

Cobrança dos Serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas - Estudo de Caso do Município de Santo André - SP

Stormwater management charge : The Case of Santo Andre (SP) City

Submetido(submitted): 20 June 2022
Parecer(reviewed): 26 October 2022
Revisado(revised): 28 November 2022
Aceito(accepted): 6 December 2022

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)
Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Ruth Maria de Barros Reicao Cordido*
<https://orcid.org/0000-0003-4752-500X>

Maria Elisa Leite Costa**
<https://orcid.org/0000-0002-5477-4349>

Pedro Gallotti Kenicke***
<https://orcid.org/0000-0002-7501-1957>

Mário Bráulio Pontes Lopes****
<https://orcid.org/0000-0002-1368-788X>

Ana Cristina Santos Strava Correa*****
<https://orcid.org/0000-0002-4523-7760>

Abstract

[Purpose] To discuss the possibility of charging for public stormwater management services.

[Methodology/approach/design] The Brazilian experience with the drainage fee of Santo Andre - SP is shown, considering public policies, public plans and lawsuits about this tax.

[Findings] Based on the analysis of legal difficulties of this specific tax, other alternatives are proposed for financing the drainage in order to achieve economic and financial sustainability in this public service.

Keywords: Public Drainage and Urban Rainwater Management Services. Drainage Fee. Economic and Financial Sustainability.

*Advogada pela FDRP-USP, Especialista em Gestão de Recursos Hídricos pelo Senac e em Conformidade Ambiental com Requisitos Técnicos e Legais pela Cetesb. E-mail: rncordido@hotmail.com.

**Engenheira Civil pela UFAL, Mestra e Doutoranda em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela UnB, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. E-mail: maria.costa@ana.gov.br.

***Advogado em Direito Público na Doti Advogados. Bacharel e Mestre em Direito Constitucional pela UFPR. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/PR. E-mail: pedro@doti.adv.br.

****Advogado pelo ICF-PI, Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Tecnólogo em Gestão Pública (IFB - DF). Instituição: Frente Nacional de Prefeitos. E-mail: mariobrauliop@gmail.com.

*****Engenheira Civil pela UnB, Mestra em Tropical Public Health Eng. por Leeds Metropolitan University, Doutora em Geotecnia pela UnB, Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. E-mail: mailto:astrava@ana.gov.br.

Resumo

[Propósito] O presente artigo visa debater a possibilidade da cobrança pelo serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

[Metodologia/abordagem/design] Para tanto, aborda-se a experiência da taxa de drenagem de Santo André, contextualizando as políticas públicas municipais e os planos de ação envolvidos, assim como as repercussões judiciais sobre a constitucionalidade dessa exação tributária.

[Resultados] A dificuldade jurídica da instituição da cobrança do serviço público de drenagem ainda se encontra presente, sendo propostas neste artigo alternativas a fim de atender o critério de sustentabilidade econômico-financeira do Novo Marco Legal do saneamento.

Palavras-chave: Serviço Público de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas. Taxa de Drenagem. Sustentabilidade Econômico-Financeira.

INTRODUÇÃO

Uma das maiores dificuldades da prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas é assegurar a sustentabilidade econômico-financeira (TASCA, 2016). Uma experiência no Brasil acerca da cobrança do serviço, seja no campo legislativo e regulamentar, seja no campo judicial, ocorreu no Município de Santo André - SP por meio do tributo taxa, instituído em 1997.

Dessa maneira, o presente artigo analisa a inserção da taxa de drenagem de Santo André à luz da política municipal de saneamento básico que se desenvolveu posteriormente. Para tanto, são estudados também os atos administrativos que deram origem à Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c), instituidora da taxa de drenagem.

Por fim, o artigo trata do debate judicial que questionou a constitucionalidade da cobrança tributária. Com isso, também se discute as dificuldades jurídicas para efetuar a cobrança específica pelo serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e possíveis alternativas de cobrança para além da taxa de serviço.

I. GOVERNANÇA MUNICIPAL: A POLÍTICA MUNICIPAL DE GESTÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL, A LEI DE USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO, O PLANO DIRETOR, A POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL INTEGRADO

A taxa de drenagem de águas pluviais de Santo André foi instituída pela Lei Municipal nº 7.606 de 23 de dezembro de 1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c) como forma de financiar os “(...) serviços públicos de drenagem de águas pluviais, decorrentes da operação e manutenção dos sistemas de micro e macrodrenagem existentes no Município”.

Essa exação inovou o ordenamento jurídico, visto que a Lei Orgânica do Município de Santo André de 1990 (SANTO ANDRÉ, 1990) até então admitia somente a remuneração por meio de taxa ou tarifa dos “(...) serviços de abastecimento de água e de coleta e disposição de esgotos sanitários, prestados aos usuários ou postos à sua disposição, de modo específico e divisível (...)”.

Na justificativa do Projeto de Lei nº 101/1997 (DANIEL, 1997, p. 02), que ensejou a instituição dessa cobrança, chama-se atenção para uma “(...) recente consolidação da drenagem como componente importante no conceito de saneamento (...)”, o que teria motivado programas nacionais de saneamento para investimento nessa atividade e a nova atribuição do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (Semasa) em “planejar, projetar e executar os serviços relacionados (...)”¹ à drenagem de águas pluviais.

De acordo com a lei instituidora do Semasa, a incumbência da autarquia municipal restringia-se aos “(...) serviços de água potável e de esgoto sanitário”². Com o acréscimo da competência em gerir o sistema de drenagem urbana, vislumbrou-se um desafio à prova de “(...) sua viabilidade econômico-financeira”, dado que até então esses custos advinham de receitas tributárias sem assegurar um mecanismo de “(...) remuneração dos custos básicos (...)”, segundo a exposição do Prefeito (DANIEL, 1997, p. 02 e 03).

Ademais, após a ampliação da competência do Semasa e da instituição de uma taxa de drenagem, Santo André passou a contar com políticas e planos municipais sobre saneamento básico, expostas a seguir.

¹ Artigo 38, I da Lei Municipal nº 7.469 de 21/02/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997a), alterado pela Lei Municipal nº 7.526 de 11/09/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997b).

² Artigo 2º, I da Lei Municipal nº 3.300/1969 (SANTO ANDRÉ, [1969]).

A Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e A Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo

Na sequência da inclusão da drenagem de águas pluviais como serviço de saneamento, Santo André sofisticou seu ordenamento sobre o tema por meio da Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (PMGSA), instituída pela Lei Municipal nº 7.733/1998 (SANTO ANDRÉ, 1998).

A PMGSA aborda os conceitos de saneamento ambiental, definido “(...) como o conjunto de ações que visam alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental (...)”³; e de saneamento básico, definido “(...) como o conjunto de ações entendidas fundamentalmente como de saúde pública (...)”⁴, sendo a drenagem de águas uma das medidas à promoção do desenvolvimento sustentável no Município.

Trata-se, assim, de uma política que regulamenta o direito de acesso ao saneamento básico, conforme princípios fundamentais assegurados no artigo 1º da Lei Orgânica do Município (SANTO ANDRÉ, 1990), e de modo integrado à proteção ambiental, em atendimento ao preceito do artigo 213, VI dessa norma.

Além disso, “a drenagem e a destinação final das águas”⁵ constam no rol do que seria interesse local para o saneamento ambiental à luz da competência municipal prevista pelo artigo 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Percebe-se também uma continuidade da lei que estabeleceu a taxa de drenagem no ano anterior, já que, ao dispor sobre a “Estrutura Tarifária e Tributária”, o artigo 40 da PMSGGA (SANTO ANDRÉ, 1998) estabelece que para os serviços que não sejam de “abastecimento de água e de coleta, tratamento e disposição final de esgotos” deverão seguir o regime tributário.

Em relação ao funcionamento do Semasa, a PMGSA⁶ reafirmava a competência da autarquia para lidar com os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana⁷. Ocorre, todavia, que esse dispositivo foi revogado pela legislação⁸ que delega os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário à Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

³ Artigo 1º, I da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

⁴ Artigo 1º, II da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

⁵ Artigo 3º, XIII da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

⁶ Artigo 6º, III da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

⁷ Competência que encontra ressonância no artigo 38, I da Lei Municipal nº 7.469/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997a).

⁸ Artigo 15, II da Lei Municipal nº 10.173/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019).

Tanto que o Semasa não é mais responsável pela gestão de drenagem urbana, já que essa atribuição foi transferida para a Secretaria Municipal de Manutenção e Serviços Urbanos de Santo André⁹.

Ainda sobre a PMGSA, válido pontuar a responsabilidade conjunta “(...) do Poder Público, da coletividade e do indivíduo”¹⁰ pelo atendimento de medidas sanitárias. Nesse sentido, o proprietário de imóvel tem o dever de adequar sua construção (residencial, comercial, industrial) à infraestrutura de drenagem¹¹.

Como um exemplo das obrigações sobre manejo de águas pluviais para os moradores de Santo André, citam-se na **Tabela 01** algumas exigências construtivas, fixadas pela Lei municipal de uso e ocupação do solo n° 9.924/2016 (SANTO ANDRÉ, 2016).

