

**Processo:** 1098465  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Paulo César Vaz, Prefeito Municipal  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Piumhi  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**TRIBUNAL PLENO – 24/11/2021**

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. AUTARQUIA MUNICIPAL. MANUTENÇÃO DE REDE PLUVIAL URBANA. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DA ARRECADAÇÃO TARIFÁRIA DE ÁGUA E ESGOTO. SISTEMA SEPARADOR ABSOLUTO. VEDADA A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS. SISTEMA UNITÁRIO. PERMITIDA EM CARÁTER EXCEPCIONAL.

- 1) Nas localidades em que haja sistema separador absoluto de tratamento de efluentes, fica vedada a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para manutenção de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;
- 2) Nas localidades em que haja sistema unitário, fica permitida, enquanto não substituído por sistema separador absoluto, a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para fins de manejo de águas pluviais, haja vista que, nesse caso, a aplicação dos recursos ocorreria de forma indissociável.

**PARECER**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

- I) admitir a Consulta, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade estabelecidos no § 1º do art. 210-B do RITCEMG, consoante o voto do Relator;
- II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, por maioria, diante das razões expendidas no voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, nos seguintes termos:
  - 1) nas localidades em que haja sistema separador absoluto de tratamento de efluentes, fica vedada a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para manutenção de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;
  - 2) nas localidades em que haja sistema unitário, fica permitida, enquanto não substituído por sistema separador absoluto, a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para fins de manejo de águas pluviais, haja vista que, nesse caso, a aplicação dos recursos ocorreria de forma indissociável;
- III) determinar a intimação do Consulente acerca do teor deste parecer, nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG;
- IV) determinar o arquivamento do feito, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos, no mérito, o Conselheiro Relator e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de novembro de 2021.

**MAURI TORRES**  
Presidente

**WANDERLEY ÁVILA**  
Relator

**CLÁUDIO COUTO TERRÃO**  
Prolator de voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 29/9/2021**

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta eletrônica, autuada neste Tribunal em 16/02/2021, formulada pelo Sr. Paulo Cesar Vaz, Prefeito Municipal de Piumhi.

O Consulente realizou a seguinte indagação:

- De acordo com a Lei 11445/2007, uma vez encampado pelo SAAE os serviços de manutenção das redes pluviais urbanas, poderiam estas serem mantidas com os recursos provenientes da arrecadação de tarifa de água/esgoto?

Em conjunto, o Consulente encaminhou diploma da 220ª Zona Eleitoral de Piumhi e Ata da 1ª Sessão Solene da Câmara Municipal de Piumhi, realizada em 01/01/2021, documentos esses que comprovam sua posse ao cargo de Prefeito Municipal.

Observado o cumprimento dos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 210-B, §1º, I a IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, determinei, à peça n. 5 do SGAP, a remessa dos autos à Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência para que fosse verificada a observância ao art. 210-B, §1º, V, do mesmo diploma legal. Em seu estudo, essa Coordenadoria constatou que o Tribunal ainda não enfrentou questionamento nos exatos termos suscitados pelo Consulente, de forma direta e objetiva, entretanto, destacou os acórdãos proferidos no âmbito das Consultas n.º 837.626 e 838.537, colacionando o seguinte prejulgamento de teses, com caráter normativo:

Impossibilidade da doação, ao Poder Executivo, de recursos provenientes de tarifas pertencentes a autarquia municipal incumbida da prestação de serviços públicos de fornecimento de água e esgoto, uma vez que esses recursos não podem ser utilizados para outras finalidades que não sejam as vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento das políticas estabelecidas para o próprio setor.

À peça n. 7 do SGAP, determinei a remessa dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios. Na oportunidade, a Unidade concluiu que “os serviços de manutenção das redes pluviais urbanas, mesmo encampado pelo SAAE, não podem ser mantidos com os recursos provenientes da arrecadação de tarifa de água/esgoto” (peça n. 9 do SGAP).

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1-Admissibilidade**

Com base no art. 210-B, *caput*, do Regimento Interno, passo ao exercício do juízo monocrático de admissibilidade da presente Consulta.

