



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## O Regime Tributário das estatais na concessão do serviço após o Novo Marco Legal do Saneamento

*The tax regime of state-owned companies in the concession of the service after the New Legal Framework for Sanitation*

Luiz Alberto G. S. Rocha; Miguel Gustavo Carvalho Brasil Cunha

**Resumo:** O artigo analisa o tratamento tributário conferido às empresas estatais após o Novo Marco Legal do Saneamento (NMLS), adotando como paradigma a Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), sociedade de economia mista integrante da administração indireta do estado do Pará e atual prestadora do serviço público no município de Belém. A relevância do tema está presente na definição sobre o reconhecimento e extensão da imunidade tributária recíproca sobre bens e serviços baseada na tese da prestação de atividade pública típica sem objetivo de lucro em regime não concorrencial e exclusivo. O estudo analisou, mediante a adoção do método hipotético dedutivo, que o NMLS transforma a natureza da prestação do serviço, porque requer a comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador do serviço, e possibilita a contratação de empresa privada por meio de licitação prévia e em regime de concorrência. A imunidade tem dificuldades jurídicas para sua aplicação neste novo cenário por tratamento fiscal diferente do anterior. Seria o caso de estabelecimento de isenção fiscal do ente público titular dos serviços delegados independentemente da natureza jurídica do prestador.

**Palavras-chave:** Município; Tributos; Novo Marco Legal do Saneamento; Imunidade.

**Abstract:** The article reanalyses the tax treatment given to the state-owned companies after the New Sanitation Legal Framework (NMLS), adopting as a paradigm the Companhia de Saneamento do Estado do Pará (COSANPA), a mixed-ownership company. The relevance of the topic presents itself in the definition of the recognition and extension of reciprocal tax immunity on goods and services based on the thesis of the provision of a typical public activity without the objective of profit in a non-competitive and exclusive regime. The study analysed that the NMLS transforms the nature of the service provision because it requires proof of the economic-financial capacity from the service provider, as well as enables the possibility of hiring a private company through prior bidding and under a competitive regime. Immunity has legal difficulties in its application in this new scenario due to a different tax treatment than the previous instituted. It would be the case of establishing tax exemption for the public entity holding the delegated services.

**Keywords:** Municipality; Taxes; New Legal Framework for Sanitation; Immunity.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p161-184>

## O REGIME TRIBUTÁRIO DAS ESTATAIS NA CONCESSÃO DO SERVIÇO APÓS O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

Luiz Alberto G. S. ROCHA\*; Miguel Gustavo Carvalho Brasil CUNHA\*\*

*Sumário: Introdução; 1 Do entendimento jurisprudencial acerca do regime tributário das estatais de saneamento. Caso da COSANPA; 2 Do Novo Marco Legal do Saneamento e propostas do tratamento tributário do regime de saneamento municipal; 3 Uma sugestão possível. A adoção da isenção tributária nas áreas e prédios destinados às instalações e infraestruturas operacionais do serviço de saneamento local; 4 Conclusão; Referências.*

### Introdução

O saneamento básico no Brasil é serviço público de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, conforme bem define o art. 23, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em um país que detém 12% da disponibilidade de água doce do planeta, mas que por outro lado ainda dependente da intervenção do Poder Público no setor para que a água chegue nas casas das pessoas, muitas vezes pela atuação das empresas estatais<sup>2</sup> e que passaram a ter o protagonismo na prestação do serviço mediante regime exclusivo. Mas será assim para sempre?

A primeira obra do setor de saneamento que se tem notícia foi a construção de um poço para abastecimento da cidade do Rio de Janeiro em 1561 pelo militar português Estácio de Sá e depois se seguiram pequenas e pontuais intervenções urbanas, principalmente para distribuição de água que só ganhou parco impulso nos centros mais populosos com o serviço prestado intermitentemente por empresas estrangeiras.

O cenário só avançou no final da década de 1960 e início 1970, com a criação das companhias estaduais de saneamento que, articuladas e financiadas pelo governo federal mediante o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) editado pela Lei federal n. 5.318, de 26 de setembro de 1967 (BRASIL, 1967), passaram a dominar o cenário do saneamento brasileiro.

---

\*Professor Associado da Faculdade de Direito e Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia (PPGDDA), ambos da Universidade Federal do Pará. Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Advogado. Email: [lrocha@ufpa.br](mailto:lrocha@ufpa.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1699-310X>.

\*\*Advogado. Procurador-Geral do Município de Belém. Graduado pela Universidade da Amazônia. Pós 1 Graduado em Direito Municipal e Direito Tributário pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito e Desenvolvimento da Amazônia - PPGDDA da Universidade Federal do Pará. Email: [mquistavobrasil@gmail.com](mailto:mquistavobrasil@gmail.com). <https://orcid.org/0000-0001-6105-8730>.

<sup>2</sup> Para melhor compreensão do texto, será utilizado o gênero empresa estatal ou simplesmente estatal para se referir tanto às empresas públicas como às sociedades de economia mista.

Assim, basicamente, o serviço passou a ser prestado por entidades do Estado, as companhias estaduais de saneamento básico (CESB), de modo praticamente exclusivo, não concorrencial e monopolizado, com a natureza pública e ligada ao seu próprio regime jurídico estatal, com exclusão quase completa da participação do setor privado no setor.

Destaca-se que na atividade de saneamento há o surgimento de uma monopolização inerente da atividade, já que, na visão de Pimentel, Assalie e Machado (2017, p. 192) “os serviços de saneamento estão estruturados na forma de monopólio natural, distinguindo-se dos demais modelos concorrenciais pelo fato de a exclusividade da prestação de serviço ser uma condição de viabilidade econômica”.

Esse modelo é o que ainda está sendo vivenciado na cidade de Belém que servirá de modelo para o desenvolvimento do argumento do artigo que, decerto, pode ser replicado para outras cidades que ainda têm a prestação do serviço por empresa estatal, dando maior abrangência e utilidade à conclusão que se chegará ao final deste trabalho.

Em Belém, capital do estado do Pará, a Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA) opera por força do Contrato Programa (n. 001/2015<sup>3</sup>) firmado em 04 de novembro de 2015, vigente por 30 anos, para a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A referida empresa estatal estadual teve sua criação autorizada pela Lei estadual n. 4.336, de 21 de dezembro de 1970 (PARÁ, 1970), e foi constituída como sociedade de economia mista, com a atribuição de prestar serviços de saneamento na capital e nos municípios do interior do estado, prevendo de forma expressa a isenção de impostos e taxas previstos em leis do estado (art. 19<sup>4</sup>), o que confirma a longevidade da prestação do serviço de saneamento pela COSANPA em Belém.