Tabela 01: Exigências sobre a Ocupação do Solo Urbano, segundo a Lei Municipal n° 9.924/2016 (SANTO ANDRÉ, 2016).	
Taxa de Permeabilidade	<p>Taxa mínima obrigatória de 5%, 10%, 15% ou 20% a depender do tamanho do lote (artigo 61 e Anexo 3.9).</p> <p><u>Observação:</u> essa Taxa pode ser substituída por outra alternativa técnica de manejo de água pluvial, desde que, por exemplo, o reservatório tenha capacidade de armazenamento superior ao mínimo (artigo 65).</p> <p><u>Observação:</u> para os lotes e para as glebas com área superior a 1.500 m², ao menos 50% da área permeável deve ser constituída de vegetação de porte arbóreo ou arbustivo (artigo 66).</p> <p><u>Observação:</u> no caso de pátios de estacionamentos comerciais com área igual ou superior a 500 m² é obrigatório que ao menos 50% “(...) da sua área total [seja] revestido com piso permeável”, ou outra técnica de escoamento de água pluvial em área de afloramento de lençol freático para evitar empoçamento ou em estacionamentos pretéritos à Lei (artigo 68). Ainda, o artigo 69 detalha opções de pavimentos permeáveis: “(...) piso do tipo pedrisco, bloco vazado, bloco intertravado, concreto ou asfalto poroso ou paralelepípedo”.</p>

⁹ Artigo 2° da Lei Municipal n° 10.396/2021 (SANTO ANDRÉ, 2021).

¹⁰ Artigo 25 da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

¹¹ Artigo 30 da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

Reservatório de Água Pluvial	Todos os lotes devem dispor de uma caixa de retenção ou absorção, sendo que o volume a ser armazenado varia conforme o tamanho do lote (artigo 62). São três destinações possíveis dessa água pluvial armazenada: infiltração no solo; lançamento na rede pública de drenagem após uma hora de chuva; e utilização para fins não potáveis, se a edificação tiver reservatório específico para tanto (artigo 63). <u>Observação:</u> caso o lote se localize em área de afloramento do lençol freático, a caixa de retenção deve estar ligada à rede pública pluvial (artigo 64).
------------------------------	---

Para gerenciar o saneamento municipal, a PMGSA prevê o Plano de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André (Plagesan)¹². Por meio do Plagesan, visa-se articular os “(...) recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros (...)”¹³ para incrementar a qualidade ambiental e o bem estar da população. A elaboração dele deve ser quadrienal e todo ano deve ser atualizado¹⁴ a fim de propor “(...) possíveis ajustes dos programas, cronogramas de obras e serviços e das necessidades financeiras previstas”¹⁵.

Por mais que o Plagesan exista no ordenamento jurídico municipal desde 1998, esse “(...) instrumento da gestão do saneamento ambiental, ainda [se encontra] em fase de conclusão para a implantação”, segundo informações do Plano Municipal de Saneamento Básico de Santo André¹⁶.

Como o Plagesan também constitui instrumento de gestão da Política de Saneamento Ambiental Integrado, política essa criada pelo Plano Diretor do Município de Santo André, a seguir se apresenta mais essa normativa municipal.

O Plano Diretor de Santo André e A Política de Saneamento Ambiental Integrado

O Plano Diretor de Santo André foi instituído pela Lei Municipal nº 8.696/2004 (SANTO ANDRÉ, 2004), e alterado, dentre outras normas, pela Lei Municipal nº 9.394/2012 (SANTO ANDRÉ, 2012). Ainda, o Plano Diretor fundou a Política de Saneamento Ambiental Integrado e reforçou a importância do Plagesan à gestão municipal de saneamento.

¹² Artigo 12, inciso IV da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998)..

¹³ Artigo 19 da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998)..

¹⁴ Artigos 20 e 21 da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

¹⁵ Artigo 22, III da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

¹⁶ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 25).

O direito ao saneamento ambiental é reconhecido como um meio de promover a função social da “(...) cidade saudável e sustentável para todos e todas (...)”¹⁷ e de cumprir o objetivo da política urbana de “elevar a qualidade de vida da população (...)”¹⁸.

A partir do artigo 15, o Plano Diretor apresenta a Política de Saneamento Ambiental Integrado (PSAI), o que demonstra ser, portanto, conexa à Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental (PMGSA) de 1998.

O objetivo da PSAI¹⁹ é mais específico em relação ao objetivo da PMGSA²⁰. Afinal, a PSAI direciona a gestão ambiental e de saneamento para a promoção da “sustentabilidade ambiental do uso e da ocupação do solo”, entendida como uma busca de equilíbrio entre o ambiente natural e a infraestrutura urbana construída²¹, e não ao conceito amplo de “desenvolvimento sustentável” da PMGSA²², entendido com base na responsabilidade intergeracional de que o uso atual dos recursos naturais não comprometa acesso e fruição para as próximas gerações.

A proteção ambiental é um norteador da “sustentabilidade do uso e ocupação do solo”, tanto que a PSAI²³ visa assegurar a “(...) preservação dos córregos e nascentes a céu aberto” e a criação de incentivos legais ao município voltados à “(...) preservação e [à] proteção do meio ambiente natural (...)”. Essa preocupação se alinha, em certa medida, à PMGSA de 1998²⁴, que previu a necessidade de o Plano de Drenagem adotar medidas de contenção de “(...) picos de cheias em locais de contribuição de águas pluviais nas várzeas dos rios e córregos (...)” de modo conjugado aos objetivos de conservação ambiental.

Ainda, dentre as diretrizes de trabalho da PSAI, previstas no artigo 16 do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004), merece destaque: o inciso IV em “complementar a rede coletora de águas pluviais e do sistema de drenagem (...)” para evitar alagamentos; o inciso VII em promover um sistema de drenagem pluvial com recursos físicos naturais e construídos para escoar as águas pluviais no Município “(..) de modo a propiciar a recarga dos aquíferos, a segurança e o conforto aos seus habitantes, buscando soluções que minimizem a interferência no lençol freático”; o inciso XX em incentivar o reaproveitamento de águas pluviais; e o inciso XXII em criar indicadores para avaliar a infraestrutura da cidade, a exemplo da drenagem.

¹⁷ Artigo 4º do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

¹⁸ Artigo 8º, IX do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

¹⁹ *Caput* do artigo 15 do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

²⁰ *Caput* do artigo 1º da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

²¹ Artigo 15, §1º do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

²² Artigo 1º, parágrafo único, IV da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

²³ §§2º e 3º do artigo 15 do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

²⁴ Artigos 58 e 59 da PMGSA (SANTO ANDRÉ, 1998).

Finalmente, ao fechar o capítulo da Política de Saneamento Ambiental Integrado, o Plagesan²⁵ é referendado como o instrumento de gestão da PSAI. Na linha do que já previu a PMGSA, o Plagesan²⁶ deve conter a “definição dos recursos financeiros necessários à implementação da política de saneamento ambiental, bem como das fontes de financiamento e das formas de aplicação”, o que favorece a execução das metas de saneamento, tendo em vista o alinhamento ao planejamento financeiro.

Diferentemente da PMGSA, que previu atualizações periódicas do Plagesan, o artigo 182 do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004) obrigou o encaminhamento pelo Poder Executivo desse Plano para a Câmara Municipal em até um ano, prazo que teria sido renovado com a edição do artigo 83 da Lei Municipal nº 9.394/2012 (SANTO ANDRÉ, 2012). Porém, como já comentado, o Município ainda não dispõe de um Plagesan da forma como concebido pelo ordenamento municipal.

Todo esse caminho legislativo demonstra que Santo André instituiu a taxa de drenagem em 1997, mas sem construir razões calcadas em políticas e planejamentos públicos. Ou seja, precipitou-se em tratar do financiamento da drenagem urbana e do manejo de águas antes de incluí-lo como parte integrante da gestão ambiental e do saneamento.

Notou-se, por conseguinte, que os rudimentos foram construídos posteriormente à instituição do tributo por meio da criação de duas políticas municipais que tratam de saneamento básico (a Política de Gestão e Saneamento Ambiental, instituída no ano seguinte à instituição da taxa; e a Política de Saneamento Ambiental Integrado, instituída pelo Plano Diretor) e da Lei de Ocupação do Solo. Além disso, o Plagesan, que configura o instrumento de gestão sobre o assunto, até o momento não foi elaborado pelo Município. Trata-se de exemplo que fragiliza a justificativa para a instituição da taxa que, como se verá, foi questionada judicialmente.

II. O PLANEJAMENTO MUNICIPAL AFETO À DRENAGEM URBANA: O PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO DE SANTO ANDRÉ

O Município dispõe do Plano Municipal de Saneamento Básico de Santo André (PMSBSA), cuja última versão decorre do já citado Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019). Os fundamentos legais para a elaboração desse plano constituem a Lei Federal de Saneamento Básico nº

²⁵ Artigos 17 e 18 do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

²⁶ Artigo 18, III do Plano Diretor (SANTO ANDRÉ, 2004).

11.445/2007 (BRASIL, 2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010).

Na caracterização geral do Município, o PMSBSA remete à necessidade de compatibilização do plano de saneamento com o plano de bacia hidrográfica²⁷ e engloba o diagnóstico e prognóstico dos quatro serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais urbanas e resíduos sólidos)²⁸.