<b>Pressupostos de Admissibilidade</b>	<b>Dispositivo regimental</b> (art. 210-B, § 1º, do RITCEMG)	<b>Análise</b>
1. Consulente: autoridade legítima	<i>Inciso I</i> – estar subscrita por autoridade definida no art. 210 deste Regimento;	<b>Atendido</b>
2. Competência do TCEMG	<i>Inciso II</i> – referir-se a matéria de competência do Tribunal;	<b>Atendido</b>
3. Formulação em tese	<i>Inciso III</i> – versar sobre matéria em tese e, não, sobre caso concreto;	<b>Atendido</b>
4. Precisão	<i>Inciso IV</i> – conter indicação precisa da dúvida ou da controvérsia suscitada;	<b>Atendido</b>
5. Ineditismo	<i>Inciso V</i> – referir-se a questionamento não respondido em consultas anteriores, salvo quando o Conselheiro entender pela necessidade de propor a revogação ou reforma da tese vigente.	<b>Atendido</b>

Atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 210-B, *caput*, do Regimento Interno, conheço da presente consulta, com o intuito de respondê-la em tese.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Admito.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também admito a consulta.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também admito a consulta.

FICA APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

## II.2 – MÉRITO

Anteriormente à análise do questionamento formulado pelo Consulente, cabe destacar que, por vezes, a drenagem e manejo das águas pluviais é realizada por infraestrutura e pessoal próprio do ente federado. Assim, compete à prefeitura municipal a implantação e gestão desses serviços, sendo transferida a competência pela gestão da água e esgoto a determinada autarquia municipal, conhecidas, usualmente, pela sigla SAAE – Serviços Autônomo de Água e Esgoto.

Em atenção a esse arranjo, esta Corte de Contas asseverou, no âmbito da Consulta n.º 838.537, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio, que:

Concluo, diante desse quadro, que os valores arrecadados com tarifas pelo fornecimento dos serviços de água e esgoto estão sob um regime diferenciado no ordenamento jurídico pátrio, de modo a se atenderem os desideratos da política nacional de recursos hídricos e de saneamento básico, de competência da União, art. 21, XIX e XX da Constituição Cidadã. Desse modo, entendo que a legislação municipal não pode conter dispositivos que infrinjam as bases da política nacional fixada para o setor, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Noutros termos, como a política nacional sobre o tema define que os recursos auferidos com a cobrança pela utilização de recursos hídricos e pelos serviços de saneamento básico devem financiar a manutenção e o desenvolvimento de políticas para esse campo essencial à população, não podem eles ser utilizados para outras finalidades.

Mais adiante, mesmo que se admita, em termos hipotéticos, a existência de autarquia municipal ou concessionária que preste serviços de água e esgoto de forma absolutamente perfeita, de modo a que não se demandem novos investimentos, entendo que eventuais excedentes financeiros devam ser levados em consideração para a promoção de redução das tarifas, em atendimento ao princípio da modicidade tarifária, pelo que não poderiam, do mesmo modo, ser utilizados para outras finalidades.<sup>1</sup>

Adicionalmente, como destacado pela Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência em seu relatório, a Consulta n.º 837.626, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, assentou que:

Conforme bem explicitado na citada Consulta n.º 838537, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto devem aplicar seus recursos arrecadados por meio da cobrança de tarifas no financiamento, na manutenção e no desenvolvimento de políticas para o setor, considerado essencial à população, em conformidade com o estabelecido nas diretrizes nacionais para o saneamento básico. No caso de ocorrer saldo financeiro devem ser planejados investimentos para o setor ou realizada a redução das tarifas cobradas, como bem salienta o Auditor Gilberto Diniz no trecho do seu parecer, acostado às fls. 06 a 10, dos autos desta consulta, que abaixo transcrevo:

Partindo do pressuposto de que os recursos por transferir tenham sido obtidos como contraprestação pelos serviços de saneamento básico, penso que, **em geral, a**

<sup>1</sup> CONSULTA n. 838537. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 01/12/2010. Disponibilizada no DOC do dia [...].

