

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Enio Renato Alves Junior

ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS RELATIVOS À CRIAÇÃO DA TAXA DE  
PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM  
PLUVIAL DE PORTO ALEGRE

PORTO ALEGRE  
2014

ENIO RENATO ALVES JUNIOR

**ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS RELATIVOS À CRIAÇÃO DA TAXA DE  
CONTRIBUIÇÃO PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM  
PLUVIAL DE PORTO ALEGRE**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Adão Sérgio do Nascimento Cassiano.

PORTO ALEGRE  
2014

ENIO RENATO ALVES JUNIOR

**ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS RELATIVOS À CRIAÇÃO DA TAXA  
PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM  
PLUVIAL DE PORTO ALEGRE**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovado em 18 dezembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Doutor Adão Sérgio do Nascimento Cassiano  
Orientador

---

Professor Doutor Igor Danilevicz

---

Professor Doutor Andrei Pitten Velloso

PORTO ALEGRE  
2014

## DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar, gostaria de dedicar este Trabalho ao Pai, ao Filho, e ao Espírito Santo de Deus, meus grandes amigos, minha inspiração para vencer, minha maior riqueza, pois a presença Deles em minha vida a cada dia me traz uma nova alegria e a certeza de grandes conquistas. Gostaria também de dedicar este trabalho a Minha mãe Jandira, sempre incansável na arte de amar e cuidar da nossa família, e a meu Pai Ênio Renato, homem de virtudes e que sempre acreditou nas minhas conquistas. Dedico, também, à minha linda esposa Karol e ao nosso Pequeno Gabriel, que muitas madrugadas ficava sem sua historinha e se dirigia a mim para que eu lhe contasse algo que estava lendo, “muitas vezes direito tributário, direito do trabalho, direito civil [...]”.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, pela parceria, amizade e dedicação a qual conduziu sua orientação, sem contar das informações acrescentadas e oriundas de um notório saber ao qual me transmitiu com maestria e respeito em valores incalculáveis.

Gostaria de agradecer aos meus colegas da Turma do Direito Noturno, por terem me acolhido, pelos materiais compartilhados, pelas horas de confraternização.

Agradeço também aos servidores lotados na Faculdade de Direito, principalmente as Servidoras Eliane e Ana, assim como aos professores, pelas muitas amizades adquiridas, pelos ensinamentos e pelos muitos momentos de alegria ao qual tivemos a oportunidade de passarmos juntos nestes últimos anos.

## RESUMO

Este estudo tem por finalidade estudar os aspectos jurídicos para criação da taxa de contribuição pluvial na cidade de Porto Alegre. A cidade de Porto Alegre tem sua posição geográfica aliada às enchentes e alagamentos e por esse motivo a capital gaúcha tem em sua estrutura o Departamento de Esgoto Pluvial (DEP). O DEP é responsável pelos projetos de drenagem da capital e pela manutenção do sistema de proteção contra as cheias, sendo tais projetos compostos pelas casas de bombeamento e pelos equipamentos de drenagem já existentes na capital. Porto Alegre é atualmente a única capital do país que possui em sua estrutura a existência de um órgão específico para planejar e manter a estrutura de escoamento das águas pluviais. O sistema de drenagem tem seu período útil de utilização, e após este período, o sistema tem problemas de obstrução das redes de drenagem existentes. Devido ao acúmulo de lixos oriundos da zona urbana, os arroios e valos estão constantemente assoreados, as lajes e tampas dos equipamentos de drenagem frequentemente encontram-se quebrados, as bombas do sistema de bombeamento contra cheias sofrem avarias, e atualmente estes gastos são suportados pelo Poder Público. O DEP, sendo um departamento essencial ao bom funcionamento da cidade, muitas vezes, tem sido esquecido pelos investimentos do administrador público, que sabiamente investe em áreas como saúde, educação, e não dispõe dos valores necessários para manter o sistema de drenagem existente em condições de evitar os constantes alagamentos ocorrentes na cidade de Porto Alegre. Este trabalho faz uma análise dos aspectos jurídicos fundamentais a serem cumpridos diante da possibilidade da criação de uma taxa para manutenção do sistema de drenagem pluvial, em razão desta escassez de recursos dos cofres públicos. Esta pesquisa faz uma abordagem quanto aos requisitos elencados pela Constituição Federal, pelo Código Tributário Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Direito tributário. Taxas. Manutenção. Drenagem. Projeto de Lei.

## **ABSTRACT**

This study aims to study the legal aspects of setting up the tax of pluvial contribution in the city of Porto Alegre. This city has its geographical position combined with the floods and flooding, for this reason, the state capital has in its structure the Pluvial Sewage Department (DEP). The DEP is responsible for the capital drainage projects and the maintenance of the protection system against floods, also, such projects comprised of pumping houses and the drainage equipment, which already exist in the capital. Porto Alegre is currently the only Brazilian capital which has in its structure the existence of a specific agency to plan and maintain the structure of the rainwater flow. The drainage system has its useful period of use, and after this period, the system has problems in the obstruction of the drainage net. Because of to the accumulation of garbage coming from urban area, the streams and ditches are constantly silted. Moreover, slabs and drainage equipment covers are often broken; the pumps of the pumping system which are used against floods suffer breakdowns. Currently, these expenses are supported by the Government. The DEP is an essential department for the proper functioning of the city. Often, it has been forgotten by the public administrator's investments, which invests wisely in areas such as health, education, and does not have the values needed to maintain the drainage system in conditions to avoid the constant flooding occurring in Porto Alegre. In addition, this work analyzes the fundamental legal aspects to be fulfilled with the possibility of establishing a tax for maintenance of the rainwater drainage system, because of this lack of resources from public coffers. This research is an approach about how the requirements are listed by the Federal Constitution, the National Tax Code and the Supreme Court.