Importante notar que no percurso da prestação do serviço de saneamento em Belém, ele também chegou a ser operado parcialmente pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB), autarquia municipal, criada pela Lei municipal n. 6.695, de 17 de junho de 1969, até sua transformação em Agência Reguladora Municipal, com a edição da Lei municipal n. 8.630, de 07 de fevereiro de 2008<sup>5</sup>. A entidade municipal tinha, entretanto, como atribuição básica operar somente os sistemas públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários dos distritos de Icoaraci e do Mosqueiro e de outras pequenas áreas do Município de Belém que não fossem atendidas pelo Departamento de Água e Esgoto do Estado, entidade pública

---

<sup>3</sup> Publicado no DOM nº 12.920, de 5 de novembro de 2015, p. 16/22.

<sup>4</sup> Art. 19. A COSANPA gozará de isenção de impostos e taxas previstos em leis do Estado.

<sup>5</sup> Lei Municipal n. 8.630, de 07 de fevereiro de 2008, publicada no DOM nº 11.086, de 28 de fevereiro de 2008, revogada pela Lei Municipal n. 9.576, de 22 de maio de 2020, publicada no DOM nº 13.999, de 22 de maio de 2020, que transformou a Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém-AMAE/BELÉM, em Agência Reguladora Municipal de Belém -ARBEL.

que antes operava o saneamento na cidade e que foi sucedida posteriormente pela COSANPA após sua criação em 1970.

Atualmente todo serviço de saneamento é executado pela COSANPA, ficando a cargo do Município a regulação da atividade mediante a nova agência municipal.

O quadro institucional adotado na municipalidade segue a linha firmada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1842/RJ<sup>6</sup> de que cabe ao Município a titularidade do serviço local de saneamento e abastecimento da água, posicionamento este que vem sendo reforçado em decisões posteriores, como na ADI 2077/BA e também ADI 4454/PR, aliás neste último julgamento foi asseverado no voto da Ministra relatora Carmem Lúcia que “... a eles cabe escolher a forma da prestação desses serviços, se diretamente ou por delegação à iniciativa privada mediante prévia licitação”<sup>7</sup>.

Ocorre que a COSANPA, mesmo instituída como sociedade de economia mista, sendo portanto pessoa jurídica de direito privado, vem argumentando nos tribunais, mais fortemente desde 2020, em peças de exceção de pré-executividade apresentadas como defesa processuais nas execuções fiscais promovidas pelo Município de Belém nas Varas de Execução Fiscal da Capital, do Tribunal de Justiça do Estado do Pará<sup>8</sup>, que não deve pagar impostos municipais, em especial o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)<sup>9</sup>, alegando ser detentora de imunidade tributária recíproca, com direitos e privilégios extensivos às pessoas jurídicas de direito público, como se tivesse natureza jurídica autárquica. Isto porque alega prestar serviço público essencial, de modo exclusivo e sem concorrência, conforme estabelecido pelo art. 150, inciso VI, alínea “a”, da CF/88, que veda a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, entre os entes federados, extensivo às autarquias, conforme § 2º do mesmo dispositivo. Vejamos o que diz o referido dispositivo constitucional:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

<sup>6</sup> E reforçada posteriormente com a nova redação do art. 8º, inciso I, da Lei federal n. 11.445/07, dada pela Lei federal n. 14.026/20.

<sup>7</sup> STF. ADI 4454/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 05/08/2022, p.11.

<sup>8</sup> Processos em tramitação na 1ª e na 2ª Vara de Execução Fiscal da Comarca de Belém 0836743-47.2021.8.14.0301; 0874754-82.2020.8.14.0301; 0803375-47.2021.8.14.0301; 0800622-20.2021.8.14.0301; 0804693-65.2021.8.14.0301; 0805084-20.2021.8.14.0301; 0866196-24.2020.8.14.0301; 0803403-15.2021.8.14.0301; 0804494-43.2021.8.14.0301.

<sup>9</sup> As taxas municipais sempre serão devidas e não são objeto de estudo neste trabalho, pois “a imunidade tributária recíproca não engloba o conceito de taxa...”. Precedentes no STF: RE 613287 AgR/RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ de 18.8.11; RE n. 424.227, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 10.9.04; RE n. 253.394, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, DJ de 11.4.03.

patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;

[...]

§ 2º. A vedação do inciso VI, "a", é extensiva às autarquias e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços, vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes.

O juízo de 1º Grau em alguns dos processos de execução fiscal vem sentenciando no sentido de que “[...] A COSANPA, ao executar serviços de prestação obrigatória por parte do Poder Público, é beneficiária da imunidade tributária recíproca[...]”<sup>10</sup>.

Deste modo, o estudo do caso COSANPA no Tribunal de Justiça do Estado do Pará serve de importante baliza para induzir a forma como o Judiciário brasileiro se posiciona sobre o tema. A abordagem aqui é qualitativa com finalidade exploratória na tentativa de compreender o entendimento jurisprudencial como fenômeno jurídico e dimensionar seu significado por meio da extensão que o reconhecimento da imunidade tributária recíproca tem sobre o caixa de investimento das prestadoras e sobre a própria arrecadação da fazenda pública.

O parâmetro quali é definido pelo percurso das teses e antíteses apresentadas perante o Judiciário nas peças jurídicas da COSANPA e do Município de Belém, tentando explorar o máximo seus argumentos em linha com a jurisprudência nacional e mesmo com aqueles que são acolhidos pelo Judiciário paraense buscando sintetizar o entendimento sobre o tema em benefício da segurança jurídica.

Como se vê a análise, em si, já mostra sua importância na construção do olhar crítico sobre a temática, acontece que a Lei federal n. 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020), conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento (NMLS), trouxe alterações nas regras de exploração e prestação do serviço de saneamento no país. Criou novo paradigma legal para facilitar a presença do setor privado no setor, acabando com o regime de monopólio e exclusividade presente na grande maioria dos municípios brasileiros, nos quais o serviço vinha sendo prestado pelas CESB.

Tudo a produzir novo impacto no setor de saneamento, ainda não completamente dimensionado, porque a questão jurídica, nesta nova modelagem jurídica, ganha outro contorno, uma nova dinâmica, no sentido de motivar o afastamento de tal entendimento, até então dominante no Judiciário paraense, de que se deve atribuir o mesmo tratamento tributário da Fazenda Pública para as empresas estatais de saneamento, pois não mais subsistem as razões de fato que levaram à construção deste posicionamento pretoriano.

---

<sup>10</sup> 2ª Vara de Execução Fiscal da Comarca de Belém. Processo: 0803375-47.2021.8.14.0301. Sentença lavrada pelo Juiz de Direito Homero Lamarão Neto.

Deste modo, a avaliação do papel do Estado-juiz e suas consequências em relação ao saneamento devem ser consideradas para além do âmbito meramente jurídico, alcançando a dimensão social de realização do direito social ao saneamento básico.

