

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 9.543, DE 2018

Apensados: PL nº 1.630/1999, PL nº 7.433/2002, PL nº 6.987/2010, PL nº 6.572/2013, PL nº 1.419/2015 e PL nº 5.685/2016

Cria a Tarifa Social de Água e Esgoto.

Autor: SENADO FEDERAL - EDUARDO BRAGA

Relator: Deputado FELIPE RIGONI

I - RELATÓRIO

O PL em análise, de autoria do SENADO FEDERAL, propõe a criação da Tarifa Social de Água e Esgoto, com descontos inversamente proporcionais ao consumo para famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo cadastradas no CadÚnico, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

O projeto tramita em regime de prioridade (Art. 151, II, RICD) e está sujeito à apreciação do Plenário, tendo sido distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Minas e Energia; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD), nessa ordem.

Por tratar de assunto similar, foram apensados ao projeto principal os PLs de nº 1.630, de 1999; 7.433, de 2002; 6.987, de 2010; 6.572, de 2013; 1.419, de 2015; e 5.685, de 2016.

O PL nº 1.630/1999 propõe a isenção de pagamento de tarifa de água e esgoto das companhias públicas de saneamento e/ou empresas concessionárias para os usuários de baixa renda.

O PL nº 7.433/2002 dispõe sobre a tarifa social e isenta, nos casos estipulados, a cobrança pelo serviço público de abastecimento de água.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219820783300>



O PL nº 6.987/2010 propõe alteração da Lei nº 9.433/1997 e objetiva garantir às famílias de baixa renda o direito de acesso à água para consumo.

O PL nº 6.572/2013 dispõe sobre a Tarifa Social de Água nas unidades habitacionais e nos condomínios habitacionais implantados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, propondo descontos de, pelo menos, cinquenta por cento nas tarifas de água e esgoto, atendidas as demais condições especificadas.

O PL nº 1.419/2015 propõe modificação da Lei nº 11.445, de 2007, para instituir e tornar obrigatória, nos serviços de abastecimento de água potável, a tarifa social da água.

O PL nº 5.685/2016 propõe alteração da Lei nº 11.445, de 2007, para estabelecer a aplicação de Tarifa Social para os usuários de baixa renda dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), em reunião ordinária realizada em 8 de abril de 2009, aprovou, na forma de substitutivo, os PLs nº 1.630, de 1999 e 7.433, de 2002. Até aquele momento, ainda não estavam apensadas as demais proposições.

O substitutivo da CTASP propõe a isenção tarifária de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário aos usuários de baixa renda, atribuindo o ônus da isenção para a União.

Em reunião realizada em 15 de setembro de 2009, a Comissão de Minas e Energia rejeitou os Projetos de Lei nº 1.630, de 1999, e 7.433, de 2002, e o Substitutivo adotado pela CTASP. Os demais projetos em análise ainda não estavam apensados.

Os projetos vêm a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.

Não foi aberto prazo de emendas nesta Comissão, por tratar-se de matéria sujeita à deliberação do Plenário (art. 119 do RICD).

É o relatório.



II – VOTO DO RELATOR

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, § 1º, da NI/CFT define como compatível *“a proposição que não conflita com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”* e como adequada *“a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”*.

A proposição principal, no art. 8º, estabelece que os descontos obtidos pelos consumidores beneficiados pela Tarifa Social de Água e Esgoto, bem como os custos administrativos e financeiros e os encargos tributários incorridos pela prestadora do serviço, serão rateados entre todos os demais consumidores atendidos pela prestadora do serviço, proporcionalmente ao consumo verificado.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 9.543, de 2018, não resulta em criação ou aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita pública e, portanto, não se vislumbra violação dos preceitos do art. 113 do ADCT.

Sendo assim, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que *“importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública”* estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219820783300>



financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutem de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve *“concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não”*.

Por outro lado, as demais proposições apensadas acarretam ou podem gerar aumento de despesas da União, seja por atribuírem à União a responsabilidade pelo ressarcimento das despesas decorrentes das isenções de tarifas, caso do PL nº 1.630/1999 e do Substitutivo aprovado pela CTASP; ou por serem omissas quanto à forma de financiamento das respectivas isenções, situação dos PLs nº 7.433, de 2002, 6.987, de 2010, 6.572, de 2013, 1.419, de 2015 e 5.685, de 2016.

O serviço público de abastecimento de água e coleta de esgoto é normalmente prestado sob regime de concessão e, dessa forma, tem sua tarifa sujeita ao que determina a Lei nº 8.987, de 1995, que *“dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, e às leis posteriores que modificaram seus dispositivos. No capítulo que trata da política tarifária, consta o §4º do art. 9º, determinando que *“em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração”*.

