

**Contrato Unesco de 11/11/2019**  
**Numero do fornecedor: 0000442401**  
**Identificação Unesco: 525761**  
**Numero da SA: SA-3278/2019**

**RELATÓRIO 3**

**ROTEIRO PARA INSTITUIÇÃO DE  
TARIFA PARA O SERVIÇO PÚBLICO DE  
MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS  
URBANAS**

**(DESCRIÇÃO DO TERMO DE  
REFERÊNCIA: METODOLOGIAS PARA  
A COBRANÇA DA TARIFA: ASPECTOS  
INSTITUCIONAIS E ORGANIZACIONAIS  
DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE  
MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS  
URBANAS)**

**Wladimir Antônio Ribeiro**  
**Consultor**

**Brasília, DF**  
**julho de 2020**

## Sumário

TABELA DE SIGLAS .....	4
RESUMO DOS RELATÓRIOS ANTERIORES .....	6
INTRODUÇÃO .....	11
1. QUEM PAGARÁ A TARIFA? .....	13
1.1. <i>Introdução</i> .....	13
1.2. <i>Quem é o usuário do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas?</i> .....	14
1.2.1. INTRODUÇÃO .....	14
1.2.2. NATUREZA <i>QUIA NIHIL CONTRA</i> .....	14
1.2.3. NATUREZA <i>PROPTER REM</i> .....	17
1.3. <i>Espécies de usuários</i> .....	19
1.3.1. INTRODUÇÃO .....	19
1.3.2. USUÁRIOS COMUNS .....	19
1.3.3. GRANDES USUÁRIOS .....	21
1.4. <i>Condomínios: prestadores em regime de autogestão</i> .....	23
2. QUAL DEVE SER A METODOLOGIA PARA SE APURAR O VALOR DA RECEITA TARIFÁRIA? (OU, DITO DE OUTRA FORMA, QUAL METODOLOGIA PARA SE APURAR O VALOR DO CUSTO DE REFERÊNCIA?) .....	25
2.1. <i>Introdução</i> .....	25
2.2. <i>Definição do custo de referência como uma tarefa da regulação</i> .....	25
2.3. <i>Os modelos de regulação: regulação contratual e regulação discricionária</i> .....	28
2.3.1.1. REGULAÇÃO POR CUSTO DE SERVIÇO .....	30
2.3.1.2. REGULAÇÃO POR PREÇO-TETO ( <i>PRICE CAP</i> ) .....	31
2.4. <i>Conclusões deste Capítulo</i> .....	32
3. COMO A TARIFA RATEIA O CUSTO DE REFERÊNCIA ENTRE OS USUÁRIOS? .....	34
3.1. <i>Introdução</i> .....	34
3.2. <i>Fórmula de cálculo da tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas</i> .....	37
4. COMO A TARIFA SERÁ COBRADA? .....	40
4.1. <i>Introdução</i> .....	40

4.2. <i>Utilização do cadastro de contribuintes e do carnê do imposto predial e territorial urbano – IPTU para a cobrança de tarifa pelo manejo de águas pluviais urbanas</i> .....	42
4.2.1. <b>SOBRE O DOCUMENTO DE RECOLHIMENTO DO IPTU</b> .....	42
<b>5. QUAIS OS INSTRUMENTOS DE DISCIPLINA DA TARIFA?</b> .....	45
5.1. <i>Introdução</i> .....	45
5.2. <i>Disciplina da tarifa mediante ato administrativo</i> .....	47
5.3. <i>Disciplina da tarifa mediante contrato</i> .....	50
5.4. <i>As relações entre a disciplina da cobrança por ato administrativo e por contrato</i> .....	54
<b>B I B L I O G R A F I A</b> .....	58

## TABELA DE SIGLAS

<u>ABREVIATURA</u>	<u>DESCRIÇÃO</u>
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
CAESB	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COE	Coordenação de Estudos Econômicos
DER/DF	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPTU	Imposto predial e territorial urbano
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
Metrô-DF	Metrô do Distrito Federal
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PPP	Parceria público-privada
RE	Recurso Extraordinário
RTP	Revisão Tarifária Periódica
SEF	Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo



## RESUMO DOS RELATÓRIOS ANTERIORES

### a) Introdução

Este Relatório possui por pressuposto as principais conclusões dos dois estudos anteriores, quais sejam: **Relatório de Consultoria 1** – Aspectos Institucionais e de Organização da prestação do serviço de Manejo de Águas Pluviais Urbanas, e **Relatório de Consultoria 2** – Viabilidade da cobrança pela prestação do serviço público de Manejo de Águas Pluviais Urbanas.

Por esta razão, no que aqueles relatórios sejam essenciais à compreensão do presente estudo, são suas conclusões sintetizadas, de forma a facilitar a compreensão ou, ainda, viabilizar que este trabalho seja acessível a quem não teve acesso aos outros relatórios ou, ainda, tenha seu interesse fixado exclusivamente no teor do presente Relatório.

Adianta-se que a conclusão principal do primeiro Relatório é a de que, entre as possíveis alternativas para viabilizar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal, *a criação de um prestador público, na forma de autarquia, a se originar da estrutura atualmente existente na NOVACAP*, é tecnicamente a mais adequada; e, ainda, que a conclusão principal do segundo Relatório é que *a prestação deste serviço deve ser remunerada mediante cobrança de tarifa junto a seus usuários*.

Analisemos mais de perto os fundamentos e delimitações de cada uma destas conclusões.

### b) A conclusão do Relatório 1

Evidente que a instituição de uma tarifa pressupõe **segregação contábil e econômica dos serviços**, o que implica que haja um *prestador institucionalizado*. Este prestador pode possuir diversos formatos, por exemplo, uma subsidiária integral da Novacap - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, de forma a que, sem mudança efetiva do prestador, haja a demandada segregação contábil e econômica dos serviços, ou ainda, a partir dessa subsidiária integral, se derivar para um prestador também público, porém de natureza autárquica.

O PDSB – Plano Distrital de Saneamento Básico, instituído pela Lei distrital nº 6.454, de 26 de dezembro de 2019, regulamentada pelo Decreto 40.487, de 4 de março de 2020, analisou esta questão, propondo três modelos institucionais: (i) criação de uma Diretoria ou um Departamento de Águas Pluviais na NOVACAP; (ii) Criação de uma Autarquia para o sistema público de manejo de águas pluviais urbanas; e (iii) Transferência da gestão do sistema público de manejo de águas pluviais para a CAESB (fls. 332-338). Após análise custo-benefício, o plano recomenda a adoção da solução de se criar uma autarquia para especificamente prestar os serviços.

No Relatório 1 o tema foi retomado, com maior profundidade, e a conclusão da opção tecnicamente mais adequada foi a mesma: a criação de uma autarquia para a prestação dos serviços.<sup>1</sup>

Contudo, apenas a segregação contábil e econômica dos serviços é o necessário e imprescindível para que haja a implantação da cobrança pela prestação dos serviços. Na realidade, caso se opte por se implantar uma autarquia, haverá um processo de segregação contábil, que se aprofunda até se transformar na autarquia. Eis as etapas deste processo:

- (i) editar lei que autorize a criação de uma nova empresa, como cisão da NOVACAP (por exemplo, a *NOVACAP Águas Pluviais*);
- (ii) com fundamento nessa autorização, os órgãos de gestão da NOVACAP providenciarão o desmembramento do patrimônio, acervo técnico e recursos humanos da NOVACAP já dedicados a esta atividade, destacando-os para constituir nova empresa, inalterado as participações acionárias. A criação da subsidiária integral, como não afeta a composição acionária, se estabelece mediante decisão da maioria do capital social;
- (iii) Mediante troca de participações acionárias, o que depende de concordância expressa de seus acionistas, a subsidiária passaria a

---

<sup>1</sup> A autarquia, por se tratar de constituição de pessoa jurídica de direito público, desfruta da imunidade a impostos – tornando sua implantação menos custosa do que as outras opções apresentadas – e faz com que o passivo da NOVACAP não se volte contra os ativos da autarquia, já que o regime de pagamento da autarquia, em caso de dívida, é o mediante precatórios.

ser empresa pública de cujo capital participe apenas o Governo do Distrito Federal; e

- (iv) Nos termos de decreto regulamentar da lei mencionada no início, a empresa criada seria transformada em autarquia – sendo que este procedimento de transformação de empresa em autarquia comum no setor de saneamento básico.

De qualquer forma, basta a segregação contábil, repete-se – por exemplo, com a criação da subsidiária integral da Novacap – para que se possa, com segurança, se instituir tarifa ou outra forma de cobrança pela prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas.

### **c) A conclusão do Relatório 2**

A conclusão principal do Relatório 2, que realizou uma análise exaustiva, é a de que a melhor forma de remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal é mediante *tarifa*.

Relembre-se que a tarifa é uma forma de remuneração pelos serviços públicos prestados ou disponibilizados, sujeita a regime jurídico próprio, diverso das regras tributárias incidentes nas taxas. A escolha pela taxa ou tarifa é uma escolha política<sup>2</sup>, que não implica determinar a natureza do prestador do serviço<sup>3</sup>.

Tal escolha necessita prescindir de conhecimento da política pública a ser implementada.

Simplificando: é preciso saber exatamente qual o serviço público que venha a ser prestado, porque, se indelegável, só pode ser remunerado por taxa; e, se delegável a privados, as características desse serviço a ser prestado podem melhor se adequar à remuneração por taxa ou por tarifa.

---

<sup>2</sup> “A taxa é mera forma. Um pagamento, juridicamente, configura o preço ou a taxa, conforme seu regime jurídico. Ora, tal matéria está no arbítrio puro e simples do legislador. Ele, de modo efetivamente arbitrário, dá ou não a forma de taxa – vale dizer, estrutura tributária – ao pagamento”. ATALIBA, Geraldo. *Considerações em torno da teoria jurídica da taxa*. In: Revista de Direito Público, no 9, 1969, p. 51.

<sup>3</sup> Se a prestação de um serviço público é remunerada por taxa, não é verdadeiro que obrigatoriamente seu prestador é de direito público; também não é verdadeiro que, só porque a prestação de um serviço público é remunerada por tarifa, seu prestador é de direito privado. Ainda que a taxa seja recorrentemente utilizada em casos de delegação da prestação do serviço público para privados, entidades estatais prestadoras de serviços públicos também podem cobrar tarifas.



No caso da prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas – que é delegável –, existem algumas particularidades a ser observadas. Este serviço é, por definição, de uso voluntário, já que não se é obrigado a entregar as águas pluviais ao sistema público.

Recomenda-se a utilização da tarifa porque, ao contrário da taxa – que precisa necessariamente ser instituída mediante lei –, pode ser criada por ato administrativo, que pode ser disciplinada por instrumento contratual *a posteriori*. Além disso, o nível de conhecimento atual dos serviços, e sua própria natureza voluntária, recomendam que, por prudência, seja utilizada o instrumento tarifário, mais flexível e que, facilmente, pode ser adaptado às conjunturas econômicas e sociais.

#### **d) Apêndice**

Tema novo, surgido pela edição da Lei 14.026, de 2020, que alterou a legislação federal instituidora de *diretrizes para o saneamento básico* é o grande estímulo que possui para a regionalização dos serviços, inclusive prevendo que o acesso a recursos orçamentários da União, ou aos financiamentos celebrados com entidades federais, dependem da *estruturação de prestação regionalizada* (art. 50, *caput*, VII, da nova redação da Lei 11.445/2007).

Contudo, a regionalização não se aplica ao Distrito Federal porque, por definição (art. 3º, *caput*, VI, da nova redação da Lei 11.445/2007), se refere à prestação *em região cujo território abranja mais de um Município*, o que torna impossível que seja aplicada ao Distrito Federal. Aliás, por haver prestação dos serviços de forma integrada, envolvendo mais de uma Região Administrativa (que, no âmbito interno do DF, faz às vezes de Município), evidente que a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Distrito Federal é regionalizada.

Além disso, mesmo que se imagine uma regionalização para além do território do Distrito Federal, uma vez que ele integra Ride - Região Integrada de Desenvolvimento, instituída nos termos do art 43, § 1º, da Constituição Federal por meio da Lei Complementar 94, de 19 de fevereiro de 1998, a tarefa para estabelecer a *estruturação da prestação regionalizada* é da própria União.

Ou seja, a obrigação do inciso VII do *caput* do artigo 50 da Lei 11.445/2007, em sua nova redação, é da União – apesar que, aqui, se trata mais de uma *faculdade* do

que de uma *obrigação* – e somente após ela ser cumprida que, a princípio, teria o Distrito Federal que executar o previsto no inciso VIII do mesmo dispositivo legal (adesão à estrutura de governança correspondente à prestação regionalizada “estruturada”). Somente estabelecida a estruturação pela União, inclusive por meio da Ride, e ultrapassado o prazo do mencionado inciso VIII do *caput* do artigo 50 sem a adesão do DF, é que se poderia cogitar em que este aspecto – *a regionalização* – poderia influenciar negativamente o acesso pelo Distrito Federal de recursos federais (orçamentários ou de financiamento) para o saneamento básico.

Pelo que a inovação legal, aqui analisada, em nada modificam as conclusões dos Relatórios anteriores ou, ainda, o proposto no presente Relatório.

## INTRODUÇÃO

Este Relatório tem por objeto a elaboração de roteiro para instituição de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal – DF. Por uma questão metodológica – e em alguma medida pedagógica –, esse estudo está dividido em cinco partes:

A **Primeira Parte** aborda quem são os usuários do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, dividindo-os basicamente entre *usuários comuns* e *grandes usuários*. Cita-se também o caso dos condomínios verticais (ou seja, de casas)<sup>4</sup>, tratados enquanto prestadores do serviço público de manejo de águas pluviais em regime de autogestão.

