



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 025/2019

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 058/2019

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AO
PROJETO DE LEI N. 020/2019, QUE
INSTITUI O PROGRAMA DE
RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS, NO
ÂMBITO DA AUTARQUIA MUNICIPAL
SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E
ESGOTO DE PARAUAPEBAS –
SAAEP, DENOMINADO “PROREC-
SAAEP, E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.**

1) RELATÓRIO

1. Foi encaminhado pelo Expediente Interno nº 076/2019-PGL o Projeto de Lei n. 020/2019, de autoria do Poder Executivo, que institui o Programa de Recuperação de Créditos, no âmbito da Autarquia Municipal Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas – SAAEP, denominado “PROREC-SAAEP, e dá outras providências, que por força do § 1º do art. 241 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

2. É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

3. Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, inclusive dos anexos, quando for o caso.

 1





2.1 – Quanto a competência legislativa

4. A iniciativa para disparar o processo legislativo é privativa do Prefeito municipal, devidamente materializado no presente projeto de lei.

2.2 – Do conteúdo do Projeto

5. O cerne do Projeto de Lei é instituir o Programa de Recuperação de Créditos, no âmbito da Autarquia Municipal Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas – SAAEP, denominado “PROREC-SAAEP”.

6. Com nome bonito, mas com a essência de um “Refis”, o programa visa dotar o Poder Público (Autarquia SAAEP) da capacidade de arrecadar e baixar seu estoque de créditos já antigos, refinanciando dívidas, de forma a dar uma oportunidade para o consumidor colocar suas contas em dia.

7. No caso vertente, o Projeto alberga a possibilidade de o SAAEP oferecer descontos quanto aos débitos dos seus clientes e/ou consumidores de forma a facilitar o pagamento das contas, com descontos que varia de 20% a 80%, parceláveis entre 06 e 24 vezes.

8. A jurisprudência dos nossos tribunais superiores consolidou-se no sentido de que a natureza jurídica da remuneração pelo fornecimento de serviço de água e esgoto **é de tarifa ou preço público**, consubstanciando, conseqüentemente, contraprestação de caráter não-tributário, do que decorre não se subsumir ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.

9. O Colendo STF já decidiu, reiteradamente, que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário” (REsp n. 740.967-RS, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 28.4.2006).

TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E TRATAMENTO DE ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA. TARIFA/PREÇO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF).

2. **A remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.** (Precedentes: RE n. 447.536-ED, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 26.08.05; AI n. 516.402- AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de

Handwritten signature

21.11.08; RE n. 544.289-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe de 19.06.09; AI n. 765.037, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 15.09.11; AI n. 765.696, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 07.10.11; RE n. 637.132, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 03.08.11; RE n. 509.167, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe de 28.04.11; AI n. 825.216, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 14.04.11; RE n. 486.306, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 02.02.11, entre outros).

3. A taxa, assim como a tarifa, remunera a prestação de um serviço público divisível e específico, distinguindo-se ambas, entretanto, pelo fato de a primeira resultar de uma obrigação criada por lei e a segunda decorrer de uma relação meramente contratual (Precedente: RE 541.511, Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJ de 26.06.09).

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: "Apelação cível. Ação de Repetição de Indébito. Serviço de água e esgoto. Regime remuneratório. Tarifa. Pretensão recursal inacolhida.

I – o regime remuneratório relativo à prestação de serviços de água e esgoto, a despeito da compulsoriedade da ligação à rede de saneamento do Poder Público, é de natureza tarifária, pela execução indireta dos serviços, por intermédio de concessionária. Jurisprudência iterativa dos Tribunais Superiores.

II – a legislação relativa ao PLANASA – Plano Nacional de Saneamento foi recepcionada pela atual Constituição Federal.

III – a prestação pecuniária cobrada pela Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO, Sociedade de Economia Mista, em razão dos serviços públicos de água e esgoto, sob a forma de delegação, é de natureza tarifária, conforme já decidiu o STJ no REsp 834.799. Recurso conhecido e provido no mérito. À unanimidade."

5. Recurso extraordinário a que se nega seguimento.

9. Essa definição é basilar para auferir a necessidade ou não da irrestrita observância dos ditames do art. 14 da LRF, que determina:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes

condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (grifei)



10. Vê-se que o dispositivo exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro, somente para "A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita..."

11. O excerto abaixo extraído da jurisprudência acima do STF é estanque de dúvidas quanto a natureza não-tributária da prestação do serviços de água e esgoto:

A remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas.

12. Bem por isso, referido Projeto não precisa estar acompanhado do relatório de impacto orçamentário e financeiro exigido pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, pois a exigência é tão somente para recitas de natureza tributária.