Quase a totalidade do território de Santo André²⁹ localiza-se na Bacia Hidrográfica do Alto Tietê³⁰, destacando o fato de que mais da metade do Município (55,1%³¹) se insere na Bacia Hidrográfica da Represa Billings. A presença do manancial da Billings³² em mais da metade do território de Santo André acentua a responsabilidade pela proteção desse recurso hídrico, que “(...) tem como função o abastecimento de água da Grande São Paulo, a produção de energia elétrica e o abastecimento industrial”³³.

Importante observar que o Plano de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ, 2019, p. 53) se apoia no Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê em sua terceira edição (PDMAT-3), que foi elaborado para o Departamento de Águas

²⁷ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 09).

²⁸ Artigo 1º do Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019).

²⁹ 92,55% do território de Santo André pertence à Bacia Hidrográfica de Santo André (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DA BACIA DO ALTO TIETÊ [2021 ?]).

³⁰ A Bacia Hidrográfica do Alto Tietê constituiu uma das vinte e duas bacias hidrográficas paulistas. Ela possui uma área de drenagem de 5.775,12 km², e se inicia nas nascentes do Rio Tietê no Município de Salesópolis até a Barragem de Rasgão no Município de Pirapora do Bom Jesus. Ainda, cerca de 70% da bacia é ocupada pela Região Metropolitana de São Paulo e se insere total ou parcialmente em 40 Municípios (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DA BACIA DO ALTO TIETÊ [2021 ?]).

³¹ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 11).

³² Embora o Plano Municipal de Saneamento de Santo André (SANTO ANDRÉ, 2019) não aborde diretamente o Plano da Represa Billings de 2018, pertinente mencionar que o Plano da Billings prevê subprogramas de drenagem na linha do que a Lei Estadual nº 13.579/2009 (SÃO PAULO, 2019) estabelece para controle de carga difusa que é carreada pelas águas das chuvas, chamando atenção para a existência em alguns ordenamentos urbanísticos de medidas de ação a esse propósito, como exigência de Taxa de Permeabilidade e de Índice de Área Vegetada.

Aqui cabe informar que o Comitê do Alto Tietê expediu a Deliberação nº 86/2019 (COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DA BACIA DO ALTO TIETÊ, 2019) para formalizar no artigo 1º a compatibilização do Plano Diretor de Santo André e da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo à Lei Específica da APRM Billings, sendo que eventuais mudanças no ordenamento municipal ensejarão nova análise.

³³ Artigo 1º do Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019).

e Energia Elétrica do Estado de São Paulo (DAEE)³⁴ em função da atribuição do Estado de São Paulo em coordenar projetos de interesse da Região Metropolitana de São Paulo³⁵.

Dentre os desafios que o Plano Municipal de Saneamento de Santo André³⁶ lista como principais fatores de estresse na Bacia do Alto Tietê, a partir do PDMAT-3, são eles: a “impermeabilização do solo e a ocupação indevida das várzeas” e a “implantação das obras mitigadoras e Tanques de Detenção abaixo do previsto”.

Ainda, por conta do PDMAT-3, que buscou instalar reservatórios em áreas críticas de alagamento na Bacia do Alto Tietê, o DAEE gerencia piscinões no município e áreas vizinhas. O Plano Municipal³⁷ critica a qualidade de manutenção desses canais de macrodrenagem estaduais e dos corpos hídricos envolvidos por apresentarem problemas de assoreamento, de seções insuficientes, de acúmulo de resíduos, e de ocupação irregular.

Por conseguinte, em função da necessidade de se pensar a gestão regionalizada, o Plano Municipal de Saneamento³⁸ destaca a importância da ação conjunta com o Governo do Estado como forma de unir esforços na proteção de corpos hídricos intermunicipais e de angariar investimentos.

No que se refere às ações municipais, é válido mencionar que, por conta da preparação do Plano Diretor Municipal de Drenagem em 2008, foram identificados 70 pontos de inundação em Santo André. Com investimentos em 2010, esse número foi reduzido para 42 pontos. Porém, com o rápido crescimento da cidade e o aumento da impermeabilização, registrou-se um aumento para 46 pontos de inundação em 2013, sendo que, após “(...) vultosos investimentos (...)”, os pontos diminuíram para 41 em 2018³⁹.

No atual Plano Municipal de Saneamento Básico⁴⁰, com base nas ocupações atuais e na expectativa de expansão urbana e em períodos de retorno⁴¹

³⁴ O artigo 4º, XIX do Decreto Estadual nº 52.636/1971 (SÃO PAULO, 1971), alterado pelo Decreto nº 6.997/1975 (SÃO PAULO, 1975), confere ao DAEE a competência em “realizar estudos e projetos, executar serviços e obras de defesa do meio ambiente e de saneamento básico em caráter supletivo e mediante convênios, ou contratos, com os órgãos titulares de tais atribuições”.

³⁵ Artigo 3º da Lei Complementar nº 94/1974 (SÃO PAULO, 1974).

³⁶ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 12 a 14).

³⁷ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 78, 80, 81 e 89).

³⁸ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 90).

³⁹ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 97).

⁴⁰ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 90 a 94).

⁴¹ O período ou o tempo de retorno diz respeito à “(...) probabilidade de ocorrência de um evento hidrológico indesejável, seja com relação às grandes precipitações que provocam enchentes, seja com as grandes estiagens”. Assim, por exemplo: “(...) se a chuva de 130 mm em um dia é igualada ou superada apenas 1 vez a cada 10 anos diz-se

de 10, 25, 50 e 100 anos, delinea-se o Programa de Drenagem Urbana (PDU) para renovar as metas de trabalho nos eixos de projetos de drenagem em corpos hídricos, de monitoramento hidrológico e de implantação de obras⁴². Para tanto, o PDU precisa buscar fontes diversas de financiamentos, como programas estaduais, federais e internacionais.

Ainda, o Plano Municipal⁴³ destaca a preocupação para que seja atualizada a Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental de Santo André (PMGSA) de 1998 frente à legislação federal sobre saneamento básico com vistas a redefinir competências e estratégias.

Observa-se, assim, que o Plano Municipal de Saneamento Básico de Santo André constrói o planejamento sobre drenagem urbana atento às características naturais e de gestão da bacia hidrográfica. Ao tratar da captação de recursos para executar seu plano de ação de macrodrenagem até o ano de 2029, o Plano aborda a necessidade de galgar financiamentos públicos, mas sem mencionar a taxa de drenagem municipal. O Plano aborda ainda a necessidade de revisão do arcabouço jurídico municipal sobre saneamento, tanto que isso resultou na transferência recente de competência sobre drenagem do Semasa para a Administração Direta Centralizada.

Feita essa análise generalista sobre a governança sanitária, ambiental, urbanística, hídrica que envolve a importância da drenagem e do manejo das águas pluviais urbanas no Município de Santo André, vale a pena se deter sobre a taxa de drenagem.

que seu tempo de retorno é de 10 anos (...)” (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, [20-], p. 36).

⁴² O cronograma de obras do Programa de Drenagem Urbana trata de canalização/travessias, reforço em galerias de microdrenagem, implantação de polder, contenção e reservatórios para amortecimento de cheias), inclusive com fixação de prazos variáveis de 2019 a 2029 conforme o tipo de trabalho, e de estimativa de custos, sendo o total orçado em R\$ 233.074.733,39, conforme o Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 90 a 94).

Para efeitos de comparação dos custos envolvidos com a prestação de serviço de drenagem e do quanto o Município conseguiu financiá-lo por meio de um fonte própria: de acordo com o 4º Diagnóstico de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (BRASIL, 2020, p. 165), as despesas municipais com drenagem urbana em 2019 foram de R\$ 43.226.893,38 (valor inferior a 2018: R\$ 47.203.001,76), sendo que a taxa municipal de drenagem de águas pluviais arrecadou o total de R\$ 5.780.729,30 (valor inferior a 2018: R\$ 6.512.444,01), o que representaria uma “(...) taxa de R\$ 2,20/mês, de um conjunto de 219.117 imóveis, isto é, 98,7% dos imóveis no município.”

⁴³ Decreto Municipal nº 17.165/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019, p. 90, 91 e 98).

III. MEIOS DE COBRANÇA DO SERVIÇO DE DRENAGEM URBANA E O ESTUDO DE CASO SOBRE A TAXA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS EM SANTO ANDRÉ

A Lei Federal de Saneamento Básico veicula a possibilidade de cobrança do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais por meio de “tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos”⁴⁴. Para entender o que o legislador quis expor nesse dispositivo, é preciso diferenciar esses meios de remuneração do serviço público.

Existem distintas formas de cobrança por prestação de serviços públicos⁴⁵. Quando se trata de cobrança direcionada ao próprio usuário do serviço, a cobrança acontece por taxa ou tarifa.

A taxa é a espécie de tributo previsto no art. 145, II da Constituição (BRASIL, 1988) e tem como natureza ser exigida para custear o “exercício do poder de polícia” e para quando houver “utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. Por ser espécie de tributo, o valor da taxa somente pode ser entabulado por lei específica que cumpra o princípio constitucional da anterioridade, isto é, a taxa somente pode ser cobrada no ano seguinte ao da publicação da lei que a criou⁴⁶.

A explicação do jurista Paulo de Barros Carvalho (2011, p. 70 e 71) evidencia o caráter vinculativo da taxa. Afinal, as “Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte.” Ou seja, a finalidade da taxa visa assegurar uma ação certa e determinada do Poder Público.

