

PARECER Nº 296/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 42.768/2023

Autoria: Vereador Kássio Coelho

ementa: “Acrescenta os §1º e §2º ao artigo 1º da lei 6.785/2022 de 14 de maio de 2022 que dispõe “sobre a regulamentação de isenção tarifária pelo fornecimento de água e coleta de esgoto às entidades que especifica e dá outras providências no município de Cuiabá”.

I - RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de nº 42.768/2023, de autoria do Kássio Coelho, dispondo sobre a alteração da Lei Nº 6785/2022 a fim de ampliar a abrangência da isenção tarifária pelo fornecimento de água e coleta de esgoto das entidades de cunho religioso.

Consta, na justificativa da proposição, que *“Este projeto de Lei Complementar tem o condão de proteger a vida e a honra das pessoas idosas. As chamadas políticas das minorias passam por uma mudança A proposta em questão objetiva aprimorar a legislação vigente, tornando-a mais abrangente e adequada à realidade das entidades contempladas pela isenção tarifária, especialmente aquelas de cunho social, religioso e filantrópico. Destaco, portanto, as principais alterações propostas.”*.

É o relato do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto de lei dispõe sobre a isenção tarifária devida pelo uso da rede de água e esgoto no âmbito desta urbe, especificamente para entidades de cunho religioso que, assevera-se, já dispõe de tal imunidade, de forma que a previsão contida na propositura estende a incidência da isenção para todas as atividades desenvolvidas pela instituição, em imóveis que, embora não se destinem ao desenvolvimento das atividades finalísticas dos templos, dão amparo ao funcionamento destes.

Vejamos o conteúdo da proposta do nobre Vereador:

Art. 1º Fica acrescentado ao Art. 1º os §§ 1º e 2º, a lei 6.785/2022 de 14 de maio de 2022, que dispõe sobre a regulamentação de isenção tarifária pelo fornecimento de água e coleta de esgoto às entidades que especifica e dá outras providências, passando a vigorar com a seguinte redação:



“art. 1º (...)

§ 1º **a imunidade prevista no caput deve abranger** não somente os prédios destinados as igrejas e organizações religiosas, mas, também, os bens destinados ao alcance das finalidades essenciais (estacionamento, casa pastoral, centro sociais, entre outros), assim como, o patrimônio, a renda e os serviços relacionados com as referidas finalidades.

§ 2º Os imóveis destinados ao alcance das finalidades essenciais, utilizados como estacionamento, casa pastoral, centro sociais, escritório ou residência de membros das entidades elencadas no caput e seus incisos não afastam a **sua imunidade**, inclusive, bens locados, desde que locado pela entidade”.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O autor **busca ampliar o alcance da norma que trata isenção com pretensão de instituir imunidade tributária.**

De proêmio, nota-se a inépcia do conteúdo da modificação proposta, posto que esta menciona **instituto jurídico de natureza diversa daquele contido na Lei 6.785/2022.** Sucede que o **§1º** que se pretende incluir na Lei utiliza a expressão “imunidade”, em equívoco técnico que subverte a possibilidade de validação da propositura, já que além **da reserva de emenda constitucional para tratar de imunidades tributárias**, a liberação de pagamento proposta só poderia ser conferida mediante **isenção.**

Narra o dispositivo comentado que **“§ 1º a imunidade prevista no caput deve abranger não somente os prédios destinados as igrejas e organizações religiosas”.** Ocorre que a imunidade configura hipótese de limitação constitucional ao poder de tributar, norma de eficácia paralisante que invalida qualquer disposição em sentido avesso, protegendo os beneficiários de embaraços por parte dos Entes Tributantes.

A norma imunizadora, vale expor, **incide somente sobre impostos**, precipuamente impostos, o que foge ao caso da remuneração pela prestação de serviço público de abastecimento de água e a taxa da coleta de esgoto sanitário tratada no projeto analisado.