13. Entretanto, é importante demonstrar porque a cobrança de água e esgoto é considerada tarifa e não taxa.

14. No voto condutor do RE 541.511-2 - Pleno - Rio Grande do Sul, o Min. Ricardo Levandowski argumenta em sua relatoria que tanto a taxa quanto a tarifa remuneram a prestação de um serviço público divisível e específico, sendo o elemento compulsoriedade presente no conceito de tributo (art. 3º CTN)¹, o fator distintivo entre os dois institutos.

15. Diz que "a compulsoriedade de um tributo decorre do fato de que é juridicamente irrelevante o elemento volitivo (vontade) para que a obrigação de pagar se mostre exigível", conforme leciona Geraldo Ataliba²:

"O fulcro do critério do *discrímen* está primeiramente no modo de nascimento da obrigação. Se se tratar de vínculo nascido da vontade das partes, estar-se-á diante de figura convencional (*obligatioexvoluntate*), mútuo, aluguel, compra e venda etc. Isto permite discernir a obrigação tributária das obrigações convencionais.

Se, pelo contrário, o vínculo obrigacional nascer independentemente da vontade das partes - ou até mesmo contra essa vontade - por força da lei, mediante a ocorrência de um fato jurídico lícito, então estar-se-á diante de tributo, que se define como obrigação jurídica legal, pecuniária, que não se

¹ Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

² Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-118 DIVULG 25-06-2009 PUBLIC 26-06-2009 EMENT VOL-02366-07 PP-01424 RIP v. 11, n. 56, 2009, p. 291-304 LEXSTF v. 31, n. 367, 2009, p. 249-268

constitui em sanção de ato ilícito, em favor de uma pessoa pública".



16. É dizer, diz ele, "se for possível, a partir apenas da vontade própria, por meios legítimos, e independentemente de qualquer exceção normativa tais como a não-incidência, a imunidade ou a isenção - , realizar o núcleo de uma conduta, em tese sujeita a determinado encargo, mas de forma diversa daquela que dá ensejo ao nascimento da obrigação de pagar, inexistente a compulsoriedade inerente aos tributos".

17. E Continua, "em outras palavras, se alguém é dado optar por certo comportamento dentre vários outros igualmente possíveis, e estando um ou mais deles liberados do pagamento de determinada obrigação pecuniária, a submissão ao ônus passa a ter caráter voluntário, o que não se coaduna com o conceito de tributo".

18. Conclui dizendo que "se, por outro lado, todos os meios legítimos de realização desse mesmo comportamento levarem ao pagamento compulsório da obrigação, o ônus, por não depender da vontade do responsável, apresentará inequívoca natureza tributária".

19. Quanto ao conteúdo em si do Projeto de Lei, faço uma única observação fulcrada no art. 2º, que assim descreve:

Art. 2º. O prazo para adesão ao programa inicia-se na data de sua publicação e se encerrará em 31 de dezembro de 2019, podendo ser prorrogado a critério e por ato do Chefe do Executivo Municipal, mediante a expedição de decreto regulamentador.

20. O dispositivo invocado dá poderes para o Chefe do Executivo prorrogar o prazo de encerramento do programa por expedição de decreto, o que extrapola do poder regulamentar de referida norma.

21. Sabido que uma lei vige até o prazo nela contido ou até que o outra de mesma grandeza a revogue ou extinga.

22. Fato é que o dispositivo, que se transformado em lei, determina o encerramento do programa no dia 31/12/2019, não competindo a norma regulamentadora a prorrogação deste prazo, ainda que com autorização contida na lei, vez que estar-se-ia usurpando função e competência exclusiva e precípua do Poder Legislativo que é a de legislar, contrariando, pois, o princípio da harmonia e independência entre os poderes, capitulado no art. 2º da Constituição Federal.

23. Assim, recomendo seja feita emenda modificativa ao texto deste dispositivo de forma a retirar essa possibilidade, devendo permanecer a como construção o texto desde o início até o número 2019, que marca o fim do prazo de encerramento do programa.

24. Do ponto de vista material, não vislumbro quaisquer vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade, a exceção do disposto nos itens 19 a 23 deste parecer.

25. Quanto a técnica legislativa, o Projeto tem alguns vícios, mas que poderão ser sanados quando da redação final.



3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo **entende, conclui e opina pela legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 020/2019, de autoria do Poder Executivo, que institui o Programa de Recuperação de Créditos, no âmbito da Autarquia Municipal Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas – SAAEP, denominado “PROREC-SAAEP”, e dá outras providências, **recomendando**, entretanto, à Comissão de Constituição Justiça e Redação que proceda a formulação de emenda modificativa ao art. 2º deste Projeto de Lei, no intuito de sanar inconstitucionalidade apontada nos itens 19 a 23 deste parecer.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 20 de maio de 2019.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019