## **1. Do entendimento jurisprudencial acerca do regime tributário das estatais de saneamento. Caso da COSANPA**

A COSANPA, como a grande maioria das estatais estaduais de saneamento, foi criada na forma de sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, e deveria assim ser enquadrada no que estabelece o art. 173, CF/88, que permite a exploração da atividade econômica pelo Estado quando presente relevante interesse público, mas, neste caso, a estatal ficaria sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, segundo sua redação:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

O Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, e a Lei federal n. 13.303, de 30 de junho de 2016, tratam sobre a personalidade da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. A primeira é detentora de capital exclusivo público, já a segunda tem capital majoritário do Estado, sendo ambas de personalidade de direito privado, com criação advinda de prévia autorização legal de cada ente federado, tendo em vista que podem integrar a administração indireta da união, dos estados e dos municípios.

Carrazza (2021, p. 646) bem esclarece:

Excepcionalmente admite-se que o Estado intervenha no campo reservado à livre iniciativa, o que ele faz por intermédio de suas empresas públicas e de suas sociedades de economia mista. Quando isto acontece, deve submeter-se ao regime jurídico tributário aplicável às empresas privadas, conforme estatui o já estudado art. 173 da Carta Magna.

Quando, porém, a empresa pública ou sociedade de economia mista são delegatárias de serviços públicos ou de poder de polícia, elas, por não concorrerem com as empresas privadas, não se sujeitam aos ditames do precitado art. 173.

Porém, a atuação das estatais, nas mais variadas áreas, nem sempre teve enquadramento pacífico em relação à extensão do tratamento destinado à administração pública direta e suas autarquias, estas pessoas de direito público. Diversos questionamentos são enfrentados acerca do tratamento de pessoal, sua contratação e desligamento; enquadramento tributário de seus serviços, receitas e bens; gestão de orçamento; representação e regime de pagamento nas demandas judiciais; natureza do patrimônio e até o uso do poder de polícia.

Citam-se, para exemplificar, dois posicionamentos do Supremo Tribunal Federal que reconheceram a extensão da imunidade recíproca tributária e o tratamento extensivo dos privilégios da Fazenda Pública para as empresas estatais:

IMUNIDADE RECÍPROCA – INFRAERO – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – ARTIGO 150, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O Tribunal reafirmou o entendimento jurisprudencial e concluiu pela possibilidade de extensão da imunidade tributária recíproca à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, na qualidade de empresa pública prestadora de serviço público. IMUNIDADE – EMPRESA PÚBLICA – INFRAERO – PRECEDENTES – ENTENDIMENTO. Ante reiterados pronunciamentos do Plenário no sentido de estar a Infraero beneficiada pela imunidade prevista no artigo 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, cumpre ressaltar o entendimento individual e admiti-la.

(ACO n. 1.616, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 18/12/2019)

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Penhora. 3. Recepção, pela Constituição Federal de 1988, do Decreto-lei n.º 509/69. Extensão à ECT dos privilégios da Fazenda Pública. 4. Impenhorabilidade dos bens. Execução por meio de precatório. 5. Precedente: RE n.º 220.906, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Plenário, sessão de 17.11.2000. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AI n. 313.854 AgR, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, j. 25/09/2001)

Posto o marco teórico central sobre a imunidade tributária é necessário voltar os olhos para a especificidade da área de Saneamento. Aqui se utiliza o estudo de caso como ferramenta rica para indução da formação ou não de um posicionamento jurídico (tese) acerca do reconhecimento da imunidade tributária recíproca já que ela contém singularidades próprias na prestação do serviço de saneamento. E a COSANPA, devido a sua resiliência jurídica quanto à defesa da tese de imunidade,

representa um caso de destaque no cenário nacional servindo como parâmetro dos debates sobre o tema. Vejamos.

A COSANPA defende, quando cobrada judicialmente mediante execuções fiscais propostas pelo Município, que não deve pagar o IPTU incidente sobre seus bens imóveis localizados em perímetro urbano da cidade de Belém, sob o argumento de que seria extensivo o tratamento das autarquias para as empresas estatais de saneamento, aduzindo que “há muito tempo, o STF se posiciona no sentido de que a sociedade de economia mista, prestadora de serviço público obrigatório, teria direito à imunidade tributária recíproca, prevista na alínea a, inciso VI do art. 150 e §2º, da Constituição Federal”<sup>11</sup>.

A argumentação da COSANPA incorpora decisão do Poder Judiciário paraense que se posicionou a favor da tese da imunidade tributária recíproca no processo nº 0015432-07.2010.8.14.0301, 1ª Turma de Direito Público, Rel. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro, em 22/11/2019 (PARÁ, 2019), em julgamento de recurso de apelação e reexame necessário, livrando a empresa estadual do recolhimento do imposto municipal, perdendo assim o Município a arrecadação tributária:

REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÕES. TRIBUTÁRIO. INOVAÇÃO RECURSAL. PARCIAL CONHECIMENTO. RECOLHIMENTO DE ISS. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. RECIPROCIDADE. EXTENSÃO À SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. COSANPA. PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. ESSENCIALIDADE. EXCLUSIVIDADE. SEM FINALIDADE LUCRATIVA. INCIDENTE A IMUNIDADE. PRECEDENTES DO STF. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PARÂMETROS DOS §§ 3º E 4º DO ART. 20 DO CPC. SATISFEITOS. SENTENÇA CONFIRMADA.

1. Trata-se de reexame necessário e recursos de apelação, interpostos em face da sentença, proferida pelo juízo da 2ª Vara de Execução Fiscal de Belém que, nos autos da ação de execução fiscal, acolheu a exceção de pré-executividade e declarou nulos os títulos executivos, condenando o exequente ao pagamento de honorários na ordem de 1% sobre o valor do débito;

2. O apelante inova ao postular o não cabimento da exceção de pré-executividade tão somente nesta fase recursal. Considerando que a matéria não foi dada ao exame no primeiro grau, sob a própria égide da teoria dos recursos, incabível a discussão no efeito devolutivo, pelo que não conhecido o recurso neste particular;

3. O STF firmou entendimento, no julgamento do AgR no RE 2730, em 24/03/2017, de relatoria do Min. Edson Fachin, no sentido de que a imunidade tributária recíproca, prevista no art. 150, VI, “a”,

---

<sup>11</sup> Processo: 0803375-47.2021.8.14.0301. 2ª Vara de Execução Fiscal da Comarca de Belém.



§2º, da CF/88, pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo. Cuida-se de tese que complementou os termos da Súmula 76 do STF;

4. Considerando que a executada desenvolve atividade de abastecimento de água e tratamento de esgoto estadual em regime de monopólio, infere-se a qualidade eminentemente pública do serviço; ainda a ausência de concorrência, torna despicienda a finalidade lucrativa da atividade, pelo que não pode ser compreendida como empresa de atividade mercantil. Logo, nos termos parametrizados pelo STF, impende ser reconhecida a imunidade para o recolhimento de ISS em favor da COSANPA;

5. Acerca da condenação em honorários, sob o viés da ponderação dos fatores envolvidos, que reclamam a proporcionalidade e equanimidade na fixação da verba honorária, o percentual de 1% fixado na sentença se coaduna com os critérios estabelecidos no §3º do art. 20 do CPC, como também não viola o juízo equitativo do §4º do mesmo dispositivo, pelo que deve ser mantido;

6. Recursos conhecidos, sendo em parte o do exequente. Apelos desprovidos, no quanto conhecido. Sentença confirmada em reexame necessário (Apelação n. 0015432-07.2010.8.14.0301, 1ª Turma de Direito Público, Rel. Des. Célia Regina de Lima Pinheiro, j. em 22/11/2019).