Assim, ao passo que o tributo configura prestação pecuniária compulsória conceituada pelo **Código Tributário Nacional e pela Lei 4.320/64**, a tarifa, preço público cobrado pela prestação de um serviço, como no caso dos autos, caracteriza-se como contraprestação administrativa, de forma que a sua dispensa de cobrança deve ser operada, conforme já exposto, por meio da isenção tarifária, hipótese de dispensa do pagamento de um preço público mediante o preenchimento das condições legalmente estabelecidas.

Por outro espectro, **ainda que fosse eleito o instituto correto (isenção tarifária)**, tal providência não pode ser adotada pelo procedimento ora instaurado, considerando-se a



inequívoca **necessidade de participação da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá -ARSEC**, dotada de competência para a regulamentação da política tarifária no âmbito municipal, conforme se extrai da **Lei Complementar Nº 374/2015**, que criou a Entidade:

“Art. 4º Atribui-se à ARSEC competência para regulação, normatização, controle e fiscalização dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, de transporte coletivo urbano, de iluminação pública, dentre outros serviços prestados pelo Município de Cuiabá.

Art. 5º Sem prejuízo de outros poderes de direção, regulação, controle e fiscalização que venham a ser outorgados à ARSEC, serão de sua competência:

I – regulação econômica dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, de transporte coletivo urbano, de iluminação pública, dentre outros serviços públicos, mediante o estabelecimento de tarifas ou parâmetros tarifários que reflitam o mercado e os custos reais de produção, de modo a, concomitantemente, incentivar os investimentos privados e propiciar a razoabilidade e modicidade de tarifas, conforme a capacidade econômica dos usuários, de acordo com as normas e as regras contratualmente pactuadas.”

Assim, considerada a necessidade de participação de Entidade integrante da Administração Indireta Municipal, criada por meio de descentralização administrativa operacionalizada no interior da estrutura do Poder Executivo, o qual exerce a tutela finalística para acompanhar o cumprimento dos seus fins, há nítida atração de competência do Chefe do Poder Executivo Municipal para a instauração de processo legislativo dessa natureza. Tal asserção é corroborada à luz do **Tema 917 do STF**, no qual ficou definido que para a não configuração de usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei deve se abster de tratar da organização administrativa deste, condição não atendida no presente caso.

Ademais, há **sólida e uníssona confirmação na orientação jurisprudencial dos tribunais superiores**, destacando a impossibilidade de temas relativos à titularidade, descentralização e execução de serviços públicos serem modificados por proponente parlamentar, *in verbis*:

A lei questionada, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre o sistema tarifário dos serviços de água e esgoto, prestados pelo Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas SANEP, veicula matéria tipicamente administrativa de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio da separação dos Poderes, insculpido no art. 10 da Constituição Estadual, bem como ao



disposto nos artigos 8º, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70072822232 RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Data de Julgamento: 11/03/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 03/04/2020)

Assim, é nítida que a vedação anotada se enquadra especificamente no serviço tratado pela propositura epigrafada, havendo robusta militância em desfavor de sua constitucionalidade:

Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que a cobrança pela prestação de serviços de água e esgoto tem natureza de tarifa/preço público, de forma que não se aplica o regime jurídico tributário das taxas de serviço público.

3. Pertence ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos, no que se inclui a revisão das tarifas de água e esgoto. Precedentes. precedentes.

(STF - ARE: 1283445 SP 2198161-58.2019.8.26.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/02/2021, Primeira Turma, Data de Publicação: 17/02/2021)

*O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que **preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão**, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes. (STF - AgR ARE: 929591 PR - PARANÁ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/10/2017, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-247 27-10-2017)*

EMENTA - DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS MUNICIPAIS N. 3.940/1999, N. 4.502/2003, N. 5.121/2008, N. 6.364/2019 – ISENÇÃO DO PAGAMENTO DA TARIFA DE ÁGUA – CONTRATO FIRMADO PELO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E A CONCESSIONÁRIA – DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO À PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA



LEGISLATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AFRONTA AOS ARTIGOS 9º, 173 E 190, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – VÍCIO FORMAL – OCORRÊNCIA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO, COM EFEITOS EX NUNC. Padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre serviços públicos municipais e criam isenção do pagamento da tarifa, ensejando em desequilíbrio econômico-financeiro à prestadora de serviço público, certamente não previsto no contrato de concessão firmado entre a concessionária e o Poder Executivo Municipal, por se tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes e afrontando o disposto nos artigos 9º, 173 e 190, todos da Constituição Estadual. (N.U 1016937-90.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCIO VIDAL, Órgão Especial, Julgado em 17/06/2021, Publicado no DJE 12/07/2021)

Além disso, o conteúdo da proposição reflete diretamente na prestação do serviço pelo responsável, visto que representa reflexo substancial na equação econômico-financeira do contrato de concessão do serviço que se pretende modificar, estendendo a inaptidão do projeto para passar pelo filtro de constitucionalidade e legalidade, constatação que também não encontra perspectiva dissidente nos tribunais superiores, inclusive havendo pacificação temática pela Suprema Corte:

A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação. 2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados. (STF-ARE: 1282234 SP 2140143-44.2019.8.26.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 15/12/2020, Segunda Turma, Data de Publicação: 18/12/2020)

Atestando a ocorrência prática da hipótese descrita, importa notar a publicação do **3º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO Nº 14/2011** gerido no âmbito do PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 49/2019, originado pela CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 14/2011, publicado na **Gazeta Municipal de 13/01/2022 fls. 8 e 9.**, que, além de dar nota da necessidade dos atos normativos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato serem de responsabilidade do Gestor Municipal, asseveram a vigência do contrato de concessão celebrado, que não deve, portanto, sofrer ingerências indevidas por agente inapto para adoção de tais providências.

Pelas razões expostas, assevera-se que a proposição **viola o artigo 2º da Constituição**



Federal, ao passo que vai de encontro ao princípio da harmonia e separação dos poderes, e de maneira direta interfere nos bens públicos municipais, cuja competência para gestão e administração compete ao Poder Executivo, conforme previsto na Lei Orgânica municipal, deste modo, não merece prosperar.

Interfere, portanto, na autonomia administrativa pertencente ao **Poder Executivo**, pois impõe execução de certos atos administrativos que serão executados mediante exercício dos poderes normativo, hierárquico e de polícia municipal.

Assim, é de suma importância e observância da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá**, nos seguintes termos:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

e) dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens;

(...)

“Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;”

Desta forma, diante dos elementos acima descritos, opinamos pela rejeição.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto **não atende integralmente** as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o



parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Caso o Plenário não acate o parecer pela inconstitucionalidade a matéria deve retornar a esta comissão para reparos na redação.

4. CONCLUSÃO.

Face ao exposto, em relação aos aspectos a que compete examinar, a matéria apresentar impossibilidade jurídica, uma vez que não cabe ao ente municipal, mas tão somente ao Poder Constituinte exercido pelo Congresso Nacional tratar de imunidade tributária e a lei que o Vereador pretende alterar versa sobre outra figura jurídica, *in casu*, a isenção.

De outra sorte, a matéria, mesmo que tivesse escolhido o instituto adequado padece de vício insanável de iniciativa por tratar de serviço público delegado, sujeito a deliberação da ARSEC, sendo sua iniciativa exclusiva do Executivo.

E, por derradeiro, o projeto compromete a equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão entre o Poder Público concedente e a empresa concessionária, uma vez que não define qual a compensação financeira que será devida para novos casos de não pagamento do serviço.

Por todos os motivos explanados neste parecer, o voto do relator é pela rejeição da matéria.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 7 de março de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 370037003000330037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 07/03/2024 11:53

Checksum: **70ED38A6918A0F4DCDCBB342755845C8059773B80DA891724BD3307FCE754439**