**Keywords:** Tax Law. Taxes. Maintenance. Drainage system. Bill of Rights.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 O PROBLEMA DO SISTEMA DE DRENAGEM E OS RECURSOS PARA SUA MANUTENÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>3 ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DA TAXA PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL DA CIDADE DE PORTO ALEGRE.....</b>	<b>16</b>
<b>4 NOÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS SOBRE SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL.....</b>	<b>17</b>
<b>5 NOÇÕES DE FINANÇAS PÚBLICAS E TRIBUTOS.....</b>	<b>20</b>
5.1 NOÇÕES SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS.....	20
<b>6 NOÇÕES SOBRE TRIBUTOS.....</b>	<b>22</b>
6.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS AOS TRIBUTOS.....	23
6.2 NOÇÕES SOBRE TAXAS.....	29
6.2.1 As principais características das taxas.....	32
<b>7 CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES SOBRE A TAXA PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL.....</b>	<b>36</b>
<b>8 A BASE DE CÁLCULO PARA COBRANÇA DA TMSDP.....</b>	<b>45</b>
<b>9 CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Em geral, a drenagem urbana no Brasil é financiada basicamente pelo tesouro dos municípios, sem qualquer relação com o consumo individual. Isto ocorre pelas particularidades dos serviços de drenagem, que tornam mais complexa a individualização do débito. Atualmente, no município de Santo André/SP, existe uma taxa de drenagem incidente sobre os custos de operação e manutenção do sistema de drenagem urbana.

Nos serviços com características de bem público, como a drenagem urbana, a situação é diferente. Apesar de cada indivíduo perceber os valores de maneira diferente, portanto, avaliar os bens de maneira diferente, suas utilidades estão inexoravelmente ligadas, uma vez que todos são obrigados a dispor do mesmo nível de bem. Neste caso, os mecanismos de mercado dificilmente funcionam na definição de sua provisão eficiente.

A utilização de uma taxa de drenagem é uma forma de sinalizar para o usuário, a existência de valor nos serviços de drenagem. Existem custos na provisão da drenagem urbana, custos que variam principalmente em função da parcela de solo impermeabilizada, da localização geográfica da cidade, do tipo de clima e também da topografia da região. Nas últimas décadas, os municípios brasileiros apresentaram um processo acelerado e não planejado de urbanização. O desenvolvimento deste processo produziu grandes alterações no ambiente urbano, que se projetaram em impactos significativos sobre a água. Os impactos, especialmente as inundações e a contaminação dos mananciais superficiais e subterrâneos com os efluentes urbanos, promovem a queda da qualidade de vida da população e também os problemas habitacionais causados pelas populações ribeirinhas.

A urbanização das cidades brasileiras tem se caracterizado pela remoção da cobertura vegetal original, o aumento da impermeabilização, a canalização e a ocupação das planícies ribeirinhas, que, de forma geral, tende a agravar as cheias naturais. Torna-se evidente, portanto, a necessidade de alterar o paradigma de controle da drenagem de águas pluviais para alternativas que estejam mais próximas da sustentabilidade. Nos debates acerca do setor de saneamento, alguns temas são centrais: a propriedade dos prestadores, onde a possibilidade de privatização é presente; a escala mais adequada para implementação dos serviços, com destaque para as potencialidades da gestão local; e, com o elevado déficit do setor público, novas formas de financiamento do setor. Rediscutem-se os mecanismos de poupança compulsória para remuneração dos serviços, a magnitude e metodologia tarifária, parcerias público-privado, empréstimos via bancos de desenvolvimento e agências internacionais, criação de taxas etc. No setor de drenagem urbana, ao lado e no interior do debate sobre novas

tecnologias, de menor custo ou minimizadoras de impactos ambientais, discutem-se formas alternativas de custeio dos serviços. O financiamento por meio do tesouro municipal, principalmente, através do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) esbarra na crescente restrição orçamentária do setor público, onde a drenagem urbana pode não ser percebida como prioridade política.

A posição geográfica de Porto Alegre é uma aliada às enchentes e alagamentos. A cidade ocupa 496.684 hectares, cuja topografia é extremamente complexa. Ela é formada por morros e áreas planas e baixas, com 27 arroios e seus braços, cercada pelo rio Gravataí, Lago Guaíba e, ao sul, pela Lagoa dos Patos. As regiões baixas possuem aproximadamente 35% de sua área urbanizada abaixo da cota 3 (três metros acima do nível do mar), ou seja, praticamente no mesmo nível médio das águas dos rios.<sup>1</sup>

O crescimento urbano e a consequente impermeabilização do solo é outro problema frequente nas grandes metrópoles. O desenvolvimento desordenado da cidade causou e ainda vem causando o desmatamento intensivo e os inevitáveis problemas de drenagem. A vegetação que cobria a maior parte dos morros e margens de arroios em Porto Alegre foi sendo eliminada.

A bacia hidrográfica do Guaíba é o escoadouro das águas de uma região que abrange 30% de toda área geográfica do Estado. Num estreito de apenas 900 metros, entre a Usina do Gasômetro e a Ilha da Pintada, ali se encontram os rios Jacuí, Gravataí, Sinos e Caí. Por coincidência, o ponto de maior represamento das águas coincide com a maior densificação urbana, o próprio centro da Capital. O conjunto destes fatores ajuda a explicar as grandes cheias que fazem parte da história do Lago Guaíba e de Porto Alegre.

Mediante esta peculiaridade quanto aos aspectos de drenagem urbana, Porto Alegre é a única capital brasileira a contar com um órgão específico para implantação, conservação e desenvolvimento de tecnologias de drenagem urbana. Responsável por fazer escoar as águas da chuva, a fim de evitar alagamentos, o Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) foi concebido em 1970. Criado oficialmente em 17 de julho de 1973 para planejar, construir e conservar as redes de drenagem urbana, o DEP somente veio a controlar totalmente o sistema de proteção contra as cheias em 1990. Nesse ano, o governo federal extinguiu o Departamento

---

<sup>1</sup> DEP/PMPA. **Caderno de Encargos**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 2004 p. 3.

Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), responsável pelo combate às inundações causadas pelo avanço das águas do Guaíba até aquele momento.

