

PARECER N° 45/2025

Manifestação da Entidade Reguladora quanto as Isenções de Tarifas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário concedidas aos Prédios Públicos

1 INTRODUÇÃO

O presente parecer tem por objetivo promover manifestação quanto as isenções de tarifas de abastecimento de água e esgotamento sanitário concedidas pelos Municípios Regulados aos prédios públicos, comprometendo a sustentabilidade econômico-financeira.

2 ANÁLISE

Inicialmente, cumpre ressaltar que, atualmente, rege a atividade regulatória do Orcispar a Resolução Cispar nº 45, de 2024. A propósito, referida resolução define como competência do órgão regulador no art. 4º, §1º, inciso XIV, “*manifestar-se sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito ao saneamento básico*”.

Diante da competência atribuída ao órgão regulador, bem como das práticas reiteradas dos Municípios Regulados pelo Orcispar de conceder isenções de tarifas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário aos prédios públicos comprometendo a sustentabilidade econômico-financeira, evidencia-se a necessidade de orientar os regulados quanto à invalidade dessa isenção, considerando a natureza jurídica da contraprestação pelos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Ressalta-se que a competência desta Entidade Reguladora Infranacional para intervir decorre do art. 23, inciso IV, da Lei Federal n. 11.445/2007, com a finalidade de editar normas relativas ao regime, estrutura e os níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos para fixação, reajuste e revisão de tarifas. Inclusive, consta no art. 4º, inciso IV, alínea “d”, da Resolução Cispar nº 45/2024, que no âmbito da atividade de regulação, o Orcispar poderá “*definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de saneamento básico, inclusive contratos, bem como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade*”.

Deste modo, o órgão regulador tem a prerrogativa de definir tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, de forma a garantir a eficiência e a eficácia dos serviços de saneamento prestados nos Municípios Regulados.

Outrossim, o marco legal do saneamento básico estabelece como competência exclusiva das entidades reguladoras a definição da estrutura tarifária, incluindo fixação, reajuste e revisão (art. 23, IV, da Lei nº 11.445/2007). O art. 22, IV, da mesma lei determina que as tarifas devem assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a modicidade tarifária, promovendo eficiência dos serviços e compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

Diante desse arcabouço legal, a concessão de isenções de tarifas de água e esgoto aos prédios públicos compromete diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do serviço público e a modicidade tarifária em afronta ao disposto na Lei Federal nº 11.445/2007 e na Resolução Cispár nº 45/2024. Ademais, mencionada isenção gera distorções no modelo tarifário, uma vez que os custos permanecem existentes e são, inevitavelmente, redistribuídos entre os demais usuários, impactando a estrutura de custeio do serviço e reduzindo a capacidade do sistema de sustentar políticas e mecanismos voltados à população de baixa renda.

Destarte, torna-se necessário definir a natureza jurídica da contraprestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Para tanto, cumpre diferenciar taxa e tarifa. A taxa constitui tributo instituído por lei e têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao usuário ou posto à sua disposição.

Por sua vez, tarifa ou preço público possui natureza contratual e não tributária, sendo cobrada em decorrência da prestação de um serviço público ou de atividade econômica cuja fruição depende da manifestação de vontade do usuário. Assim, somente é devida quando há efetiva utilização do serviço.

Cumpra ressaltar que a Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal estabelece que a taxa e preço público não se confundem: *“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.”*

Diante dessa diferenciação conceitual, a contraprestação pelos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem natureza jurídica de tarifa ou preço público, conforme consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (RE com AgR 1.283.445, Rel. Min. Alexandre de Moraes e AI 753964 AgR, Relator: Marco Aurélio), o que afasta a aplicação do regime jurídico tributário e, por consequência, a imunidade tributária recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal. Observe, as mencionadas ementas:

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. (STF, RE com AgR 1.283.445, Primeira Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 8.2.2021).

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 753964 AgR, Relator: Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 15-10-2013, Acórdão Eletrônico DJe-215, Divulg. 29-10-2013, Public. 30-10-2013) (grifo nosso).