A **Segunda Parte** descreve o Custo de Referência e seus componentes. Aqui, chega-se à conclusão de que é necessário um plano de contas simples para a criação da autarquia, considerando-se custos operacionais – incluindo a reposição de ativos –, administrativos e comerciais. Esse tópico também estuda a possibilidade de separar o valor pago pelo usuário em duas parcelas tarifárias: a *de operação* e a *de investimento*, de modo que seja possível, de um lado, evidenciar os custos de operação em regime de eficiência e, doutro, vincular determinada parcela de recursos para os investimentos.

A **Terceira** parte estuda os critérios de rateio para a cobrança da tarifa pelo manejo de águas pluviais urbanas. Esse valor, como se vê mais adiante, é baseado na relação entre área impermeabilizada e não impermeabilizada, bem como na aplicação de outros fatores a partir do que dispõe a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB.

A **Quarta** dispõe sobre a recomendação de documento a ser utilizado para a cobrança da tarifa pelo serviço público de manejo de águas pluviais prestado, abarcando inclusive a discussão que levou ao consenso de que a maneira mais factível é a partir do cadastro fiscal, utilizando-se do carnê do imposto predial e territorial urbano – IPTU.

---

<sup>4</sup> Na linguagem técnico-jurídica, o *condomínio horizontal* é o condomínio em edifícios de apartamentos, como em doutrina clássica pontua Francisco Clementino de SAN TIAGO DANTAS, em *Programa de Direito Civil*, v. 3, Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979, p. 269. Isso porque as propriedades se justapõem de forma horizontal, umas sobre as outras. Contudo, na linguagem corrente, o vulgo designa por “condomínio horizontal” o condomínio de casas, invertendo o sentido da linguagem técnico-jurídica.

A **Quinta Parte** trata da definição dos dois instrumentos a ser criados para viabilizar a cobrança da tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. Esses instrumentos são: (i) a *resolução da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal – ADASA*, a ser elaborada para definir as diretrizes dessa prestação, e (ii) o *contrato de desempenho* (ou de gestão e desempenho) e as suas peculiaridades, a ser firmado entre a ADASA e a autarquia a ser criada a partir da cisão da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP. Falar sobre a relação estabelecida entre essa resolução e o contrato de gestão implica falar sobre risco regulatório, discussão também incluída nesse tópico.

Por fim, seguem-se as **Conclusões** desse Relatório, que se pretende objetivo e sistemático, validando-se a alternativa de cobrança da *tarifa*.

# 1. QUEM PAGARÁ A TARIFA?<sup>5</sup>

## 1.1. Introdução

O tema é saber quem é o sujeito passivo da tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, o que se identifica com o conceito de *usuário* deste serviço público.

A análise será realizada mediante três tópicos.

O primeiro é dedicado a compreender o conceito de *usuário*, que é muito peculiar neste serviço público, que, por ser *propter rem*<sup>6</sup>, muito se diferencia dos demais serviços públicos de saneamento básico.

O segundo objetiva classificar os *usuários*, em um primeiro momento diferenciando os *usuários comuns* dos *grandes usuários*, e em um segundo momento, classificando esses últimos em (i) proprietários de bens de uso comum do povo; e (ii) grandes usuários que, além de lançarem águas pluviais na rede pública, são candidatos naturais a, mediante remuneração específica, receber do prestador público serviços de implantação, manutenção e operação dos sistemas de manejo de águas pluviais de sua propriedade ou sob sua gestão (por exemplo, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF).

O terceiro tópico cuida dos condomínios verticais (*i.e.*, de casas)<sup>7</sup>, que, apesar de aparentarem condição de *usuários*, são, em realidade, prestadores de serviço público em regime de autogestão.

---

<sup>5</sup> O conteúdo deste Capítulo corresponde ao previsto no Termo de Referência, como “Atividade 2: Descrição e análise de sujeito passivo da taxa ou usuário do serviço (quem pode ser cobrado tratamento dos imóveis do DF, da União e de outros entes federados) e tratamento dos casos de condomínios urbanísticos com serviço prestado pela associação de condôminos”.

<sup>6</sup> Segundo Maria Helena DINIZ, “(...) o titular do direito real é obrigado, devido a sua condição, a satisfazer certa prestação”. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 29. Ao encontro desse entendimento, destaca-se: “(...) obrigações ambulatorias ou *propter rem*, uma vez que acompanham a coisa onde quer que ela esteja”. TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das coisas*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. p. 421. Nesse caso, portanto, o serviço público de manejo de águas pluviais urbanas depende, por seu caráter *propter rem*, da infraestrutura de drenagem ofertada ou a ser ofertada.

<sup>7</sup> Repete-se: na linguagem técnico-jurídica, o *condomínio horizontal* é o condomínio em edifícios de apartamentos, como em doutrina clássica pontua Francisco Clementino de SAN TIAGO DANTAS, em *Programa de Direito Civil*, v. 3, Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979, p. 269.

Antes, contudo, cabem algumas reflexões introdutórias ao tema.

## 1.2. Quem é o usuário do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas?

### 1.2.1. INTRODUÇÃO

A condição de usuário decorre de a natureza do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas possuir duas características: (i) *quia nihil contra* e (ii) *propter rem*.

Logo, necessário conhecer cada um desses conceitos.

### 1.2.2. NATUREZA *QUIA NIHIL CONTRA*

A natureza *quia nihil contra* significa que determinada característica, por presumida, permanece *enquanto não houver nada contra (quia nihil contra)*. Portanto, a condição de usuário é presumida, sendo elidida apenas mediante demonstração em contrário.

Observe-se que o art. 36 da Lei 11.445/2007 afirma que: “[a] cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar: I - o nível de renda da população da área atendida; II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas”.

Como se conclui, a disponibilidade do serviço público é presumida nas áreas regulares e regularizadas<sup>8</sup>. Trata-se de presunção *juris tantum*, a qual precisa ser elidida pela demonstração de que as águas da chuva tiveram outros destinos que não o serviço público de manejo de águas pluviais urbanas (quais sejam: *dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva*)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ressalta-se, contudo, que ainda há diversas áreas carentes de regularização de infraestrutura para a prestação de serviços públicos de saneamento básico no Distrito Federal. Esse é um fator relevante que possivelmente pode impactar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas.

<sup>9</sup> A presunção *juris tantum* é a que admite ser elidida, mediante prova em contrário. Já a presunção *jure et de jure* é a que não admite nenhuma forma de presunção (por exemplo, as pessoas menores de dezesseis anos não possuem capacidade civil). Por interpretação sistemática dos dispositivos da Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB, como se verá mais à frente neste texto, é bastante evidente que a **disponibilização** do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas a todos os seus potenciais

A chuva é fato notório, e a vazão das águas pluviais originadas de um determinado lote pode ser mensurada ou estimada. Por causa disso, a lei considera que o proprietário, possuidor ou titular do domínio útil do lote ou demonstra que utiliza de mecanismo de detenção ou de retenção de águas da chuva, próprio ou de terceiro, ou que faz o lançamento diretamente em corpo d'água receptor. Ausentes essas hipóteses, de forma regular ou não<sup>10</sup>, haverá utilização do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas<sup>11</sup>.

A situação, portanto, que pode retirar a condição de usuário não é, nem pode ser, a ausência de ligação – ou seja, um evento *negativo* – mas, ao revés, é um evento positivo: (i) seja a *existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água da chuva*, próprio ou de terceiro, devidamente comunicado à autoridade pública; (ii) seja o lançamento das águas pluviais diretamente em corpo d'água receptor, sem o uso de infraestrutura que integra o serviço público. Portanto, a utilização ou disponibilização do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas não exige ligação entre o prédio servido e a rede de drenagem.

Evidentemente que tal ligação pode existir, geralmente por meio de tubulações que saem do prédio urbano e, por baixo do passeio público, lancem as águas em sarjeta, componente do sistema de manejo de águas pluviais urbanas<sup>12</sup>.

Contudo, como dito, o serviço pode estar sendo utilizado de forma irregular – por exemplo, com o lançamento direto das águas pluviais no passeio público,

---

usuários é uma presunção *juris tantum*, tendo a LNSB inclusive apontado a forma pela qual o interessado pode realizar a prova no sentido de elidir tal presunção.

<sup>10</sup> Observe que se menciona a regularidade na utilização do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. Já a regularidade fundiária e urbanística, para identificar o lote urbano, ela aqui não se diferencia dos critérios para se identificar o contribuinte do IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano, dada a indentidade da tarifa pelo prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas e este tributo, por ambos serem *propter rem*, como se verá no tópico seguinte.

<sup>11</sup> Cabe lembrar que, ainda que no lote urbano exista dispositivo de amortecimento ou de retenção de água da chuva, próprio ou de terceiro, o serviço se encontra *disponível*, ou seja, pode ser utilizado, o que traz inegável benefício para o proprietário ou ocupante do lote urbano. Citam-se dois exemplos da comodidade proporcionada: (i) o serviço público pode ser utilizado nos momentos em que necessário reparo ou manutenção no dispositivo instalado no lote; (ii) quando se conta com o sistema público para as situações em que o dispositivo seja insuficiente.

<sup>12</sup> Há situações em que a ligação chega a se assemelhar com a de esgotamento sanitário, com a ligação de tubulações em caixas de boca-de-lobo ou de inspeção. Porém, tal solução não costuma ser adotada nas cidades brasileiras porque a ligação direta com as caixas da boca-de-lobo ou de inspeção podem comprometer as suas estruturas ou torná-las muito instáveis, sujeitas a repentinas alterações.

caracterizando a prática proibida do *estilício*. Porém, essa utilização irregular do serviço público não desnatura a condição de usuário<sup>13</sup>.

Doutro turno, nem sempre a infraestrutura de manejo de águas pluviais urbanas é a tradicional. Ao invés de sarjeta cimentada, podem ser utilizadas outras tecnologias, desde o uso das laterais da própria via pública, como o uso de gramados, jardineiras e outros componentes da *green infrastructure*, soluções cada vez mais em voga, pela sua eficácia e por suas externalidades positivas.

Com isso, a ausência de sarjeta tradicional, ou de boca-de-lobo próxima ao lote urbano, não significa que o serviço público não esteja sendo utilizado ou disponibilizado.

Conclusão: a condição de usuário se verifica *quia nihil contra*, isto é, pela ausência de comprovação, por parte do proprietário, possuidor ou titular do domínio útil do lote urbano, de que esteja ou se utilizando de dispositivo de amortecimento ou retenção de água da chuva, próprio ou de terceiro, ou realizando o lançamento das águas pluviais do lote diretamente em corpo d'água receptor, sem a utilização de componentes da infraestrutura do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> O lançamento de águas pluviais diretamente de um prédio a outro, ou para a via pública, é prática milenarmente proibida, conhecida no direito romano como *estilício*. No direito brasileiro, na relação entre propriedades vizinhas, esta prática é proibida pelo artigo 1.300 do Código Civil: “[o] proprietário construirá de maneira que o seu prédio não despeje águas, diretamente, sobre o prédio vizinho”. Já a expressa previsão de proibição do estilício em relação ao passeio público, apesar de o passeio público ser *predio vizinho*, porque também propriedade fundiária contígua – porém de domínio público –, é postura rotineira da legislação municipal. Veja-se o caso de São Paulo, em que o Anexo I do Código de Obras e Edificações – COE (Lei municipal nº 16.642, de 9 de maio de 2017) possui o seguinte dispositivo: “3.4.2. Não será permitido o despejo de águas pluviais sobre as calçadas e os imóveis vizinhos devendo ser conduzidas por canalização sob o passeio à rede coletora, de acordo com as normas emanadas do órgão competente, sob pena de multa renovável a cada 30 (trinta) dias”.

<sup>14</sup> De outra banda, uma vez constatada a existência de tais dispositivos ou lançamento direto, o proprietário ou o ocupante do lote urbano possui o direito de obter o respectivo impacto em relação aos valores cobrados, o que pode gerar tanto a diminuição de valores quanto o reconhecimento de que a cobrança não é devida, porque demonstrado que o proprietário ou ocupante do lote urbano não é usuário do serviço. Evidentemente que essa última situação não se aplica na hipótese de o serviço ser remunerado mediante taxa ou tarifa binária, constituída de duas partes: (i) uma relativa à disponibilização e manutenção de infraestrutura para a prestação do serviço; e (ii) outra relativa aos custos incorridos pela operação dos sistemas, ou seja, derivado do efetivo uso dos serviços. Com isso, não haverá como os usuários ficarem imunes à taxa ou tarifa, na parte de seu valor relativa à mera disponibilização e manutenção das infraestruturas para a prestação dos serviços. De se ver que o serviço poderá ser utilizado a qualquer momento pelo ocupante ou proprietário daquele lote urbano, mesmo que nele exista dispositivos para o amortecimento ou retenção da água da chuva, pelo que seu pagamento se deve a tal disponibilidade do serviço público. A taxa ou tarifa *binária* é expressamente prevista na legislação, pois esta afirma que a remuneração pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderá



### 1.2.3. NATUREZA *PROPTER REM*

Como dito ao início, a condição de usuário decorre de duas características, sendo a segunda delas a natureza *propter rem* da tarifa que remuneram a prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas.

Esse aspecto remete ao fato de que as obrigações podem possuir duas naturezas: (i) *in personam* e (ii) *propter rem*. A primeira se constitui em razão da manifestação expressa ou tácita da vontade, portanto indissociavelmente vinculada à pessoa, enquanto que a segunda se deriva da situação de um imóvel.

Exemplificando: a obrigação de pagar tarifa em razão da prestação dos serviços de telefonia é de quem os solicitou, caracterizando a obrigação *in personam*; ao passo que a obrigação de pagar o imposto predial e territorial urbano – IPTU é do proprietário do imóvel, mesmo que não o ocupe, caracterizando a obrigação *propter rem*<sup>15</sup>.