**transferência de que se cogita não é admissível**, por implicar ofensa aos princípios regentes da prestação de serviços públicos.

Ora, se, no presente, se está transferindo parcela do montante dos valores despendidos pelos usuários com os serviços de saneamento básico, uma de duas: ou, no futuro, haverá **prejuízo para os serviços** (em detrimento da **generalidade**, da **continuidade** e da **eficiência**) ou, no passado, terá havido cobrança excessiva (logo, incompatível com a **modicidade**). (grifo nosso)

Assim, quanto ao primeiro ponto da consulta, respondo que não é possível a transferência, seja no final do exercício, seja no curso deste, ao Executivo Municipal de recursos da Autarquia Municipal, decorrentes da cobrança de tarifas, posto que, conforme já explicitado, não há qualquer vinculação administrativa ou financeira da autarquia com Administração Pública municipal, além do que os recursos financeiros de autarquia não podem suprir despesas que não são afetas ao seu fim.<sup>2</sup> (grifos conforme o original)

No entanto, o Consultante indaga sobre a hipótese em que a autarquia municipal de serviços de saneamento básico encampa, além da gestão da água e esgoto, a drenagem e manejo das águas pluviais. Assim, poder-se-ia utilizar os recursos excedentes da arrecadação da tarifa da água e esgoto nas instalações de águas pluviais, uma vez que a gestão dessas está inserida na atividade fim da autarquia?

Antes de adentrar ao tema consultado, a legislação de regência sofreu forte impacto com a entrada em vigor do novo Marco Legal do Saneamento Básico, Lei nº 14.026, de 15/07/2020.

Sobre a presente controvérsia, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios traçou pertinente análise sobre as normas contidas na Lei n.º 11.445/2007, responsável por disciplinar as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Nesse sentido, nos termos do art. 3º, I, e alíneas, da Lei, o saneamento básico consiste no conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Conforme art. 3º-A e seguintes da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, incluído pela Lei n.º 14.026, de 15/07/2020 – Marco Legal do Saneamento Básico – integram tais serviços as seguintes atividades:

Art. 3º-A. Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluídos eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a essa finalidade, as seguintes atividades:

- I - reservação de água bruta;
- II - captação de água bruta;
- III - adução de água bruta;
- IV - tratamento de água bruta;
- V - adução de água tratada; e
- VI - reservação de água tratada.

Art. 3º-B. Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

- I - coleta, incluída ligação predial, dos esgotos sanitários;
- II - transporte dos esgotos sanitários;
- III - tratamento dos esgotos sanitários; e

<sup>2</sup> CONSULTA n. 837626. Rel. CONS. MAURI TORRES. Sessão do dia 23/05/2012. Disponibilizada no DOC do dia 15/06/2012.

IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais de forma ambientalmente adequada, incluídas fossas sépticas.

[...].

Art. 3º-D. Consideram-se serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas aqueles constituídos por 1 (uma) ou mais das seguintes atividades:

I - drenagem urbana;

II - transporte de águas pluviais urbanas;

III - detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; e

IV - tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

Note-se que as supracitadas atividades não possuem elementos em comum, salvo aquelas relacionadas às ligações prediais de água e esgoto, em que a instituição prestadora dos serviços deverá garantir, além da distribuição/coleta, as instalações prediais necessárias para tal. Dessa forma, torna-se plausível o agrupamento dessas atividades em uma mesma entidade para melhor gestão dos recursos, com consequente cobrança de tarifas conjuntas dos usuários, remunerando ambos os serviços.

Tal arranjo é reforçado pelos termos do art. 29 da Lei n. 11.445/2007, cuja redação foi dada pela Lei n.º 14.026/2020, *in verbis*:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

I - **de abastecimento de água e esgotamento sanitário**, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III - **de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas**, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. (grifos nossos)

Como asseverado pela 1ª CFM em sua análise, a norma buscou centralizar a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em apenas um ente, permitindo a remuneração conjunta dessas atividades mediante a cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos, estabelecidas de forma única ou conjuntamente para ambos os serviços. Veda-se, também, a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário na gestão da água e esgoto.

