



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA DEPUTADA JÚLIA LUCY - GAB. 23



PARECER Nº _____ **, DE 2022**

Da **COMISSÃO DE ECONOMIA, ORÇAMENTO E FINANÇAS**, sobre o **PROJETO DE LEI Nº 1049, de 2020, que dispõe sobre a suspensão pelas Concessionárias de Serviços Públicos, das Taxas de Consumo pelo período de noventa dias em todo o Distrito Federal.**

Autor: Deputado DELEGADO FERNANDO FERNANDES

Relatora: Deputada JÚLIA LUCY

I – RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF o Projeto de Lei – PL nº 1049/2020, de autoria do Deputado Delegado Fernando Fernandes, com ementa acima reproduzida.

No art. 1º da proposição, é estabelecida a suspensão, pelo prazo de noventa dias, da cobrança das taxas de consumo referentes aos serviços de luz, água e esgoto, em todo o Distrito Federal.

Já o art. 2º determina a cobrança das referidas taxas em seis parcelas iguais e sucessivas, a partir do primeiro mês subsequente ao término do período de suspensão.

Os arts. 3º e 4º veiculam as cláusulas de vigência da Lei e de revogação das disposições contrárias.

Na justificação do projeto, o autor entende que, para o enfrentamento da pandemia causada pelo Coronavírus (COVID-19), são necessárias ações de proteção à saúde e, também, de preparação para o impacto decorrente da prevenção, que afeta pessoas, famílias e comércio.

Esclarece o parlamentar que a proposição favorece a sociedade como um todo, “desde a pessoa mais simples e de baixa renda que passa a ter mais dificuldade em pagar suas contas de água e luz, à CAESB e à CEB, até os empresários, inclusive os micro e pequenos”.

Por fim, para demonstrar o impacto causado pelo isolamento social como medida de “diminuição da propagação da pandemia”, o ilustre deputado aponta o aumento do uso de equipamentos elétricos como “luzes, televisores, celulares, chuveiros, fornos, máquinas de lavar roupas e outros equipamentos”, e do consumo de água nas residências. Afirma, também, que “o sistema produtivo passará por dificuldades e desafios, inclusive já previstas pelo Ministro da Economia e pelas novas estimativas de crescimento nacional”.

A proposição foi lida em 24 de março de 2020 e distribuída à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, à CEOF e à Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

Em votação na CAS, o projeto foi aprovado integralmente na sua 5ª Reunião Extraordinária Remota, ocorrida em 10 de agosto de 2020.

Nesta Comissão, nenhuma emenda foi apresentada durante o prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DA RELATORA

Compete à CEOF analisar e emitir parecer sobre a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e o mérito de proposições com adequação ou repercussão orçamentária, conforme art. 64, II, 'a', do RICLDF. Pelo § 2º desse dispositivo, é terminativo o parecer de admissibilidade exarado pela CEOF, cabendo recurso ao Plenário, subscrito por, no mínimo, um oitavo dos Deputados.

Quanto à análise de admissibilidade da CEOF, entende-se como adequada a iniciativa que se coadune com o plano plurianual – PPA, com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO, com a lei orçamentária anual – LOA e com as normas de finanças públicas.

O PL nº 1049/2020 dispõe sobre a suspensão, pelas Concessionárias de Serviços Públicos, das taxas de consumo pelo período de noventa dias em todo o Distrito Federal.

Preliminarmente, deve-se apontar a imprecisão do uso do termo “taxas de consumo”. No campo do Direito Administrativo, a remuneração dos serviços de água, esgoto e luz é realizada por tarifa ou preço público, conforme esclarece o Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento a seguir transcrito com grifos nossos:

“PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. FORNECIMENTO DE SERVIÇO DE ÁGUA E ESGOTO. TARIFA/PREÇO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. CÓDIGO CIVIL. APLICAÇÃO.

1. 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, razão pela qual não se subsume ao regime jurídico tributário estabelecido para as taxas (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 447.536 ED, Rel. Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 28.06.2005, DJ 26.08.2005; AI 516402 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 30.09.2008, DJe-222 DIVULG 20.11.2008 PUBLIC 21.11.2008; e RE 544289 AgR, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 26.05.2009, DJe-113 DIVULG 18.06.2009 PUBLIC 19.06.2009. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça: EREsp 690.609/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 26.03.2008, DJe 07.04.2008; REsp 928.267/RS, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 12.08.2009, DJe 21.08.2009; e EREsp 1.018.060/RS, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, julgado em 09.09.2009, DJe 18.09.2009”).