No caso dos serviços públicos de saneamento básico, a primeira impressão é a de a obrigação de pagar tarifas para remunerar sua prestação seria *in personam*, ou seja, teria natureza pessoal. Isso porque a referência são os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário que, efetivamente, costumam possuir essa natureza<sup>16</sup>.

Contudo, nem de todos os serviços públicos de saneamento básico derivam obrigações *in personam*.

---

considerar o “custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas” (art. 30, IV, da LNSB).

<sup>15</sup> Observa-se que o fato de o IPTU ser uma obrigação *propter rem* significa que tal obrigação é constituída tendo por sujeito passivo o proprietário, o possuidor ou o titular do domínio útil do imóvel. Constituída assim a obrigação, mediante negócio jurídico de natureza pessoal (por exemplo, contrato de locação), ela pode ser atribuída a um terceiro (locatário). Nessa situação, a obrigação de o locatário pagar o IPTU é de natureza *contratual*, vinculando apenas as partes do ajuste. Caso não cumprida, o locador terá o direito de cobrar o locatário, porém continuará devedor do IPTU, porque a obrigação continuará *propter rem*, não sendo, neste aspecto, afetada pelo contrato de locação que, em relação a ela, é *res inter alios*.

<sup>16</sup> No Relatório 2, esse tema foi minuciosamente analisado, tendo-se registrado que a jurisprudência, no início, era oscilante, porque por vezes reconhecia que essa obrigação teria natureza *propter rem*. Contudo, a jurisprudência no STJ consolidou entendimento no sentido de reconhecer que essa obrigação possui natureza *in personam* (Primeira Turma, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.105.681/SP, Rel. Min. Gurgel de Faria, v.u., j. 18.09.2018).

A prestação do serviço público de limpeza urbana, por exemplo, por ser indivisível, não admite remuneração por seu usuário, pelo que incabível indagar se esta remuneração teria natureza *in personam* ou *propter rem*.

Já o serviço público de manejo de águas pluviais urbanas possui natureza *propter rem* e, neste aspecto, se diferencia dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Isso porque o serviço público de abastecimento de água é utilizado apenas quando o domicílio atendido for efetivamente ocupado, porque a água fornecida é usufruída pelas pessoas que ocupam o imóvel; já no caso do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, as águas pluviais originadas do imóvel serão lançadas na rede pública independentemente de o imóvel estar ocupado<sup>17</sup>.

Com isso, o *usuário* do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas é o proprietário, possuidor ou titular de domínio útil do imóvel urbano atendido. Como se verá no Capítulo 4 deste Relatório, tal circunstância permite que o cadastro para o lançamento do imposto predial e territorial urbano – IPTU seja também utilizado para a viabilizar a cobrança da tarifa pela prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas.

Observe-se que o proprietário, possuidor ou titular do domínio útil pode ser pessoa jurídica de direito público ou, ainda, que a propriedade, posse ou domínio útil venha a recair sobre *bens de uso comum do povo*. Como se vê, esse serviço pode possuir diversas espécies de usuários. A esse outro tema é dedicado o próximo tópico.

---

<sup>17</sup> Registre-se que houve debate no âmbito dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, no sentido de instituir tarifa por *mera disponibilidade*. Instituída tal espécie de tarifa, o usuário deve pagá-la mesmo que não utilize o serviço, uma vez que o pagamento é contrapartida apenas para mantê-los disponíveis. Nessa hipótese, a obrigação de pagar tarifa continua possuindo natureza *in personam*, porque basta o usuário solicitar o desligamento para não ser mais considerado usuário e, portanto, dependendo a obrigação de pagar tarifa da manifestação de vontade, e não apenas da situação do imóvel. Porém, se a tarifa de mera disponibilidade for acompanhada da *obrigatoriedade da ligação*, a obrigação de pagar tarifa dependerá apenas da situação do imóvel, ou seja, de estar ou não localizado em logradouro público onde instaladas redes. Nessa última hipótese, entendemos que os valores da tarifa por mera disponibilidade constituem obrigação de natureza *propter rem*. Como se conclui, a natureza *in personam* ou *propter rem* da obrigação de pagar tarifa não decorre da natureza do serviço, mas da forma como é estruturada e instituída a tarifa ou outra forma de remuneração de sua prestação. Esse aspecto merece destaque porque foi aprovada a proposta no Senado Federal que prevê a *obrigatoriedade da ligação* e a possibilidade de tarifa por *mera disponibilidade*: “[a]s edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços” (nova redação do *caput* do art. 45 da Lei Nacional de Saneamento Básico, alterada pela atual Lei 14.026/2020).

### 1.3. Espécies de usuários

#### 1.3.1. INTRODUÇÃO

A nova LNSB prevê que os serviços públicos de saneamento básico considerará as “*categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo*” (art. 30, I), bem como que “[d]esde que previsto nas normas de regulação, **grandes usuários** poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador” (art. 41).

Como pode se concluir, é do regime legal que os usuários sejam divididos em *categorias*, sendo uma delas a dos *grandes usuários*. Isso permite classificar os usuários em duas espécies principais: (i) *usuários comuns* e (ii) *grandes usuários*, as quais serão aqui analisadas.

#### 1.3.2. USUÁRIOS COMUNS

O *usuário comum* é o proprietário, possuidor ou titular do domínio útil de lote urbano. Logo, por exclusão, o *grande usuário* é quem exerce quaisquer desses direitos sobre áreas urbanas que **não** se caracterizam como lote, como bens de uso comum do povo, rodovias, sistema metroviário, etc.

Contudo, de acordo com as opções de política pública, pode ser considerado *grande usuário* o proprietário, possuidor ou titular de domínio útil de lote urbano que ultrapasse determinadas dimensões; dito de maneira direta: o proprietário de lote urbano de grandes dimensões pode ser considerado *grande usuário*.

A espécie *usuário comum* é constituída das seguintes subespécies: (i) pessoa física; (ii) pessoa jurídica de direito privado (integrante ou não da Administração indireta); e (iii) pessoa jurídica de direito público.

No que se refere às pessoas físicas e às pessoas jurídicas de direito privado, não há grandes dificuldades. Já as pessoas jurídicas de direito público merecem análise.

A uma, porque pode ser questionada a possibilidade de pessoa jurídica de direito público ser onerada por tarifa. A matéria é vencida, porque hoje é consolidado que a *imunidade recíproca* entre entes federativos abrange apenas impostos<sup>18</sup>.

A duas, porque pode ser considerado inviável que autarquia distrital lance tarifas sobre outros entes da Administração do DF. Porém, esse óbice é facilmente afastado porque não há que se falar em *confusão*, já que o credor e o devedor se constituem pessoas jurídicas distintas. A *confusão* existiria apenas em relação à própria autarquia distrital prestadora do serviço, inviabilizando que sejam cobradas tarifas dela própria<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A *imunidade recíproca*, já abordada no Relatório 1, é tema previsto no art. 150, inciso VI, alínea "a" da Constituição Federal, em que se concede às pessoas jurídicas de direito público a imunidade tributária. Luís Eduardo SCHOUER esclarece que “a razão por que não se cobram impostos das pessoas jurídicas de Direito Público está no fato de elas não possuírem capacidade contributiva; têm, por certo, capacidade econômica, mas não há capacidade contributiva. Em síntese: o dispositivo do art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal deve ser lido em conjunto com o Princípio Federativo, de um lado, e com o Princípio da Capacidade Contributiva, de outro, todos em conjunto, determinando o alcance da imunidade. É assim que a **imunidade atinge a todas as pessoas jurídicas de Direito Público, inclusive suas autarquias e fundações. Não só a União está protegida dos impostos estaduais e municipais, e estes dos impostos daquela, como também se garante a imunidade entre Estados ou entre Municípios**”. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 823. Essa espécie de imunidade tributária foi estendida também às empresas públicas ou às sociedades de economia mista com participação privada não relevante se prestadoras de *serviço público*, através de uma série de decisões proferidas pelo STF ((v.g., RE 253.472-SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 1.2.2011, no qual se reconheceu imunidade tributária para a Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP; ARE 944.558, Rel. Min. Rosa Weber, j. 20.9.2016, no qual se reconheceu a imunidade tributária para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU; ACO 2.243-AL, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27.5.2016, que reconheceu imunidade tributária para a Companhia de Saneamento de Alagoas – CASAL; AC 1.851 –QO, Rel. Min. Ellen Grace, j. 17.6.2008, em que se reconheceu a imunidade tributária para a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD; ACO 2.730 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 3.4.2017, que se reconheceu imunidade tributária para a Companhia Santense de Saneamento – CESAN; ARE 763.000 – AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30.9.2014, que reconheceu imunidade tributária, decisão cuja beneficiária também é a CESAN). Porém, caso a empresa tenha participação relevante de capital privado, tendo por objetivo primário o lucro e não a mera prestação de serviços públicos, a tendência é a de se negar esta imunidade tributária, pois assim tem se inclinado o STF no julgamento do Recurso Extraordinário 600.867-SP, com repercussão geral reconhecida, no qual a Recorrente é a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, sendo que se posicionaram contra o reconhecimento da imunidade a impostos os Ministros Joaquim Barbosa (Relator, hoje sucedido pelo Min. Edson Fachin), Teori Zavaski, Luiz Fux, Rosa Weber, Gilmar Mendes e Dias Toffoli, tendo votado a favor desta tese, até o presente, apenas o Ministro Roberto Barroso – contudo, apesar da expressiva votação, o recurso não se encontra julgado porque pendente o voto da Ministra Carmem Lúcia, que está com vista dos autos desde o dia 6.8.2015.

<sup>19</sup> Sobre o conceito de *confusão*, ressalta-se o entendimento de Sílvio de Salvo VENOSA, que esclarece que “[n]a obrigação, é essencial a existência de dois polos, um credor do lado ativo e um devedor do lado passivo. Ninguém pode ser credor ou devedor de si mesmo. Quando, por fatores externos à vontade das partes, as características de credor e devedor se fundem, se confundem na mesma pessoa, há impossibilidade lógica de sobrevivência da obrigação. Portanto, há confusão na acepção do direito obrigacional ora em estudo, quando se reúnem na mesma pessoa a qualidade de credor e devedor. (...)” *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 336.

A três, porque pode se considerar vedada a cobrança de tarifa sobre pessoas jurídicas de direito público externo, como as representações diplomáticas e consulares ou as organizações internacionais. Contudo, nos termos do direito internacional, a imunidade diplomática não alcança o pagamento de preços como contrapartida da prestação de serviços públicos<sup>20</sup>.

### 1.3.3. GRANDES USUÁRIOS

Como vimos acima, os *grandes usuários* são os proprietários, possuidores e titulares de domínio útil de áreas urbanas que não se caracterizam como lote, bem como, se essa for a opção da política pública, de proprietários, possuidores e titulares de domínio útil de lotes urbanos que ultrapassem determinadas dimensões.

As subespécies de *grandes usuários* são variadas, sendo que, aqui, a nossa análise se circunscreverá a duas delas:

- (i) O proprietário, possuidor ou titular de domínio útil de bens de uso comum do povo;
- (ii) a constituída pelos grandes usuários que, além de lançarem águas pluviais na rede pública, são candidatos naturais a, mediante remuneração específica, receber do prestador público serviços de implantação, manutenção e operação dos sistemas de manejo de águas pluviais de sua propriedade ou sob sua gestão (por exemplo, o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF).

---

<sup>20</sup> A Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas disciplina que “[o] agente diplomático gozará de isenção de todos os impostos e taxas, pessoais ou reais, nacionais, regionais ou municipais, **com as exceções seguintes**: e) os impostos e taxas que incidem sobre a remuneração relativa a **serviços específicos**” (artigo 34, alínea “e”), enquanto que a Convenção de Viena sobre Relações Consulares determina que “[o]s locais consulares e a residência do chefe da repartição consular de carreira de que for proprietário o Estado que envia ou pessoa que atue em seu nome, estarão isentos de quaisquer impostos e taxas nacionais, regionais e municipais, excetuadas as taxas cobradas em pagamento de **serviços específicos prestados**” (artigo 32º, 1). Com isso, fácil concluir que a taxa ou tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais poderá ser exigida mesmo no caso de *representações diplomáticas e consulares* situadas na zona urbana do Distrito Federal, por se tratar de *serviço específico*, assertiva que nos parece bastante razoável. Isso porque não haveria razão capaz de justificar o fato de Embaixada ou Consulado ficar isento do pagamento de serviços público como o de energia elétrica ou o de abastecimento de água, por exemplo.

Relembre-se que a LNSB, ao mencionar os *grandes usuários*, dispõe que “[d]esde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante **contrato específico**, ouvido previamente o regulador” (art. 41). Como se observa, característica marcante da espécie *grandes usuários* é o fato de que a relação entre ele e o prestador pode ser disciplinada por contrato específico.

Aqui analisa-se dois deles.

Um é o proprietário das áreas comuns do povo, ou seja, a Administração Direta do Distrito Federal. Relembre-se que o Código de Águas reconhece natureza jurídica específica das águas pluviais originadas na precipitação nos bens de uso comum do povo, afirmando que “[s]ão de domínio público de uso comum as águas pluviais que caírem em lugares ou terrenos públicos de uso comum” (art. 107), bem como que “[a] todos é lícito apanhar estas águas” (art. 108, *caput*), porém também dizendo que “[n]ão se poderão, porém, construir nestes lugares ou terrenos, reservatórios para o aproveitamento das mesmas águas sem licença da administração” (art. 108, parágrafo único).

A questão, em si, não é complexa: o serviço é prestado para a Administração Direta que, portanto, está sujeita a atender a sua disciplina e, ainda, a realizar o pagamento da remuneração por sua prestação – da mesma maneira, por exemplo, que a Administração Direta está sujeita ao pagamento das tarifas do serviço público de abastecimento de água, mesmo que tal serviço seja prestado por empresa a qual exerça o controle acionário, ou seja, que integra a Administração Indireta do Distrito Federal.

