

Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

REFERÊNCIA:

PARECER Nº

121

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 34/20 – RENATO ZUCOLOTO - ESTABELECE REGRAS PARA, APÓS O TÉRMINO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE, PAGAMENTO PARCELADO DA DIFERENÇA ENTRE OS VALORES COBRADOS EM FUNÇÃO DE MÉDIA E AQUELE EFETIVAMENTE CONSUMIDO APÓS A CESSAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE EM RAZÃO DA COVID-19.

Este projeto, da lavra do nobre Vereador Renato Zucoloto, trata de único objeto¹ – estabelece regras para, após o término do estado de emergência ou calamidade, pagamento parcelado da diferença entre os valores cobrados em função de média e aquele efetivamente consumido após a cessação do estado de emergência ou calamidade em razão da COVID-19 – de forma clara, precisa e lógica.

Foi protocolizado na Edilidade (protocolo nº 20225/2020), autuado, lido pelo por membro da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 04/06/2020 (346ª Sessão) e numerado PLC nº 38/2020 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 05/06/2020 foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Na mesma data os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a presente relatoria.

Inexiste nesta Casa projeto: (a) idêntico ou similar tramitando, (b) semelhante considerado inconstitucional pelo Plenário ou (c) igual aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Transcorreu *in albis* o prazo comum de apresentação de emendas e subemendas à projeção (*caput* do art. 129, do RICMRP), persistindo, todavia, o previsto no parágrafo único, do art. 129, do RICMRP².

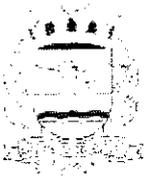
A matéria tramita em regime de urgência especial, conforme o Requerimento nº 4433/2020³. O termo fatal para deliberá-la é 25/06/2020.

¹ Inc. I, do art. 7º, da LC 95/98.

² Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.

Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.

³ Aprovado na sessão ordinária da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, de 23/06/2020.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Foi vazado em **correto vernáculo**, contendo os **atributos indispensáveis** a si (novidade, generalidade, abstratividade, Imperatividade e coercibilidade) e as partes **(a) preliminar** (epígrafe e ementa), **(b) normativa** (substantivo da matéria regulada) e **(c) final** (prazo de vigência previsto para 1º de janeiro de 2020), com 03 (três) artigos e 03 (três) laudas, incluindo justificativa⁴.

Enquadra-se na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e necessidade de suplementação de legislação federal (art. 30, inc. I e II, da CR), é pertinente à Lei Ordinária (§1º, do artigo 35, da LOMRP) e de competência comum entre o Chefe do Poder Executivo e Vereador(a), porquanto a matéria não se insere no rol 'numerus clausus' de iniciativa privativa do Alcaide, conforme o artigo 39 da LOMRP, o artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e o artigo 61 da Constituição da República (ARE nº 878911, com Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal).

Adentrando a temática, a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, estabelece critérios para a fixação das matrizes tarifárias e, em seu art. 29, inc. I, define que os de abastecimento de água e tratamento de esgoto dar-se-ão preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente.

Citada normativa Federal determina, ainda, em seu art. 39: *in verbis*

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Nessa esteira, o Excelso Pretório e o Superior Tribunal de Justiça se posicionam, este com decisão abaixo colacionada:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. COBRANÇA DO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO. NATUREZA DE TARIFA. ACOMPANHAMENTO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA NO STF. NÃO-SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. De início, o Superior Tribunal de Justiça consagrou entendimento no sentido de que a cobrança efetuada pelas concessionárias de serviço público de água e esgoto possuía natureza tributária, consistindo em taxa, "submetendo-se, portanto, ao regime jurídico tributário, especialmente no que diz com a observância do princípio da legalidade — sempre

⁴ Art. 112 do RICMRP.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

que seja de utilização compulsória, independentemente de ser executado diretamente pelo Poder Público ou por empresa concessionária" (REsp 782.270/MS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 7.11.2005). 2. Todavia, a fim de acompanhar a jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal, esta Corte revisou a referida orientação, consignando, posteriormente, que a remuneração paga pelos serviços de água e esgoto não possui natureza jurídica tributária, mas constitui-se, sim, em tarifa, de maneira que não se sujeita ao regime da estrita legalidade. 3. Recurso especial provido. (REsp 909.894/SE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2008, DJe 18/06/2008, grifei)

Sobre a natureza de tarifa, calha colacionar julgados assazes esclarecedores, do Supremo Tribunal Federal: *in verbis*

"ÁGUA E ESGOTO – TARIFA VERSUS TAXA. A jurisprudência do Supremo é no sentido de haver, relativamente ao fornecimento de água e tratamento de esgoto, o envolvimento de tarifa e não de taxa. AGRAVO – ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL – MULTA. Surgindo do exame do agravo o caráter manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil" (AI nº 753.964/RJ-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 30/10/13 – grifei).

Logo, não se aplica o regime previsto no Código Tributário Nacional (CTN) à presente hipótese (REsp 796748 / MS, RECURSO ESPECIAL 2005/0186806-7, Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122), Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 19/06/2007. Data da Publicação/Fonte: DJ 09.08.2007 p. 316 LEXSTJ vol. 217 p. 173): *in litteris*

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. TARIFA DE ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. INSTITUIÇÃO POR MEIO DE DECRETO MUNICIPAL. LEGALIDADE.

