha** e nomeação do Prefeito (ou Governador do E. Guanabara), isto é, todos demissíveis "ad nutum";
- c) O Conselho é de três (3) membros, escolhidos entre cidadãos de **notória capacidade administrativa**, não se definindo a presidência;
- d) A Junta, constituída de um engenheiro, **alheio** à autarquia, um contador e um **funcionário** do Tribunal de Contas, não se fixando a presidência; há autonomia, inclusive na percepção de remuneração e a sua ação é exercida "a posteriori" para não entrar a ação, prevista também uma revisão contábil (auditorial).

No segundo exemplo, vê-se:

- a) O órgão, a Sursan, é criada com personalidade jurídica e autonomia financeira (etc.);
- b) Os membros da administração superior são **todos de nomeação do Prefeito**, (Governador do E. G.) e portanto, demissíveis "ad nutum";
- c) Os membros do Conselho de Administração são em número de 3 (três), com um dentre eles, designado presidente e os dois outros, **diretores** dos serviços específicos da Entidade;
- d) A Junta de Controle com três (3) membros, sendo o Presidente e indicado pelo Tribunal de Contas, na verdade, um **ministro** daquela Egrégia Corte.

No último caso, constata-se:

- a) É criado o órgão (D. A. E.) "como entidade autárquica dispondo de autonomia administrativa e financeira **com limitações impostas pela lei** e sob **tutela** de duas Secretarias do Estado.
- b) O Diretor Geral é um "engenheiro civil **nomeado** em comissão pelo Governador do Estado, "ad referendum" do Legislativo e o Presidente do Conselho, de **livre escolha do Governador** e os demais membros **nomeados por prazo determinado**.
- c) O Conselho é composto de **12 (doze) membros** representantes de diversas entidades;
- d) A Comissão de Contas, composta de um **servidor** do órgão e seu **presidente nato**, um representante do órgão fazendário e do de contabilidade do Estado.

Desnecessário é saber-se as determinantes político-administrativas que, em cada caso e em tempo hábil, definiram a estrutura das duas últimas autarquias, nada se podendo dizer quanto à primeira que não chegou a ser submetida ao legislativo. Não obstante, a maior ou menor eficiência da entidade será dependente das condições destacadas, que recebam marcadas discrepâncias em questões doutrinárias de controle jurisdicional e financeiro da organização.

Entre o primeiro e o último exemplo mencionados há ainda uma divergência fundamental de critério contido nos Artigos 10.º da Lei n.º 2.627, de 20 de janeiro de 1954 assim expresso:

Art. 10 — Os órgãos referidos no inciso I do art. 5.º e em seu parágrafo único, se compõem do seguinte: (omite-se aqui, a enumeração dos órgãos).

E nos Artigos 12, letra a), inciso V e letra b), inciso III, e no Artigo 13.º, letra a) inciso V do Projeto, a seguir transcritos:

Art. 12 — Ao Conselho de Administração compete:

a) Apreciar e aprovar:

V — a **organização** ou **reorganização** dos serviços do D.AA bem como a fixação do quadro e dos salários de seus servidores desde que a despesa com o pessoal não ultrapasse a cifra de 40% da receita ordinária.

b) Submeter à aprovação do Prefeito:

III — o quadro e os salários do pessoal do D.AA, quando, por ocasião de sua fixação ou modificação, a despesa exceder a cifra de 40% de sua receita ordinária.

Art. 13 — Ao Superintendente compete:

V — a organização ou reorganização dos serviços do D.AA e do quadro do pessoal, bem como a fixação ou alteração de seus salários.

Depreende-se que, para organização e reorganização dos serviços executivos em cada caso, foram delegadas atribuições muito mais amplas ao executivo no Projeto para o antigo Distrito Federal, do que na Lei n.º 2.627/54, o que é muito preferível, pois permite vantajosamente maior maleabilidade para uma periódica revisão estrutural de uma organização que não é estática, restringida somente pelos limites orçamentários fixados.