Já a segunda hipótese trata-se de grandes usuários em que seria natural que o contrato específico preveja que o prestador, além de manter o serviço público, também execute outras espécies de atividades para o usuário – exemplos desta espécie de grande usuário seria o Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF) ou a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô DF). Isso porque tais usuários possuem sistemas próprios, que precisam ser operados e mantidos de forma técnica e adequada, sob pena de interferirem de forma negativa nos sistemas do *serviço público de manejo de águas pluviais*.

Tendo em vista a *expertise* do prestador de tal serviço público, e o seu interesse de que tais sistemas (privados) sejam bem mantidos e operados, evidente que o contrato específico, referido na Lei, poderá prever que este prestador, além de ofertar o serviço público, mesmo que utilizado de forma parcial pelo grande usuário (ante a que possui sistemas próprios de manejo, que atende a parcela de sua demanda), também preveja a prestação de outros serviços, mediante remuneração específica – a caracterizar *preço privado*, não mais *tarifa*.

De qualquer forma, importante deixar claro que as tarifas dos grandes usuários são usualmente diferenciadas, disciplinadas – como se viu – por contrato específico, o qual deverá ser celebrado atendendo às normas que, sobre o tema, tenha editado o regulador dos serviços.

#### *1.4. Condomínios: prestadores em regime de autogestão*

A situação dos condomínios é bastante diferente dos usuários supracitados – sejam estes públicos ou privados. Isso porque a figura que recebe águas, dá-lhes tratamento adequado e as lança no corpo d'água receptor – inclusive detendo outorga do direito de uso dos recursos hídricos – trata-se de um *prestador*<sup>21</sup>.

Ou seja, o condomínio se enquadra enquanto prestador na medida em que possua sistemas próprios e realize toda a atividade de manejo de águas pluviais de forma autônoma, sem utilizar a infraestrutura do serviço público. Isso conduz a duas situações: (i) não ser usuário, porque a solução teria natureza privada – como previsto no início do *caput* do art. 5º da Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB: “[n]ão constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços (...)”; ou (ii) adquirir o condomínio a natureza de prestador de serviço público, assumindo a condição de usuário dos serviços os seus condôminos.

---

<sup>21</sup> Importante ressaltar que muitos condomínios são implantados de forma irregular no DF, não seguindo os padrões de projetos determinados pela NOVACAP. Sendo assim, há condomínios que possuem problemas de incompatibilidade de suas redes com as redes desta empresa. Ainda que essas irregularidades possam ser corrigidas posteriormente ao momento de implantação dos condomínios, trata-se de um cenário particularmente problemático, tendo em vista que a NOVACAP tende a ter de conceder a autorização para lançamento desses condomínios em redes de sua responsabilidade, ainda que as redes dos próprios condomínios não sigam os parâmetros desta Companhia.

Nesta segunda hipótese, que mais nos salta aos olhos, haveria a prestação indireta de serviço público mediante *autogestão*, ou seja, pelos próprios usuários, organizados em associações ou cooperativas.

Esta hipótese é expressamente prevista pela legislação, seja pela redação original da Lei Nacional de Saneamento Básico, como pelo Código Sanitário do Distrito Federal, que prevê:

Art. 12. (...)

(...)

§ 4º O Poder Público pode autorizar, em caráter temporário, a prestação de serviços públicos de saneamento ambiental por seus próprios usuários organizados em cooperativa ou associação, desde que os serviços se limitem a:

I - determinado condomínio;

II - localidade de pequeno porte, de características rurais, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade dos usuários de pagar pelos serviços.

(Lei distrital nº 5.321, de 6 de março de 2014)

Ou seja, em prazo certo, que poderá ser sucessivamente renovado, a legislação distrital prevê a hipótese de *prestação autorizada*, em regime de autogestão, por parte de cooperativa ou de associação de usuários, que integram determinado condomínio, ou localidade rural de pequeno porte.

Reafirmamos, para maior clareza, que não se trata de ação de saneamento de responsabilidade privada, mas na prestação *de serviço público* em regime excepcional, pelos próprios usuários. Com isso, a prestação dos serviços *deverá atender a regulação* e, também, o regime jurídico típico dos serviços públicos, com destaque para a observância dos princípios da continuidade, da não-discriminação, da atualidade e da modicidade tarifárias.



## **2. QUAL DEVE SER A METODOLOGIA PARA SE APURAR O VALOR DA RECEITA TARIFÁRIA? (OU, DITO DE OUTRA FORMA, QUAL METODOLOGIA PARA SE APURAR O VALOR DO CUSTO DE REFERÊNCIA?)<sup>22</sup>**

### *2.1. Introdução*

Definido no Capítulo anterior quem deve pagar a tarifa – o que se identifica com o conceito de *usuário* dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas –, cabe aqui perguntar qual será o valor a ser arrecadado pelas tarifas, o que, por seu turno, se confunde como conceito de *custo de referência* dos mesmos serviços públicos.

Evidentemente que dizer qual é este valor excede o escopo do presente estudo, havendo inclusive consultoria contratada pela ADASA especificamente para realizar esta tarefa.

Porém, inclusive em vista do Termo de Referência que orienta o presente Relatório, importante delinear alguns aspectos metodológicos, mesmo que na fronteira entre o Direito e a Economia, que possam a orientar a definição deste custo de referência.

### *2.2. Definição do custo de referência como uma tarefa da regulação*

A fixação da receita tarifária, ou seja, da receita necessária para que um serviço público seja prestado ou colocado à disposição de seus usuários é uma questão complexa e que exige a atuação do regulador.

Em outras atividades, possível se entender que o mercado fixe estes valores, mediante competição – em uma espécie de autoregulação, pelo próprio mercado. Teoricamente, a competição levaria a que os fatores de produção fossem alocados de forma mais eficiente, determinando custos menores para a atividade econômica de prestação de serviços e de fornecimento de bens.

---

<sup>22</sup> O conteúdo deste Capítulo corresponde ao previsto no Termo de Referência, como “Descrição e análise do Custo de referência (receita requerida; o que será rateado entre os usuários) e seus componentes: manutenção, operação e reposição de ativos. Natureza dos custos de expansão passíveis de inclusão no custo de referência”.

Contudo, diante dos serviços públicos, normalmente se está diante de *monopólios naturais*, de serviços de utilidade pública caracterizados por fortes economias de escala e escopo, sendo inexistentes produtos substitutos<sup>23</sup>. Com isso, caso não haja a intervenção do Estado, mediante regulação, há a grande possibilidade de dominância do mercado e de cobranças abusivas.

Afora isso, os investimentos em infraestrutura de serviços públicos são bastante específicos e de longo prazo de amortização (entre 20 e 30 anos). Dito de outra forma, talvez mais clara e direta: uma vez realizados os investimentos, os ativos constituídos não podem ser transferidos a outra atividade econômica e só haverá retorno financeiro a longo prazo<sup>24</sup>.

Some-se, ainda, que a direção política do Poder Concedente pode mudar ao longo da execução do contrato, em razão da natural alternância do poder em regimes democráticos, advindo novas visões sobre a prestação do serviço público, implicando riscos políticos.

Por fim, apenas para ilustrar com um aspecto a mais, a definição do serviço público, de suas características e qualidade, por se tratar de atividade pública, mesmo que eventualmente executadas por mãos privadas, possui aspectos políticos. A sociedade pode definir e modificar – por razões culturais, econômicas, ambientais e outras – qual o nível de qualidade, e outras características dos serviços públicos, o que impacta os valores para a sua prestação ou disponibilização.

Estas variegadas<sup>25</sup> circunstâncias impactam a regulação, que deve atender a diversos interesses, como proteger os usuários de serviços públicos, ou o próprio prestador dos serviços ou seus financiadores, principalmente permitindo segurança jurídica para os investimentos.

---

<sup>23</sup> CAMACHO, Fernando Tavares. RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. *Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado?* In. Revista do BNDES ed. 41, jun., 2014. pp. 257-288.

<sup>24</sup> FARIA, Diogo Mac Cord de. *A Revisão Tarifária no setor de Saneamento Básico: como adaptar o modelo do setor elétrico às particularidades da Lei 11.445/07*. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/a-revisao-tarifaria-no-setor-de-saneamento-basico-como-adaptar-o-modelo-do-setor-eletrico-as-particularidades-da-lei-11-44507/>>. Último acesso em: 30 abr. 2020.

<sup>25</sup> Variegado é adjetivo daquilo que apresenta cores ou tonalidades variadas; daquilo que é matizado. Também se refere àquilo que ostenta diversidade; diversificado, variado, diferente.

Exatamente por isso que recomenda-se que alguns aspectos sejam considerados: (i) investimento na reposição dos ativos, com o objetivo de recuperar eventuais perdas em razão da depreciação<sup>26</sup>; (ii) possível modernização tecnológica (abarcando, a título de exemplo, o acompanhamento e um alarme de chuvas intensas)<sup>27</sup>; (iii) custos com o controle da qualidade das águas pluviais em alguns pontos de lançamento<sup>28</sup>; (iv) reforço de investimentos utilizando a já mencionada *green infrastructure*, acompanhada ou não de *gray infrastructure*; e, por fim, (v) os custos financeiros aos quais se possa eventualmente incorrer, em razão de operação de crédito ou de custo de capital em parceria público-privada – PPP, para viabilizar determinada infraestrutura<sup>29</sup>.

Importante ressaltar que, no caso em apreço, o montante auferido a partir da cobrança de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, deverá cobrir os custos de desobstrução, limpeza, manutenção de bocas de lobo, inclusive de reposição de grelhas danificadas ou roubadas. Essas atividades compreendem o serviço público a ser prestado (art. 50, Lei 4.285/2008).

Tendo em vista esses investimentos futuros, é possível que parte do custo de referência seja destinado a um *fundo de investimentos*. Nesse caso, seria necessária a adoção do modelo de tarifa binária – já mencionada no tópico 1.2.2 deste estudo – para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas.

---

<sup>26</sup> Quando há um investimento na reposição dos ativos – seja a título de manutenção, limpeza, operação, reforma, entre outros –, substitui-se um ativo pelo outro. Nesse caso, portanto, a tarifa repõe aquilo que foi gasto. Ainda que, do ponto de vista do gasto público, seja um investimento, trata-se, do ponto de vista tarifário, de mera reposição do que já existia, na tentativa de recuperar a parcela perdida quando da depreciação do ativo.

<sup>27</sup> No caso de regiões entre as quais há diferença topográfica, é possível que as áreas a jusante tenham maior alagamento do que as áreas a montante quando da ocorrência de chuvas intensas, de modo que é preciso avisar a população para se evitar a região alagada. Se houver um dano à população em decorrência da falta de orientação, o Poder Público pode até ser responsabilizado por este dano, conforme art. 37, §6º, CF. Exatamente por isso que muitas cidades adotam a sinalização de ambientes de alagamento por meio de placas como medida preventiva da responsabilização pública do Estado. Isso impacta diretamente no mercado imobiliário e no mercado de seguros, tendo em vista a possível desvalorização imobiliária daquela região sinalizada pelas placas, bem como tendente aumento no valor dos seguros.

<sup>28</sup> Esse é o caso de verificar a qualidade da água captada de algumas regiões antes do seu lançamento nos corpos d'água receptores. Verifica-se, por exemplo, se a água está contaminada (ou não), bem como o nível de poluição desses locais. Na Itália, essa é uma prática adotada, especialmente nas regiões das vinícolas, pois a sujeira das cidades pode contaminar os vinhos. Para além dessa medida, existem também mecanismos de coleta das águas pluviais urbanas em intervalos temporais determinados, acompanhando o tratamento paulatino da água até o momento em que chega ao rio.

<sup>29</sup> Um exemplo de atual PPP contratada para viabilizar infraestrutura é a PPP dos piscinões na cidade de São Paulo.

Extremamente comum nos contratos de *affermage*<sup>30</sup> na França, para delegar a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, esse modelo de remuneração permite que a tarifa se divida em duas: uma tarifa destinada exclusivamente à operação, e outra destinada exclusivamente a investimentos.

Assim, o montante arrecadado a partir desta segunda parte da tarifa cobrada pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas integraria este fundo, destinado a custear os investimentos no serviço prestado.

### 2.3. Os modelos de regulação: regulação contratual e regulação discricionária

Dentro do complexo panorama anteriormente descrito, é um enorme desafio para a regulação conhecer o valor dos custos de operação ou dos investimentos em regime de eficiência, sendo que, para tanto, a regulação adota dois modelos: (i) a *regulação por contrato*<sup>31</sup> e (ii) a *regulação discricionária*.

Na *regulação contratual*, os preços são desvinculados do custo de prestação do serviço regulado, porque estabelecida uma equação econômico-financeira inicial para o contrato, que é inclusive protegida por dispositivo constitucional, o qual prevê que os contratos celebrados pela Administração Pública devem prever “*cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*” (art. 37, *caput*, XXI).

Evidente que, mesmo estabelecida a equação econômico-financeira, em especial por os contratos serem de longo prazo, haverá aspectos que permanecerão não disciplinados contratualmente, ou, ainda, haverá eventos de consequências incalculáveis, que necessitarão ser disciplinados pela regulação, de forma externa ao contrato, porém o tendo por referência<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Para um maior aprofundamento deste tipo de contrato, v. o manual sobre ele produzido pela Associação dos Prefeitos da França: LLORENS, François. SOLER-COUTEAUX, Pierre. *Guide de l'affermage du service de distribution d'eau potable*. Paris: Association des Maires de France, 2001. Disponível em [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp\\_testdumb/documents/modellaffermagefrench.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/modellaffermagefrench.pdf). Último acesso em: 30 jul. 2020.

<sup>31</sup> Gomez-Ibanez denomina essa prática de *Concession Contracts*. IBÁÑEZ, José-Gómez. *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge: The Harvard University Press, 2003.