Desde então, o DEP passou a controlar, além da rede de esgoto pluvial, a situação dos arroios, dos diques de proteção contra as cheias (como o Muro da Mauá) e das casas de bombas, que desenvolvem funções típicas de drenagem urbana. Hoje, o Órgão administra mais de três mil quilômetros de rede, aproximadamente 75 mil pontos de captação, 70 quilômetros de canais e condutos forçados, dezenas de arroios e córregos, 68 quilômetros de diques de proteção, 21 casas de bombas e 2.647 metros de cortina de proteção (com 14 comportas totalmente novas e com acionamento hidráulico) contra inundações na Avenida Mauá (Muro). Para manter os serviços de manutenção do sistema de drenagem urbana do município o DEP gastou no ano de 2013 o valor de R\$ 39.566.167,87 (trinta e nove milhões e quinhentos e sessenta e seis mil e cento e sessenta e sete reais e oitenta e sete centavo), correspondente a 0,829% da receita anual do município<sup>2</sup>. Essas despesas anuais utilizadas nos serviços de manutenção do sistema pluvial atualmente existente, hoje são originárias da administração centralizada. Visando trazer essa economia aos cofres públicos, com a aplicação desses valores em outros setores como a saúde e a educação, chegamos ao ponto chave deste trabalho: fazer um estudo sobre a necessidade ou não da criação da taxa de manutenção do sistema de drenagem pluvial e analisar os aspectos jurídicos para criação de uma taxa de contribuição pelo uso do sistema de drenagem fornecido pelo município de Porto Alegre.

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p\\_secao=161](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smf/default.php?p_secao=161)>. Acesso em: 05 set. 2014.

## **2 O PROBLEMA DO SISTEMA DE DRENAGEM E OS RECURSOS PARA SUA MANUTENÇÃO**

O objetivo deste trabalho é realizar, inicialmente, uma avaliação técnica jurídica sobre a necessidade ou não de criação da taxa de manutenção do sistema de drenagem pluvial no município de Porto Alegre. Como já dito anteriormente, o município tem uma topografia propícia a enfrentar alagamentos, e por este motivo, no ano de 1973, foi criado o Departamento de Esgoto Pluvial (DEP). O DEP é um órgão da administração municipal que não possui personalidade jurídica, e está subordinado à Administração Centralizada, portanto não possui recursos próprios, sendo mantido pelo erário municipal. O DEP além de realizar a coordenação, fiscalização e aprovação de obras de drenagem de Porto Alegre, tem a atribuição de realizar a manutenção do sistema de drenagem atualmente existente, gastando anualmente o valor em torno de R\$ 39,5 milhões de reais<sup>3</sup>. Este valor gasto pelo DEP na manutenção do sistema de drenagem pluvial é dividido nos seguintes serviços: contratação de servidores para manutenção do sistema de drenagem, terceirização de mão de obra para os serviços de manutenção, contratação de obras emergenciais, contratação de máquinas e equipamentos, manutenção de máquinas e equipamentos próprios do município e manutenção das sedes onde estão localizados os setores de conservação e a sede do DEP. Este valor gasto pelo município de Porto Alegre é inferior ao necessário para atendimento das 37 mil demandas de serviços<sup>4</sup> que anualmente chegam ao Departamento para serem atendidas, sendo atualmente a capacidade de atendimento do DEP de cerca 22 mil demandas por ano. Nota-se que o valor gasto pelo município, além de ser um valor considerável que poderia ser aplicado em outros setores como saúde e educação, ainda assim, não consegue garantir um bom atendimento às demandas de manutenção solicitadas pela população da capital. Em razão desse contexto, é necessário o aumento nos investimentos na área de manutenção do sistema de drenagem municipal, visando entregar à população uma melhor qualidade na prestação do serviço de manutenção do sistema de drenagem pluvial. Para que seja possível um aumento nos investimentos na área de manutenção dos equipamentos de drenagem existentes, o erário municipal deve os valores destinados ao DEP anualmente, cabendo então, fazer as seguintes perguntas: (a) Esses recursos virão da retirada de valores de investimentos de outros órgãos municipais? (b) Esses recursos podem vir do aumento das alíquotas dos tributos já instituídos

---

<sup>3</sup> Fonte: **Setor financeiro do Departamento de Esgotos Pluviais**. Acesso em: 11 jun. 2014

<sup>4</sup> Fonte: **Sistema Fala Porto Alegre**. Acesso em: 11 jun. 2014.

pelo município? (c) Esses recursos podem vir de convênios com a União Federal? (d) Esses recursos poderão vir da criação de uma taxa de contribuição para manutenção do sistema pluvial?

Em resposta a pergunta (a), ainda que o gestor público tenha certo grau de discricionariedade em escolher os setores onde irá aplicar os recursos públicos, os municípios arrecadam 4,58% da carga tributária, enquanto que o Estado dispõe de 25,59% e por fim a União arrecada 69,83%.

O inegável é que segundo Meirelles<sup>5</sup>

na atualidade o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.

A autonomia financeira reside em dispositivo constitucional e se efetiva no momento em que o município institui e arrecada os seus próprios tributos, bem como a sua devida aplicação, sem interferência das demais esferas de governo, conforme pode ser encontrado no art. 30, inciso III da CF/88.<sup>6</sup> Nota-se que apesar do município ficar com a menor carga tributária arrecadada, é de obrigação constitucional que forneça aos munícipes, atendimento nas áreas de saúde, educação infantil e fundamental, saneamento básico, regulamentação urbanística, limpeza urbana e demais serviços públicos locais. Devido aos recursos dos municípios serem escassos, e a existência de uma grande quantidade de serviços cada vez mais crescentes, demandados pela população, ficariam prejudicados os demais setores dos serviços públicos, se destes lhes tirassem verbas em prol de direcioná-las para a manutenção do sistema de drenagem pluvial, motivo maior pelo qual o poder público municipal não realiza um maior investimento no serviço de manutenção nos equipamentos de drenagem urbana da cidade.

Quanto à resposta ao questionamento do item (b), o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, correspondente a 36,3%<sup>7</sup> do Produto Interno Bruto, por esse motivo, quando o administrador público decide aumentar a carga tributária, enfrenta uma

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. (atual. Eurico Azevedo et al.) São Paulo: Malheiros, 2009, p. 35.

<sup>6</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/01/carga-tributaria-brasileira-e-2-maior-da-america-latina-mostra-ocde.html>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

grande resistência da população, pois não existe uma proporção real entre o aumento dos tributos e a melhora dos serviços públicos prestados pelo Estado. No âmbito de competência tributária do município, não seria diferente, pois certo é de que se o administrador municipal apresentar à Câmara de Vereadores, projeto de lei majorando tributos, haverá uma grande rejeição da população e inclusive de boa parte dos vereadores. Essa rejeição na majoração dos tributos é marcada pela alta carga tributária municipal e pela falta de proporcionalidade entre a majoração do tributo e a melhora dos serviços públicos oferecidos pelo município. Mediante os argumentos acima expostos, dá-se ao entendimento que não seria a majoração dos tributos existentes que gerariam os recursos necessários para o financiamento na melhoria dos serviços de manutenção do sistema de drenagem pluvial da capital.