Além disso, a orientação regulatória nacional, consolidada na Norma de Referência ANA nº 6/2024, recomenda expressamente a migração do regime de taxa para o regime tarifário. Esta orientação encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que reconhecem a natureza jurídica tarifária da cobrança pelos serviços de água e esgoto (Tema Repetitivo 251/STJ e Súmula 407/STJ), afastando sua submissão ao regime tributário aplicável às taxas. Verifique:

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 (Tema Repetitivo 251/STJ, Primeira Seção, julgado em 09/12/2009, DJe de 01/20/2010).

É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo (Súmula n. 407, Primeira Seção, julgado em 28/10/2009, REPDJe de 25/11/2009, DJe de 24/11/2009).

Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal define:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.280, DE 07 DE MAIO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU, QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO § 3º DO ART. 41 DA LEI MUNICIPAL 2.083/1987, VEDANDO A COBRANÇA DE QUALQUER VALOR, TAXA OU TARIFA A TÍTULO DE RELIGAÇÃO OU RESTABELECIMENTO DE SERVIÇO DE ESGOTO. COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. CONTRAPRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. PRECEDENTES. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE PREVÊ A ISENÇÃO DE TARIFA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OCORRÊNCIA. DECISÃO AGRAVADA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. Na origem, o Prefeito do Município de Mogi Guaçu/SP ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei 5.280, de 7 de maio de 2019, que alterou a redação do § 3º do artigo 41 da Lei 2.083/1987, para isentar a cobrança de taxa, ou tarifa, pela religação ou restabelecimento de serviço de esgoto. 2. 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. Precedentes. 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. 4. Agravo interno a que se nega provimento. (ARE 1283445 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08-02-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 12-02-2021 PUBLIC 17-02-2021).

Por conseguinte, como tarifa, a cobrança deve observar a contraprestação ao serviço prestado, sendo devida por todos os usuários – inclusive os prédios públicos, que costumeiramente recebem isenção de tarifa de abastecimento de água e esgotamento sanitário pelos Municípios Regulados.

Ora, os serviços públicos são financiados, em parte, através do pagamento de tarifas (preço público) pelos usuários. Deste modo, a isenção desses pagamentos pelos prédios públicos nos Municípios Regulados pode gerar um impacto financeiro, comprometendo a capacidade dos Municípios Regulados na manutenção e aprimoramento da qualidade dos serviços, o que contraria o princípio da continuidade do serviço público, bem como enseja o desequilíbrio econômico-financeiro da autarquia prestadora do serviço público.

Inclusive, registra-se que a Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹, emitida em setembro/dezembro do ano de 2012, abordou exatamente esse caso e definiu que tal “*prática contraria as diretrizes estabelecidas no art. 29, I, § 1º, alíneas I a VIII da Lei Federal nº 11.445/2007 e art. 46, § único do Decreto Federal nº 7.217/2010 quanto à garantia da sustentabilidade econômico-financeira mediante remuneração pela cobrança dos serviços em regime de eficiência e à observação da ampliação do acesso dos cidadãos e das localidades de baixa renda aos serviços (pág. 29)*”.

Referida revista, ainda expõe que “*art. 29, I, § 1º, alíneas I a VIII da Lei Federal nº 11.445/2007 e art. 46, inc. III do Decreto Federal nº 7.217/2010 que preconiza que os serviços deverão ter a sustentabilidade econômico-financeira garantida mediante remuneração pela cobrança dos serviços em regime de eficiência e a geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, visando ao cumprimento das metas e objetivos do planejamento.*”

Portanto, este ente jurídico sugere a revogação da isenção tarifária aplicada aos prédios públicos dos Municípios Regulados cuja receita proveniente dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se revela insuficiente para a adequada cobertura dos custos operacionais e regulatórios.

3 CONCLUSÃO

¹ Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná/Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - n. 1, (2012). Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2012-. Disponível em <http://www.tce.pr.gov.br/>.

Isto posto, é o presente parece para opinar pela revogação da isenção de tarifa de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário concedida aos prédios públicos pelos Municípios Regulados cuja receita proveniente dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário se revela insuficiente para a adequada cobertura dos custos operacionais e regulatórios, pelos fatos e fundamentos expostos no parecer.

É o parecer, S.M.J.

Maringá, 09 de dezembro de 2025.

Fernanda Thais Verdeiro de Sousa
Advogada – OAB/PR nº 111.269