



Protocolo n. 14.186.310-0

Assunto: **Bis In Idem: Anteprojeto de Lei, taxa por atos da SEIL**

**PARECER Nº 023/2019-PGE**

**EMENTA: ANTEPROJETO DE LEI – TAXAS  
– AGEPAR E SEIL – AUSÊNCIA DE  
DELIMITAÇÃO LEGAL ACERCA DA  
COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA  
ENTRE AGÊNCIA E SECRETARIA – BIS IN  
IDEM – POSSÍVEL CONFIGURAÇÃO**

## **1. Relatório**

Trata-se de pedido de manifestação, formulado pela AGEPAR, a folhas 406, acerca da existência, ou não, de bitributação, ou *bis in idem*, no que respeita à taxa por atos da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SEIL, prevista no art. 33 do anteprojeto de lei que dispõe sobre a regulamentação de travessias aquaviárias no Estado do Paraná, e a taxa de regulação da AGEPAR, instituída pelo artigo 34 da Lei Complementar Estadual n. 94/2002.

Instado a manifestar-se, o Grupo Permanente de Trabalho, GPT1 – Parcerias Público-Privadas, instituído no âmbito da



Procuradoria-Geral do Estado, encaminhou o protocolo a esta Procuradoria do Contencioso Fiscal, para análise da questão.

É o relatório.

## 2. Fundamentação

A taxa da AGEPAR, sobre que paira dúvida acerca de *bis in idem*, em relação à concebida no anteprojeto de lei de que versa o presente protocolo, é a prevista nos artigos 34 e seguintes da Lei Complementar Estadual n. 94/2002, *in verbis*:

**Art. 34.** Fica instituída a Taxa de Regulação de Serviços Públicos Delegados de INFRA-ESTRUTURA, a ser recolhida mensalmente pelos prestadores do serviço público de INFRA-ESTRUTURA, como receita privativa da AGÊNCIA, mediante aplicação da alíquota de 0,5% (cinco décimos por cento), da receita operacional bruta do concessionário e/ou permissionário.

**Parágrafo único.** A Taxa de Regulação de Serviços Públicos Delegados de INFRA-ESTRUTURA terá implantação gradativa sendo 0,25% nos primeiros 12 (doze) meses e 0,50%, a partir do décimo terceiro mês.

**Art. 35.** A Taxa de Regulação, a que se refere o artigo anterior, será devida pela entidade regulada, a partir da data de publicação desta Lei, devendo ser recolhida diretamente à AGÊNCIA, em duodécimos, na forma em que dispuser a regulamentação desta Lei.



§ 1º. O não recolhimento da taxa, no prazo fixado implicará em multa de 2% (dois por cento) e juros moratórios de 1% (um por cento) a cada 30 (trinta) dias de atraso calculados *pro rata die*, sobre o valor principal atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, a contar do dia seguinte ao do vencimento.

Já o anteprojeto de lei que trata do “Sistema de Transporte Aquaviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado do Paraná” estabelece a seguinte taxa, acerca dos atos fiscalizatórios exercidos pela SEIL:

**Art. 33º** Fica criada a taxa por atos da SEIL, tendo como fato gerador a fiscalização dos serviços de transporte aquaviário intemunicipal.

Parágrafo único. A alíquota da taxa de que trata o caput será definida em legislação específica.

Primeiro que tudo, é de assinalar que ambas as taxas, nos termos do artigo 77 do Código Tributário Nacional “têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia”.

Outro ponto que deve ser considerado é a ausência de base de cálculo, sobre a qual deve incidir a alíquota, a ser definida em legislação específica, da taxa por atos da SEIL, questão que, a nosso ver, deveria merecer a devida atenção na redação do anteprojeto, pois pode suscitar diversos questionamentos jurídicos, mormente quanto à ofensa ao princípio da legalidade tributária (CF, art. 150, I).