Respondendo ao item (c), para atender às demandas de suas populações por serviços públicos, os municípios contam, além das receitas resultantes da arrecadação dos tributos de sua competência (como ISS, ITBI, IPTU e taxas) e das receitas originárias de seu patrimônio (lucros de suas empresas ou aluguéis de imóveis de sua propriedade e outros), com as transferências de recursos estaduais e federais. As transferências de recursos federais aos municípios podem ser classificadas nas seguintes modalidades<sup>8</sup>: constitucionais, do Sistema único de saúde (SUS), direta ao cidadão e as voluntárias;

- **As transferências constitucionais** são aquelas já determinadas pela CF/88, em que a União transfere recursos aos estados e municípios por determinação da Constituição. São exemplos desses tipos de transferência: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – CF art. 159; Fundo de Participação dos Estados (FPE) – CF art. 159 e a Transferências para Municípios – Imposto Territorial Rural (ITR) – CF art. 158. Ainda dentro do assunto das transferências constitucionais temos as transferências dos Estados aos municípios, como 50% do valor arrecadado com o imposto do estado sobre propriedade de veículos automotores licenciados em seu território (IPVA), e de 25% sobre o valor arrecadado pelo estado referente ao imposto sobre circulação de mercadorias e sobre a prestação de transporte intermunicipal e de comunicação (ICMS)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> CGU, Controladoria Geral da União. **Manual de Gestão de Recursos Federais**. Disponível em: <[Http://www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf)> Acesso em: 22 jun. 2014.

<sup>9</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

- **Transferências destinadas ao SUS** são todas as ações e serviços de saúde estatais, das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados.

Portanto, mediante análise do quadro atual de repasses de recursos pode ser verificado que atualmente não existe nenhum programa ou convênio possível para que o município de Porto Alegre pudesse participar visando arrecadar recursos para melhoria nos serviços de manutenção do sistema de drenagem pluvial.

Em resposta ao item (d), será verificado se a criação da taxa de contribuição para manutenção do sistema pluvial do município seria ou não necessária para realização de melhorias na manutenção do sistema de drenagem pluvial existente em Porto Alegre.

---

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

### **3 ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DA TAXA PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL DA CIDADE DE PORTO ALEGRE**

Este trabalho tem o objetivo de analisar sobre a necessidade ou não da criação da taxa de contribuição para manutenção do sistema de drenagem do município de Porto Alegre e apresentar um estudo sobre os aspectos jurídicos fundamentais para criação da taxa de contribuição para manutenção do sistema de drenagem pluvial. A situação caótica na prestação dos serviços de manutenção dos equipamentos de drenagem da capital nos leva a realidade de que é necessário o aumento dos recursos destinados à prestação desses serviços. A criação de uma taxa de contribuição para manutenção do sistema de drenagem de Porto Alegre desaponta como uma alternativa a ser juridicamente analisada. Para a realização do trabalho será utilizado o método de abordagem dedutiva, pois partiremos de uma hipótese geral para o desenvolvimento de uma hipótese específica.

As técnicas que serão utilizadas nesta pesquisa são: revisão bibliográfica, coleta de jurisprudência, coleta da legislação pertinente ao assunto, coleta de informações junto ao DEP, coleta de informações sobre o sistema de drenagem de Porto Alegre e dos serviços de manutenção, coleta de informações sobre os modelos urbanos de contribuição pluvial, coleta de informações sobre métodos de cobranças de taxas, análise de argumentos jurisprudenciais e em anexo, elaboração de um projeto de lei de criação da taxa de contribuição para manutenção do sistema de drenagem pluvial.



#### 4 NOÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS SOBRE SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL

Neste capítulo, apresentaremos um breve relato de como funciona o sistema de drenagem da capital. As águas pluviais chegam ao Lago Guaíba, provenientes inicialmente, dos seguintes locais:

- Vias, estradas, essas águas são captadas desses locais e escoadas através de tubulações, galerias, arroios ou outros córregos como sangas.
- Terrenos urbanos, construções horizontais (casas, pavilhões), construções verticais (edifícios), cada uma destas construções contribui com uma determinada quantidade de água pluvial da seguinte forma: há construções que captam as águas pluviais e jogam diretamente nos arroios, Lago Guaíba, ou outros equipamentos urbanos de drenagem. Cada imóvel realiza a captações das águas pluviais internas e após faz o lançamento destas em algum equipamento público de drenagem oferecido pelo município.

Para fins de esclarecimento, cada parte do referido sistema pode ser definido da seguinte forma:

a) **Sistema de drenagem municipal** é o conjunto de equipamentos de drenagem urbana utilizados para o esgotamento das águas pluviais. Os equipamentos urbanos de drenagem pluvial são os compartimentos utilizados pelas águas pluviais para escoarem em direção ao ponto de descarga final a jusante, por exemplo, citamos as bocas-de-lobo, poços-de-visita, caixas de inspeção, galerias de escoamento pluvial, tubulações pluviais, arroios, valas de drenagem, etc.;

b) **Departamento de Esgoto Pluvial (DEP)**<sup>10</sup> é o órgão de competência municipal, instituídos pela Lei Municipal 3.780 do ano de 1973, criado para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada ao município de Porto Alegre, pessoa jurídica a que pertence. A atribuição do DEP é pautada basicamente no planejamento, manutenção e execução de obras de drenagem urbana. O DEP tem sua divisão administrativa em duas diretorias, sendo que uma delas atua na gerência e planejamento de obras e projetos de drenagem (DOP/DEP), e a outra diretoria atua na conservação dos equipamentos públicos de drenagem (DCON/DEP). A DCON possui em sua estrutura administrativa uma fábrica de artefatos de concreto (onde são moldadas as tubulações de concreto, e demais peças pré-fabricadas utilizadas nas manutenções), quatro zonais de conservação (Norte, Sul, Leste e Centro), além de comandar a conservação e operação de aproximadamente 21 casas de bomba;