<sup>32</sup> Sobre o tema, v. NATAL, Tatiana Esteves. *A teoria dos contratos incompletos e a natural incompletude do contrato de concessão*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:

Afora isso, como na concessão a alocação de riscos em relação aos diversos eventos que compõem ou podem influenciar a prestação ou disponibilização dos serviços públicos pode ser pactuada de diferentes formas, atraindo a responsabilidade para as consequências de determinados eventos ora para o Poder Concedente, ora para o Concessionário, mesmo com a equação econômico-financeira inicial estabelecida, haverá que se avaliar o impacto de tais eventos e sua responsabilidade, o que também proporciona importante papel para a função regulatória, mesmo que de tipo contratual.

A *regulação contratual*, em geral, é aplicada quando o Poder Público convoca particulares, com interesse de assumirem riscos e obterem lucros, na prestação de serviços públicos. Porém, pouco a pouco, mesmo com limitações, este modelo de regulação vem encontrando espaço também na prestação direta, ou seja, pelo próprio Poder Público – seja o Poder Público titular dos serviços, seja o Poder Público que coopera com este primeiro.

Já na *regulação discricionária* não há uma equação econômico-financeira inicial vinculante. O serviço é prestado mediante parâmetros de custo e de remuneração de capital que devem variar ao longo da prestação dos serviços, pelo que haverá a necessidade de se reavaliar periodicamente, ou extraordinariamente, as condições econômicas, a fim de se fixar valores que traduzam eficiência tanto em relação à operação dos serviços, como aos investimentos.

Ou seja, o que teoricamente o mercado obteria mediante a competição será necessário mimetizar por meio da regulação, mediante parâmetros técnicos. Diversas são as metodologias para isso: (i) como a auditoria direta do *custo dos serviços*; (ii) a fixação de uma referência de custos por outras empresas do setor (*Benchmarking*) ou pela simulação de um prestador eficiente (“*empresa-espelho*”), o que, não raro, geram preços-tetos (*prices cap*) para os serviços, ou para parte de seus custos (é possível um modelo híbrido, em que o *price cap* seja utilizado para regular alguns aspectos de prestação de serviços submetida à regulação contratual).

Essas duas modalidades, as regulações por contrato e discricionária, têm em comum a cobrança de uma remuneração pela prestação de um determinado serviço público, valor este anualmente corrigido por índice inflacionário. A principal diferença entre elas é que, na discricionária – além da mencionada correção –, existe o mecanismo da revisão periódica tarifária (RTP) que possui um escopo bem amplo. Ou seja, a tarifa cobrada dos usuários é periodicamente ajustada aos custos do prestador, trazendo o desafio de conhecer tais custos ou, ainda, de os reconhecer dentro de parâmetros de eficiência.

Nesse cenário, cabe ao regulador duas principais funções.

Primeiro, é preciso que sejam identificados os riscos envolvidos no setor regulado. Essa identificação é primordial para que, em seguida, o regulador assertivamente escolha qual a melhor categoria regulatória àquele caso. Isso implica avaliar os incentivos econômico gerados por cada um dos possíveis modelos de regulação em razão das características da atividade regulada.

Observe-se que, muitos embora as regulações *por contrato* e *discricionária* tenham suas peculiaridades e ensejem riscos regulatórios distintos, elas não são excludentes. É possível, em um único caso, como se viu acima, contemplar estratégias das duas modalidades, resultando, portanto, em uma combinação de metodologias regulatórias.

Não se pretende aqui esgotar a análise dessas espécies de regulação, pois nos afastaria de nossos objetivos principais. Contudo, entender estes modelos é relevante para a compreensão de como pode ser obtida, em termos regulatórios, o custo de referência dos serviços.

#### 2.3.1.1. REGULAÇÃO POR CUSTO DE SERVIÇO

A regulação por custo de serviço é modalidade *ex post*, ou seja, caracteriza-se por ter o preço regulado posteriormente ao momento em que foram incorridos. Nesse sentido, não há o que se falar em expectativas de custos – como ocorre no modelo *price cap*. Aqui, tratam-se de custos já realizados (*backward looking*).

Nesse caso, portanto, o regulador calcula os custos levados a efeito quando da prestação do serviço e, então, estabelece um preço capaz de abarcar tais custos, considerando-se uma taxa de retorno adequada.

Tendo em vista que o preço é regulado quando os custos já foram incorridos—o que diminui o risco do negócio e conduz à baixa do capital exigido—, a *seleção adversa*, nessa categoria de regulação, é minimizada. Por outro lado, como os incentivos vão na contramão do esforço para redução dos custos e conseqüente aumento da eficiência, o *azar moral* acaba sendo fortalecido.

Nessa categoria, ainda, raramente se constata queda da qualidade do serviço. O que eventualmente se constata é o *efeito do sobreinvestimento* — também denominado de *efeito Averch-Johnson*. Quando a taxa de retorno calculada é maior do que o capital real, acaba-se por incentivar a firma a aumentar o lucro através do aumento da base de ativos, o que justifica o termo “*sobreinvestimento*”.

Doutro lado, o custo dos serviços também não estimula a eficiência na operação, porque pode produzir o resultado de se transferir, automaticamente, para as tarifas (e, portanto, para os usuários) as ineficiências.

#### 2.3.1.2. REGULAÇÃO POR PREÇO-TETO (*PRICE CAP*)

A regulação por preço-teto (*price cap*), é modalidade regulatória *ex ante*, ou seja, o regulador calcula os custos a ser incorridos (*forward looking*) na prestação do serviço para o próximo ciclo tarifário e, a partir disso, estima o preço a ser cobrado para contemplar tanto os custos realizados quanto a taxa de retorno adequada.

Nessa modalidade, por sua vez, existe o fator X, conhecido como “fator de produtividade”, que é calculado periodicamente na medida em que compõe a RTP, normalmente conduzidas de cinco em cinco anos.

Em termos de assimetria de informações entre regulador e regulado, é possível afirmar que o *azar moral*<sup>33</sup> é reduzido na regulação por preço-teto. Isso porque

---

<sup>33</sup> “O *azar moral* é a assimetria de informação existente entre o regulador e a firma regulada em relação ao esforço da firma para ser mais eficiente, ou seja, o regulador não sabe se a firma se esforçou ou não para reduzir seus custos e ser mais eficiente. De fato, o modelo de regulação pode ser tal, que a firma tenha incentivos em não se esforçar para reduzir seus custos, o que possibilita menores ganhos de

o preço para cobrir os custos esperados e ainda não incorridos é definido previamente, por prazo determinado. Quando o prestador se depara com esse cenário, há, diferentemente do que ocorre na regulação por custo de serviço, maior estímulo à redução dos custos, principalmente se se levar em conta que qualquer redução acima do fator X torna-se lucro.

Exatamente por esse motivo, o que se verifica nessa modalidade regulatória é, ao invés do efeito Averch-Johnson, uma possível queda de qualidade da prestação do serviço, além de casos de investimento em expansão de redes abaixo do nível ótimo. Nessas duas primeiras situações, é possível definir investimentos obrigatórios e inserir um indicador de qualidade (fator Q) na fórmula que calcula o preço-teto, penalizando a receita do prestador caso sua performance não seja adequada. Uma possível e terceira consequência é o aumento do risco regulatório— elevando-se o custo do capital e, por consequência, o preço —, tendo em vista que a tarifa é calculada tendo por base estimativas.

#### 2.4. Conclusões deste Capítulo

Como o prestador cuja atividade será regulada será um *prestador público*, entidade que integrará a Administração Indireta do Distrito Federal, não há como se falar de *regulação contratual* autêntica. Isso porque a prestação de serviços não se efetivará mediante procedimento competitivo, bem como porque sendo o prestador controlado pelo próprio Poder Concedente, não há duas vontades independentes e opostas, a constituírem um contrato e sua equação econômico-financeira.

Com isso, os objetivos a ser alcançados, as receitas e recursos a ser mobilizados, bem como as responsabilidades e os direitos do prestador, não serão definidos por contrato — apesar de que, como se verá, *poder haver um contrato*, como disposto pelo art. 51, da Lei 4.285/2008 —, mas mediante uma política pública e seus instrumentos, em especial o planejamento e a regulação. Evidente que o modelo de regulação a ser adotado deve ser o de *regulação discricionária*, mesmo que mitigado em alguns aspectos (daí porque se falar no uso, subsidiário, de um instrumento contratual).

---

*eficiência para os consumidores ao longo do tempo*”. CAMACHO, Fernando Tavares. RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. *Op. Cit.* p. 265.



Neste contexto, a definição dos custos de referência, e as reavaliações que necessariamente deverão ocorrer, devem adotar metodologias regulatórias de natureza técnica, viabilizando a utilização do instrumento de *price caps*.

### 3. COMO A TARIFA RATEIA O CUSTO DE REFERÊNCIA ENTRE OS USUÁRIOS?<sup>34</sup>

#### 3.1. Introdução

Esta parte do Relatório se propõe a descrever como será calculada a tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal. Ou seja, mediante quais critérios se definirá o valor a que cada usuário deverá pagar como contrapartida pela prestação ou disponibilização dos serviços.

A LNSB, em seu artigo 30º, afirma que a remuneração pela prestação ou disponibilização *de serviços públicos de saneamento básico* deve considerar alguns fatores:

- (i) categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- (ii) padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- (iii) quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- (iv) custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- (v) ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- (vi) capacidade de pagamento dos consumidores.

O Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, resume estes critérios da seguinte forma:

A regulação da prestação de serviços públicos deve atender principalmente os seguintes objetivos: (I) *modicidade tarifária*, que deve conciliar objetivos sociais e sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços, (II) a definição de *mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços*,

---

<sup>34</sup> O conteúdo deste Capítulo corresponde ao previsto no Termo de Referência, como “Descrição e análise dos critérios de rateio: valor determinado com base no rateio da área impermeabilizada em lote ou projeção e critérios para implementação de subsídios cruzados.”.

(III) o estabelecimento de padrões e normas para a *adequada prestação dos serviços*.<sup>35</sup>

No que se refere especificamente ao *serviço público de manejo de águas pluviais urbanas*, a LNSB dispõe que:

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, **os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva**, bem como poderá considerar:

I - **o nível de renda da população** da área atendida;

II - **as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas**.

Como se vê, a Lei Nacional de Saneamento Básico instituiu critérios que **obrigatoriamente** devem nortear a fixação da remuneração pela prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas: (i) a *área impermeabilizada*; (ii) a *existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água da chuva*<sup>36</sup>.

O primeiro critério deve ser considerado para se atribuir o valor a ser pago pelo usuário, de forma a que usuários que possuam maior área impermeabilizada devem pagar valores maiores do que usuários que, nas mesmas condições, possuam menor área impermeabilizada.

Já o segundo critério pode ter duas consequências: (i) levar à diminuição do valor a ser pago, nos mesmos termos do que ocorre em relação à área impermeabilizada; ou, então, (ii) descaracterizar a situação de usuário do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. Ou seja, é direito do usuário dar outro destino às águas pluviais que venham a se precipitar em sua propriedade, mediante dispositivos de amortecimento ou de retenção da água da chuva. Contudo, como já alertamos, caso a remuneração preveja parcela relativa à disponibilidade do serviço público, esta parcela será devida mesmo existindo tais dispositivos que, potencialmente, podem manejar a totalidade das águas pluviais precipitadas no prédio.

---

<sup>35</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (Ed.). **Plano Nacional de Saneamento Básico**. 2014. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab\\_texto\\_editado\\_para\\_download.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf). Último acesso em: 08 jun. 2020.

<sup>36</sup> A Lei 4.285/2008 – Lei de Reestruturação da ADASA repete as mesmas disposições deste artigo, em seu art. 53.

Afora estes critérios obrigatórios, a LNSB também prevê critérios facultativos, a saber: (i) *nível de renda da população atendida*; (ii) *características dos lotes urbanos*; e (iii) *áreas que podem ser neles edificadas* (o que, em geral, é avaliado mediante o *coeficiente de aproveitamento*).

Em todos os requisitos facultativos logo se percebe que há um liame comum: o de serem instrumentos para identificar a *capacidade contributiva* dos usuários.

Em suma: a lei prevê, afora os critérios gerais, antes mencionados, cinco critérios específicos para disciplinar a remuneração da prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas, dois obrigatórios, três facultativos. A pergunta que fica: pode o Poder Público local prever outros critérios? Ou o rol previsto no artigo 36 da Lei Nacional de Saneamento Básico é exaustivo?

A nossa inclinação é para a segunda hipótese. Ou seja, a cobrança deve adotar os dois primeiros critérios e, ainda, poderá adotar, em conjunto ou separadamente, qualquer dos outros três critérios, mas não poderá adotar outros critérios, não previstos no dispositivo legal – uma vez que ele se caracteriza como uma proteção do usuário dos serviços, estabelecendo limites para a cobrança da prestação de tais serviços públicos.

A partir destes parâmetros legais, haverá que se fazer um exercício de como distribuir o *custo de referência dos serviços* aos seus usuários, de forma a se obter a receita necessária para a prestação ou disponibilização dos serviços, levando em consideração níveis adequados e, ainda, a expansão ou a reposição da infraestrutura necessária.

Evidente que há variadas formas de que tal rateio do custo de referência entre os usuários se estabeleça. Isso envolveu grande esforço da consultoria com as equipes técnicas da ADASA, com a participação do consultor Sérgio Antônio Gonçalves, por ela contratada para aquilatar o custo de referência, tendo sido realizadas quatro reuniões, nos dias 3.3.2020; 28.4.2020; 19.5.2020 e 26.6.2020.

A partir destes debates, foi possível se estabelecer uma estrutura para a tarifa, a qual é apresentada nos tópicos seguintes.