Concluiu a Unidade Técnica pela impossibilidade de manutenção das redes pluviais com os recursos provenientes da arrecadação da tarifa de água e esgoto, mesmo quando aqueles estiverem encampados pela gestão da SAAE, devendo o excedente financeiro ser destinado à redução das tarifas cobradas dos usuários, em atenção ao princípio da modicidade tarifária. Ressalto que se coaduna com o presente posicionamento os prejulgamentos de teses formulados no âmbito das Consultas de n. 838.537 e 837.626.

Importante acrescentar que o saneamento básico, como serviço público por excelência, está adstrito à observância do princípio da modicidade tarifária<sup>3</sup>, devendo por isso serem aproveitadas as eventuais sobras de recursos financeiros na melhoria do serviço e na adequação de seus custos para os administrados atingidos (art. 175, III e IV, CR/88).

Antes de finalizar, faz-se necessário trazer ao lume esclarecimento acerca da natureza jurídica da tarifa, porque segundo entendimento atual dos Tribunais Superiores, e por economia apresenta-se apenas decisão recente do Supremo Tribunal Federal, a tarifa de água e esgoto não possui natureza de tributo, sendo considerada tarifa ou preço público. Eis a ementa do julgado:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.280, DE 07 DE MAIO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MOGI GUAÇU, QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO § 3º DO ART. 41 DA LEI MUNICIPAL 2.083/1987, VEDANDO A COBRANÇA DE QUALQUER VALOR, TAXA OU TARIFA A TÍTULO DE RELIGAÇÃO OU RESTABELECIMENTO DE SERVIÇO DE ESGOTO. COBRANÇA PELOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. NATUREZA JURÍDICA DE TARIFA OU PREÇO PÚBLICO. CONTRAPRESTAÇÃO DE CARÁTER NÃO TRIBUTÁRIO. PRECEDENTES. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE PREVÊ A ISENÇÃO DE TARIFA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OCORRÊNCIA. DECISÃO AGRAVADA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. Na origem, o Prefeito do Município de Mogi Guaçu/SP ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei 5.280, de 7 de maio de 2019, que alterou a redação do § 3º do artigo 41 da Lei 2.083/1987, para isentar a cobrança de taxa, ou tarifa, pela religação ou restabelecimento de serviço de esgoto. 2. **Esta SUPREMA CORTE tem entendimento consolidado no sentido de que a cobrança pela prestação de serviços de água e esgoto tem natureza de tarifa/preço público, de forma que não se aplica o regime jurídico tributário das taxas de serviço público.** Precedentes. 3. Pertence ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre serviços públicos, no que se inclui a revisão das tarifas de água e esgoto. Precedentes. 4. Agravo interno a que se nega provimento.<sup>4</sup> (grifei)

Nesse sentido, conclui-se que a tarifa terá sua destinação relacionada à causa de sua cobrança, diferentemente do que ocorreria com a receita de impostos, por exemplo. Acrescente-se que os serviços de água e esgoto estão inseridos na disciplina jurídica dos serviços públicos, devendo observar os princípios aplicáveis à matéria, o que exige que sua execução busque o melhor atendimento aos usuários, em sua universalidade, de forma contínua, com o emprego de tecnologias atualizadas e mediante o pagamento de tarifas modicas.

Em atenção às supracitadas considerações, compreendo que o produto da arrecadação da tarifa de água e esgoto consiste em uma receita vinculada à atividade que se pretende custear, ou seja, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário das edificações urbanas. Como bem explica André Castro Carvalho, em sua dissertação de mestrado defendida na USP “Vinculação de Receitas Públicas e Princípio da Não Afetação? Usos e Mitigações”<sup>5</sup>, a vinculação de receitas pode servir a diversos propósitos, sendo, em geral, adotada a denominada vinculação *stricto sensu*.