---

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p\\_secao=63](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dep/default.php?p_secao=63)>. Acesso em: 06 nov. 2014.

c) **Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**<sup>11</sup> é o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

d) **Manutenção do sistema de drenagem** é o ato da realização de serviços corretivos ou de precaução, com intuito de manter o sistema de drenagem em bom estado de funcionamento;

e) **Bacia de Contribuição**<sup>12</sup> é área que direciona os deflúvios, nela precipitados, para um único ponto de saída;

f) **Boca-de-lobo** é a estrutura de captação, com abertura livre, localizada junto ao meio-fio que capta as águas superficiais e as conduz às galerias ou canais;

g) **Bueiros** são estruturas hidráulicas, construídas nos pontos baixos dos vales e nas travessias sob as obras de terraplenagem;

h) **Contribuição pluvial** é quantidade de água da chuva que cai em uma propriedade, é captada internamente e lançada individualmente no sistema de drenagem pluvial público;

i) **Curvas Intensidade-Duração-Frequência (IDF)** é a equação de chuva obtida através de estudos estatísticos da base de dados referente a uma série histórica, com medições através de pluviógrafos ou pluviômetros;

j) **Chuva de Projeto** é a chuva de referência utilizada para obter as vazões de projeto no sistema de micro e macrodrenagem, por meio de modelos hidrológicos;

k) **Coefficiente de Escoamento Superficial (Runoff)**<sup>13</sup> é a relação entre a precipitação efetivamente ocorrida em uma determinada área e o volume escoado durante o período considerado;

l) **Corpo Receptor** é o corpo hídrico que recebe o deságue do sistema projetado;

m) **Escoamento ou Deflúvio Superficial** é a parte da precipitação que escoar pelo terreno, descontando-se as parcelas devidas a detenção, evaporação, infiltração, que escoar sobre os terrenos sob a ação da gravidade, buscando as linhas de talvegue, alcançando os rios, lagos e oceanos;

---

<sup>11</sup> SILVEIRA, 2000. Hidrologia urbana no Brasil. In: **Avaliação e controle da drenagem urbana**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade, 2000, p. 511-525.

<sup>12</sup> SILVEIRA. Hidrologia urbana no Brasil. In: **Avaliação e controle da drenagem urbana**. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 2000, p. 511-525.

<sup>13</sup> TUCCI, Carlos E. M. **Gestão de Águas Pluviais Urbanas**. Carlos E. M. Tucci – Ministério das Cidades – Global Water Partnership - World Bank – Unesco 2005.

n) **Galerias de águas pluviais** é o conjunto dos condutos, abertos ou fechados, de formas geométricas variáveis, que veiculam por gravidade as águas recebidas pelas estruturas de captação até um corpo receptor;

o) **Macro drenagem** é o sistema constituído por canais de maiores dimensões, que recebem as contribuições do sistema de micro drenagem e as lançam no corpo receptor; geralmente dimensionado para o período de retorno de 25 anos, veiculando vazões superiores a  $10\text{m}^3/\text{s}$ ;

p) **Micro drenagem** é o sistema composto pelo pavimento das ruas, sarjetas, caixas de ralo, galerias de águas pluviais, canaletas e canais de pequenas dimensões, veiculando vazões inferiores ou iguais a  $10\text{m}^3/\text{s}$ ; geralmente, dimensionado para um período de retorno de 10 anos;

q) **Poço-de-visita (P.V.)** é o dispositivo componente das redes de drenagem, localizado em pontos convenientes do sistema de drenagem, que intercepta as galerias e ramais de ralo, sendo um ponto de inspeção e limpeza;

r) **Sistema de Drenagem** é um conjunto de galerias e canais, obras e dispositivos necessários ao adequado escoamento e condicionamento do deflúvio superficial até seu destino final;

s) **Área impermeável** é a área superficial em que não existe a possibilidade de infiltração das águas pluviais. È certamente a área que mais cresce com a urbanização da cidade de Porto Alegre, e, além disso, tem ligação direta com o aumento dos alagamentos na cidade;

t) **Boca-de-lobo** é um equipamento de drenagem utilizado para captação das águas pluviais nas vias urbanas onde há a presença de meio-fio e calçamento;

u) **Estações de bombeamento** (casas de bomba) são conjuntos de obras e equipamentos destinados a retirar água de um canal de drenagem, quando não houver mais condição de drenar por gravidade, para outro canal de nível mais elevado ou receptor final.

## 5 NOÇÕES DE FINANÇAS PÚBLICAS E TRIBUTOS

### 5.1 NOÇÕES SOBRE FINANÇAS PÚBLICAS

Carneiro aponta que o Estado para se manter, deve possuir seus próprios meios financeiros, de modo a viabilizar a realização de suas despesas, sendo certo que, para tanto exerce atividade financeira através de vários atos atinentes ao controle, gestão e dispêndios dos recursos adquiridos<sup>14</sup>.

Segundo Jucá, esse exercício de soberania, que faz prevalecer, vontade, impondo a obrigação de contribuir em concreto com fornecimento de recursos, trata-se de faceta ou dimensão de poder, devendo assim estar sujeito à limitação e controle, inserindo-o, portanto no âmbito do direito público, especificamente no campo do direito constitucional<sup>15</sup>.

Fixada a premissa de que o Estado é o instrumento da sociedade para alcançar seus objetivos de bem-estar e que vem a ser o bem comum, a busca desse bem comum implica manutenção de estruturas e da realização de atividades, o que a seu turno demanda a disponibilidade de recursos financeiros, com as quais a sociedade precisa arcar<sup>16</sup>. Cabe ao poder político a escolha das necessidades coletivas, encampando-as como necessidades públicas e, conseqüentemente, inseri-las no ordenamento jurídico, disciplinando-as a nível constitucional e legal<sup>17</sup>. Assim como a falta de investimentos na área da saúde, na educação, na habitação, na segurança, causam diversos problemas sociais nas cidades, a falta de investimentos, na manutenção dos sistemas de drenagem, também traz graves alagamentos, como pode ser constatado seguidamente em várias regiões de Porto alegre.