### 3.2. Fórmula de cálculo da tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas

Para cálculo da tarifa de um usuário do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, a equação se compõe a partir da multiplicação de cinco variáveis: (i) área de contribuição (m<sup>2</sup>) –  $Ac$ ; (ii) existência de dispositivos de amortecimento –  $Am$ ; (iii) grupo de região administrativa –  $Re$ ; (iv) classe de uso do imóvel –  $Ci$  e (v) valor de referência final –  $VRF$ . Veja-se abaixo:

$$Tarifa = Ac \cdot Am \cdot Re \cdot Ci \cdot VRF$$

Esses elementos que compõem a tarifa merecem explicações mais aprofundadas, e é exatamente ao que se destinam os próximos parágrafos.

A primeira variável que consta da equação da tarifa remete à área de contribuição –  $Ac$  (m<sup>2</sup>), que consiste na soma da área impermeabilizada do imóvel –  $Ai$  (m<sup>2</sup>) com 25% do total da área não impermeabilizada (isto é, a área total –  $At$ , subtraída da área impermeável do imóvel –  $Ai$ ). Esse elemento é composto da seguinte forma:

$$Ac = Ai + 0,25 \cdot (At - Ai)$$

Essa componente existe em obediência ao art. 36, *caput*, LNSB, especificamente quanto à disposição relativa aos “percentuais de impermeabilização”.

A segunda variável leva em conta a existência de dispositivos de amortecimento –  $Am$ , também atendendo à exigência estabelecida no *caput* do retromencionado artigo, quando se refere à “*existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva*”. Esse componente pode assumir os seguintes valores: (i) 0, quando o dispositivo reter todo o volume de água e nada lançar na rede de drenagem; (ii) 0,5, quando o dispositivo lançar até 50% do volume na rede de drenagem; e, por fim, (iii) 1, quando não houver dispositivo de amortecimento ou retenção.

Importante ressaltar, ainda, que se equiparam os dispositivos de amortecimento, em glebas a partir de 10.000 m<sup>2</sup> de área total, os percentuais de impermeabilização da seguinte forma: (i) se a área impermeabilizada é menor que 3% da área total, considera-se o valor do fator relativo à existência de dispositivos de amortecimento igual a 0; (ii) se a área impermeabilizada é entre 3% e 10% da área total,

considera-se o valor do fator relativo à existência de dispositivos de amortecimento igual a 0,5; e, finalmente, (iii) se a área impermeabilizada é maior que 10% da área total, considera-se o valor do fator relativo à existência de dispositivos de amortecimento igual a 1. Isso permite uma redução tarifária, de modo a evitar cobranças desproporcionalmente onerosas.

A terceira variável diz respeito à região administrativa – *Re*, por meio do qual se relaciona o imóvel à região de renda, quais sejam: (i) baixa renda; (ii) média-baixa renda, (iii) média-alta renda e (iv) alta renda. Essas classificações podem assumir os valores (i) 0; (ii) 0,2; (iii) 0,5; ou (iv) 1, respectivamente.

A quarta variável, por sua vez, relaciona-se à classe de uso do imóvel – *Ci*, que deve ser levado em consideração por força dos incisos I e II (*initio*), do supracitado artigo. Esse fator relaciona a destinação do lote, entre (i) residencial ou (ii) não residencial, podendo assumir, respectivamente, os valores 0,5 e 1.

A quinta, e última, variável que compõe a equação tarifária refere-se ao valor de referência final – *VRF* (R\$/m<sup>2</sup>). Este componente depende de dois outros fatores: (i) o valor de referência – *VR* (R\$/m<sup>2</sup>) e (ii) o fator de ajuste. Por uma razão lógica e pedagógica, cabe esmiuçá-los antes de explicar como se calcula o *VRF*. Veja-se, abaixo, a equação de *VR*:

$$VR = \frac{RR}{Ait}$$

Depreende-se que *VR* se constitui a partir da divisão da receita requerida – *RR* (R\$) pela área impermeabilizada total – *Ait* (m<sup>2</sup>).

A receita requerida é aquela compatível com a cobertura de custos operacionais e do valor de investimentos eficientes e com um retorno adequado para o capital prudentemente investido. No caso da autarquia a ser criada para prestar o serviço público de manejo de águas pluviais, o valor exato da receita requerida ainda está sendo calculado, de modo que as simulações feitas até o momento se valerem do valor de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) e R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais).

Assim, esta receita é dividida pela área impermeabilizada total do Distrito Federal, resultando em um valor em reais/m<sup>2</sup>. Na última simulação efetuada, excluindo-

se as unidades fiscais de baixa renda, os parques, as áreas militares e os clubes – porque esses dados estavam gerando distorções no cálculo do rateio –, chegou-se ao número de 387.672 (trezentos e oitenta e sete mil seiscentos e setenta e duas) unidades fiscais compatibilizadas aptas para integrar o rateio da receita de referência.

Contudo, tendo em vista a possibilidade de distorções na fórmula, foi criado o fator de ajuste – *FA*, que assume o mesmo valor para todos os usuários. Ele possui a seguinte fórmula:

$$FA = \frac{RR}{\sum_{n=1}^{\infty} (Ac \cdot Am \cdot Re \cdot Ci \cdot VR)}$$

Para além de reequilibrar a fórmula, o *FA* também contém o elemento “*n*”, que se trata de número de unidades fiscais, obtido junto ao Cadastro Fiscal, onde também contém a fração ideal correspondente, isto é, o número percentual de unidades fiscais.

Assim, para obter-se o *VRF*, multiplica-se o valor de *VR* pelo *FA*:

$$VRF = VR \cdot FA$$

Dessa maneira, através da multiplicação das cinco variáveis mencionadas (a saber, (i) o valor referente à área de contribuição (m<sup>2</sup>) – *Ac*; (ii) o valor referente à existência de dispositivos de amortecimento – *Am*; (iii) o valor referente ao grupo de região administrativa – *Re*; (iv) o valor referente à classe de uso do imóvel – *Ci* e (v) o valor de referência final – *VRF*), chega-se ao resultado da tarifa a ser cobrada pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal.

## 4. COMO A TARIFA SERÁ COBRADA?<sup>37</sup>

### 4.1. Introdução

A Terceira parte deste Relatório se refere ao documento para a cobrança da tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, o qual pode ser desde já adiantado: será utilizado o cadastro, e o mesmo documento para o lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU.

Antes de tratar especificamente das consequências dessa opção, cabe rememorar o caminho percorrido para se chegar à conclusão de que tal documento de cobrança parece o mais viável para veicular os valores das tarifas a ser pagas pelos usuários do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas<sup>38</sup>.

Tendo em vista que a tarifa pode ter documentos de cobrança diversos, contanto que obedeça “*a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados*”, por disposição do parágrafo único do art. 39<sup>39</sup> da LNSB, foram apresentados, no Relatório 2 desta Consultoria, três alternativas: (i) *documento de cobrança específico*, para se recolher tão somente a tarifa do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas; (ii) *documento de cobrança de outro serviço público*, como o de abastecimento de água potável pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB; e, finalmente, (iii) *documento de cobrança de imposto*, como o IPTU.

Ressalta-se, de plano, que nenhuma das alternativas possui dificuldades jurídicas.

A primeira, contudo, apresenta-se como a mais custosa dentre as três possibilidades, tendo em vista não oferecer economia de escopo. Isso porque o custo da cobrança não é compartilhado com outros serviços públicos ou com a

---

<sup>37</sup> O conteúdo deste Capítulo corresponde ao previsto no Termo de Referência, como “Recomendação de alternativas para o documento de cobrança, incluindo carnê do IPTU, conta da CAESB e outras eventualmente”.

<sup>38</sup> Observamos que esta questão foi tratada no Relatório 2, relativo à justificativa e viabilidade de cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais.

<sup>39</sup> Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação. Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.



cobrança de imposto – o que se verifica nas outras modalidades. Nesse caso, também há o risco de inadimplência mais elevada, caso o exemplo da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos por documento específico se estenda também para a cobrança específica pela prestação dos serviços públicos de manejo de águas pluviais urbanas.

Valer-se do documento já utilizado pela CAESB para cobrar a prestação do serviço público de abastecimento de água potável foi, então, a alternativa que se considerou com maior vigor – reforçado pela precedente cobrança de iluminação pública em conjunto do fornecimento de energia elétrica. Cogitou-se, inclusive, a possibilidade de alteração do contrato firmado entre a ADASA e a CAESB, bem como a sugestão de um novo instrumento contratual a ser estabelecido entre o prestador a ser criado em forma de autarquia e a CAESB.

Os impasses, nesse caso, não demoraram a aparecer.

O primeiro deles – inclusive já apresentado no Relatório 2 – foi o risco jurídico imposto pela dificuldade de o usuário pagar tão somente um dos débitos, sem se ver na obrigação de também ter que pagar o outro, o que poderia caracterizar a prática proibida da “venda casada”<sup>40</sup>.

O segundo foi a utilização do cadastro de usuários da CAESB para identificar também os usuários do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. Tal cadastro não contempla a área dos imóveis, de modo que seria preciso vinculá-lo ao cadastro fiscal da Receita do Distrito Federal, ensejando a necessidade de um novo investimento capaz de viabilizar essa vinculação.

A integração entre os mencionados cadastros, além de custosa, também demandaria tempo. Por fim, como já aludimos acima, o serviço público de abastecimento de água deriva obrigações de pagamento *in personam*, interessando portanto quem de fato está no imóvel ou quem solicitou os serviços, o que diferente do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas que, como se viu acima, é *propter rem*, obrigando a considerar quem é o proprietário,

---

<sup>40</sup> A vedação está prevista no art. 39, *caput*, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor.

possuidor ou titular do domínio útil do imóvel beneficiado pela disponibilização dos serviços.

Desse modo, somados tais impasses, esse veículo de cobrança foi também descartado.

Dessa maneira, restou a terceira e última alternativa, isto é, a de utilizar o documento – a partir daqui denominado de “carnê” – de recolhimento do IPTU para a cobrança da tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no DF. Em que pese ter sido o instrumento escolhido como o mais factível, cabem, agora, maiores detalhes relativamente a essa escolha e às consequências dela oriundas.

#### *4.2. Utilização do cadastro de contribuintes e do carnê do imposto predial e territorial urbano – IPTU para a cobrança de tarifa pelo manejo de águas pluviais urbanas*

##### 4.2.1. SOBRE O DOCUMENTO DE RECOLHIMENTO DO IPTU

Como já mencionado, dentre as três opções apresentada para viabilizar a cobrança de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais no DF, entendeu-se que a modalidade mais factível é a mediante carnê de IPTU. Vejamos o porquê.

Assim como as outras duas alternativas – quais sejam, a de cobrança em documento específico e a cobrança juntamente do fornecimento de abastecimento de água pela CAESB –, também aqui não há obstáculos jurídicos.

Em verdade, é bastante habitual que, em conjunto do IPTU, sejam recolhidas taxas – como a originária da prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. Muito embora no caso em tela estejamos diante de uma tarifa – e não de uma taxa –, não há que se falar em óbice ou influências à adoção do carnê de IPTU como documento de cobrança em razão da prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas.

Cabe ressaltar, ainda, que, nesse caso – diferentemente do que se dá quando do recolhimento em conjunto com o serviço público ofertado pela CAESB –, é possível valer-se do Cadastro Imobiliário Fiscal, onde se encontram informações valiosas para o cálculo da tarifa, respeitando critérios de rateio específicos, abordados no Capítulo anterior.

O lançamento do IPTU ocorre anualmente no Distrito Federal e é feito à vista dos elementos constantes do retromencionado Cadastro Fiscal (art. 16, *caput*, Decreto nº 28.445/2007<sup>41</sup>), sendo o documento de arrecadação elaborado em nome do proprietário do imóvel, do titular do seu domínio útil, do possuidor a qualquer título, mesmo espólio ou massa falida (art. 17, *caput*<sup>42</sup>).

Esse documento é enviado ao endereço constante do Cadastro Fiscal, exceto quando da existência de domicílio fiscal diverso, declarado pelo contribuinte ou eleito pela Secretaria de Estado de Fazenda. Há tratamento distinto aos responsáveis pelo pagamento do imposto referente a imóveis não edificadas, que não tiverem domicílio fiscal declarado – sendo, portanto, necessário retirar os documentos de arrecadação nos locais indicados pela mencionada Secretaria (art. 33<sup>43</sup>).

Salienta-se, sobretudo, que o não recebimento do documento de arrecadação não dá causa à prorrogação do prazo de vencimento do imposto (art. 34<sup>44</sup>). Aquele que atrasar parcelas do IPTU no DF, mas pagar o imposto em até 30 dias corridos após a data do respectivo vencimento, é penalizado com a incidência de multa de mora de 5% do valor cobrado (art. 2º, *caput*, Lei Complementar nº 435, de 27 de dezembro de 2001); passado esse prazo,

---

<sup>41</sup> Art. 16. O lançamento do imposto é anual e será feito à vista dos elementos constantes do Cadastro Imobiliário Fiscal (Decreto-Lei nº. 82, de 26 de dezembro de 1966, art. 12 e 15).

<sup>42</sup> Art. 17. O documento de arrecadação ou a notificação serão feitos em nome do proprietário do imóvel, do titular do seu domínio útil, do possuidor a qualquer título, do espólio ou da massa falida.

<sup>43</sup> Art. 33. Os documentos de arrecadação do imposto relativo a imóveis edificadas serão encaminhados ao endereço respectivo, salvo se houver domicílio fiscal diverso, declarado pelo contribuinte ou eleito pela Secretaria de Estado de Fazenda.

Parágrafo único. Os responsáveis pelo pagamento do imposto referente a imóveis não edificadas, que não tiverem domicílio fiscal declarado, deverão retirar os respectivos documentos de arrecadação nos locais indicados pela Secretaria de Estado de Fazenda.