Em tal hipótese, a receita arrecadada está afetada a uma despesa, por razões político-sociais ou por simples conveniência administrativa de se mensurar o montante a custear determinada

<sup>3</sup> Art. 11-A, §3º, da Lei 11.445/2007:

§ 3º Para a observância do princípio da modicidade tarifária aos usuários e aos consumidores, na forma da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, ficam vedadas subconcessões ou subdelegações que impliquem sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)

<sup>4</sup> STF, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes. ARE 1283445 AgR, DJ 17-02-2021.

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/publico/Carvalho\\_Andre\\_Castro\\_dissertacao\\_completa.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-24022011-091027/publico/Carvalho_Andre_Castro_dissertacao_completa.pdf). Acesso em: 27/08/2021.

despesa. Acrescenta que essa última definição foi introduzida pelo autor James Buchanan, o qual definiu a afetação como o ato que designa receita específica para o financiamento de serviços públicos específicos. Verifico, nesses termos, que tal definição se amolda à hipótese ora tratada, uma vez que a mencionada tarifa busca remunerar, estritamente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário utilizados pela população.

Não obstante, é justamente na indispensável observância ao equilíbrio da equação entre a despesa financeira realizada pela entidade prestadora dos serviços e o valor pago pelos usuários a título de tarifa que se encontra a justificativa à impossibilidade de transferência da receita proveniente da arrecadação da tarifa de água e esgoto ao custeio de demais atividades. Em atenção ao princípio da modicidade tarifária, como bem apontado na manifestação da Unidade Técnica no âmbito da Consulta n.º 837.626, já citada acima:

Ora, se, no presente, se está transferindo parcela do montante dos valores despendidos pelos usuários com os serviços de saneamento básico, uma de duas: **ou, no futuro, haverá prejuízo para os serviços** (em detrimento da generalidade, da continuidade e da eficiência) **ou, no passado, terá havido cobrança excessiva** (logo, incompatível com a modicidade). (grifei)

Portanto, uma vez que a tarifa de água e esgoto remunera, exclusivamente, a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela autarquia municipal responsável, não é juridicamente possível dar destinação distinta à receita arrecada que não à manutenção das próprias atividades ou redução das tarifas cobradas dos usuários, em atenção ao princípio da modicidade tarifária.

### III – CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, concluo que a destinação dos recursos provenientes da arrecadação tarifária sobre os serviços de água e esgoto estão vinculados à utilização em seu objeto de origem, não sendo possível sua transferência ao executivo municipal ou utilização para subsidiar investimentos em outros serviços, como a instalação e manutenção das redes pluviais urbanas.

É o parecer.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

**RETORNO DE VISTA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 24/11/2021**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Paulo César Vaz, prefeito do Município de Piumhi, por meio da qual formula o seguinte questionamento:

De acordo com a Lei 11445/2007, uma vez encampado pelo SAAE os serviços de manutenção das redes pluviais urbanas, poderiam estas serem mantidas com os recursos provenientes da arrecadação de tarifa de água/esgoto?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 29/09/21, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, apresentou seu voto, no qual, preliminarmente, admitiu a consulta, sendo acompanhado pelos demais membros do Conselho. Passando ao mérito, propôs respondê-la nos seguintes termos:

Diante dos fundamentos expostos, concluo que a destinação dos recursos provenientes da arrecadação tarifária sobre os serviços de água e esgoto estão vinculados à utilização em seu objeto de origem, não sendo possível sua transferência ao executivo municipal ou utilização para subsidiar investimentos em outros serviços, como a instalação e manutenção das redes pluviais urbanas.

Dada a palavra ao conselheiro Sebastião Helvecio, este acompanhou o relator. Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Conforme exposto, na sessão de 29/09/21, o relator entendeu não ser possível a utilização dos recursos provenientes da arrecadação tarifária sobre os serviços de água e esgoto para subsidiar investimentos em outros serviços, como a instalação e manutenção das redes pluviais urbanas.

De início, cumpre trazer as disposições da Lei nº 11.445/07 – que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico –, sobretudo após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.026/20:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes;

[...]