Segundo Beltrão, as receitas públicas são divididas em receitas originárias e derivadas. Receitas originárias são aquelas auferidas sem que o Estado exerça seu poder de soberania. Originam-se por intermédio da exploração de bens e serviços públicos. A característica dessa receita é que ela não é dada pela imperatividade, só paga quem o bem ou o serviço prestado, num modelo em que o usuário ou particular possui alternativas outras possíveis para atender aos interesses<sup>18</sup>.

---

14 CARNEIRO. **Curso de direito tributário e financeiro**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011, p. 6.

15 JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e Democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 47.

16 JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e Democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 49.

17 JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e Democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 52.

18 BELTRÃO, Irapuã. **Curso de direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 5.

Beltrão<sup>19</sup> define em derivadas àquelas que derivam do patrimônio privado diretamente aos cofres públicos, realizadas por meio do poder de império do Estado, agindo coercitivamente. A característica principal é sua compulsoriedade na relação jurídica de obtenção, ou seja, independente de atividades ou serviços diretamente prestado ou de vontade de pessoas que farão as transferências, o tributo é receita derivada instituída pelas entidades de direito público.

Baleeiro, afirmava que o sistema tributário nacional deve ser produtivo, elástico, compatível com a renda nacional e com as idéias de justiça da época<sup>20</sup>.

Assim, em razão da atual disciplina constitucional é dado o entendimento de Calmon, afirmando, que o sistema tributário nacional subsiste em três partes, sendo elas: o da repartição das competências tributárias entre a união, os estados e os municípios; o dos princípios e das instituições ao poder de tributar e o da partilha direta e indireta do produto da arrecadação dos impostos entre as pessoas políticas da federação<sup>21</sup>.

Beltrão em sua obra diz: “o poder público naturalmente desenvolveu mecanismos para obtenção desses recursos. Uma das formas que o estado tem para obter verba é exercendo varias atividades geradoras de dinheiro”.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 13.

<sup>20</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 14.

<sup>21</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários a Constituição de 1988 – Sistema Tributário**. Ed. Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 2.

<sup>22</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 3.

## 6 NOÇÕES SOBRE TRIBUTOS

**Tributo** é toda obrigação jurídica que nasce de pressuposto lícito (tornando-se inconfundível com as sanções em geral, inclusive indenizações por ato ilícito), independentemente do consentimento do obrigado (é obrigação compulsória *ex lege*). Deve ser necessariamente instituído em lei. Distinguem-se os tributos, assim, dos ingressos não coativos, que avolumam os cofres públicos por meio de atos de vontade (expressos ou tácitos, bilaterais ou unilaterais, contratuais ou negociais), como empréstimos públicos voluntários, contraídos pelo Estado ou amortizações daqueles por ele concedidos; cauções; fianças; depósitos; doações; bens vacantes; herança jacente; legados; preços públicos ou políticos cobrados pelo ente público em decorrência da exploração de seus bens e empresas, em regime ou não de monopólio, etc<sup>23</sup>.

Difini<sup>24</sup> conceitua o tributo como “prestações obrigatórias, em espécie, exigidas pelo Estado, em função de seu poder de império, sem caráter sancionatório, que normalmente visam à finalidade fiscal de obter os recursos necessários para regular o funcionamento do Estado, ou modernamente, agregando-se a atividade da extra-fiscalidade”.

Conforme definido pelo art. 3º do CTN<sup>25</sup>, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Tributo é toda prestação pecuniária compulsória: Por tal, o tributo representara um dever público, com pagamento obrigatório em dinheiro. Trata-se de um encargo financeiro de natureza pecuniária e compulsória, isto é, o devedor deve cumpri-la em dinheiro, além de se tratar de prestação forçada, decorrendo sua compulsoriedade da própria lei instituidora do tributo, que é de natureza imperativa<sup>26</sup>.

Os tributos devem ser cobrados em moeda ou cujo valor nela possa exprimir: A expressão ou cujo valor nela possa exprimir pode se referir a tributos cujo valor é dado não em reais, mas sim por indexadores, como a extinta UFIR-unidade fiscal de referência. Portanto, nenhum tributo pode ser criado sem que seja possível o pagamento direto em

---

<sup>23</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 12. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 31.

<sup>24</sup> DIFINI, Luiz Felipe Silveira: manual de direito tributário / 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2008, p. 17.

<sup>25</sup> Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

<sup>26</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 22.

dinheiro, contudo tal fato não impede a existência de outras formas indiretas de extinção da obrigação tributaria, que não em dinheiro, chamada de quitação alternativa.

Ainda podemos discorrer sobre o art. 3º do CTN as seguintes considerações:

- a) Que não se constitua sanção de ato ilícito: O tributo representara um dever assumido pelo particular que jamais constitui sanção de ato ilícito (contrário à lei). Ato ilícito é sancionável por algumas formas, ali prevista a possibilidade de pena pecuniária. É correto também afirmarmos que tributo tem finalidade social, tributo é o preço da liberdade porque é o valor que se paga ao Estado, sendo um instrumento de distribuição de riquezas.
- b) Instituído em lei: o tributo só pode ser instituído mediante lei expressa. A exigência de legalidade para o campo tributário decorre da própria idéia do estado democrático de direito, no sentido de que ter lei é uma forma de controlar os abusos dos nossos governantes.
- c) Cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, toda atividade do estado em relação a tributo estará disciplinada na lei tributária, sem qualquer discricionariedade do agente fiscal responsável pela arrecadação tributária. Nessa atividade estão inclusos os lançamentos, que é dado na formalização da exigência, e o controle do crédito tributário<sup>27</sup>.

## 6.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS AOS TRIBUTOS

É bom salientar que tais balizamentos, no plano dos princípios tributários<sup>28</sup>, não se resumem aos princípios encontrados na Constituição Federal.

- **Princípio da Legalidade tributária** é um princípio multissecular, visando inibir a atividade tributária esmagadora do governo, como pode ser verificado no art. 150 da CF/88<sup>29</sup>. Fica clara a exigência de lei para criação das taxas. É imperioso destacar que a tarefa de “instituir o tributo”, conquanto unilateral na forma, não o é na essência. É que a constituição pressupõe o consentimento popular, uma vez que este ato sendo reflexo aponta que o destinatário do tributo está disposto a aceitar a invasão patrimonial privada em prol dos interesses coletivos, pagando-se tão somente aquilo que consentir a quem exigir<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**- 5 ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>28</sup> Os princípios do direito tributário são normas (constitucionais) que limitam, regulam a prática de competência tributária, fazendo com que alguns valores tenham melhor efetividade no ordenamento jurídico.