(STF, Pleno, Recurso Especial 1.117.903/RS, rel. Min. Luiz Fux, j. em 09.12.2009)

Na mesma linha dispõe a Súmula 545 do STF:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

A título de esclarecimento, embora não citada explicitamente no julgado acima transcrito, a remuneração do serviço de energia elétrica também tem natureza de concessão, similar ao que ocorre com os serviços de água e esgoto.

Feitas essas considerações, prossegue-se com a análise da admissibilidade da proposição.

Os serviços públicos afetados pelo PL nº 1049/2020 – fornecimento de água, esgoto e energia elétrica – são prestados pelas concessionárias Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e Companhia Energética de Brasília – CEB. Conforme consta do Portal da Casa Civil do GDF, trata-se de empresas estatais não dependentes.

Embora não haja definição explícita para essa espécie de empresa estatal, o conceito é inferido a partir da definição de estatais dependentes presente na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 2º, III:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

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; (grifos editados)

Assim, tem-se que empresa estatal não dependente, também chamada de independente, é aquela que recebe do ente controlador exclusivamente recursos provenientes de aumento de participação acionária. A esse grupo de estatais não se aplicam as regras da LRF, conforme se depreende do art. 1º, § 3º, I, b, dessa lei:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

.....

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

§ 3º 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;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Ademais, ainda que as referidas estatais venham a se tornar dependentes e a elas se apliquem as regras da LRF, a suspensão da cobrança de tarifas não caracterizaria renúncia de receitas, cujas exigências para instituição estão previstas no art. 14 da LRF:

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:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O dispositivo acima transcrito, com grifos editados, faz referência a benefícios de natureza tributária, gênero ao qual não pertencem as tarifas, conforme estabelece a Constituição Federal em seu art. 145:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Superada a inaplicabilidade do art. 14 da LRF ao PL em epígrafe, passa-se à análise da adequação orçamentária.

A suspensão dos pagamentos das tarifas de luz, água e esgoto têm como consequência a redução, ainda que temporária, de receitas para as empresas estatais afetadas pelo PL. Diante disso, seria razoável imaginar que as metas de resultados fiscais determinadas pela LDO ficariam prejudicadas caso a arrecadação das receitas suspensas não fosse efetuada integralmente no mesmo exercício financeiro.

Entretanto, ocorre que as estatais independentes, por não receberem recursos do Tesouro para custear as suas despesas operacionais, integram exclusivamente o Orçamento de Investimentos do ente federativo. Diante disso, os valores relativos a elas devem ser excluídos dos demonstrativos fiscais, conforme explica o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF:

Para fins da LRF, nas referências aos entes da Federação estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo (inclusive os Tribunais de Contas), o Poder Judiciário e o Ministério Público, abrangendo as administrações diretas e indiretas, inclusive fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Portanto, deverão ser excluídos dos demonstrativos fiscais os valores relativos às empresas estatais que não dependem do orçamento do ente da Federação para custear suas atividades, ou seja, as empresas estatais independentes.

Pelo exposto, considerando que o PL não cria novas despesas e apenas difere a arrecadação de receitas que não afetam os resultados fiscais, conclui-se que não é incompatível com a LOA, tampouco com a LDO.

Embora não se vislumbre óbice legal à admissibilidade da proposição em análise, é importante destacar um possível efeito da sua aprovação: durante o período da suspensão do pagamento das tarifas, poderia haver a necessidade de injeção de recursos externos nas empresas afetadas para manter as suas operações em funcionamento. Tal situação não foi contemplada pela proposição, não ficando claro como seriam captados esses recursos.

Por fim, ressalta-se que serão oportunamente analisados pela CCJ a competência do DF para tratar de matéria relativa a energia elétrica e a compatibilidade da proposição com o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, estabelecido na Constituição Federal, na Lei Geral das Concessões, Lei Federal nº 8987/1995, e na Lei de Licitações e Contratos, Lei Federal nº 8666/1993, ainda vigente durante a análise do projeto de lei em epígrafe.

No que tange à análise de mérito com fundamento na alínea 'a' do inciso II do art. 64 do RICLDF, tendo em vista que a proposição é adequada por não repercutir sobre o orçamento distrital, nem contrariar dispositivo da legislação orçamentária ou de finanças públicas, entende-se que não cabem a apreciação e a consequente emissão de parecer de mérito por esta Comissão.

Pelo exposto, vota-se, no âmbito da CEOF, pela **admissibilidade** do PL nº 1049/2020, nos termos do art. 64, II, do RICLDF.

Sala das Comissões, em

DEPUTADA JÚLIA LUCY

Relatora



Documento assinado eletronicamente por **JULIA LUCY MARQUES ARAUJO - Matr. 00153, Deputado(a) Distrital**, em 22/03/2022, às 12:12, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Código Verificador: **0724448** Código CRC: **5876EAD3**.