Ainda, para regulamentar a constituição de uma taxa, o Código Tributário Nacional (CTN)⁴⁷ definiu os conceitos de serviços públicos específicos e divisíveis. De acordo com essa norma regulamentadora, o conceito de especificidade se associa à qualidade do serviço prestado, já que é passível de ser “(...) destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas”. Já a divisibilidade se relaciona ao uso de cada

⁴⁴ Artigo 29, III da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

⁴⁵ Trata-se o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas como serviço público em sua acepção geral, como relação jurídica entre a Administração Pública e o particular, o usuário final. Compreende-se que há na doutrina quem diferencie a atividade de serviços públicos e a atividade de infraestrutura, mas como esse não é o objetivo do trabalho, não se adentrar nessa seara. Para todos, ver a obra de POZZO, 2020.

⁴⁶ Artigo 150 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

⁴⁷ Artigo 79, I e II da Lei Federal nº 5.172/1966 (BRASIL, 1966).

contribuinte por ser um serviço passível de “(...) utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários”.

A tarifa tem a natureza de preço público quando o valor cobrado pela prestação de serviço público é de titularidade do Estado, especialmente quando a atividade seja prestada por pessoa jurídica de direito privado via concessão, permissão ou autorização (DI PIETRO, 2020). Nesse sentido, o preço público se diferencia da taxa nos termos da Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal em razão do regime tributário da taxa (de cobrança compulsória e condicionada à legislação orçamentária).

A tarifa decorre do art. 175, parágrafo único, III da Constituição (BRASIL, 1988) e é balizada dependendo de legislação especial, como a Lei das Concessões nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995), que define a política tarifária, e, nesse caso, a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), mas, também, pelo tipo de serviço que se vai realizar, a ser concretizada caso a caso (MOREIRA, 2010).

A vantagem oferecida pela tarifa é a de que seu valor é fixado de forma administrativa, via contrato de delegação de serviço público, sem necessidade de edição de lei, e sua própria alteração ou reajuste de valores não enseja a edição de qualquer tipo de lei. Contudo, como lembra Egon Bockmann Moreira (2010, p. 356), por serem preços públicos que remuneram projetos vultosos e de interesses social e de investimentos, as tarifas somente podem ser reajustadas e revistas a partir de regras muito bem definidas em contrato, pois “a estabilidade das concessões depende da manutenção das regras do jogo.”

Segundo Rafael Wallbach Schwind (2010, p. 50), “em uma concessão, a contraprestação paga pelos usuários ao delegatário terá a natureza jurídica de tarifa. Isso porque o regime jurídico tarifário é o único capaz de efetivamente garantir o direito à manutenção da equação econômico-financeira do contrato”. Entretanto, é preciso dizer que nem sempre o serviço de drenagem é atrativo para que haja sucesso na delegação do serviço para o particular, ainda mais pelo alto custo do empreendimento.

Ademais, segundo Regina Helena Costa (2019, p. 173), há dificuldade em se estabelecer a aplicação da taxa ou da tarifa para a remuneração do serviço público, pois “importa saber se a prestação de serviço público específico e divisível somente pode ser remunerada mediante taxa ou se, diversamente, existe a opção de fazê-lo mediante tarifa ou preço público”.

Entende-se que a dificuldade se encontra na interpretação de que o serviço de drenagem pode não ser entendido como divisível, pois atende uma coletividade difusa e potencial, que pode ou não aproveitar esse serviço. Para exemplificar esse conflito na interpretação jurídica da cobrança específica do usuário, demonstra-se o caso do Município de Santo André, um dos primeiros

entes públicos a cobrar pelo serviço de drenagem por meio da espécie tributária taxa.

O caso de Santo André

O processo legislativo de instituição da taxa de drenagem de águas pluviais se iniciou com o Projeto de Lei nº 101/1997 (DANIEL, 1997), e culminou na Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

É sabido que essa taxa visa remunerar os custos de “operação e manutenção dos sistemas de micro e macrodrenagem existentes no Municípios”⁴⁸, sendo que os sujeitos passivos⁴⁹ para pagamento deste tributo são previstos à semelhança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), isto é, “(...) o proprietário, o titular do seu domínio útil, ou o possuidor, a qualquer título, de bem imóvel” em área atendida pelo serviço público de drenagem.

Além da então recente atribuição do Semasa em gerir a drenagem urbana e da necessidade de um recurso mínimo para manutenção desse serviço, o Prefeito defendeu no encaminhamento do projeto que a fórmula de cobrança adotava “(...) uma metodologia socialmente justa (...)”, já que se levaria em conta o volume de água pluvial lançado por cada lote na rede de águas pluviais (DANIEL, 1997, p. 02).

Assim, tem-se que o custo pelo serviço de drenagem “(...) será dividido proporcionalmente entre cada usuário”⁵⁰ conforme o lançamento de água de chuva de cada lote no sistema de drenagem, de modo que a base de cálculo⁵¹ do valor da “taxa de drenagem” (TD) será o resultado da multiplicação do “custo médio mensal por m³ do sistema de drenagem” (p) vezes o “volume lançado pelo imóvel em m³” (V).

$$TD = p \times V$$

TD-> Taxa de drenagem

p-> custo médio mensal por m³

V-> volume lançado pelo imóvel.

Ao comparar essa base de cálculo à diretriz federal de cobrança, observa-se que não há uma variável que contabilize o “nível de renda da população da

⁴⁸ Artigo 2º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

⁴⁹ Artigo 3º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

⁵⁰ Artigo 4º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

⁵¹ Artigo 5º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

área atendida”⁵². Trata-se de uma variável facultativa pela legislação federal, mas que pode ser compreendida em observância ao princípio constitucional tributário do não-confisco⁵³ e da isonomia.

Outra variável facultativa da diretriz federal não incorporada na taxa de Santo André diz respeito às “características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser nele edificadas”⁵⁴, o que, no entendimento do Waldimir Ribeiro (2021, p. 147), em combinação à variável sobre o nível de renda do contribuinte, poderia ser interpretado como a classe de uso do imóvel residencial ou não residencial.

De todo modo, sobre a variável de “custo médio mensal, por metro cúbico, do sistema de drenagem” (p)⁵⁵, sabe-se que constitui o resultado da divisão do “custo total mensal do sistema de drenagem em unidade monetária vigente” (P) sobre o “volume mensal do quanto choveu na área urbana do Município” (Vt).

$$p = P / Vt$$

Muito embora o artigo 2º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c) esclareça que esse custo mensal se refira à manutenção dos sistemas de micro e de macrodrenagem, falta uma compreensão das hipóteses que afastariam a cobrança (a exemplo do serviço de limpeza urbana de “desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlato”⁵⁶; e dos serviços indivisíveis, como o volume de água pluvial que se acumula nos pavimentos públicos). Nessa toada, inclusive, o jurista Wladimir Ribeiro (2021, p. 89) entende que “a taxa foi instituída de forma equivocada, lançando aos usuários detentores de lotes privados o custo da drenagem de áreas de uso comum do povo”.

Já sobre o “volume de água pluvial lançado por cada imóvel na rede de drenagem” (V), ele consiste no resultado da multiplicação de um “valor constante” ($1,072 \times 10^{-7}$) vezes o “coeficiente de impermeabilização em unidade” (c) pelo “índice pluviométrico em mm/h” (i) e pela “área coberta do imóvel em m²” (A).

$$V = 1,072 \times 10^{-7} \times c \times i \times A$$

Quanto ao volume de água lançada por lote, verifica-se mais uma defasagem da fórmula de Santo André, com o advento da Lei Municipal de Uso

⁵² Artigo 36, I da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

⁵³ O princípio do não-confisco é indefinido pelo ordenamento, mas Carlo Monteiro o define como uma garantia ao “mínimo existencial” de uma vida digna (MONTEIRO, 2014, p. 218).

⁵⁴ Artigo 36, II da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

⁵⁵ Artigo 6º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c).

⁵⁶ Artigo 3º-C, III, “d” da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), alterada pela Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020).

e Ocupação do Solo⁵⁷, que trata da necessidade, por exemplo, de que os imóveis armazenem água de chuva para fins de infiltração no solo, e da diretriz federal de cobrança⁵⁸, que obriga a consideração sobre “a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva”.

Nota-se, assim, a pertinência de reajuste nessa fórmula, já que não necessariamente a água pluvial que é armazenada no imóvel será escoada em sua totalidade pelo sistema de drenagem urbana, o que pode, assim, resultar em um fator de exclusão ou redução dessa cobrança.

O artigo 9º da Lei Municipal nº 7.606/1997 (SANTO ANDRÉ, 1997c) trata das notificações para pagamento da taxa e o artigo 10 atribui ao Semasa “(...) a competência para o lançamento e arrecadação desta taxa”. Essa função arrecadatória foi repassada, porém, para a Sabesp, que, mediante regulamentação específica, deve cobrar a taxa de drenagem na mesma fatura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário⁵⁹, embora a prestação de serviço de drenagem seja de responsabilidade municipal⁶⁰.

O descontentamento da população pela cobrança dessa taxa também foi matéria de apreciação judicial. O Mandado de Segurança nº 0001174/2001 (SANTO ANDRÉ, 2001) constitui caso paradigmático, pois originou o Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0247740-24.2010.8.26.0000, que tramitou perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.