2. A competência para fixação e atualização de tarifas é matéria relevante para a vida de um órgão de abastecimento de água. Para seu esclarecimento, melhor será recorrer a consubstanciado parecer do ilustre jurista, que, "data vênua", se transcreve a seguir:

"A consulta que se faz situa o problema na diferença ultimamente muito focalizada entre PREÇO DE SERVIÇO PÚBLICO E TAXA. Argumenta-se que sendo a chamada taxa d'água não uma TAXA, na acepção fiscal, mas um PRÊÇO DE SERVIÇO PÚBLICO, não é tributo, pelo que inexistente a obrigação de ser estabelecida ou modificada através de lei, "ex-vi" do disposto no artigo 141, § 34 da Constituição, assim expresso:

§ 34 — Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o impôsto lançado por motivo de guerra.

"Sempre se preocuparam os doutrinadores em determinar, por meio de definições, as diferenças entre impôsto e taxa. Ainda que persistam os campos, nesta matéria, dominados por dúvidas sempre presentes, todavia existem linhas acesas que marcam as diferenciações entre êstes tributos.

"Com mais freqüência agora, procura-se mostrar a diversidade entre taxa e preço de serviço público. A definição não é fácil, por isso que ainda não se encontrou uma que pudesse afastar a confusão entre a taxa e preço de serviço público, que também se denomina tarifa ou prêmio.

"Quando o Supremo Tribunal Federal julgou o recurso ordinário de mandado de segurança n.º 1558, relativo às taxas aeroportuárias, o Ministro Orosimbo Nonato, acentuando a dificuldade de definição, disse que "a questão é delicada, complexa, desde que se entre no debate sobre tarifa e taxa, porque os critérios apresentados são mais ou menos precários e falíveis".

"Enquanto o Ministro Rocha Lagoa considerava a contribuição aeroportuária de tarifa, preço público, o Ministro Hungria afirmava: "Sr. Presidente, discordo, data vênua, do eminente Sr. Ministro Relator, quando classifica de "tarifa" essa

contribuição exigida das empresas de aviação, pela utilização dos aeroportos. Ao que me parece trata-se de taxa tipicamente tal, ou seja, uma retribuição por serviços prestados pelo Estado a um maior ou menor grupo de cidadãos”.

“Para o Ministro Galloti a distinção “que há a fazer é entre serviços que a União não pode confiar a um permissionário ou concessionário e serviços que ela pode delegar”. S. Ex. citou como um exemplo típico de taxa, a taxa judiciária, eis que o Poder Público não pode delegar o serviço da Justiça. Este roteiro apontado pelo eminente Ministro Galloti concorre para facilitar a distinção entre taxa e preço público. E se, nos serviços delegados, ao Executivo cabe fixar os preços, não há razão plausível para se lhe negar este direito quando o serviço é diretamente explorado pelo Poder Público.

“O Sr. Ministro Artur Marinho entende que “na taxa vai haver uma contribuição pela prestação de serviço”, na tarifa, vendeu-se uma mercadoria que se traduz de alguma coisa corpórea, à discricção de quem deles necessita”.

“Em relação ao assunto, há o Parecer muito citado do Professor Haroldo Valadão, como Consultor Geral da República, no qual aborda eruditamente a distinção entre taxa e preço de serviço, tarifa. Nêle está dito:

TAXAS são contribuições instituídas pelo Estado, no exercício do seu poder tributário, com caráter de rigorosa obrigatoriedade, visando um serviço de exclusividade do mesmo Estado, mais acima dos interesses de quem o utiliza, podendo, pois, ser exigido sem a respectiva utilização e não guardando proporção com o custo, NORTEADOS PREDOMINANTEMENTE PELO INTERESSE GERAL DA COLETIVIDADE.