<sup>44</sup> Art. 34. A falta de recebimento do documento de arrecadação não enseja prorrogação do prazo de vencimento do imposto.

adicionam-se (i) a correção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC e (ii) 1% de juros de mora.

Como se vê, para além se valer do cadastro de contribuintes, a opção pela cobrança do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas por meio do carnê de IPTU, de fato, parece a mais factível – não configura modalidade tão custosa quanto a cobrança em documento específico, tendo em vista a preexistência de uma infraestrutura legal, administrativa e política que viabilize o recolhimento simultâneo do imposto e da tarifa; é possível o pagamento do débito de uma ou outra espécie de tributo separadamente, evitando a venda casada e gerando maior conforto ao usuário; o risco da inadimplência é mitigado em grande medida, em que pese a cobrança ocorrer em conjunto de um imposto já bastante conhecido pela população e, por fim, o Cadastro Fiscal do IPTU possui total identidade com o que é necessário para identificar o sujeito passivo da tarifa do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, porque, como dito, ambas as obrigações compartilham a mesma natureza *propter rem*.

## 5. QUAIS OS INSTRUMENTOS DE DISCIPLINA DA TARIFA? <sup>45</sup>

### 5.1. Introdução

Nos estudos anteriores<sup>46</sup>, conforme já apresentado no Resumo Executivo deste Relatório, duas foram as conclusões: (i) que o tecnicamente mais adequado para a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal é a *criação de um prestador público, na forma de autarquia, a se originar da estrutura atualmente existente na NovaCap*; e (ii) a de que a prestação deste serviço deve ser remunerada mediante cobrança de *tarifa* de seus usuários.

Por isso, o presente Relatório, como já deve ter ficado claro, analisa apenas os aspectos relativos à instituição de tarifa, cabendo ao presente Capítulo analisar quais os instrumentos necessários para a sua instituição, bem como os requisitos que estes instrumentos de criação devem atender.

Cabe rememorar que, aqui, *tarifa* é entendida como uma espécie do gênero *preço público*, sendo que sua criação pode se dar por uma de três formas: (i) *contrato administrativo*<sup>47</sup>; (ii) *ato administrativo*; ou (iii) a *combinação de ato e contrato administrativos*.

Adianta-se a conclusão deste estudo: a instituição de tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no DF exigirá dois instrumentos: (i) ato administrativo, qualificado como *resolução* da ADASA, e (ii) *contrato administrativo* entre a ADASA e a autarquia a ser criada, o qual pode ser o *contrato de gestão e desempenho*<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> O conteúdo deste Capítulo corresponde ao previsto no Termo de Referência, como “Definição de instrumento de criação para cada alternativa de cobrança”.

<sup>46</sup> Relatório de Consultoria 1 – Aspectos Institucionais e de Organização da prestação do serviço de Manejo de Águas Pluviais Urbanas, e Relatório de Consultoria 2 – Viabilidade da cobrança pela prestação do serviço público de Manejo de Águas Pluviais Urbanas.

<sup>47</sup> A tarifa é elemento necessário dos *contratos de concessão comum* e pode estar presente nos *contratos de concessão patrocinada* (que é um tipo de parceria público-privada) e nos contratos de programa (que é a denominação brasileira para o instrumento internacionalmente conhecido como *in house providing contract*).

<sup>48</sup> Art. 37, §8º, CF, prevê que: “[a] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade,

Como se pode perceber, o presente Capítulo possui o desafio de analisar os elementos e requisitos que devem ser observados (i) para a edição do *ato administrativo* de criação da tarifa e (ii) pelo *contrato administrativo* que em parte a disciplinará. Também tem o desafio de elencar (iii) as alternativas que podem existir para a edição e celebração de ditos instrumentos e (iv) *as relações que podem existir entre mencionados ato e contrato administrativo*, o que pode se remeter aos conceitos de *regulação discricionária* e *regulação por contrato*.

Com isso, fácil deduzir o plano de estudos do presente Capítulo:

(i) quais requisitos devem atender e quais conteúdos pode possuir a resolução da ADASA?;

(ii) que tipo de contrato deve (*rectius*: pode) ser celebrado entre a ADASA e o prestador autárquico dos serviços?;

(iii) que requisitos deve atender e quais conteúdos pode possuir este contrato?;

iv) qual relação existirá entre o ato administrativo (*resolução da ADASA*) e o contrato a ser celebrado com o prestador?; e, por fim,

(v) Tais relações permitem concluir que a regulação a ser exercida sobre a prestação do serviço é de índole discricionária?

Delineadas as questões, cabe enfrentá-las.

---

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento) (Vigência)

I - o prazo de duração do contrato; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a remuneração do pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”. Esse dispositivo foi recentemente regulamentado pela Lei 13.934, de 11 de dezembro de 2019.

## 5.2. Disciplina da tarifa mediante ato administrativo

Como dito acima, a criação de uma tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas dar-se-á mediante *ato administrativo*, consubstanciado em *resolução da ADASA*. Com isso, saber como editar tal resolução implica, em termos técnico-jurídicos, indagar:

- (i) qual órgão é competente para editar o ato administrativo aqui identificado como *resolução da ADASA*? (**competência**)
- (ii) qual procedimento para editar o ato administrativo, e quais requisitos deve tal procedimento atender? (**procedimento**, o qual deve assegurar que o ato tenha **motivação** e seja produzido com **transparência**, de forma a tornar possível o controle social ou de órgãos especializados);
- (iii) qual conteúdo é lícito ao ato administrativo? (**conteúdo** e sua aderência à regra de competência).

*Resolução* é o ato administrativo emanado de um *órgão colegiado*, como o *despacho* é o ato administrativo emanado de *autoridade monocrática*<sup>49</sup>. Com isso, saber quem é competente para editar resolução é identificar *órgão colegiado* integrante da estrutura administrativa da entidade ou órgão competente para instituir a tarifa. No caso da ADASA, a **competência** para editar resoluções é privativa de sua Diretoria Colegiada, seu órgão deliberativo máximo.

A Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008 – Lei de Reestruturação da ADASA concede à ADASA a competência geral para “*expedir normas, resoluções, instruções, portarias, firmar termos de ajustamento de conduta, por iniciativa própria ou quando instada por conflito de interesses*” (art. 7º, III). Seu Regimento Interno afirma que os atos administrativos da agência serão expressos sob a forma de resoluções “*para aprovação ou alteração do Regimento Interno e para edição de atos normativos, autorizativos, homologatórios ou de reconhecimento de excepcionalidades, emanados da Diretoria Colegiada*” (art. 95, II). O §1º do mesmo artigo dispõe que “*as Resoluções são privativas da Diretoria Colegiada, sendo denominada RESOLUÇÃO, seguidas de numeração sequencial*”.

---

<sup>49</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1979, p. 561.

A natureza normativa do ato instituidor da tarifa, e o fato de que se vincula à atribuições da regulação, leva, naturalmente, que a sua instituição dar-se-á mediante *resolução* da *entidade reguladora* (ADASA), que, por suas normas internas de distribuição de competência, indicam se tratar de resolução a se editada por sua *Diretoria Colegiada*.

No que se refere ao **procedimento**, o Regimento Interno da ADASA dispõe que ele será regido pelo exposto na Lei federal 9.784, de 29 janeiro de 1999<sup>50</sup>, a qual prevê que “[o] *processo administrativo pode iniciar-se de ofício*” (art. 5º, *initio*), que “[n]ão pode ser objeto de delegação (...) a edição de atos de caráter normativo” (art. 13, *caput*, I); que “as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo (...)” (art. 29, *caput*, *initio*), que “concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até 30 (trinta) dias para decidir (...)” (art. 49, *initio*) e que “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos”, sendo que “a motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas” (art. 50, *caput* e §1º e art. 91, I e II, do Regimento Interno da ADASA).

Com isso, papel fundamental do **procedimento** é assegurar que o ato administrativo, *in casu* de conteúdo normativo, tenha adequada racionalidade demonstrada por **motivação** suficiente, mediante estudos técnicos e debates.

Nos termos do Regimento Interno da ADASA, é atribuição da *Coordenação de Estudos Econômicos – COE – integrante da Superintendência de Estudos Econômicos e Fiscalização Financeira – SEF* (art. 33, *caput*, do Regimento Interno da ADASA) –, “promover estudos sobre o regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão, dos serviços públicos relacionados às competências da ADASA” (art. 33, I, *b*).

Com isso, o processo administrativo pode se iniciar *ex officio* por manifestação da SEF, da Superintendência de Drenagem Urbana – SDU, ou mesmo pelo

---

<sup>50</sup> O Distrito Federal não editou lei de processo administrativo próprio, optando por recepcionar a Lei federal 9.784, de 29 de janeiro de 1999, conforme deixa explícito a Lei distrital 2834, de 7 de dezembro de 2001.



Diretoria Colegiada, ou de um de seus integrantes, porém sempre guarnecido de estudos produzidos pela COE.

Também podem ser contratados estudos e opiniões de especialistas, com o objetivo de diversificar os pontos de vista de análise, mediante a participação de profissionais com experiências diversas. No presente caso, este próprio Relatório, que é o terceiro estudo de uma série de cinco, indica que a ADASA adotou esta providência.

As exigências procedimentais são bastante rigorosas, ante o regime para o processo administrativo previsto pela Constituição Federal, uma vez que esse assegura que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV), o que implica contraditório e, portanto, oitiva de todos os interessados.

Dito de outro modo, a edição de ato administrativo que venha a interferir no uso da propriedade ou reconhecer um gravame, mesmo que na forma de preço público (que é a hipótese em exame), deve observar o *due process of law*, que exige decisões motivadas, públicas e com a possibilidade de os interessados exporem suas posições.

Como já se vê, o **procedimento**, ao lado de proporcionar **motivação**, deve também assegurar a **transparência**. Por esta última circunstância, serão necessárias consultas e audiências públicas, como previsto nos arts. 31 a 34, da Lei federal 9.784/1999 e no art. 58, da Lei de Reestruturação da ADASA, também em vista do disposto pela LNSB, que exige que sejam ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores de serviços quando houver revisão tarifária e, por evidente extensão, instituição de tarifa (art. 38, §1º, *in fine*).

Por fim, o **procedimento** se conclui com deliberação da Diretoria Colegiada, na forma de resolução, a ser devidamente numerada e publicada (art. 95, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno da ADASA).

Quanto ao **conteúdo** da resolução que venha a instituir tarifa para remunerar a prestação de serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, evidente que será de

natureza *normativa*, disciplinando fatos presentes e futuros de forma genérica e isonômica<sup>51</sup>.

Questão preliminar é saber se o *ato normativo* em causa pode se revestir da forma de resolução ou se deve obrigatoriamente adotar a forma de lei. Como já estudado nos relatórios anteriores, a hipótese de tarifa (ou seja, de um *preço público*) é distinta da hipótese de taxa (*tributo*). Por causa disso, a instituição de preço público prescinde de lei, que é exigida no caso da instituição de tributo.

Mais que isso. A utilização de lei para instituir *preço público*, além de não ser recomendável porque pode levar a que este seja confundido com a taxa, é juridicamente inviável por traduzir intromissão do Poder Legislativo em matéria exclusivamente administrativa, configurando violação à regra da *reserva de Administração*.

Ainda quanto ao **conteúdo**, é de se indagar exatamente quais matérias abarcaria ou poderia abarcar. Contudo, definir esse necessário ou potencial conteúdo foi o objetivo dos demais capítulos deste Relatório, pelo que a eles nos remetemos.

Após editada a resolução, prevê-se aqui, também, a celebração de contrato entre a ADASA e o prestador de serviço, tema do próximo tópico.

### 5.3. *Disciplina da tarifa mediante contrato*

O *contrato de desempenho* foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 – Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, no que acrescentou o seguinte dispositivo:

Art. 37. (...)

(...)

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

---

<sup>51</sup> Após edição de resolução da ADASA que disponha sobre as condições gerais da prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, cabe, também, editar resolução destinada à tipificação de eventuais infrações e medidas fiscalizatórias, a ser sistematizada especialmente pela Coordenação de Fiscalização desta Agência.

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

(...)

Apesar de o texto constitucional não mencionar a expressão *contrato de desempenho*, esta é a nomenclatura utilizada pela Lei federal nº Lei 13.934, de 11 de dezembro de 2019, que o regulamentou. Observe-se que a doutrina, bem como a própria prática administrativa, havia adotado a expressão *contrato de gestão*.

Dentre os exemplos de prática administrativa que se utilizaram da previsão constitucional, merece destaque a experiência do Distrito Federal, que utilizou o instrumento do *contrato de gestão e desempenho* para disciplinar os serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos<sup>52</sup>.

O que fica claro é que, antes da edição da Lei 13.934/2019, *contrato de gestão* designava duas situações distintas: (i) o instrumento celebrado entre a organização social e a Administração Pública, previsto nos arts. 5º a 7º, da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998 – Lei das Organizações Sociais; e (ii) o instrumento previsto no § 8º, do art. 37, da CF, posteriormente batizado de *contrato de desempenho* pela lei que o regulamentou.

O *contrato de desempenho* é instrumento inovador, pois se utiliza do instituto do contrato não para criar e disciplinar obrigações entre duas pessoas distintas, mas para servir de suporte à gestão administrativa e a sua *accountability*. Por isso, é possível que seja celebrado não só por entidades, como também por órgãos – lembrando que órgão é “a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta” e que entidade é “a unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”<sup>53</sup>.