A matéria de fundo do *writ* trata da natureza jurídica da taxa de drenagem em relação aos requisitos de demonstração de que o custo de utilização potencial ou efetiva do serviço público de drenagem se refira a uma prestação específica e divisível.

A sustentação da impetrante, em 2001, buscou desqualificar a instituição da taxa de drenagem, já que esse serviço é “(...) prestado **a toda a coletividade**, e não a um contribuinte em especial ou a limitado número de municípes”. Assim, esse alcance generalista da prestação do serviço de drenagem frustraria a caracterização do beneficiário a arcar diretamente com seus custos. Além disso, como a base de cálculo dessa taxa incide sobre a área impermeável, a impetrante arguiu a ocorrência de duplicidade de tributação com o IPTU.

A divergência sobre a cobrança de taxa de drenagem reside no uso indivisível de seu serviço por mais que seja possível perceber a influência dos particulares no sistema. Segundo Márcio Benedito Baptista e Nilo de Oliveira Nascimento (2002, p. 35), “a indivisibilidade do uso ocorre quando não se consegue associar valores a um usuário específico, da mesma forma que não se

⁵⁷ Artigo 63 da Lei Municipal nº 9.924/2016 (SANTO ANDRÉ, 2016).

⁵⁸ *Caput* do artigo 36 da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

⁵⁹ Artigo 12 da Lei Municipal nº 10.173/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019).

⁶⁰ Artigo 2º da Lei Municipal nº 10.396/2021 (SANTO ANDRÉ, 2021).

pode excluí-lo dos benefícios de uma obra. Esse é o caso característico da drenagem de águas pluviais”.

Nesse sentido, em defesa, o Semasa pontuou que embora toda a população usufrua do serviço de drenagem, a sua prestação “(...) não deixa de dar vantagem aqueles que residem no município”, o que permitiria individualizar e dividir os custos para determinar “(...) em que medida cada um dos usuários aproveita a atividade estatal”. Havendo um benefício da população, a divisibilidade da taxa seria evidenciada na repartição de custos conforme o volume de água pluvial lançado por imóvel.

Ainda, na contestação, o Semasa citou uma das reflexões do jurista Hely Lopes Meirelles (1917-1990) para tratar da importância do gestor municipal no manejo das águas pluviais por meio da instalação de uma infraestrutura própria a essa finalidade e do cuidado com os corpos hídricos, evitando danos materiais, sociais e à saúde pública.

Além disso, interessante destacar a apresentação pelo Semasa do Parecer de 1999 do jurista Paulo de Barros Carvalho, integralmente favorável à taxa de drenagem de Santo André. Na linha do que sustentou a autarquia, o jurista expõe que a norma considera a pressão que cada proprietário gera no sistema de drenagem urbana para distribuir proporcionalmente os custos pela realização desse serviço, sendo que a base de cálculo representa um “ato-de-valoração” do mundo real. Há de se considerar, portanto, as limitações jurídicas, técnicas e políticas na formulação dessa regra.

O Ministério Público paulista foi chamado a manifestar-se no Mandado de Segurança, tendo reforçado as razões da impetrante pela inconstitucionalidade e pela ilegalidade da taxa de drenagem, afirmando que essa exação não identifica uma “(...) atividade especial dirigida ao contribuinte” e também não se verifica a divisão de uma “(...) cobrança proporcional em relação às despesas decorrentes do fornecimento do serviço (...)”. O *Parquet* entendeu também que por não haver exata “(...) identidade entre o custo da atividade e a base de cálculo” e, como a base de cálculo da taxa leva em consideração o imóvel, ela se confunde com o IPTU por tratar da propriedade urbana e, por isso, ocorreria bitributação.

Enfim, a sentença concedeu a segurança para anular a taxa de drenagem, repetindo os fundamentos arguidos pelo Ministério Público e pela autora. O Semasa apelou, mas nenhum dos recursos da autarquia ao longo desse processo conseguiu reverter as decisões contrárias à cobrança da taxa de drenagem.

Nesse ínterim, merece destaque a decisão do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0247740-24.2010.8.26.0000, que foi suscitado pela 15ª Câmara de Direito Público, suspendendo o julgamento da Apelação nº 9120275-54.2002.8.26.0000. No acórdão do incidente, o Órgão Especial do TJSP

declarou em controle difuso a cobrança da taxa de drenagem inconstitucional em ofensa ao artigo 145, II da Constituição (BRASIL, 1988), pois o fato de as obras de drenagem urbana poderem beneficiar indistintamente a população⁶¹ se apresentaria como óbice a qualificar esse serviço como “específico e divisível”. Dessa forma, o modo de captar recursos para financiar essa atividade estatal se aproximaria do imposto, já que a existência dessa espécie tributária não depende de uma “prestação mensurável”.

Em sede de Recurso Especial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) refutou apreciar a discussão em 2016 sob pena de usurpar competência do Supremo Tribunal Federal (STF) por envolver matéria constitucional. Quando o caso chegou no STF, em sede de Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 971.245, em 2016 houve decisão monocrática do relator, ministro Gilmar Mendes, que abordou apenas a inconstitucionalidade da taxa de limpeza pública que também era discutida nesse processo, sem discussão e análise da taxa de drenagem. Essa decisão transitou em julgado em 08/02/2017 e os efeitos do controle difuso da declaração de inconstitucionalidade da taxa de drenagem **se restringiram às partes da ação.**

Nota-se que a decisão do ministro Gilmar Mendes somente evoca a existência de discussão sobre taxa de drenagem quando lista cinco julgamentos de reclamações (Rcl 14.272, Rcl 14.899, Rcl 14.280, Rcl 13.349; Rcl 15.919) relativos à cobrança de Santo André. Interessante notar ainda que, quando pesquisado na jurisprudência do Supremo por reclamações envolvendo “taxa de drenagem” foram localizados dezoito julgamentos, sendo todos provocadas pelo Semasa entre os anos de 2012 a 2018⁶².

Nessas ocasiões, o Semasa buscou sustentar que as decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo que anularam a cobrança da taxa de drenagem ofendiam

⁶¹ Segundo o voto condutor, “mesmo aquele que eventualmente viesse a não pagar a taxa, seria beneficiado com a drenagem das águas pluviais”.

⁶² Parâmetros da Pesquisa, realizada em 08/10/2021, no Portal do Supremo Tribunal Federal em Jurisprudência: termo pesquisado “taxa de drenagem”, tipo de classe “Rcl”. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=fals e&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo_classe_pro cessual_unificada_classe_sigla=ADI&processo_classe_processual_unificada_classe_si gla=Rcl&page=1&pageSize=10&queryString=taxa%20de%20drenagem&sort=_score &sortBy=desc.

Observação: a pesquisa refinou 25 reclamações, sendo que quatro (Rcl 14681, Rcl 14603, Rcl 14280, Rcl 14899, Rcl 15587, Rcl 13209) se referem a processos repetidos de decisão liminar; 18 (Rcl 14603, Rcl 14272, Rcl 14861, Rcl 15919, Rcl 13209, Rcl 14681, Rcl 14274, Rcl 14280, Rcl 13349, Rcl 14026, Rcl 13582, Rcl 14389, Rcl 14118, Rcl 14899, Rcl 13576, Rcl 13333, Rcl 15587, Rcl 14860) se referem a casos de Santo André sobre taxa de drenagem, e uma (Rcl 28110) é relativa à discussão de outro tipo de taxa que não a de drenagem.

a Súmula Vinculante nº 29, já que a instituição dessa exação decorreu de uma base de cálculo própria que não conflitava em duplicidade de tributação com o IPTU.

Ocorre, porém, que nenhuma reclamação foi acolhida. Na Reclamação nº 13349, por exemplo, o STF julgou que a decisão do Tribunal de Justiça não ofendeu a Súmula Vinculante nº 29, pois não tratou de eventual confusão entre a base de cálculo da taxa com algum imposto, mas, sim, da impossibilidade de instituição de taxa, pois o serviço de drenagem **não seria específico e divisível**, ou seja, seria de caráter *uti universi*.

Para caracterizar outros momentos de apreciação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, foram pesquisados outros Agravos em Recurso Extraordinário com o termo “taxa de drenagem”. Foram localizados, assim, cinco julgados, no período de 2016 a 2019⁶³, em que se observou a retomada da discussão sobre a situação do município de Santo André. Desses cinco julgados, dois acórdãos se limitaram à fundamentação sobre a taxa de limpeza pública (ARE nº 1213967 e o ARE nº 1106934); dois rejeitaram o recurso por ausência de repercussão geral (ARE nº 1089395 e ARE nº 1213967), e um abordou a taxa de drenagem (ARE nº 1091491).

No Acórdão do ARE nº 1091491 é ressaltado que o Tribunal de Origem afastou essa cobrança “(...) porquanto [os serviços de drenagem e de limpeza pública são] realizados em benefício da população em geral (*uni universi*) e de forma indivisível (...)”. No entanto, o Supremo evitou analisar a constitucionalidade da lei local por força da vedação da Súmula nº 280 de que “por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”.

Observa-se, por conseguinte, que até o momento o STF não enfrentou a discussão de mérito sobre a constitucionalidade da taxa de drenagem urbana, havendo um repertório de julgados contundentes sobre a incolumidade das decisões paulistas em prol da anulação da taxa de Santo André.