RENDAS PATRIMONIAIS, COMERCIAIS OU INDUSTRIAIS SÃO OS PREÇOS COBRADOS PELO ESTADO em retribuição à utilização de seus bens e serviços, subdividindo-se em PREÇOS QUASE-PRIVADOS, os que percebe, qual se fôsse uma entidade privada, e os PREÇOS PÚBLICOS, fixados pelo Estado, no interesse público sem absoluto predomínio, aprovando a respectiva tarifa (lista ou tabela), devidos ao mesmo Estado, seu arrendatário ou concessionário, em caráter voluntário, supondo um contrato no sentido tradicional ou de adesão, visando, especificamente, a retribuição de uma utilidade ou serviço, exigidos apenas dos beneficiados, atendido o respectivo custo”.

E conclui a distinção:

Finalmente, não se trata de um SERVIÇO ESPECÍFICO OU EXCLUSIVO DO ESTADO NEM DE SUA ATIVIDADE ESPECIAL, mas do exercício de trabalho comercial ou industrial, que tanto pode ser desempenhado pelo mesmo Estado como por qualquer empresa particular, a quem a própria lei previu que fôsse arrendado ou concedido.

“Parece-me útil relembrar as opiniões sobre a matéria, a fim de a Administração se capacitar das sutilezas do assunto, tanto mais delicadas quando se trata de aumentar os encargos do contribuinte.

“Uma vez conseguido qualificar o fornecimento d’água como renda comercial ou industrial, ou seja, tarifa, preço público de serviço, — por isso que se trata, segundo as definições, de Valadão, Galloti, Marinho, etc., não de um serviço específico do Estado, indelegável, mas de uma atividade comercial ou industrial, de uma mercadoria que se vende, — está êle fora da órbita do tributo, **podendo o valor de venda ser fixado pelo Poder Executivo.**

“É bom ter de aviso, porém, que a “Fazenda Pública não pode arrecadar imposto, taxa ou tarifa com que os tenho criado a lei, e sem que hajam sido o imposto, taxa ou tarifa, incluídos na previsão orçamentária, com exceção, neste último caso, da tarifa aduaneira e do imposto lançado por motivo de guerra”.

“No caso de fornecimento de água do Distrito Federal (hoje Estado da Guanabara), **taxa** é a denominação dada para esta renda oriunda da utilização destes

serviços da Prefeitura. E' o que se vê, por exemplo, no Decreto Federal 22 638, de 25-XII-1957, e na última lei (local) 635, de 17 de outubro de 1949. Esta classificação persiste na Mensagem n.º 9, de 29 de maio de 1956, na qual o Executivo propôs alterações na legislação tributária. Contudo, **uma classificação inadequada não importa em mudar a natureza da renda.**

“Não me parece, porém, — apesar de tal renda poder ser classificada como preço de serviço público, tarifa — esteja atualmente o Poder Executivo habilitado a modificar-lh o valor, isso porque está o mesmo estabelecido por lei. **Sem dúvida que, em se tratando de tarifa, o Executivo pode fixá-la.**

“Mas desde qua Lei já o fêz, há necessidade de um outro diploma de igual teor devolver ao Poder Executivo uma atribuição que lhe é mais própria, uma vez que nenhuma proibição há ao Poder Legislativo para fixar tarifas. E se este o fêz, ter-se-á que pleitear dêle deixe com o Executivo uma atribuição que, pela natureza da matéria, diz mais com as funções dêstes.

“Não há dispositivo expresso que dê ao Executivo o direito de fixar preços quase privados ou públicos, em tabelas ou tarifas. **NORMALMENTE**, diz o Professor Valadão, isto deve ser feito pelo Poder Executivo, o que, porém, não quer dizer que a lei esteja impedida de fazê-lo.

“Muitos doutrinadores, de que se fêz eco o voto citado do Ministro Hahneman Guimarães, pedem a existência de uma lei instituindo bases e diretrizes para serem seguidas pelo Poder Executivo. (Há também, sôbre a matéria voto do Ministro Sampaio Costa).