O Judiciário local pautou seu posicionamento em decisões do Supremo Tribunal Federal, que entendeu que a imunidade tributária recíproca pode ser estendida às empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO TRIBUTÁRIO. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO PODER DE TRIBUTAR. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA. TRIBUTOS FEDERAIS. SERVIÇO PÚBLICO DE CUNHO ESSENCIAL E DE EXPLORAÇÃO EXCLUSIVA. SANEAMENTO. TRATAMENTO DE ÁGUA. COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO. 1. A imunidade tributária recíproca pode ser estendida a empresas públicas ou sociedades de economia mista prestadoras de serviço público de cunho essencial e exclusivo. Precedente: RE 253.472, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, DJe 1º.02.2011. 2. Acerca da natureza do serviço público de saneamento básico, trata-se de compreensão iterativa do Supremo Tribunal Federal ser interesse comum dos entes federativos, vocacionado à formação de monopólio natural, com altos custos operacionais. Precedente: ADI 1.842, de relatoria do ministro Luiz Fux e com acórdão redigido pelo Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe

16.09.2013. 3. A empresa estatal presta serviço público de abastecimento de água e tratamento de esgoto, de forma exclusiva, por meio de convênios municipais. Constata-se que a participação privada no quadro societário é irrisória e não há intuito lucrativo. Não há risco ao equilíbrio concorrencial ou à livre iniciativa, pois o tratamento de água e esgoto consiste em regime de monopólio natural e não se comprovou concorrência com outras sociedades empresárias no mercado relevante. Precedentes: ARE-AgR 763.000, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 30.09.2014 (CESAN); RE-AgR 631.309, de relatoria do Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 26.04.2012; e ACO-AgR-segundo 2.243, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27.05.2016. 4. A cobrança de tarifa, isoladamente considerada, não possui aptidão para descaracterizar a regra imunizante prevista no art. 150, VI, “a”, da Constituição da República. Precedente: RE-AgR 482.814, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 14.12.2011. 5. Agravo regimental a que se nega provimento, com majoração de honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11, do CPC. (ACO n. 2.730 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 24/03/2017)

De outro lado, o Município defende, basicamente, que não haveria a extensão da imunidade recíproca do art. 150, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, já que a estatal é sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, que tem como previsão estatutária a possibilidade de participação acionária de terceiros privados, de auferir e repartir lucros, sendo remunerada pelos serviços por meio de cobrança de tarifa, não se enquadrando nas hipóteses definidas pelo STF, bem como não poderia ser tratada como autarquia, detentora de prerrogativas da Fazenda Pública.

A linha de argumentação da municipalidade é que, para a equiparação da empresa estatal com uma autarquia, deveria a COSANPA, além de somente sustentar que o serviço é público, provar também a não intenção de lucro, ausência de interesse econômico, pois a própria Constituição prevê, no § 3º do art. 150 quando trata da vedação de instituição de impostos sobre patrimônio, renda e serviços, extensiva a autarquias, a impossibilidade de aplicar a imunidade tributária quando ocorre a “exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados, ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário”<sup>12</sup>, situação vivida pela empresa estatal.

O debate ocorreu, ocorre e vem sendo reproduzido em várias ações, posto que cada processo representa a cobrança do IPTU de uma unidade imobiliária de propriedade da estatal, porém, ainda na visão do município, cada imóvel pode representar destinação específica, não havendo como entender, de plano, que todos os imóveis da

---

<sup>12</sup> Argumento apresentado pelo Município de Belém na impugnação nos embargos à execução n. 0054729-96.2011.8.14.0301, em tramitação na 2ª Vara de Execução Fiscal de Belém.

COSANPA são destinados e afetados exclusivamente ao serviço público de saneamento de natureza não econômica, sendo, portando, ônus da empresa provar a vinculação do uso exclusivo do bem ao serviço público, para ganhar assim a pleiteada imunidade patrimonial.

Nesta linha, inobstante e ainda no 1º Grau da Justiça paraense, uma decisão impôs critérios à avaliação da imunidade da COSANPA<sup>13</sup>:

Veja-se que apesar de o STF ter firmado o entendimento de ser extensível a imunidade tributária recíproca para sociedades de economia mista prestadoras de serviço público obrigatório e típico da administração, dentre os quais o serviço de água e esgoto (AC nº 1550/RO, ARE no RE 905129 e AgR na ACO 2730), verifica-se que a Corte Suprema estabeleceu requisitos para o reconhecimento da imunidade em tais casos, a saber: (a) os bens e serviços imunes devem ser utilizados na satisfação dos objetivos institucionais imanescentes do ente federado, cuja tributação poderia colocar em risco a respectiva autonomia política; (b) a atividade não pode ser destinada primordialmente a aumentar o patrimônio do Estado ou de particulares, caso em que se submeteria à tributação; e (c) a desoneração não deve ter como efeito colateral relevante a quebra dos princípios da livre-concorrência e do exercício de atividade profissional ou econômica lícita.

Assim, considerando que a executada não comprovou o preenchimento dos requisitos à época do fato gerador dos tributos cobrados, incabível o reconhecimento da imunidade tributária e, por conseguinte, a anulação dos créditos ora executados.

A posição judicial de tratar as empresas estatais de saneamento como se autarquia fosse, detentora de imunidade recíproca tributária, encontra críticas da lavra de Silva (2017, p. 3):

A autarquização das estatais é fenômeno extremamente problemático, uma espécie de reforma administrativa antineoliberalismo promovida “à força” pela via do Poder Judiciário. Existe uma série de problemas acarretados por tal tendência jurisprudencial, mas neste capítulo, quer se dar especial destaque para o aspecto atinente aos impactos fiscais de tal entendimento.

O Judiciário, na adoção do posicionamento de extensão de tratamento autárquico para as estatais prestadoras de serviço público, acaba por criar uma nova classificação das entidades da Administração Pública Indireta, sem apoio legislativo, com possível nova representação orgânica e uma especificação distinta da atual, com empresas públicas e sociedades de economia mista dotadas de prerrogativas e

---

<sup>13</sup> Processo n. 0040363-73.2009.8.14.0301, 1ª Vara de Execução Fiscal de Belém, em decisão da então Juíza Kédima Pacífico Lyra, atualmente Desembargadora do TJPA.

tratamentos do poder central, mesmo que a lei tenha dado estrutura de direito privado.