Nesse sentido, entende-se que a proposição legislativa deve mencionar qual a fonte de compensação financeira às empresas de saneamento pela perda de receita resultante da isenção/redução de pagamento pelo serviço de abastecimento de água. A falta dessa previsão pode, eventualmente, resultar em responsabilização da União pelo custeio dessas despesas.

As proposições que geram despesas para União, tais como os projetos que estabelecem que a isenção/redução de tarifa seja custeada pela União, devem observar as regras da LRF, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Constituição Federal.



Os artigos 15 e 16 da LRF dispõem que a geração de despesa deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Já o artigo 17 do mesmo diploma legal, ao tratar da geração de despesas obrigatórias, considera “obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

O PL nº 1.630/1999 e o Substitutivo, que atribuem à União a responsabilidade pelo ressarcimento às empresas de saneamento pela perda de receita resultante da isenção/redução de pagamento pelo serviço de abastecimento de água, geram gastos que se enquadram na condição de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Contudo, referidas proposições não atendem ao disposto nos §§ 1º e 2º do art. 17 da LRF. Pelo §1º, o ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. O § 2º, por sua vez, estabelece que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Por sua vez, a LDO estabelece que os projetos de lei ou medidas provisórias que resultem em aumento de despesa da União deverão apresentar a estimativa para o exercício que entrar em vigor e os dois seguintes, além da necessária compensação.

As proposições também contrariam o disposto na Súmula CFT nº 01/08:



É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.

Por fim, cumpre destacar que a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO, as quais têm orientado o exame de adequação orçamentária por parte desta Comissão. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a *“proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.

Em face do exposto, restam desatendidas as exigências e condições estabelecidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados. Dessa forma, os Projetos de Lei apensados nº 1.630, de 1999; 7.433, de 2002; 6.987, de 2010; 6.572, de 2013; 1.419, de 2015; e 5.685, de 2016; bem como o Substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Públicos; não se mostram adequados e compatíveis sob a ótica orçamentária e financeira.

Por esse motivo, ficam prejudicados os exames quanto ao mérito dessas proposições na Comissão de Finanças e Tributação, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT:

Art. 10. Nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator, que registrará o fato em seu voto.

No que se refere ao mérito do PL nº 9.543, de 2018, em que pese a nobre intenção da proposta, entendemos que seu método de custeio não merece prosperar.

O art. 8º do PL nº 9.543, de 2018, determina que o custo da tarifa social de água e esgoto somado aos demais custos e encargos



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219820783300>



envolvidos na sua implementação deverão ser divididos entre os demais consumidores não beneficiados com a política, em proporção do seu consumo.

Ora, tratamos de um subsídio cruzado, situação em que determinadas classes de cidadãos ou consumidores arcam com os custos de uma política pública de benefícios que a eles não alcança. Em que pese a existência de outros casos desse tipo em vigor atualmente, a melhor técnica recomenda que outros não venham a ser aprovados.

Em verdade, uma política pública que visasse subsidiar tarifas de água e esgoto para a parcela mais carente da população deveria ser custeada pela forma ordinária prevista na Constituição Federal de financiamento de políticas públicas: via receita pública auferida mediante tributação.

Assim sendo, o ideal é que a política pública seja desenhada de forma a que se possa mensurar os seus impactos, que seu custeio esteja totalmente previsto nas leis orçamentárias, e que os valores destinados a seu financiamento possam ser devidamente compensados conforme determina a LRF e a Constituição Federal, ou seja, mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa.

Somente assim poderemos alcançar e difundir a devida transparência e “*accountability*” no trato das políticas públicas. É preciso que o cidadão saiba o quanto paga e quanto lhe pesa cada decisão política, e somente por meio do processo da escolha pública isso pode ser alcançado. Quando o Estado decide por implementar nova política, escolhas devem ser feitas, e o cidadão tem o direito de saber como a nova política impacta a sua vida, mediante mais tributação, diminuição de outros serviços públicos, aumento de preços na economia ou aumento da ineficiência econômica.

É preciso que reforcemos os princípios da responsabilidade e da responsabilização que devem nortear todas as decisões tomadas em âmbito público, pois a verdadeira democracia não advém somente do voto, mas também, e primordialmente, da transparência.

Em face do exposto, voto pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira dos Projetos de Lei apensados nº 1.630, de 1999;



7.433, de 2002; 6.987, de 2010; 6.572, de 2013; 1.419, de 2015; e 5.685, de 2016; e do Substitutivo adotado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Públicos; ficando assim dispensada a análise de mérito dessas proposições, nos termos do art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Por fim, quanto ao projeto de Lei nº 9.543 de 2018, voto pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto a sua adequação financeira ou orçamentária. No mérito, voto pela rejeição do Projeto de Lei nº 9.543, de 2018.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado FELIPE RIGONI
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Felipe Rigoni
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219820783300>