Tendo em vista o caso específico da taxa de drenagem em Santo André e sua cobrança que já foi declarada inconstitucional pelo TJSP, mas apenas de

⁶³ Parâmetros da Pesquisa, realizada em 09 out. 2021, no Portal do Supremo Tribunal Federal em Jurisprudência: termo pesquisado “taxa de drenagem”, tipo de classe “ARE”. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor=fals e&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&processo_classe_pro cessual_unificada_classe_sigla=ARE&page=1&pageSize=10&queryString=taxa%20de %20drenagem&sort=_score&sortBy=desc.

Observação: a pesquisa refinou 12 AREs: 7 (ARE 908063, ARE 773909, ARE 909872, ARE 907508, ARE 914634, ARE 920170, ARE 726702) não tratam de outros relacionados à drenagem que não sobre taxa de drenagem e 5 (ARE 1091491, ARE 1106934, ARE 1089395, ARE 1213967, ARE 971245) abordam a discussão da taxa de drenagem de Santo André.

modo concreto, isto é, *inter partes*, discute-se agora a possibilidade de se pensar em alternativas de cobrança com base no Marco do Saneamento, ou mesmo a possibilidade de criação de nova contribuição específica.

Alternativas de cobrança para o custeio do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas

O Marco do Saneamento Básico⁶⁴ prevê que os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas serão sustentados econômico e financeiramente por meio de “tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.” Como se vê, ao contrário dos demais serviços previstos (abastecimento de água, esgotamento sanitário e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos), há, aqui, a possibilidade da cobrança via tarifa, mas, também, via tributação para além da taxa.

Muito embora o CTN⁶⁵ defina o imposto como o tributo não vinculado por incidir sobre “(...) uma situação independente de qualquer atividade estatal específica (...)”, com base no princípio da extrafiscalidade em induzir um comportamento de menor impacto à drenagem urbana e nos princípios ambientais do poluidor-pagador e do receptor-protetor em incorporar a valoração econômica de bens de alcance social como as obras de drenagem, atentando-se à proibição em caracterizar-se sanção de ato ilícito, é possível se pensar em um parâmetro sobre esse tema na base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU).

Assim, a depender das condições do lote na sistemática da regulação urbana sobre drenagem, o IPTU pode servir tanto como um instrumento para diferenciar proporcionalmente os valores dos imóveis conforme a demanda aos equipamentos de drenagem bem como um instrumento indutor para incentivar que os contribuintes realizem melhorias de drenagem em seus imóveis. Em caso de queda da arrecadação, a incorporação da variável da drenagem no valor venal do IPTU deve observar a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁶ para não incorrer em renúncia indevida de receita.

Para o caso de instalação de infraestrutura pública de drenagem que incrementa o mercado imobiliário de uma determinada região do Município, é possível se pensar também na tributação via contribuição de melhoria⁶⁷. Essa espécie tributária temporária é prevista no art. 145, III da Constituição

⁶⁴ Art. 29, III da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), alterada pela Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020).

⁶⁵ Artigo 16 da Lei Federal nº 5.172/1966 (BRASIL, 1966).

⁶⁶ Lei Complementar nº 101/200 (BRASIL, 2000).

⁶⁷ No mesmo sentido, ver: LENGLER, Cristina; MENDES, 2015.

(BRASIL, 1988) e está vinculada a uma prestação do Estado via “obra pública de que decorra valorização imobiliária” (COSTA, 2019, p. 176). Isto é, se a obra de infraestrutura de drenagem resulta na capacidade dos equipamentos públicos receberem a água da chuva e evitarem que as propriedades sejam alagadas e danificadas, há evidente valorização do imóvel em comparação com os lotes que não dispunham desse serviço.

Ainda segundo Regina Helena Costa (2019, p. 176), “o princípio informador da contribuição de melhoria é o da proporcionalidade do benefício especial recebido pelo proprietário do imóvel, em decorrência dessa atuação estatal.”

Ademais, com esse tributo se encontra a possibilidade de cumprir com o dispositivo do Marco do Saneamento⁶⁸ que possibilita a consideração “nível de renda da população da área atendida” na confecção da cobrança pelo serviço de drenagem, em atenção ao princípio da isonomia.⁶⁹

Nesse sentido, Paulo de Barros Carvalho (2010, p. 74) realça que “Ninguém pode ser compelido a recolher, a esse título, quantia superior à vantagem que sobreveio a seu imóvel, por virtude da realização da obra pública. Extrapassar esse limite representaria ferir, frontalmente, o princípio da capacidade contributiva, substância semântica sobre que se funda a implantação do primado da igualdade, no campo das relações tributárias”.

Para além das espécies tributárias existentes, propõe-se uma discussão teórica tal qual se resolveu ao custeio do serviço de iluminação pública prevista no art. 149-A da Constituição (BRASIL, 1988). A contribuição de iluminação pública veio da Proposta de Emenda à Constituição nº 559/2002 e surgiu em decorrência do debate municipalista de que havia “carência recursos públicos para custear tal serviço de inelutável necessidade para o bem estar e a segurança das suas populações”, segundo os argumentos do Relator da matéria Deputado Federal Custódio Mattos.

À época, muitos Municípios haviam criado a taxa de iluminação pública. Tal como na taxa de drenagem no caso de Santo André, a taxa de iluminação foi reiteradamente declarada inconstitucional, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, pois não atenderia “aos requisitos da especificidade e divisibilidade do serviço, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição, desobedecendo aos estritos parâmetros de definição da taxa, estabelecidos no inciso II do art. 145,

⁶⁸ Art. 36, I da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

⁶⁹ Nesse mesmo sentido, Regina Helena Costa (2019, p. 177) lembra que “arcando os proprietários de imóveis valorizados com o custo da obra, total ou parcialmente, todos os particulares são recolocados em pé de igualdade perante o Poder Público. Noutro dizer, utilizando-se do instrumento da contribuição de melhoria, prestigia-se a ideia de isonomia, impedindo seja onerada toda a coletividade quando da obra pública resultar benefício especial para alguns.”

cujos parágrafo 2º também proíbe que a taxa tenha base de cálculo própria de impostos”, segundo o relatório do Deputado Federal Custódio Mattos.

Tendo isso em conta, o Congresso Nacional, exercendo o poder constituinte derivado, compreendeu superar “esse óbice constitucional e jurídico” para formular a “figura da contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, à semelhança de outras contribuições já previstas no art. 149 da Carta Magna.”

Obviamente essa modificação constitucional foi questionada por diversas vezes no STF. Contudo, a Corte Constitucional tem entendimento pacífico pela sua constitucionalidade, caracterizando-a como tributo de caráter *sui generis*, “que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte”, e que pode ter progressividade da alíquota sem afronta ao princípio da capacidade contributiva⁷⁰

Aliás, o STF compreende que a contribuição específica serve tanto para as despesas de execução e manutenção, quanto para a “expansão da rede, a fim de atender às novas demandas oriundas do crescimento urbano, bem como o seu melhoramento, para ajustar-se às necessidades da população local”, tendo, inclusive, tese de repercussão geral fixada: “É constitucional a aplicação dos recursos arrecadados por meio de contribuição para o custeio da iluminação pública na expansão e aprimoramento da rede”.⁷¹

Tendo esse precedente constitucional e a sua aceitação pela Suprema Corte, se não houver o estabelecimento de nova interpretação jurídica acerca da aplicação da taxa e da tarifa para a cobrança do serviço de drenagem, pode-se cogitar também que a solução passaria pela criação de nova contribuição para manutenção do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Mas essa discussão deve partir dos próprios Municípios e ser realizada de forma democrática e transparente no Congresso Nacional.

Independentemente do modo de cobrança pelo serviço público de drenagem urbana, pode-se pensar em uma forma da propriedade geradora do excedente de águas pluviais incorporar o custo com seu manejo dentro dos limites do seu imóvel por meio das disposições dos Planos Diretor ou Código de Obras das cidades.

Nesse caso, tal como comentado na **Tabela 01** sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Santo André (SANTO ANDRÉ, 2016), o lote urbano precisa apresentar uma taxa de permeabilidade mínima e um reservatório

⁷⁰ Cf.: STF, **RE 573.675**, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-3-2009, P, DJE de 22-5-2009, Tema 44.

⁷¹ Cf.: STF, **RE 666.404**, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 18-8-2020, P, DJE de 4-9-2020, Tema 696.

de águas pluviais. Essa diferenciação entre o manejo particular e público da água pluvial contribui inclusive para evidenciar a prestação de serviço público de saneamento em relação ao lançamento excedente de águas pluviais na rede pública.

Ainda, apartado do regime tarifário e tributário de arrecadação para garantir a viabilidade econômico-financeira do serviço de drenagem é interessante também notar outros meios de cobrança praticados pelo Poder Público.

Em análise da “Parceria Público-Privada dos Piscinões”, na cidade de São Paulo, André Freire (2020, n.p.) menciona que receitas secundárias ou acessórias advieram da “exploração do espaço aéreo dos reservatórios existentes” e da “outorga do potencial adicional de construção, que envolve o direito de construir no espaço aéreo dos reservatórios existentes até o potencial adicional máximo do terreno.”

Ou seja, é possível que o ente público delegatário pense em cláusulas que abarquem tanto a remuneração via tarifa (preço público), mas, também, por receitas que complementam a remuneração principal. Trata-se de meio para atrair a atenção e investimentos privados para o serviço que, hoje, não pode ser juridicamente compreendido como específico e divisível.