Carrijo (2020, p. 31) ressalta que:

Em outras palavras, é bastante criticável a jurisprudência do STF que extrai diretamente da Constituição de 1988 um regime obrigatório de privilégios às empresas estatais que prestam serviços públicos, à míngua de qualquer disposição legal que efetivamente dê a configuração adequada à melhor prestação daquele serviço e execução da atividade.

Schoueri (2022, p. 467) entende:

A constatação de que nem todas as imunidades têm igual fundamentação – e igual peso – é relevante para o trabalho do jurista, já que auxiliará na tarefa de compreensão da extensão da imunidade e construção da norma. Deve-se questionar qual a função da imunidade para, com base em tal questionamento, propor a norma de imunidade

O Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Recurso Extraordinário 627.051/PE<sup>14</sup>, chamou atenção ao alertar que “vai se desenhando um modelo que os administrativistas estão chamando de autarquização das empresas públicas” (MENDES, 2014, p. 28). Essas empresas, mesmo instituídas com base nas regras do direito privado, passaram a ganhar prerrogativas de autarquias, como no caso do regime de tributação previsto no art. 150, início IV, alínea “a”, da Constituição Federal.

É válido ressaltar que o Supremo Tribunal Federal avançou na análise do tema imunidade das companhias de saneamento ainda no ano de 2020, restringindo o tratamento tributário dado às estatais, com a adoção do entendimento de que não haveria a imunidade recíproca quando a sociedade de economia mista tivesse participação acionária na Bolsa de Valores (B3), editando o Tema n. 508 com a seguinte redação:

Sociedade de economia mista, cuja participação acionária é negociada em Bolsas de Valores, e que, inequivocamente, está voltada à remuneração do capital de seus controladores ou acionistas, não está abrangida pela regra de imunidade tributária prevista no art. 150, VI, ‘a’, da Constituição, unicamente em razão das atividades desempenhadas.

Vê-se assim que a matéria não chegou a ter um enredo final, sendo juridicamente complexa e podendo sempre ganhar novos contornos, ainda mais que, agora, a garantia judicial da imunidade da empresa estatal prestadora de serviço de saneamento enfrenta novos debates com a vigência do NMLS (Lei Federal n. 14.026, de

<sup>14</sup> STF. RE 627.051/PE, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 12/11/2014.

julho de 2020), que atualizou e deu nova redação a vários dispositivos da Lei federal n. 11.445/07 (BRASIL, 2020), dado que o tratamento público da prestação do serviço de saneamento realizado por empresa estatal mediante regime de exclusividade e monopolizado não mais passará a ser o modelo padrão, ante a indução legal para a participação do capital privado e concorrencial.

Com a implementação da nova lei, por certo, que o tema “imunidade das estatais de saneamento” será reavaliado sobre a incidência de um novo regime tributário, em especial pelo fim da garantia de exclusividade e monopólio na prestação do serviço pelas CESBs, que passam a ter a necessidade de atingimento de metas, concorrência, disponibilidade de investimentos, equilíbrio fiscal e financeiro, e retorno econômico aos investidores.

## **2. Do Novo Marco Legal do Saneamento e propostas do tratamento tributário do regime de saneamento municipal**

Meneguim e Prado (2018, p.1) fazem considerações acerca dos desafios na gestão do Saneamento:

Observam-se, assim, dois dos grandes desafios da gestão pública atual. Desafios consubstanciados na necessidade de efetuar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico de forma a atender princípios de universalidade para a satisfação do interesse coletivo, ainda que submetido ao regime de direito público, e as dificuldades decorrentes deste regime: escassez de recursos para financiar o serviço, falhas de mercado, monopólio, entraves da máquina burocrática estatal e a própria defasagem da legislação em face dos desafios de gestão enfrentados.

O monopólio na visão dos autores era uma das dificuldades na área pela ineficiência gerencial e econômica das empresas do setor. Os julgamentos que conferiram a imunidade tributária para as empresas estatais de saneamento consideraram que o serviço é prestado de modo exclusivo<sup>15</sup>, sem regime concorrencial, mas, agora, o NMLS abriu espaço para que a exclusividade na prestação não mais exista, havendo clara persuasão legal à livre concorrência, à competitividade, à eficiência e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços<sup>16</sup>, caracterizada pela instigação da entrada das empresas privadas no setor de saneamento. Haverá seleção competitiva do prestador<sup>17</sup> e licitação para quem não integre a administração do titular (prestação indireta), proibido o uso de contrato de programa, convênio, termo de parceria

---

<sup>15</sup> STF, ARE 905129 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, j. em 04/04/2018.

<sup>16</sup> Art. 2º, nova redação da Lei federal n. 9.984/2000, Art. 4º-A, § 3º, inciso II.

<sup>17</sup> Art. 7º, nova redação do Art. 2º, inciso XV da Lei federal n. 11.445/2007.

ou outros instrumentos de natureza precária<sup>18</sup>, além de comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador.<sup>19</sup>

A questão já chegou ao Supremo Tribunal Federal, no qual por decisão monocrática do Min. Edson Fachin<sup>20</sup>, mesmo ainda garantindo o regime de pagamento por precatório para a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD), aludiu à mudança que o NMLS trouxe afirmando que: “esse regime de exclusividade das empresas estatais de saneamento, no entanto, foi alterado recentemente pela edição da Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento...”, tendo ainda citado que:

Sobre essa alteração de regime, colho a lição doutrinária do prof. Augusto Dal Pozzo, ao anotar a alteração paradigmática proposta pela nova lei:

“A lei institui a concorrência no setor ao prever a obrigatoriedade de licitação. Busca atrair investimentos privados e permitir o aumento gradual da desestatização do setor, estimulando também a privatização das atuais empresas estatais de saneamento.

(...)

Até hoje, os serviços de saneamento básico são prestados, na maior parte do Brasil, por empresas estatais estaduais. Essas empresas ainda dominam o mercado de saneamento, especialmente no que diz respeito à captação e ao tratamento da água e, em grande parte, também a distribuição.

A disciplina até então vigente era a da possibilidade genérica de prestação do serviço de saneamento por meio de contratos de programa celebrados entre os titulares e empresas estatais estaduais sem licitação.

A nova lei impõe aos titulares dos serviços a necessidade de celebração de contrato de concessão, pela licitação, para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular, sendo vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (novo art. 10 da Lei nº 11.445/2007). É uma mudança de paradigma: a lei prevê agora a obrigatoriedade de concorrência, por meio da licitação, para a seleção da proposta mais vantajosa para a prestação dos serviços de saneamento básico, obrigando as empresas estatais do setor a competir em igualdade de condições com as empresas privadas por esses contratos.”

---

<sup>18</sup> Art. 7º, nova redação do Art. 10 da Lei federal n. 11.445/2007.

<sup>19</sup> Art. 10-B da Lei federal n. 11.445/2007.