Conquanto seja possível conceber *tributos fixos*, a exemplo do ISS para profissionais liberais, nunca é demais ressaltar a importância da base de cálculo, que se deve conjugar a uma alíquota, como bem observa Paulo de Barros Carvalho:

Uma das funções da base de cálculo é medir a intensidade do núcleo factual descrito pelo legislador. Para tanto, recebe a complementação de outro elemento que é a alíquota, e da combinação de ambos resulta a definição do *debitum* tributário. Sendo a base de cálculo uma exigência constitucionalmente obrigatória, a alíquota, que com ela se conjuga, ganha, também, foros de entidade indispensável. Carece de sentido a existência isolada de uma ou de outra.<sup>1</sup>

Com efeito, diversamente da taxa da AGEPAR, que tem por base de cálculo a “receita operacional bruta do concessionário e/ou permissionário”, o anteprojeto nada dispõe acerca dele fundamental elemento da regra-matriz de incidência tributária, delegando à legislação específica à previsão de uma alíquota, que não terá, como visto, em que base de cálculo incidir.

Demais, sendo o binômio hipótese de incidência/base de cálculo fundamental para determinar seja a identidade tributária, seja a ausência de bitributação ou *bis in idem*, tal circunstância, por certo, prejudica a presente análise: conforme o que for estabelecido, a identidade entre ambas as taxas pode ser corroborada, ou não.

Pois bem, no que respeita ao fato gerador (hipótese de incidência, nesse caso), tal como consta da lei e do

<sup>1</sup> *Curso de Direito Tributário*, 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 398.



anteprojeto, à primeira vista, as taxas não parecem guardar identidade entre si: a da AGEPAR trata da regulação dos serviços delegados de infraestrutura, enquanto a da SEIL, da “fiscalização dos serviços de transporte aquaviário intermunicipal”.

Sendo certo que regulação e fiscalização consubstanciam termos juridicamente diversos, e nos últimos 20 anos o primeiro deles assumiu enorme importância no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente após a Emenda Constitucional n. 20/1998, o fato é que o anteprojeto não delimitou, com devida precisão, em que se distingue a atividade da AGEPAR e da SEIL, no que respeita à regulação e à fiscalização dos serviços de transporte aquaviário.

Deveras, a folhas 382, o GPT-1 assinalou a necessidade de delimitar, de “forma sistemática”, a “interação entre as competências da SEIL e da AGEPAR”, questionamento que foi respondido, a folhas 410, item 4, do seguinte modo:

Quanto ao parecer da PGE nº 29/2018, em relação as competências entre SEIL e AGEPAR, no entendimento desta Gerência a fiscalização executiva: diária, rotineira e permanente dos serviços prestados deve ficar a cargo da SEIL, como poder concedente. A AGEPAR caberá a regulação e fiscalização por amostragem dos contratos de concessão, ou seja, a Agência realizará a fiscalização regulatória.

Ocorre que essa distinção entre as atividades de regulação e de fiscalização, salvo melhor juízo, não consta de nenhum ato normativo.



Acerca das atribuições da AGEPAR, transcrevem-se alguns dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 94/2002:

**Art. 3º.** A AGÊNCIA terá por finalidade institucional exercer o poder de regulação, normatização, controle, mediação e **fiscalização** sobre os serviços públicos submetidos à sua competência.

(...)

**Art. 5º.** À AGÊNCIA compete regular, **fiscalizar** e controlar, nos termos desta Lei, os serviços públicos de INFRA-ESTRUTURA do Paraná, conforme definidos no Art. 2º., incisos V e VI desta Lei.

(...)

**Art. 6º.** Compete à AGÊNCIA, respeitados os planos e políticas instituídos pelo poder concedente:

**IV - proceder a fiscalização** e a regulação técnica, fazendo cumprir os instrumentos de delegação, as normas e os regulamentos da exploração do serviço público, visando assegurar a quantidade, qualidade, segurança, adequação, finalidade e continuidade

**Art. 7º.** No cumprimento de seus objetivos e no âmbito de sua competência, cabem à AGÊNCIA as seguintes atribuições:

**I - regular os serviços públicos delegados e proceder a sua permanente fiscalização** e controle, especialmente nos casos de monopólios naturais; (grifou-se)

Conforme os itens que foram grifados, se percebe, facilmente, que à AGEPAR não cabe apenas a regulação dos serviços, mas também sua “permanente fiscalização”, não constando da lei a distinção



pretendida nos esclarecimentos de folhas 410, mesmo no que respeita à própria regulação da atividade.