Outro modo de contornar essa divergência jurídica sobre a cobrança direta da prestação de serviço de drenagem, encontrado por alguns Municípios, a exemplo de Santo André, diz respeito à criação de fundos específicos, compostos de receitas diversas.

Na já citada Lei Municipal de Santo André nº 10.173/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019), que delegou a prestação de serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário à Sabesp, também se criou o “Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI)”. Segundo o artigo 9º dessa norma, o Fundo mira investir “(...) no custeio de obras e serviços (...)”, a exemplo da “drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos” em Santo André. Sobre a composição financeira desse Fundo, o artigo 10 prevê recursos diversos, como o repasse financeiro da Sabesp.

A Sabesp se comprometeu a direcionar para o FMSAI de Santo André duas parcelas fixas de R\$ 45.000.000,00 e repasses periódicos correspondentes a 4% da receita líquida trimestral (“composta pela Receita Bruta obtida no município, menos Cofins/Pasesp, TRCF e eventuais encargos que vierem a incidir sobre a receita”).

Assim sendo, por mais que o objeto do Contrato se refira à prestação de serviço de água e de esgoto, observa-se que indiretamente se criou um

mecanismo de financiamento de drenagem que, em última análise, será transferido aos municípios⁷².

CONCLUSÃO

Santo André foi pioneira frente à legislação federal de saneamento. Apresentou uma visão atenta da importância da drenagem ao ciclo das águas urbanas por meio da edição de duas políticas públicas no tema (a Política de Gestão e Saneamento Ambiental e a Política de Saneamento Ambiental Integrado) e de uma legislação de uso e ocupação do solo delimitada em novas exigências construtivas aos municípios sobre permeabilidade e manejo das águas pluviais em seus lotes.

Muito embora Santo André ainda careça do Plagesan, o plano de ação sobre saneamento básico, inclusive com previsão orçamentária para execução das obras, o Município dispõe de Plano Municipal de Saneamento Básico. Nele, se busca estimar os custos do cronograma de obras de macrodrenagem até 2029 para evitar inundações bem como delimitar um planejamento integrado ao Plano Diretor de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê.

Em relação à taxa de drenagem de Santo André, observou-se uma defasagem de parâmetros na composição da base de cálculo à luz do advento do artigo 36 da Lei Federal nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), como a falta de consideração dos parâmetros facultativos de nível de renda e de característica de lote, mas também do parâmetro obrigatório sobre a existência de manejo de drenagem dentro do lote (a exemplo de dispositivos de armazenamento e de retenção). Além disso, em relação ao custo do serviço que será dividido entre os contribuintes, é necessário que sejam excluídos os custos de serviços indivisíveis, como de serviço de limpeza de estruturas de drenagem, e de serviço de drenagem de vias públicas.

Com as promulgações da Lei Municipal nº 10.173/2019 (SANTO ANDRÉ, 2019) e da Lei Municipal nº 10.396/2021 (SANTO ANDRÉ, 2021), o Semasa transferiu a competência em gerir a drenagem urbana para a Secretaria de Manutenção e Serviços Urbanos do Município de Santo André. De toda forma, a pedra de toque para admissão da taxa de drenagem no ordenamento jurídico diz respeito à caracterização ou não do serviço de drenagem urbana como específico ou divisível à luz do CTN (BRASIL, 1966).

⁷² Tanto assim, que consta no Contrato Sabesp nº 321/2019 que: “Os valores repassados pela SABESP ao FMSAI, nos termos deste anexo, deverão ser computados pela ARSESP para fins de determinação do equilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO e revisão da TARIFA” (SABESP; MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ; 219, p. 524).

O Poder Judiciário até o momento é contundente ao afirmar que o serviço de drenagem goza da natureza *uti universi* em razão do beneficiamento amplo e indeterminado da sociedade. Mas, por conta da percepção aferível de que o proprietário de um imóvel gera impacto na drenagem urbana, o que o obriga a demandar um serviço público obrigatório de manejo das águas pluviais, existe outra corrente que defende a manifestação da divisibilidade do serviço a partir da estimativa de repartição dos custos.

Vê-se, então, o debate polêmico acerca da cobrança da taxa e da tarifa, o que levou à análise do caso concreto da taxa de drenagem de Santo André que, após decisão de inconstitucionalidade do Órgão Especial pelo TJSP (SANTO ANDRÉ, 2001), tem sido reiteradamente declarada ilegal e inconstitucional em demandas individuais naquele Estado.

Contudo, o artigo demonstrou que se trata de uma discussão complexa frente à interpretação tributária sobre especificidade e divisibilidade e à dificuldade em lidar com manejo de águas pluviais, que se combinam de fontes diversas que não apenas do território particular de um lote, e cujo serviço beneficia indistintamente toda a sociedade.

Daí a pertinência em se avaliar a cobrança por meio de outros tributos. A inserção de um fator de drenagem no IPTU pode ser uma medida para incorporar esse custo social na gestão urbana, porém, por tratar-se de tributo não vinculado, não há uma segurança institucional da destinação dos recursos para a prestação do serviço de drenagem. Há possibilidade da cobrança dos investimentos de implantação e manutenção via contribuição de melhoria que se apresenta como tributo para angariar fundos à instalação de uma infraestrutura pública, porém, por tratar-se de uma forma de investimento, constitui uma cobrança temporária. Por fim, sustentou-se a possibilidade da instituição de nova contribuição, tal qual a incluída no texto constitucional para manutenção da iluminação pública, o que poderia representar no futuro a saída para aumentar os investimentos no essencial serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Observam-se, ainda, outros meios criativos de direcionar outros recursos públicos à prestação de serviço de drenagem, o que se mostra uma solução mais casuística do que institucionalizada de uma fonte segura de arrecadação para sustentar permanentemente esse serviço.

No caso do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de Santo André, critica-se, porém, o risco de incorrer em um meio menos transparente de gestão pública e de desvirtuamento do objeto do contrato, já que o repasse da Sabesp para esse Fundo para financiar, dentre outros serviços, a drenagem urbana interfere no valor da tarifa de água e esgoto para os municípios.

Por fim, mas sem esgotar o assunto, outras alternativas de transferências dos custos dos serviços de drenagem aos grandes geradores de excedentes de águas pluviais podem ser avaliadas por meio da inclusão de exigências específicas nos Planos Diretores ou Código de Obras das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Curso Segurança de Barragens**. Módulo I – Barragens: Aspectos Legais, Técnicos e Sócioambientais. Unidade 5: Aspectos Hidrológicos. [20--]. [S.I.]. p. 36. Disponível em: https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/2179/5/Unidade_5-modulo1.pdf. Acessado em 27 set. 2021.
- BAPTISTA, Márcio Benedito; NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. “Aspectos Institucionais e de Financiamento dos Sistemas de Drenagem Urbana”. **RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos**. Volume 7 n.1 Jan/Mar 2002, 29-49. Disponível em: https://abr.h.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/99/b965255555a82d2c445d1170ac0b2cf8_d23a43569d48424265de6e08d464e416.pdf. Acessado em 14 out. 2021.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da Proposta de Emenda à Constituição nº 559/2002 para a Comissão Especial sobre Contribuição de Iluminação Pública (Dep. Fed. Custódio Mattos)** Disponível: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=85426&filename=PRL+1+PEC50402+%3D%3E+PEC+559/2002. Acessado em 11 out. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento - SNS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **4º Diagnóstico de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas - 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020. 185 p.: il. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-anual-aguas-pluviais/diagnostico-do-servico-de-aguas-pluviais-2019>. Acessado em 27 set. 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

COBRAPE. **Elaboração e Revisão dos Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental das Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo – R6.1.9 – Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental da Sub-Bacia Billings**. [S. I.]. 2018. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portalmananciais/pdpa/>. Acessado em 23 set. 2021.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. **A Bacia - Caracterização Geral**. [2021?]. Disponível em: <https://comiteat.sp.gov.br/a-bacia/caracterizacao-geral/>. Acessado em 23 set. 2021.

COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO ALTO TIETÊ. Deliberação CBH-AT nº 86, de 17 de dezembro de 2019. Aprova a Informação Técnica sobre a compatibilidade do Plano Diretor do Município de Santo André (...). **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. 20/12/2019. Disponível em: http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fdezembro%2f20%2fpag_0057_01ca7f6bb81ec5e10083a2cec5de6183.pdf&pagina=57&data=20/12/2019&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100057. Acessado em 23 set. 2021.

COMITÊ DA BACIA HIDROGRÁFICA DA BACIA DO ALTO TIETÊ. **Plano de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê - Resumo Executivo**. Jan. 2019. P. 53. Disponível em: <https://comiteat.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Resumo-Executivo-PBH-AT-2018.pdf>. Acessado em 26 set. 2021.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário - Constituição e Código Tributário Nacional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. **“PDMAT”**. 2020. São Paulo. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/site/macrodrenagem/>. Acessado em 26 set. 2021.

CORDIDO, R. M. de B. R.; COSTA, M. E. L.; KENICKE, P. G.; LOPES, M. B. P.; CORREA, A. C. S. S. *Cobrança dos Serviços de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas - Estudo de Caso do Município de Santo André - SP*. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, nº1, p. 104-138, maio de 2023.