Art. 3º-D. Consideram-se serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas aqueles constituídos por I (uma) ou mais das seguintes atividades:

I - drenagem urbana;

II - transporte de águas pluviais urbanas;

III - detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias; e

IV - tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

Conforme visto, o saneamento básico compreende quatro serviços, a saber: (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; (d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Em relação ao financiamento, os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções. Dentre os quatro serviços listados, a lei dispõe que os dois primeiros poderão ser objeto de cobrança conjunta:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Tendo em vista que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem ter cobrança de forma conjunta, conclui-se, a *contrario sensu*, ser vedada a cobrança conjunta nos demais serviços, tais como o de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Trata-se, portanto, de “silêncio eloquente” por parte do legislador.

Além disso, a lei impõe determinadas diretrizes que deverão ser observadas para a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico:

Art. 29.

[...]

§ 1º **Observado o disposto nos incisos I a III** do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

**III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;**

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

**V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;**

**VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;**

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços. (grifos nossos)

Conforme visto acima, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas<sup>6</sup> deve observar a classificação estabelecida nos referidos incisos I a III. Destaca-se que a única hipótese em que se admitiu cobrança conjunta foi a do serviço de abastecimento de água com o serviço de esgotamento sanitário (inciso I).

Para cada uma das hipóteses contidas nos incisos I a III, a cobrança da referida taxa, tarifa ou outro preço público<sup>7</sup> deve respeitar a especificidade do respectivo serviço. Isso fica claro ao se constatar que a lei dispõe sobre realização de investimentos “objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço”. Além disso, a norma dispõe sobre “recuperação dos custos incorridos” e “remuneração adequada do capital”, requisitos que, para serem verificados, necessitam de aferição em cada serviço específico.

Além das diretrizes gerais estabelecidas pelo art. 29, § 1º, o art. 36 da Lei nº 11.445/07 traz ainda diretrizes específicas para a cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais:

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.

Outros dispositivos da lei reforçam a necessidade de que os valores relacionados a determinado serviços sejam devidamente apurados:

Art. 22. São objetivos da regulação:

[...]

<sup>6</sup> Apesar de a lei falar em “taxas”, o Supremo Tribunal Federal possui a seguinte jurisprudência: “A cobrança pelos serviços de água e esgoto não consubstancia tributo. Natureza jurídica de tarifa ou preço público” (ARE 995.762-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 10/12/2019).

<sup>7</sup> Destaca-se que o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas possui hipótese de financiamento adicional: tributos (nestes já incluídas as taxas).

IV - definir **tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos quanto a modicidade tarifária, por mecanismos que gerem eficiência e eficácia dos serviços e que permitam o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários.

[...]

Art. 42. **Os valores investidos** em bens reversíveis pelos prestadores **constituirão créditos perante o titular**, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º **Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos** serão **anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora**.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

§ 5º A transferência de serviços de um prestador para outro será condicionada, em qualquer hipótese, à **indenização dos investimentos** vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, facultado ao titular atribuir ao prestador que assumirá o serviço a responsabilidade por seu pagamento. (grifos nossos)

Existe, não obstante, hipótese excepcional na qual se poderia admitir que recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário fossem gastos também com o manejo de águas pluviais. É o que ocorre nas localidades em que existe o chamado “sistema unitário”:

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

XIX - sistema unitário: conjunto de condutos, instalações e equipamentos destinados a coletar, transportar, condicionar e encaminhar conjuntamente esgoto sanitário e águas pluviais.

Destaca-se que os sistemas unitários deverão ser gradualmente substituídos por sistemas com separação absoluta:

Lei nº 11.445/07:

Art. 44.

[...]

§ 3º A agência reguladora competente estabelecerá metas progressivas para a substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto, sendo obrigatório o tratamento dos esgotos coletados em períodos de estiagem, enquanto durar a transição.

Lei nº 9.984/00:

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

[...]