Nem o dispositivo que institui a respectiva taxa em favor da agência reguladora faz qualquer ressalva nesse sentido.

Malgrado isso, ao debruçar-se sobre o anteprojeto de lei do sistema de transporte aquaviário, o artigo 7º estabelece que “Compete à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Paraná – SEIL, exercer o controle e a fiscalização dos serviços de transporte aquaviários no Estado do Paraná, mediante regulamentação a esta lei”.

Ora, controle e regulação, nesse caso, parecem se referir à mesma coisa.

Já o artigo 35, que deveria delimitar a competência entre ambas, é genérico, ao estabelecer que:

**Art. 35º.** A Agência Reguladora do Paraná – AGEPAR procederá a fiscalização conforme LC 94/2002 fazendo cumprir os instrumentos de delegação, as normas e os regulamentos da exploração do serviço público, visando assegurar a quantidade, qualidade, segurança, adequação, finalidade e continuidade do serviço. (grifou-se)

Dada a ausência de distinção entre as atividades da autarquia e a da secretaria, não obstante as recomendações da PGE-PR, se está a remunerar, mediante taxa, a mesma atividade, em princípio.

Juridicamente, não há óbice à sobreposição de atos fiscalizatórios, tanto pela agência, como pelo órgão. Mas a sobreposição de taxas pelo mesmo ato certamente caracterizaria *bis in*





*idem*, pois se está a exigir do contribuinte duas taxas pelo mesmo “fato gerador”.


Embora não seja objeto deste parecer, o fato é que a ausência de delimitação satisfatória entre a competência da AGEPAR e da SEIL terminou por impossibilitar, a nosso ver, a instituição da taxa prevista no anteprojeto. E a tramitação deste, sem a devida revisão, muito provavelmente implicará indesejáveis questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade do tributo que se pretende instituir.

### 3. Conclusão

Na exposta conformidade, conclui-se que a ausência de base de cálculo sobre a qual deve incidir a alíquota da taxa por atos da SEIL, prevista no anteprojeto de lei de que trata o presente protocolo, **assim como a insatisfatória delimitação das competências de regular e de fiscalizar, entre a SEIL e a AGEPAR**, conforme previsão da Lei Complementar Estadual n. 94/2002, em tese, resultam em *bis in idem* daquela taxa e a da prevista no artigo 34 desta lei complementar por último mencionada.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Curitiba, 19 de setembro de 2019

  
**Diogo Da Ros Gasparin**  
Procurador do Estado do Paraná  
OAB-PR 36.763





**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
COORDENADORIA DE ASSUNTOS FISCAIS

433  
P

SID 14.186.310-0

- De acordo com o Parecer da lavra do Dr. Diogo Da Ros Gasparin;;
- Acatando o entendimento exposto pelo Procurador-Chefe da Procuradoria do Contencioso Fiscal às fls. 423/424, encaminhe-se ao Gabinete da PGE, nos termos do art. 23, §2º, da Resolução nº 385/2018-PGE (Manual de Procedimento da PGE).

PGE/CAF, 30 de setembro de 2019.

Luciane Camargo Kujo Monteiro

Procuradora-Chefe da Coordenadoria de Assuntos Fiscais



Protocolo nº 14.186.310-0  
Despacho nº 606/2019 - PGE

- I. Aprovo os Pareceres de fls. 417/421, da lavra dos Procuradores do Estado José Anacleto Abduch Santos, Carolina Kummer Trevisan e Fernando Mânica, integrantes do Grupo Permanente de Trabalho n. 1 – Parcerias Público-Privadas – GPT1, e de fls. 425/432, da lavra do Procurador do Estado Diogo da Ros Gasparin, da Procuradoria do Contencioso Fiscal – PCF;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Coordenadoria do Consultivo – CCON e à Procuradoria do Contencioso Fiscal – PCF, para ciência;
- III. Encaminhe-se à Agência Reguladora do Paraná – AGEPAR.

Curitiba, 14 de outubro de 2019.

Leticia Ferreira da Silva  
Procuradora-Geral do Estado