<sup>29</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

<sup>30</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 65.

A legalidade estrita pode ser verificada na lei que institui um tributo e deve conter na esteira do art. 97 do CTN, elementos obrigatórios<sup>31</sup>.

Nota-se que o dispositivo legal do CTN, sinaliza a necessidade de composição de uma lista taxativa (*numerus clausus*) de rudimentos configuradores da estrita legalidade, a seguir expendida: alíquota, base de cálculo, sujeito, multa, fato gerador.

Em sua obra Beltrão afirma que “a lei tributária deve definir *in abstracto* todos os aspectos relevantes da fisiologia do tributo, para que se possa, *in concreto*, identificar o que se pagará, por que se pagará, a quem se pagará, entre outras respostas às naturais indagações que se formam diante do fenômeno da incidência”<sup>32</sup>.

Machado<sup>33</sup> assegura, com propriedade, que, “no Brasil, como, em geral, nos países que consagram a divisão dos poderes do Estado, o princípio da legalidade constitui o mais importante limite aos governantes na atividade de tributação.

Martins<sup>34</sup> “assevera que é fechada a tipicidade de tributo e pena. É absoluta a reserva da lei. Sua veiculação normal deve conter toda a informação necessária para a aplicação da norma”. Nesse passo, não basta que se disponha na lei que um dado tributo fica assim instituído, deixando-se, por exemplo, para um ato infralegal a indicação da alíquota, da base de cálculo, do sujeito passivo ou do fato gerador.

- **Princípio da anterioridade tributária** é inequívoca garantia individual do contribuinte, implicando que sua violação produzirá irremissível vício de inconstitucionalidade<sup>35</sup>. O princípio da anterioridade tributária, expresso no art. 150, III, alíneas “b” e “c”, da CF, destaca-se como um postulado tipicamente tributário, cujos efeitos direcionam-se para a seara da tributação, seja ela federal, estadual, municipal ou distrital. O princípio da anterioridade anual determina que os entes tributantes (União, Estados, Municípios, Distrito Federal) não podem cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei majoradora ou instituidora do tributo. No texto constitucional, o princípio da anterioridade tributária está textualmente relacionado à ideia de publicação da norma, a partir da qual se estipulará o prazo de espera – anual ou nonagesimal para a sua incidência<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Art. 97. Somente a lei pode estabelecer: I - a instituição de tributos, ou a sua extinção; II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65.

<sup>32</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 70.

<sup>33</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29 ed., p. 35.

<sup>34</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Teoria da Imposição Tributária**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 185.

<sup>35</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**, 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 95.

<sup>36</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 118.



- **O princípio da anterioridade anual**, diz que entram em vigor no primeiro dia do exercício seguinte aquele em que ocorra a sua publicação os dispositivos de lei, referentes a impostos sobre o patrimônio ou renda e que instituem ou majoram tais impostos. Não diz respeito apenas a impostos sobre patrimônio e a renda, referindo-se a tributos em geral.

- **O princípio da anterioridade nonagesimal**, onde se passou a vedar a cobrança de tributos antes de decorrido 90 (noventa) dias da data em que tenha sido publicada a lei que haja instituído ou majorado o tributo, em consonância com alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

Beltrão afirma<sup>37</sup>:

para reforçar a segurança dos contribuintes, a emenda constitucional nº42, de 2003, incluiu nova alínea no referido art. 150, III, passando a exigir não apenas a atenção ao exercício financeiro, mas também que não poderiam ser exigidos os tributos antes de decorridos 90 dias da publicação da lei que os institui ou aumentou.

Podemos observar claramente que o principal objetivo da criação da EC nº42/2003 é garantir ao contribuinte um período mínimo para que o mesmo viesse começar a recolher os valores do tributo recém criado. Ademais, é claro a intenção do legislador em dar certo grau de previsibilidade de no mínimo 90 dias quanto ao planejamento tributário.

- **Princípio da isonomia tributária**, consiste senão em aquinohar igualmente aos iguais e desiguais, na medida em que se desigualam. Trata-se de princípio em que é defeso instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação de equipotência, mostra-se, nessa dimensão negativa, como cláusula de defesa do cidadão contra arbítrio do Estado, aproximando-se da idéia da isonomia na lei<sup>38</sup>.

Este princípio também é aplicável em matéria tributária, estando novamente previsto no inciso II do art. 150 da CF, que estabelece ser vedado a União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão da ocupação profissional ou função por eles exercida, independente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Ensinou também Barbosa<sup>39</sup>, que “a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam”.

---

<sup>37</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 92.

<sup>38</sup> BELTRÃO, Irapuã. **Curso de Direito Tributário**. 4. Ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 193.

<sup>39</sup> BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. 18 Ed., Rio de Janeiro: Ediouro, 2001, p. 55.

- **Princípio da capacidade contributiva** é considerado como uma forma de instrumentalizar-se com o princípio da igualdade, do qual se mostra como natural decorrência ou corolário, para uns, ou subprincípio, para outros.

A capacidade contributiva absoluta, conforme explica em sua obra Sabbag<sup>40</sup> é a capacidade identificada pelo legislador que elege o evento ou fato-manifestação de riquezas, vocacionados a concorrer com as despesas públicas.

Smith também teve uma importância histórica na evolução do conceito, ao defender, em sua obra clássica – A riqueza das nações, que “os súditos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades, isto é, em proporção do redito que respectivamente usufruem sob a proteção do Estado”.<sup>41</sup>

O princípio da capacidade contributiva encontra seu fundamento na justiça fiscal e na igualdade, na medida em que todos devem contribuir para as despesas públicas, em razão de suas possibilidades econômicas, ainda que não sejam diretamente beneficiários dessas despesas.