<sup>20</sup> STF, Rcl 46109/RO, Rel. Min. Edson Fachin, j, em 10/08/2021.

Em outro momento, o STF *obter dictum* tratou do tema quando julgou o pedido do Governador da Bahia quanto à aplicação do regime constitucional de precatórios à Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), nas palavras do Min. Roberto Barroso<sup>21</sup>:

12. Note-se que a EMBASA detém a titularidade do serviço público em 366 dos 417 municípios baianos. Nessas cidades, não há concorrência com outras empresas privadas ou públicas. A estatal de saneamento básico atua em regime de exclusividade. É evidente que, em caso de concessão da atividade à iniciativa privada, nos moldes do novo marco regulatório do setor, o regime de precatórios não mais subsistirá, como ocorre nos demais casos de desestatização.

E novamente voltou a ele em julgamento de imunidade tributária recíproca da Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO)<sup>22</sup>:

10. Por fim, a aprovação do novo marco regulatório do saneamento básico não afasta, por si só, o monopólio natural do serviço prestado pela DESO nos municípios em que atua. Isso não impede que, havendo a concessão da atividade prestada pela DESO à iniciativa privada, nos moldes do novo marco regulatório do setor, o benefício da imunidade tributária recíproca seja revisto e retirado, pois alterados os requisitos autorizadores para seu reconhecimento.

Veja que o monopólio natural no saneamento é inerente às condições de prestação do serviço na qual o consumidor final está vinculado exclusivamente ao prestador seja ele privado ou público. Porém, o NMLS busca atrair os investimento privados para o setor criando espaços normativos para que, por meio de licitação, a prestação privada venha a aumentar sua participação no sistema de saneamento básico nacional. Claro que mesmo que o prestador seja privado, o monopólio natural da prestação do saneamento persiste, no entanto, a natureza jurídica do prestador privado, conforme expressado nos votos do Min. Roberto Barroso acima, requer que se reviste o tema de imunidade tributária recíproca.

Em mais um avanço no enfrentamento da repercussão do NMLS em relação à imunidade das empresas estatais de saneamento, na decisão monocrática que indeferiu pedido de tutela provisória em ação originária proposta pela própria COSANPA contra a União no STF, o Min. Gilmar Mendes<sup>23</sup>, expôs:

---

<sup>21</sup> STF. ADPF 616/BA, rel. Min. Roberto Barroso, j. em Sessão Virtual em 14 e 21/05/2021.

<sup>22</sup> STF. ACO 3410/SE, rel. Min. Roberto Barroso, j. no Plenário Virtual de 08 a 20/04/2022.

<sup>23</sup> STF. ACO 3657 TP/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/10/2023, p. 23/10/2023.

Não ignoro a existência de precedentes desta Corte que reconhecem a imunidade recíproca em favor de empresas estatais do ramo de saneamento básico, a exemplo da ACO 3410, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 3.5.2022.

Nada obstante, o Tribunal alertou, naquela oportunidade, que a modificação do marco legal do saneamento básico poderia impactar no direito das empresas à imunidade recíproca. Ponderou-se, porém, que as circunstâncias do caso concreto ainda autorizavam a conclusão de que a então requerente atuava em regime de exclusividade, não concorrencial.

É necessário avançar nas reflexões sobre o tema para reconhecer que a concessão da imunidade recíproca em cenário no qual se vislumbra inevitável a alteração da conformação do mercado de saneamento e iminente a sua abertura para concorrência do setor privado tem o condão de gerar desde já distorções e tratamento assimétrico.

Nesse sentido, o mercado relativo à prestação de serviços públicos de saneamento básico deve ser examinado à luz do novo Marco Legal do Saneamento, veiculado pela Lei 14.026/2020. Como se sabe, esse diploma introduziu mudanças profundas na estrutura de prestação desses serviços públicos, cujas notas marcantes são a competitividade e a desestatização.

Nesta decisão mais recente já há expressamente a indicação de que o cenário da imunidade da empresa estatal de saneamento irá sofrer nova análise em razão da modificação da forma de prestação e da necessidade de tratamento isonômico entre os prestadores do serviço.

Como já dito, em Belém vigora o Contrato de Programa para a prestação de serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre Município de Belém e COSANPA, firmado em 4 de novembro de 2015, com vigência de 30 anos.

Consta no instrumento contratual firmado que a COSANPA prestará o serviço municipal de saneamento sob a forma de gestão associada com exclusividade (cláusula primeira) e as atividades de regulação e fiscalização serão exercidas por agência reguladora. O regime de remuneração pelos serviços prestados será tarifário (cláusula oitava), tendo a COSANPA o direito de praticar as tarifas e os demais preços fixados para a prestação dos serviços, “aplicando suas normas e procedimentos comerciais” (cláusula décima).

No *ranking* do saneamento 2021 produzido pelo Instituto Trata Brasil (TRATA BRASIL, 2021), das 100 maiores cidade do Brasil, a capital do estado do Pará figura na 96º pior posição:



Olhando a colocação das cidades no Ranking, Santos (SP) manteve a 1ª posição (Figura 1), obtida já no Ranking 2020, seguido de Maringá (PR), Uberlândia (MG), Franca (SP), Limeira (SP) e Cascavel (PR). Já entre as piores cidades, pela primeira vez, Macapá (AP) obteve a pior nota, seguida de outros municípios que sempre ficam entre os últimos, tais como Porto Velho (RO), Ananindeua (PA), São João de Meriti (RJ), Belém (PA) e Santarém (PA).

Junto com Belém, temos outras quatro cidades da região norte fechando a lista na parte de baixo, sendo três capitais. Segundo o Painel de Saneamento (SNIS 2021) indica que Belém tem 45,17% de perdas de distribuição de água e apenas 49,4% de hidrometração e ainda menos de macromedição (13,99%). Logo, será imprescindível que ocorra na empresa estatal que eventualmente vier a ser contratada pelo Município a implementação de ações focadas na redução das ineficiências, manutenção e direcionamento de investimentos também para que alcance os percentuais de universalização definidos no NMLS.

A prova de capacidade econômico-financeira exigida pelo art. 10-B da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), com metodologia estabelecida pelo Decreto n. 11.598, de 12 de julho de 2023 (BRASIL, 2023), tem sido um desafio (ainda não solucionado) para ser buscada pela COSANPA em decorrência do quadro em que se apresenta a estatal paraense, nos citados indicadores de saneamento do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Aliás, na anterior divulgação dos resultados da avaliação de capacidade econômico-financeira publicada na página eletrônica da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)<sup>24</sup> não constou dados referentes à COSANPA (ANA, 2022).

Segundo dados do SNIS (BRASIL, 2019), a COSANPA apresentou uma situação deficitária no último levantamento de 2019 na ordem de -77,31% da diferença relativa entre receita operacional e despesa total. O déficit visto traz uma perspectiva pouco promissora para o futuro da relação jurídica firmada em 2015, em razão de que caso não apresente melhora de eficiência poderá ficar caracterizado que não detém condições de garantir a operação do serviço e a expansão necessária para atender a universalização estabelecida legalmente<sup>25</sup>.