Conclui-se que esse instrumento é revolucionário do ponto de vista jurídico por prever contratos celebrados inclusive por quem **não possui** personalidade jurídica ou,

---

<sup>52</sup> O contrato mencionado foi previsto no art. 37 da Lei distrital 4.285/2008 – Lei de Reestruturação da ADASA, com a designação *contrato de gestão e desempenho*, evidenciando etapa intermediária do debate em que presente o *contrato de gestão* e em proposta a designação *contrato de desempenho*. O contrato previsto pela lei foi celebrado entre a ADASA e o SLU – Serviço de Limpeza Urbana, em 18 de abril de 2016, com previsão de vigência de trinta anos. O instrumento contratual encontra-se disponível em: <[https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area\\_de\\_atuacao/residuos\\_solidos\\_gas\\_energia/Contrato\\_d\\_e\\_Gestao\\_e\\_Desempenho\\_n\\_01\\_2016\\_Adasa\\_SLU.pdf](https://www.adasa.df.gov.br/images/storage/area_de_atuacao/residuos_solidos_gas_energia/Contrato_d_e_Gestao_e_Desempenho_n_01_2016_Adasa_SLU.pdf)>. Último acesso em: 10 jun. 2020.

<sup>53</sup> Art. 1º, §2º, I e II, da Lei federal 9.784/1999.

ainda, que possua como partes dois órgãos da **mesma** pessoa jurídica. Para a doutrina jurídica tradicional, seria ou contrato celebrado *por quem não pode contratar*, ou contrato celebrado *consigo mesmo*, porque no interior da mesma pessoa jurídica.

Tais fatos, verdadeiros, não maculam a enorme utilidade desse instrumento de gestão pública. A expressão *contrato* não está sendo utilizada *strictu sensu*, mas de uma forma diversa e ampliada, o que exige grandes cuidados para a compreensão do significado e alcance desse instituto.

O *contrato de desempenho* se insere na *Administração Pública Gerencial*, que visa instaurar gestão mediante controle de resultados, e não apenas por burocráticos controles de meios<sup>54</sup>. A proposta da *Administração Pública Gerencial*, exposta no Plano Diretor de Reforma do Estado, elaborado sob a direção de Luiz Carlos Bresser Ferreira, então ministro da Administração Federal, originou diversas iniciativas, dentre elas a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – Emenda Constitucional da Reforma Administrativa.

Porém, como vimos, esta alteração constitucional de 1998 somente obteve plena eficácia por meio da Lei nº 13.934, de dezembro de 2019, que possui a seguinte ementa: “*Regulamenta o contrato referido no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, denominado “contrato de desempenho”, no âmbito da administração pública **federal** direta de qualquer dos Poderes **da União** e das autarquias e fundações públicas **federais**”* (grifo nosso).

Como se vê, a análise desse instituto nos trouxe a seguinte questão: *a Lei 13.934/2019 se aplica aos contratos de gestão celebrados pelo DF, ou esses instrumentos devem ser regidos apenas pela legislação distrital?*

A resposta nos parece evidente.

A Lei 13.934/2019 expressamente afirma que seus dispositivos devem ser aplicados “no âmbito **da administração pública federal**”, pelo que o Distrito Federal,

---

<sup>54</sup> Segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, tal Reforma visava (i) maior discricionariedade para as autoridades administrativas, (ii) substituição do controle formal pelo controle de resultados e (iii) autonomia administrativa, financeira e orçamentaria. *Direito Administrativo. 30ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2017. p. 80.*

para a utilização do instituto, deve editar lei com objetivo de regulamentar o contrato de desempenho para o âmbito de sua respectiva Administração.

Como já apontado, é esta a prática da Administração distrital, inclusive com Lei distrital **prevendo** o contrato de *gestão e desempenho*, que, inclusive, foi efetivamente celebrado.

Doutro lado, a legislação distrital também prevê que: “[a] prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas será realizada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, mediante concessão que fica outorgada, na forma de contrato de concessão a ser celebrado com a ADASA, nos termos desta Lei, por trinta anos” (Art. 51, Lei da Reestruturação da ADASA).

Contudo, como salientado no Relatório 1 desta Consultoria, a menção à *contrato de concessão*, para disciplinar a relação entre duas entidades do mesmo ente federativo, é equivocada, até porque o instituto da concessão pressupõe *prévia licitação*, conforme prevê o *caput*, do art. 175 da CF. A própria previsão de licitação denota claramente que a concessão não é adequada para esta finalidade. Daí que o recomendado é a utilização do contrato de gestão e desempenho – convencionado a partir daqui, a ser denominado desta forma, à semelhança do já mencionado contrato entre a ADASA e a SLU.

A previsão é de que o prestador seja uma autarquia que suceda e incorpore os recursos materiais e humanos, bem como o acervo técnico da NOVACAP atualmente vinculados ao serviço público de manejo de águas pluviais urbanas. Por esta razão, será necessária a edição de lei distrital que, assim, poderá na mesma oportunidade alterar o texto do art. 51, da Lei de Reestruturação da ADASA, prevendo o contrato de gestão e desempenho.

Assim delineado, cabe analisar os elementos essenciais do contrato de gestão e desempenho, que, como dito ao início, também disciplinará aspectos fundamentais da tarifa pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas, tema aqui em estudo. Tais elementos fundamentais são três: (i) **agente capaz** (partes); (ii) **objeto lícito**; e (iii) **forma prescrita ou não defesa em lei**.

No que se refere às partes, elas se denotam óbvias, inclusive em razão da prática da Administração distrital: de um lado, como contratante, a ADASA e, doutro lado, como contratado, a autarquia distrital a ser criada.

Evidentemente, necessário que tanto a ADASA, como a autarquia tenham competência para a prática de tal ato contratual, o que se derivará da Lei distrital que, ao criar a autarquia, deve, como já se disse, também alterar a Lei de Reestruturação da ADASA, configurando que tanto a ADASA como a futura autarquia se insiram na categoria de **agente capaz**.

O **objeto** do contrato será definido a partir de duas premissas: (i) os *requisitos constitucionais*, próprios do contrato de desempenho, previstos no §8º do art. 37 da CF; e (ii) o *conteúdo a ser definido pela resolução da ADASA* que disciplinar a tarifa.

Quanto aos *requisitos constitucionais*, eles são de duas espécies: (i) a fixação de metas e a ampliação da autonomia do contratado pelo próprio instrumento de contrato; (ii) a obrigatoriedade de a lei local, no caso a *lei distrital*, dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes, e a remuneração do pessoal.

Doutro lado, os outros aspectos do conteúdo do contrato de gestão e desempenho no que se refere à tarifa, dependem do efetivo conteúdo da resolução da ADASA estudada no tópico anterior, bem como dos parâmetros expostos nos Capítulos anteriores deste Relatório.

Por fim, a **forma** do instrumento contratual não oferece dificuldades, pois é a rotineira dos contratos celebrados pela Administração Pública, que exige que sejam escritos, acessíveis ao controle social e dos órgãos especializados, bem como que tenham o seu extrato publicado na imprensa oficial.

#### *5.4. As relações entre a disciplina da cobrança por ato administrativo e por contrato*

Como visto, a proposta é que a disciplina da tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas no Distrito Federal se efetive mediante dois instrumentos: (i) *ato administrativo* (resolução da ADASA); e (ii) *contrato* (contrato de gestão e desempenho).

A existência de dois instrumentos nos obriga a refletir sobre a relação que deve existir entre eles, que pode ser de duas espécies:

i) *Regulação contratual*: quando as prescrições do contrato forem impositivas, a atividade regulatória se orienta por bem interpretar e executar as previsões contratuais;

ii) *Regulação discricionária*: quando as imposições do ato administrativo prevalecem, e o contrato apenas a elas adere, com o contratado assumindo o risco de eventuais mudanças regulatórias.

Nas relações de concessão, nas quais em um polo está a Administração Pública e, noutro, um privado, a relação entre os atos administrativos regulatórios e o contrato, em geral, configuram a regulação contratual, inclusive porque a legislação reconhece o direito do concessionário à intangibilidade da equação econômico-financeira.

No caso do Brasil, como já se disse, tal proteção é inclusive constitucional, porque o art. 37, XXI, estipula que os contratos celebrados pela Administração Pública devem possuir “*cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*”, o que significa dizer que a proposta econômica do particular não pode ser alterada unilateralmente pela Administração. Esse direito cria evidente limitação à atividade regulatória. Dessa forma, no que se refere a esses aspectos econômicos, as prescrições do contrato devem prevalecer, caracterizando *regulação contratual*.

Na hipótese de prestação de serviços públicos por órgão ou entidade da Administração Pública, é comum que o prestador simplesmente adira mediante instrumento contratual a uma política pública, inclusive nos aspectos relativos à remuneração. Em geral, essa política pública é definida por atos administrativos, inclusive de natureza regulatória. Nessa situação, não é o contrato (*ato jurídico bilateral*) quem define a equação econômico-financeira, pois esta foi definida por ato administrativo (*unilateral*). Com isso, o contrato absorve as oscilações regulatórias, caracterizando *regulação discricionária*.

Evidente que os contratos de concessão, de longo prazo, como também já dito, não são capazes de prever todas as injunções do futuro – inclusive, por isso, são designados como *contratos incompletos*. Justamente em razão dessas lacunas, há espaço para a atuação do regulador que, portanto, mesmo no campo da regulação contratual, possui arco de discricionariedade, mesmo que limitada.

Doutro lado, a própria natureza dos compromissos assumidos pelo prestador, bem como os critérios que orientam a atividade regulatória e, ainda, o poder de vinculação de determinadas pactuações do regulador com o prestador, limitam e conferem alguma previsibilidade na atividade regulatória, mesmo que na *regulação discricionária*, atribuindo-se-lhe limites.

No caso em estudo, haverá *regulação discricionária*, primeiro editando-se a resolução da ADASA e, depois, estabelecendo-se contrato de gestão e desempenho entre a ADASA e a autarquia a ser criada. Assim, o ato administrativo possuirá tanto poder de vincular os termos do contrato, bem como, em muitos aspectos, o contrato deverá atender às oscilações da regulação.

Como se vê, o prestador de serviços públicos assumirá amplo risco regulatório. Contudo, seja pela legislação que vinculará a atividade tanto do regulador quanto do prestador público, seja pelo *enforcement* de cláusulas contratuais estabelecido por esta legislação, o risco regulatório pode ser mitigado, tornando mais previsível a atividade do regulador.

Evidentemente que as relações entre o ato administrativo e o contrato no que se refere à disciplina da tarifa para remunerar a prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas depende do próprio conteúdo da estrutura tarifária, bem como de uma estratégia de implantação. Afora esses aspectos técnicos, também devem ser considerados aspectos de natureza política, porque haverá mais de uma alternativa em como essas relações podem se estabelecer.

Por esta razão, neste Relatório apresentamos quais conteúdos técnicos devem possuir a tarifa, de forma a delimitar os aspectos a ser disciplinados pela legislação distrital, pela resolução da ADASA e pelo contrato de gestão e desempenho a ser celebrado pela ADASA com o prestador.



O nosso objetivo é subsidiar tecnicamente o debate, de forma que o GDF possa deliberar com segurança técnica e jurídica, fornecendo orientação para que seja concretizada a proposta de implantação de tarifa, sendo que minuta dos próprios instrumentos de implantação referidos constituem o Produto 5 desta Consultoria.

## BIBLIOGRAFIA

ATALIBA, Geraldo. *Considerações em torno da teoria jurídica da taxa*. In: Revista de Direito Público, no 9, 1969, p. 51.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1979, p. 561.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. (Ed.). *Plano Nacional de Saneamento Básico*. 2014. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab\\_texto\\_editado\\_para\\_download.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf). Último acesso em: 08 jun. 2020.

CAMACHO, Fernando Tavares. RODRIGUES, Bruno da Costa Lucas. *Regulação econômica de infraestruturas: como escolher o modelo mais adequado?* In: Revista do BNDES ed. 41, jun., 2014. pp. 257-288.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 29.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Editora Forense, 2017. p. 80.

FARIA, Diogo Mac Cord de. *A Revisão Tarifária no setor de Saneamento Básico: como adaptar o modelo do setor elétrico às particularidades da Lei 11.445/07*. Disponível em: <<https://www.saneamentobasico.com.br/a-revisao-tarifaria-no-setor-de-saneamento-basico-como-adaptar-o-modelo-do-setor-eletrico-as-particularidades-da-lei-11-44507/>>. Último acesso em: 30 abr. 2020.

IBAÑEZ, José-Gómez. *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge: The Harvard University Press, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Algumas considerações acerca das licitações em matéria de concessão de serviços públicos*. In: MODESTO, Paulo e MENDONÇA, Oscar (Orgs.), *Direito do Estado – Novos Rumos*, v. II, São Paulo: Max Limonad, 2001, pp. 130-131.

LLORENS, François. SOLER-COUTEAUX, Pierre. *Guide de l'affermage du service de distribution d'eau potable*. Paris: Association des Maires de France, 2001. Disponível em: [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp\\_testdumb/documents/modelaffermagefrench.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/ppp_testdumb/documents/modelaffermagefrench.pdf). Último acesso em: 30 jul. 2020.

NATAL, Tatiana Esteves. *A teoria dos contratos incompletos e a natural incompletude do contrato de concessão*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: [http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-administrativo/A%20TEORIA%20DOS%20CONTRATOS%20INCOMPLETOS%20E%20A%20NATURAL%20INCOMPLETUDE%20DO%20CONTRATO%20DE%20CONCESSAO.pdf/at\\_download/file](http://www.procuradoria.al.gov.br/centro-de-estudos/teses/xxxv-congresso-nacional-de-procuradores-de-estado/direito-administrativo/A%20TEORIA%20DOS%20CONTRATOS%20INCOMPLETOS%20E%20A%20NATURAL%20INCOMPLETUDE%20DO%20CONTRATO%20DE%20CONCESSAO.pdf/at_download/file). Último acesso em: 21 jul. 2020.

SAN TIAGO DANTAS, em *Programa de Direito Civil*, v. 3, Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979, p. 269.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 823.

TARTUCE, Flávio. *Direito Civil: Direito das coisas*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. p. 421.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: obrigações e responsabilidade civil*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 336.