1. A natureza jurídica da remuneração dos serviços de esgotamento sanitário, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário, à qual devem ser aplicadas as regras de direito privado. (Precedentes do STF e do STJ: RE 471119 / SC , Relatora: Min. Ellen Gracie, DJ 24/02/2006; RE-ED 447536 / SC, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ 26-08-2005; REsp 740967 / RS , 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 28/04/2006; REsp 834799 / SE, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 02/10/2006 REsp 149654 / SP , 2ª Turma, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 17/10/2005). 2.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Consectariamente, aos débitos decorrentes da prestação do serviço de saneamento básico e esgoto não pode ser aplicado o regime tributário previsto nas disposições do CTN, porquanto este apenas se aplica a dívidas tributárias, exatamente por força do conceito de tributo previsto no art. 3º do CTN. Por isso que nenhum óbice há à instituição da tarifa de esgoto por meio de Decreto, posto não depender da edição de lei específica para sua instituição ou majoração, encontrando-se o regime de cobrança pelo uso do referido serviço em perfeita consonância com o ordenamento jurídico atual. 3. Recurso Especial provido. (grifamos).

Em verdade, a presente propositura não cria forma de isenção, suspensão ou redução tarifárias, apenas estabelece critérios para a cobrança da diferença no consumo dos serviços prestados pelo Departamento de Água e Esgoto de Ribeirão Preto – o DAERP no estado de emergência ou calamidade pública em razão do novo coronavírus, quando cessados esses períodos.

Outrossim, não é a hipótese, mas mesmo que se tratasse de minoração ou revogação de tributo, o C. Supremo Tribunal Federal julgou, com repercussão geral, no sentido de que não há reserva de iniciativa legislativa em matéria tributária (STF, ARE-RG 743.480-MG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 10.10.2013), donde, por óbvio, os Vereadores podem legislar: *in verbis*

Tributário. Processo legislativo. Iniciativa de lei. 2. Reserva de iniciativa em matéria tributária. Inexistência. 3. Lei municipal que revoga tributo. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. 4. Iniciativa geral. Inexiste, no atual texto constitucional, previsão de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo em matéria tributária. 5. Repercussão geral reconhecida. 6. Recurso provido. Reafirmação de jurisprudência. (grifamos).

Esse entendimento foi adotado pelo E. Tribunal de Justiça Bandeirante⁵. Nessa trilha, cabe colacionar a ementa nuclear do julgado da ADI sobre a normativa Ribeirão-pretana que cuidava da isenção do IPTU

⁵ *Exempli gratia*, ADI nº 2008743-38.2018.8.26.0000 (Lei que concede incentivo fiscal por adoção de área pública municipal), nº 2220363-97.2017.8.26.0000 (Lei que dispõe sobre incentivo fiscal para realização de atividades esportivas amadoras, artísticas e culturais aos contribuintes de imposto municipal que especifica), nº 2183791-45.2017.8.26.0000 (Lei que isenta IPTU para portadores de Câncer em tratamento, Alzheimer, Parkinson, Esclerose Múltipla ou Esclerose Lateral Amiotrófica) e nº 2116105-36.2017.8.26.0000 (Lei que isenta IPTU para as pessoas que especifica).



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

pela adoção de ações ecológicas no âmbito do município (Lei do IPTU Verde)⁶:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 2.896, do Município de Ribeirão Preto, que prevê a concessão de benefício tributário por adoção de ações ecológicas no âmbito municipal. Violação ao artigo 113, do ADCT, da CF. Não ocorrência. Como exposto no artigo 106 da Emenda Constitucional nº95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal", o âmbito da incidência de mencionado dispositivo se restringe ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, não se aplicando aos Municípios. Precedente deste Órgão Especial no sentido de que o "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional nº95/2016, não se aplica aos Municípios. O diploma impugnado não aborda matéria orçamentária, dispondo sobre direito tributário. Inaplicáveis às suas disposições ou ao projeto que o antecedeu, portanto, as exigências previstas no artigo 174, caput, e §6º, da CE. Precedentes do STF e deste Colegiado. Afastada, ainda, a suposta violação ao artigo 176, incisos I e II, da Constituição Estadual. Lei Complementar Municipal que instituiu concessão de desconto tributário aos contribuintes do IPTU que atenderem às suas exigências somente a partir do exercício orçamentário seguinte àquele em que for requerido. Consequente possibilidade de que sejam inseridos no projeto da lei orçamentária anual os impactos e possíveis medidas compensatórias relativas à renúncia de receita concretizada por meio do benefício tributário em comento. Doutrina. Ação julgada improcedente.

Noutro giro, de simples inteligência, o fato de a norma ser direcionada ao Poder Executivo, não indica que deva ser de iniciativa privativa, inexistindo afronta ao princípio da **reserva da administração**.

Eis o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):

⁶ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201892-96.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do julgamento: 20/03/2019; Data de Registro: 21/03/2019.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente".

Por não renunciar receita, apenas estabelecendo procedimento para recebimento de diferença tarifária, a matéria se adequa ao art. 195 da



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Carta Magna, ao art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 25 da Constituição Bandeirante⁷.

Ademais, a inexistência de indicação expressa ou a previsão genérica de fonte de custeio não têm o condão de inquirir de inconstitucionalidade a norma⁸, pois eventuais gastos poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras⁹:

(A) via inserção nas despesas já previstas, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas;

(B) por créditos adicionais, com (B.1) os suplementares àqueles devidamente autorizados, (B.2) os especiais ou (B.3) os extraordinários, ou;

(C) quando inviável essa complementação, por meio da inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

Estão obedecidos, portanto, os critérios de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, e o **PARECER DESTA COMISSÃO É FAVORÁVEL ao projeto em análise**, pugnando-se que seja aprovado pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 25 de junho de 2020.



MARINHO SAMPAIO

ISAAC ANTUNES
Presidente



MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator

WALDYR VILLELA

MAURÍCIO GASPARINI

⁷ TJSP: ADI nº 2083683-08.2017.8.26.0000 e ADI nº 2160527-96.2017.8.26.0000.

⁸ TJSP: ADI nº 2160527-96.2017.8.26.0000.