“Vale lembrar que, no caso das taxas aeroportuárias e nas postais telegráficas, havia leis autorizando a fixação por meio de ato Executivo. (São elas o Decreto-lei n.º 9762, de 9 de setembro de 1946 e a lei n.º 2745, de 12 de março de 1956, respectivamente). Êste é o critério seguido na Prefeitura, por exemplo, no caso do transporte coletivo feito por meio de auto-ônibus e auto-lotação e micro-ônibus.

“Sou de parecer, portanto, que, em virtude da existência da lei 635, de 17 de outubro de 1949, que dispõe sôbre as **taxas** de água, em pleno vigor, não é possível ao Prefeito alterá-las sem autorização do Poder Legislativo, **que, todavia, pode dá-la, porque a renda proveniente do serviço d'água é uma tarifa, que, normalmente, é fixada pelo Poder Executivo.**

“O caminho legal, salvo melhor juízo, é, pois, o envio de mensagem à Ilustríssima Câmara dos Vereadores do Distrito Federal **propondo fique o Prefeito autorizado a fixar, mediante audiência dos órgãos técnicos competentes, a tarifa correspondente ao fornecimento do serviço de água.**

“**Permito-me lembrar que esta é uma oportunidade para propor a autonomia financeira e, ipso fato, administrativa do Departamento que tem a seu cargo o serviço, de modo que a população confie em que as rendas dêle serão realmente aplicadas na sua manutenção e desenvolvimento. Esta proposição é feita no pressuposto de que o serviço é auto-financeável, e como medida indicadora de que a Prefeitura não busca, com as modificações da tarifa, aumentar principalmente sua receita geral mas, especificamente, aparelhar uma atividade cujo produto — água — ela vende à população, tanto assim que lhe dá um regime especial de administração.**” (Manoel de Carvalho Barroso, parecer, 1956)”.

Esta peça elucida, inclusive através citações de pareceres de eminentes juristas, a diferença que entre nós, deve ser feita entre taxa e tarifa e define outrossim, a competência do Executivo para fixá-las. A importância dêste fato não pode passar sem referência especial, pois a **auto-suficiência** depende de tarifas certas e atualizadas, que o executivo pode judiciosamente estabelecer.

A Lei 2627 já referida, caracterizou estas questões da seguinte forma:

Art. 4.º — O Departamento de Águas e Esgotos exercerá sua ação no município da Capital e nos de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, dentro dos limites de atribuições resultantes desta lei e em harmonia com o peculiar interesse e autonomia municipais, que serão respeitadas, competindo-lhe:

III — Realizar a apropriação do custo da operação, estudar e propor justificadamente **as taxas a serem fixadas nas tarifas de águas e esgotos (?)** e de outros serviços do Departamento.

Parágrafo único — As decisões finais sobre as matérias constantes dos incisos deste artigo dependerão:

a) Do Governador do Estado, **mediante decreto executivo**, as contidas nos incisos III e VII, devidamente encaminhadas pelo Secretário da Viação e Obras Públicas.

O Projeto de Lei também mencionado, é omissivo na competência para fixação tarifária e insiste na mesma terminologia, conforme a letra a) do artigo 4.º (“a taxa de consumo de água”).

3. As normas essenciais a serem coordenadas na administração do pessoal dos organismos autárquicos se podem resumir como segue:

- a) Competência para composição e fixação do “Quadro”;
- b) Competência para as nomeações do pessoal **permanente e transitório**;
- c) Observância ao princípio moralizador e seletivo do concurso ou prova de habilitação;
- d) Garantia dos direitos fundamentais, inclusive aproveitamento dos antigos empregados, conforme seja o caso;
- e) Respeito ao que dispõe a legislação porventura existente reguladora das relações entre empregador e empregados, nos organismos autárquicos e para estatais.