DANIEL, Celso Augusto. **Processo nº 4008/1997**: Projeto de Lei nº 101/1997, instituindo e regulamentando a taxa de drenagem de águas pluviais. Aut. 161/97. Santo André. 10/12/1997. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1W9_BYAmvFcVSam8mLEFKLNF0n srVJpsg/view. Acessado em 19 jun. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33.ed. Rio de Janeiro: 2020.

FORGIARINI, Francisco Rossarolla et al. **Avaliação de cenários de cobrança pela drenagem urbana de águas pluviais**. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2007.

FREIRE, André. **Drenagem e manejo de águas pluviais urbanas**. In: POZZO, Augusto Neves Dal (Coord.). O Novo marco regulatório do saneamento básico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. [livro eletrônico]

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS. **Gestão de Áreas de Risco na Região do Grande ABC** – Município de Santo André. Relatório Técnico nº 136.154-205. Volume 1. Jan. 2014. Disponível em: https://www3.santoandre.sp.gov.br/defesacivil/wp-content/uploads/2018/06/SA-Vol_1.pdf. Acessado em 22 set. 2021.

LEGLER, Cristina; MENDES, Carlos André Bulhões. O financiamento do investimento público no sistema de drenagem urbana de águas pluviais no Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 60-74, jan./jun. 2015.

MONTEIRO, Carlo Eduardo Peralta. **Tributação Ambiental**: reflexões sobre a introdução da variável ambiental no sistema tributário. São Paulo: Saraiva, 2014.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público**. Inteligência da Lei 8.985/1997 (Parte Geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

POZZO, Augusto Neves Dal. **O direito administrativo da infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. “O Serviço Público de Manejo de Águas Pluviais Urbanas no Distrito Federal”. **Adasa**. Brasília. Jan. 2021.

SABESP; MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ. **SIMA 0.13/2019 - CT SABESP nº 321/19**: Instrumento de convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo e o Município de Santo André, com a interveniência e anuência da Sabesp com a finalidade de garantir uma atuação harmônica no oferecimento do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de Santo André – pertencente à Região Metropolitana da Grande São Paulo. 31/07/2019. Disponível em: http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/santo_andre.pdf. Acessado em 01 set. 2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. **Remuneração do concessionário**: concessões comuns e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TASCA, Fabiane Addressa. **Simulação de uma Taxa para Manutenção e Operação de Drenagem Urbana para Município de Pequeno Porte**. Orientadora Alexandra Rodrigues Finotti; coordenador César Augusto Pompeô. 2016. 163 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis/SC. 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. “TJSP inaugura Memorial Hely Lopes Meirelles”. 16/10/2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=28383>. Acessado em 09 set. 2021.

NORMAS E JULGADOS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional (...). **Diário Oficial da União**. 27/10/1966. Retificado em 31/10/1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm.

Acessado em 20 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 14/02/1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acessado em 13 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (...). **Diário Oficial da União**. 08/01/2007. Retificado em 11/01/2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acessado em 23 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 03/08/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acessado em 23 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera (...). **Diário Oficial da União**. 16/07/2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7. Acessado em 14 out. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 05/05/2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acessado em 07 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 573.675**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 25-3-2009, P, DJE de 22-5-2009, Tema 44.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **RE 666.404**, Rel. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, j. 18-8-2020, P, DJE de 4-9-2020, Tema 696.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 280. Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário. **Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal** – Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 127. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula280/false>. Acessado em 19 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 545. 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. **Diário da Justiça**. 10/12/1969. Brasília. DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula545/false>. Acessado em 13 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 29. É constitucional a adoção, no cálculo do valor de taxa, de um ou mais elementos da base de cálculo própria de determinado imposto, desde que não haja integral identidade entre uma base e outra. **Diário Oficial da União**. 17/02/2010. Brasília. DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula778/false>. Acessado em 13 nov. 2021.

SANTO ANDRÉ. Decreto nº 17.165, de 01º de março de 2019. DISPÕE sobre a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico de Santo André e dá outras providências. **Diário do Grande ABC**. 02/03/2019. Disponível em: <http://www.semasa.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/17.165-Revis%C3%A3o-do-Plano-Municipal-de-Saneamento-B%C3%A1sico-COMPLETO.pdf>. Acessado em 21 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 3.300, de 13 de novembro de 1969. (...). TRANSFORMA O SEMASA EM AUTARQUIA MUNICIPAL. (...). [S.I.]. [1969]. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA3300_1771.pdf. Acessado em 18 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.469, de 21 de fevereiro de 1997. DISPÕE SOBRE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, CARGOS E FUNÇÕES GRATIFICADAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DE SANTO ANDRÉ. **Diário do Grande ABC**. 25/02/1997a. Cad. Class. Pág. 16. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA7469_7226.pdf. Acessado em 10 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.526, de 11 de setembro de 1997. ALTERA OS DISPOSITIVOS DA LEI Nº 7.469, DE 21 DE FEVEREIRO DE 1997, E DÁ PROVIDÊNCIAS CORRELATAS. **Diário do Grande ABC**. 12/09/1997b. Cad. Class. Pág. 14. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA7526_4962.pdf. Acessado em 10 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.606, de 23 de dezembro de 1997. DISPÕE SOBRE A TAXA DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS. **Diário do Grande ABC**. 25/12/1997c. Cad. Class. Pág. 12. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA7606_2823.pdf. Acessado em 18 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 7.733, de 14 de outubro de 1998. DISPÕE SOBRE POLÍTICA MUNICIPAL DE GESTÃO E SANEAMENTO AMBIENTAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Diário do Grande ABC**. 15/10/1998. Cad. Class. Pág. 20. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA7733_567.html. Acessado em 10 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004. INSTITUI o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, (...). **Diário do Grande ABC**, nº 12351. 18/12/2004. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA8696_3261.pdf. Acessado em 21 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 9.394, de 05 de janeiro de 2012. ALTERA a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor. **Diário Oficial do Grande ABC**, nº 14925. 06/01/2012. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA9394_4753.pdf. Acessado em 21 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 9.924, 21 de dezembro de 2016. DISPÕE sobre a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo no Município de Santo André, e dá outras providências. **Diário do Grande ABC**, nº 16738. 23/12/2016.

Disponível em:<http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/legislacoes/27481/ficha>. Acessado em 14 out. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 10.173, de 14 de junho de 2019. AUTORIZA O PODER EXECUTIVO CELEBRAR CONVÊNIOS, CONTRATOS, TERMOS ADITIVOS E OU QUAISQUER OUTROS TIPOS DE AJUSTES NECESSÁRIOS COM O ESTADO DE SÃO PAULO, A AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - ARSESP E A COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP, PARA AS FINALIDADES DE CONDIÇÕES QUE ESPECIFICA; CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA - FMSAI E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. **Diário do Grande ABC**, nº 17.642, 15/06/2019. Disponível em: http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivos/?tipoArquivo=norma&arquivo=LEI_ORDINARIA10173_9120.pdf. Acessado em 20 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 10.396, de 23 de julho de 2021. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA, e dá outras providências. **Diário do Grande ABC** - Classificados, edição Nº 18412, pág. 6. 24/07/2021. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29608/texto-original?ancora=>. Acessado em 21 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. **Lei Orgânica de 02 de abril de 1990**. Santo André. 1990. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/normas/29209/texto-alterado?ancora=>. Acessado em 21 set. 2021.

SANTO ANDRÉ. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 1ª Vara Cível da Comarca de Santo André/SP. **Processo nº 0001174/2001**. Classe: Mandado de Segurança. Trata-se de Mandado de Segurança impetrado por Maria Assumpção Valente Giacaglia em 18/06/2001 na 1ª Vara Cível da Comarca de Santo André/SP em face do Superintendente do Semasa contra a cobrança de taxa de drenagem (Lei Municipal nº 7.606 de 23 de

dezembro de 1997) e de taxa de limpeza pública de varrição e coleta (Lei Municipal nº 8.151 de 28 de dezembro de 2000) e que transitou em julgado em 08/02/2017. Autora: Maria Assumpção Valente Giacaglia. Réu: Superintendente do Semasa. 18/06/2001. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=9120275-54.2002.8.26.0000&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acessado em: 01 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 52.636, 3 de fevereiro de 1971. Dispõe sobre o Regulamento de adaptação do Departamento de Águas e Energia Elétrica ao Decreto-lei Complementar n. 7, de 6 de novembro de 1969. **Diário Oficial do Estado de São Paulo** – Executivo, p. 5. 04/02/1971. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1971/decreto-52636-03.02.1971.html>. Acessado em 26 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 6.997, de 6 de novembro de 1975. Acrescenta incisos aos Artigos 2.º e 4.º do Regulamento baixado pelo Decreto n. 52.636, de 3 de fevereiro de 1971. **Diário Oficial do Estado de São Paulo** – Executivo, p. 2. 07/11/1975. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1975/decreto-6997-06.11.1975.html>. Acessado em 26 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009. Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B. **Diário Oficial do Estado de São Paulo** - Executivo, 14/07/2009, p. 1. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html>. Acessado em 23 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo** – Executivo, p. 3. 30/05/1974. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1974/lei.complementar-94-29.05.1974.html>. Acessado em 26 set. 2021.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsrv@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>