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

Por fim, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça, com base na tese fixada em recurso repetitivo<sup>8</sup>, proferiu entendimento a respeito da legalidade de cobrança de tarifa de esgoto mesmo quando este é encaminhado para galeria de águas pluviais:

2. À luz do disposto no art. 3º da Lei 11.445/2007 e no art. 9º do Decreto regulamentador 7.217/2010, justifica-se a cobrança da tarifa de esgoto quando a concessionária realiza a coleta, transporte e escoamento dos dejetos, ainda que não promova o respectivo tratamento sanitário antes do deságue

3. Tal cobrança não é afastada pelo fato de serem utilizadas as galerias de águas pluviais para a prestação do serviço, uma vez que a concessionária não só realiza a manutenção e desobstrução das ligações de esgoto que são conectadas no sistema público de esgotamento, como também trata o lodo nele gerado.

4. O tratamento final de efluentes é uma etapa posterior e complementar, de natureza sócio-ambiental, travada entre a concessionária e o Poder Público.

5. A legislação que rege a matéria dá suporte para a cobrança da tarifa de esgoto mesmo ausente o tratamento final dos dejetos, principalmente porque não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades. Precedentes: REsp 1.330.195/RJ, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 04.02.2013; REsp 1.313.680/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.06.2012; e REsp 431121/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 07/10/2002.

6. Diante do reconhecimento da legalidade da cobrança, não há o que se falar em devolução de valores pagos indevidamente, restando, portanto, prejudicada a questão atinente ao prazo prescricional aplicável as ações de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto.

7. Recurso especial provido, para reconhecer a legalidade da cobrança da tarifa de esgotamento sanitário. Processo submetido ao regime do artigo 543-C do CPC e da Resolução 8/STJ<sup>9</sup>.

2. Restou incontroverso que o serviço de esgotamento sanitário de coleta e transporte não obstante seja realizado através das Galerias de Águas Pluviais (GAP) exige da concessionária recorrente a prestação de serviços, dentre eles, o tratamento do lodo.

3. Colhe-se do acórdão a informação de que a rede de esgotamento sanitário do município faz uso das Galerias de Águas Pluviais, que prestam-se ao encaminhamento dos efluentes sanitários despejados pelos imóveis da região. Na sequência, serão esses coletados e transportados pelo Município do Rio de Janeiro para as Estações de Tratamento de Esgotos (ETE) onde receberão o tratamento final adequado.

4. O acórdão recorrido destoa do Recurso Especial Repetitivo nº 1.339.313/RJ, razão pela qual merece prosperar a irresignação para reformar o julgado.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Tema Repetitivo nº 565: A legislação que rege a matéria dá suporte para a cobrança da tarifa de esgoto mesmo ausente o tratamento final dos dejetos, principalmente porque não estabelece que o serviço público de esgotamento sanitário somente existirá quando todas as etapas forem efetivadas, tampouco proíbe a cobrança da tarifa pela prestação de uma só ou de algumas dessas atividades.

<sup>9</sup> Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.339.313/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 12/06/2013, DJe 21/10/2013.

<sup>10</sup> Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.785.893/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em

Dessa forma, nas localidades onde existe sistema unitário, fica permitida, enquanto não substituída por sistema separador absoluto, a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para fins de manejo de águas pluviais, haja vista que, nesse caso, a aplicação dos recursos ocorreria de forma indissociável.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, divirjo do relator e respondo aos questionamentos formulados pelo consulente nos seguintes termos:

- 1) Nas localidades em que haja sistema separador absoluto de tratamento de efluentes, fica vedada a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para manutenção de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas;
- 2) Nas localidades em que haja sistema unitário, fica permitida, enquanto não substituída por sistema separador absoluto, a utilização de recursos relativos ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para fins de manejo de águas pluviais, haja vista que, nesse caso, a aplicação dos recursos ocorreria de forma indissociável.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o voto-vista.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, acompanho o voto-vista.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o voto-vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o voto-vista.

FICA APROVADO O VOTO-VISTA. VENCIDO O CONSELHEIRO RELATOR E O CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

\* \* \* \* \*

sb/fg