Como se pode perceber, as regras que vigoram para Belém foram editadas antes do NMLS, não trazendo ainda a nova dinâmica do que se propõe na execução dos serviços pelo capital privado, em especial da linha da não exclusividade na prestação. A

---

<sup>24</sup> A primeira leva de prestadores de saneamento que comprovaram a capacidade econômica-financeira o fizeram com base no revogado Decreto n. 10.710/21.

<sup>25</sup> Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei. Lei 11.445/2007.

revés, mesmo com a manutenção do contrato de programa, é razoável colocar em dúvida que a natureza da prestação do serviço de saneamento persistirá a ser considerada como exclusiva do estado, sem regime concorrência, não havendo mais como dizer com certeza que a COSANPA, mesmo como empresa estatal, ainda ficará submetida às regras do direito público, pelo que deverá haver mudança de rumo da interpretação jurisprudencial anterior, passando a se enquadrar na exata forma do estabelecido no art. 173 da Constituição Federal. Isto em decorrência da incompatibilidade da nova lógica do serviço continuar a gozar de privilégios não extensivos às demais empresas privadas, especialmente da imunidade tributária recíproca.

### **3. Uma sugestão possível. A adoção da isenção tributária nas áreas e prédios destinados às instalações e infraestruturas operacionais do serviço de saneamento local**

Ao longo deste texto se tratou da imunidade tributária, ou seja, da vedação constitucional da possibilidade de cobrar tributo da entidade estatal prestadora do serviço de saneamento, já que, pela natureza da forma de prestação anterior ao NMLS, esta pessoa poderia ser enquadrada no conceito de Fazenda Pública.

Ocorre que, caso finde a interpretação da imunidade para as empresas estatais, *de lege feranda*, há de se pensar no estabelecimento de uma política fiscal atrativa no estabelecimento de infraestruturas destinadas ao serviço de saneamento na cidade. A composição final da tarifa a ser cobrada do usuário poderá ter uma redução por uma possível isenção fiscal instituída pelo Município no pagamento do IPTU dos bens imóveis da empresa prestadora. A esta possibilidade a entidade titular do serviço deveria isentar da tributação em apenas algumas hipóteses diretamente vinculadas à prestação do serviço, como é o caso das instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável e ao esgotamento sanitário.

Na isenção, diferente da imunidade, não está garantida na Constituição, podendo cada ente da federação, detentor da competência para instituir determinado tributo, cobrá-lo, mas também podendo dispensar o pagamento. No caso, deixando de ter a exclusão da cobrança do tributo pela imunidade, conforme defendido neste artigo, a prestadora do serviço de saneamento poderia não pagar o tributo cobrado em razão de um política fiscal de benefício concedido por lei local (isenção).

Aproveita-se da conceituação dada por Meneguim e Prado (2018, p. 3):

Os serviços de saneamento básico podem ser conceituados, do ponto de vista legal, como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição; b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações

operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas; d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. Tal conceituação decorre da previsão expressa do art. 3º da Lei Federal 11.445/2007, atual marco regulatório dos serviços de saneamento básico do Brasil.

O município, por exemplo, titular da competência da instituição do IPTU, poderia, por lei local, estabelecer os contornos objetivos e legais da isenção do referido tributo das áreas e prédios destinados exclusivamente às instalações e infraestruturas operacionais do serviço de saneamento local. A adoção da política de dispensa do pagamento do tributo seria a medida mais adequada em contraposição à manutenção do dilema da imunidade tributária das estatais, vigorando essa medida independentemente de a entidade prestadora do serviço ser ou não integrante da estrutura orgânica da Administração Pública.

A opção pelo estabelecimento de isenção tributária do IPTU para determinados imóveis afetados diretamente com a prestação do serviço público de saneamento irá ainda trazer segurança jurídica na relação entre fisco municipal e empresa, evitando que a definição do passivo fiscal ficasse dependente da posição do Judiciário, que, como visto, pelo NMLS, deve ser modificada.

As áreas destinadas às instalações e infraestrutura não seriam oneradas pelo imposto municipal, fomentando a adoção de tarifas módicas, razoáveis, sem sobressaltos no equilíbrio econômico e financeiro da empresa, que sendo estatal ou não, não ficaria à mercê da interpretação judicial do tratamento tributário dos bens destinados ao serviço.

#### **4. Conclusão**

O saneamento é historicamente um serviço público prestado pelo Estado por meio de suas Companhias Estaduais de Saneamento que, em razão de sua natureza pública, buscaram, depois de 1988, garantir judicialmente a imunidade tributária recíproca.

Neste ponto, a par da linha mestra do Supremo Tribunal Federal, das singularidades do setor de saneamento e da defesa do erário pelos Municípios, a COSANPA tem se

destacado no cenário do saneamento por conseguir reconhecimento da imunidade no Judiciário Paraense, inclusive com a nova e polêmica tese da autarquização das estatais.

O tema polêmico e com grande repercussão financeira para as empresas e o erário ganha novos contornos com a aprovação da Lei federal n. 14.026 em 2020 que privilegia o ingresso do setor privado na prestação do saneamento básico nacional introduzindo um regime concorrencial de delegação mediante licitação, comprovação da capacidade econômico-financeira da prestadora e outras exigências não presentes na relação firmada com base em regras não mais vigentes.

O NMLS trouxe mudanças significativas ao setor e implicará diretamente nas prestadoras do serviço constituídas na forma de empresas estatais, que deverão cada vez mais se aproximar das empresas privadas na sua forma de *gestão* e relação com o poder concedente, além do enquadramento ao art. 173 da CF/88, com a sujeição ao regime jurídico tributário sem a imunidade sobre seus bens e serviços.

Acredita-se no início de movimentação do Judiciário no sentido de não mais admitir o enquadramento das empresas estatais de saneamento como beneficiárias da imunidade tributária recíproca prevista na Constituição.

O regime concorrencial do NMLS é incompatível com a tese da imunidade das empresas estatais de saneamento, que até então era admitida pela jurisprudência nacional, no qual estas recebiam o mesmo tratamento de uma pessoa de direito público, como autarquia fosse, que não sofre cobrança tributária.

Mesmo com o fim da imunidade tributária das empresas estatais prestadoras do serviço de saneamento há alternativas para que a mudança a ser operada não onere a população pelos serviços de distribuição de água e esgoto, sendo a implantação de uma política fiscal municipal de isenção tributária uma das opções viáveis a ser estudada para o setor.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA), **Comprovação da capacidade econômico-financeira, conforme Decreto 10.710/2021- resultados**. Disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/comprovacao-capacidade-economico-financeira-decreto-10710-2021-resultadosnforme Decreto 10.710/2021 - resultados — Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/comprovacao-capacidade-economico-financeira-decreto-10710-2021-resultadosnforme Decreto 10.710/2021 - resultados — Português (Brasil) (www.gov.br).). Publicado em 15.12.2021 e atualizado em 04.05.2022. Acesso em 04 dez de 2023.