As leis de que vimos nos ocupando nesta exposição não deixam dúvidas quanto ao respeito dos requisitos acima, assegurando-se ao administrador-executor da empresa na sua tarefa de dirigi-la, a autoridade final sobre o pessoal.

Veja-se, por exemplo, o que reza o Artigo 30 e seu parágrafo 1.º da Lei 2627/54:

Artigo 30 — O Departamento de Águas e Esgotos terá **um quadro próprio de servidores** fixado por decreto executivo, que especificará o número e as categorias dos cargos isolados e de carreira, bem assim as funções e os respectivos vencimentos e gratificações.

§ 1.º — As nomeações de servidores do Departamento de Águas e Esgotos são de competência do seu Diretor Geral.

E o Artigo 16 do Projeto:

Artigo 16 — A composição e a fixação do quadro do pessoal do D.A.A, bem como as alterações posteriores que se tornarem necessárias, **serão da competência de sua administração**, respeito o disposto no n.º III, da alínea b, do artigo 12.

Parágrafo único — O pessoal de que trata este artigo, admitido mediante concurso ou prova de habilitação, de acordo com o que fôr estipulado no regimento interno, terá os direitos e vantagens fundamentais, e os deveres e responsabilidades correspondentes, do pessoal dos quadros da Prefeitura.

4. A delegação de poderes do executivo para expedir normas e regulamentos se faz **implícita** ou **explicitamente**, observando-se em nosso meio, a tendência para a última modalidade, caso em que se poderão ter dispositivos do seguinte teor:

Na Lei 2 627/54:

Art. 46 — Continuam em vigor as disposições legais ou regulamentares referentes aos assuntos regulados por esta lei e que com esta não colidirem.

No Projeto de Lei:

Artigo 24 — Em tudo que não contrarie a presente, continuam em vigor as leis, decretos-leis e decretos que estabelecem condições de trabalho, **normas técnicas, multas**, quaisquer outras penalidades no que concerne à execução dos serviços de águas no Distrito Federal, assegurada ampla defesa e observado o princípio de instância dupla.

A delegação expressa dá aos regulamentos força da lei, o que a distingue daquela que é concedida implicitamente, deixando-se ao administrador a iniciativa das providências que se fazem necessárias ao cumprimento do ato legislativo.

CONCLUSÃO

O "Informe Final Conjunto" da reunião de Montevideo concluiu no Capítulo referente a "Organizacion y Administracion" o seguinte:

"Es conveniente que en cada país exista un organismo nacional, apolítico y autónomo, con personeria jurídica, cuya función principal sería la del planeamiento, estudio, proyecto y supervisión técnica de los servicios de agua potable y eventualmente de la construcción y/o administración de los mismos, debiendo cada país fijar el ámbito de la acción de tal organismo de acuerdo con sus propias modalidades.

Los organismos encargados del suministro de agua potable deberán ser dotados de las facultades y recursos necesarios para que ésta puedan autofinanciarse.

Asimismo deberán ser dirigidos por personas técnica y administrativamente idóneas.

El éxito de los programas de abastecimiento de aguas depende en gran parte de la correcta organización y estructuración de los servicios

Uma análise crítica dos estatutos legais que criaram autarquias para exploração de serviços de água, quer no Brasil, quer em outros países latino-americanos, paralelamente a uma investigação de suas atuais condições de funcionamento e eficiência é pois, questão de magna importância para o futuro da engenharia sanitária. Os profissionais que se dedicam a serviços de água necessitam, mais do que nunca, encetar tal tarefa e aprofundarem-se em administração empresarial, geral e aplicada, afim de que, através de leis e regulamentações aprimoradas, conseguidos por ativo trabalho de acesoramento e debate nas esferas executivas e legislativas se estructurem em bases sólidas, a solução dos problemas administrativos, financeiros e técnicos.