BELÉM, PA. **Lei n. 7.475**, de 28 de dezembro de 1989 e **Lei n. 8.227**, de 30 de dezembro de 2002. Disponível em: [http://www.belem.pa.gov.br/se-maj/app/Sistema/view\\_lei.php?lei=8227&ano=2002&tipo=1](http://www.belem.pa.gov.br/se-maj/app/Sistema/view_lei.php?lei=8227&ano=2002&tipo=1). Acesso em 04 dez 2023.

- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 04 dez 2023.
- BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em 04 dez 2023.
- BRASIL. Decreto n. 11.598, de 12 de julho de 2023. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Publicado em 13.07.2023. Ed. 132, seção 1, p. 1, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 04 dez 2023.
- BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 05 dez 2023.
- BRASIL. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm). Acesso em 05 dez 2023.
- BRASIL. Lei n. 14.026, de 16 de julho de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 01 dez 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 25º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. 183. Disponível em: [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico\\_SNIS\\_AE\\_2019\\_Republicacao\\_31032021.pdf2021.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2019/Diagn%C3%B3stico_SNIS_AE_2019_Republicacao_31032021.pdf2021.pdf). Acessado em 02 dez 2023.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: **Ranking do Saneamento 2021 (SNIS 2019) - 100 Maiores cidades do Brasil** Disponível em: [Ranking do https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking\\_saneamento\\_2021/Ranking\\_do\\_Saneamento\\_2021\\_-tabela\\_das\\_100\\_maiores\\_cidades\\_do\\_Brasil\\_.pdf](https://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_saneamento_2021/Ranking_do_Saneamento_2021_-tabela_das_100_maiores_cidades_do_Brasil_.pdf). Brasília: SNS/MDR, 2021. Acessado em 01 dez 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3410, Brasília, DF, 22 abr 2022, Jurisprudência. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760515298or.jsp> (stf.jus.br). Acesso em 07 dez 2023.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3657, Brasília, DF, 23 out 2022, Jurisprudência. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=15362148026&ext=.pdf> (stf.jus.br). Acesso em 07 dez 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1842, Brasília, DF, 06 mar 2013, **Jurisprudência**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 07 dez 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2077, Brasília, DF, 30 ago 2019, **Jurisprudência**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 07 dez 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4454, Brasília, DF, 05 mai 2020, **Jurisprudência**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753582488nador.jsp> (stf.jus.br). p. 11, Acesso em 03 dez 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633782, Brasília, DF, 26 out 2020, Jurisprudência. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 05 dez 2023.
- CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 33<sup>o</sup> ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2021.
- CARRIJO, A. de S. A extensão da imunidade tributária a sociedade de economia mista que presta serviços públicos: Análise a partir do tema 508 da Repercussão Geral do STF. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 1-36, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v7i2p1-36. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/168963>. Acesso em 03 dez 2023.
- DAL POZZO, Augusto Neves. O novo marco regulatório do saneamento básico. SP: Thomson Reuters Brasil, 2020, e-pub, R-B 2.2.
- INFOMONEY. Transformação do setor? O que esperar para as empresas de saneamento com o novo marco ainda mais pró-mercado - InfoMoney. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/transformacao-do-setor-o-que-esperar-para-as-empresas-de-saneamento-com-o-novo-marco-ainda-mais-pro-mercado/>. Acesso em 05 dez 2023.
- MENEGUIN, F. B.; PRADO, I. P. **Os serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 03 dez 2023.
- PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Apelação nº. 0015432-07.2010.8.14.0301, Rel. Desa. Célia Regina de Lima Pinheiro. **Jurisprudência**, Disponível em TJPA - Acórdãos e Jurisprudência - Pesquisa de Jurisprudência. Acesso em 03 dez 2023.

PARÁ. 1ª Vara de Execução Fiscal de Belém, **Decisão** processo nº 0040363-73.2009.8.14.0301. Juíza Kédima Pacífico Lyra, 10 de mar. 2020, Disponível em: <https://pje.tjpa.jus.br/>. Acesso em 06 dez 2023.

PARÁ. **Lei Estadual n. 7.102, de 12 de fevereiro de 2008**. Disponível em: [http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei7102\\_2008\\_64123.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei7102_2008_64123.pdf). Acesso em 06 dez 2023.

PARÁ. **Lei estadual n. 4.336, de 21 de dezembro de 1970**. Disponível em: [www.alepa.pa.gov.br](http://www.alepa.pa.gov.br). Acesso em 06 dez 2023.

PIMENTEL, Letícia Barbosa; ASSALIE, Jorge Luiz Sellin; MACHADO, Francesca Munia. Panoramas setoriais 2030: saneamento. In: Panoramas setoriais 2030: desafios e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017. p. [191]-203. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14218>. Acesso em 04 dez 2023.

RAEEF - **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais: fatos e dados das empresas estatais de controle direto da União** [recurso eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Vol. 1, n.1 (dez. 2021). Brasília: Sest, Ministério da Economia, 2020. v. : il. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raeef/edicoes-raeef-1/raeef-2021-exercicio-2020-versao-03-08-2021-v2.pdf>. Acesso em 04 dez 2023.

REVISTA CANAL. Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON). Publicação trimestral. Número 19, ago. 2021. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/edicao/edicao-19>. Acesso em 05 dez 2023.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, Rafael Ioriatti da. **A autarquização das estatais frente ao direito ao desenvolvimento e ao pacto federativo**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5067, 16 maio 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/40997>. Acesso em 05 dez 2023.

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento BRASIL. **Painel de Saneamento do SNIS 2021**. Brasília: SNS/MDR, 2020. Disponível em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua\\_esgoto/mapa-agua](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua) Acesso em 05 dez 2023.

TRATA BRASIL. **Perdas de água 2021 (SNIS 2019): Desafios para disponibilidade hídrica e avanço da eficiência do saneamento básico**. Disponível em: [http://www.tratabrasil.com.br/images/estudos/Perdas\\_d%C3%A1gua/Estudo\\_de\\_Perdas\\_2021.pdf](http://www.tratabrasil.com.br/images/estudos/Perdas_d%C3%A1gua/Estudo_de_Perdas_2021.pdf). Acesso em 04 dez 2023.

TRATA BRASIL. **Instituto Trata Brasil lança o Ranking do Saneamento.** Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/pt/estudo-blog/55-milhoes-de-brasileiros-sem-agua-tratada-e-quase-22-milhoes-sem-esgotos-nas-100-maiores-cidades-segundo-novo-ranking-do-saneamentamento-2021> - Trata Brasil. Acesso em 05 dez 2023.