- **Princípio da irretroatividade tributária** fala sobre a não possibilidade de cobrança de tributos de forma retroativa. A irretroatividade se conecta com a própria ideia do direito, trazendo o timbre de segurança jurídica e a estabilidade dos direitos subjetivos ao aspecto da relação impositivo tributária, ao porque é vedada a cobrança de tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da lei, que o houver instituído ou aumentado. O cidadão deve saber antecipadamente qual norma é vigente, o que sinaliza a lógica precedência da norma perante o fato por ela regulamentado, no contexto da irretroatividade, e o antecipado conhecimento do plano de eficácia da lei, no bojo da anterioridade. Assim, a segurança jurídica toma a irretroatividade e a anterioridade como seus planos dimensionais, primando pela possibilidade de o destinatário da norma se valer de um prévio cálculo, independente, pelo menos de início, do conteúdo da lei<sup>42</sup>.

Anis afirma em sua obra que o princípio da irretroatividade não é exclusivo da matéria tributária, aplicando-se um princípio maior do direito – o da segurança jurídica, que justifica a importância deste princípio. Pelo princípio da irretroatividade, não poderão as leis tributárias

---

<sup>40</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 194.

<sup>41</sup> SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 485.

<sup>42</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p.194.

atingir fatos anteriores a sua publicação, posto que o contribuinte à época da realização do fato gerador desconhecia tais regras. É o que dispõe a alínea a do art. 150 da CF.

A Constituição de 1988, em seu art. 150<sup>43</sup>, diz claramente que, quanto às leis em geral, não lhes é dado abranger o passado, alcançando situações pretéritas. Se há atos a elas anteriores, devem ser eles regidos pela lei do tempo em que foram realizados, à luz do aforismo *tempus regit actum*, ou seja, o tempo rege o ato.

- **Princípio da vedação ao confisco** é essência do texto constitucional que a carga tributária seja aceitável, razão por que o legislador houve por bem regradar o poder de tributar com as conhecidas limitações principiológicas a este poder, destacando-se, sobretudo, o postulado constitucional que venha o tributo com efeito de confisco, como pode ser notado no dispositivo da carta constitucional em seu art. 150, inciso IV<sup>44</sup>. Ainda através do mesmo dispositivo constitucional, define-se confisco como o ato pelo qual se apreendem e se adjudicam ao fisco bens pertencentes a outrem, por ato administrativo ou por sentença judicial, fundadas em lei.

Sobre o tema, Gandra apresenta o posicionamento com o qual compartilhamos, sobre a forma de se apurar o volume da capacidade contributiva, afirmando:

na minha maneira especial de ver o confisco, não posso examiná-lo a partir de cada tributo, mas da universalidade de toda a carga tributária incidente sobre um único contribuinte. Se a soma dos diversos tributos incidentes representa carga que impeça o pagador de tributos de viver e se desenvolver, estar-se-á perante carga fiscal confiscatória, razão pela qual todo o sistema terá de ser revisto, mas principalmente aquele tributo que, quando criado, ultrapasse o limite da capacidade contributiva do cidadão<sup>45</sup>.

- **Competência tributária** é o poder que a constituição federal atribui a determinado ente político para que este institua um tributo, descrevendo, legislativamente, sua hipótese de incidência, seu sujeito ativo, seu sujeito passivo, sua base de cálculo e sua alíquota<sup>46</sup>.

Calmon<sup>47</sup> afirma que no campo do direito tributário, tanto a União como os Estados-Membros e os seus Municípios estão adstritos às regras de constituição de suas leis

<sup>43</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado.

<sup>44</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: IV - utilizar tributo com efeito de confisco.

<sup>45</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 9. ed., São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30.

<sup>46</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. Volume 16, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 1.

<sup>47</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários a Constituição de 1988 – Sistema Tributário**. Ed. Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 27.

complementares. Isto feito, cada qual é autônomo para instituir e regradar os seus tributos. A autonomia política jurídica e administrativa da União. Dos Estados-membros, dos municípios e do distrito Federal se faz presente de modo Isonômico.

O art. 145<sup>48</sup> da CF/88, em seu inciso II, a Constituição Federal é clara ao afirmar que o Município é competente para criar os tributos de sua competência.

Segundo Araújo, competência tributária é o poder de um ente estatal ou pessoa política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), previsto na Constituição, de instituir ou criar, por lei ordinária ou complementar, um tributo.

As características do princípio da competência tributária apontadas pela doutrina majoritária são em número de seis e são elas: a) indelegabilidade; b) irrenunciabilidade; c) incaducabilidade; d) inalterabilidade; e) facultatividade e; f) privatividade.

Na *indelegabilidade*, o ente estatal competente não pode transferir (delegar), mesmo por lei, o poder de criar, extinguir, aumentar ou diminuir tributo, mesmo para outro ente.

A *irrenunciabilidade* quer dizer que, nem mesmo por lei o ente estatal competente pode validamente renunciar (abdicar) ao poder conferido pela constituição para instituir ou criar certos tributos. Qualquer providência nesse sentido deve ser tomada como nula e ineficaz. Assim, a competência tributária poderá ser validamente exercida mesmo depois de uma eventual renúncia a ela.

Já na *incaducabilidade*, podemos dizer sobre a não existência de prazo para exercício da competência tributária. Esse poder poderá ser exercido validamente a qualquer tempo.

Observa-se o caso da instituição do imposto sobre grandes fortunas pela União. Passados mais de 20 (vinte) anos da edição da Constituição, o tributo ainda não foi criado. Tal exação poderá ser estatal ou pessoa política. Os arts. 6º e 7º do Código Tributário Nacional explicitam essa impossibilidade instituída no ano em curso, em 5 (cinco) anos, em 10 (dez) anos, em 20 (vinte) anos, etc.

A falta de exercício da competência, ademais, não a transfere para outro ente estatal, conforme prevê o art. 8º do Código Tributário Nacional.

Na *inalterabilidade*, a competência tributária desenhada na Constituição não pode ser validamente modificada ou alterada por lei do ente estatal competente para exercê-la. Assim,

---

<sup>48</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

quando a Constituição define a tributação por intermédio do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), fica interdita a adoção de lei estadual (ou distrital) que admita a tributação, pela exação, de todos os veículos (automotores ou não).

Por fim, na característica da *faculdade*, a competência tributária para instituir ou criar os tributos previstos na Constituição não obriga o ente estatal a exercer esse poder. Observe-se, nessa linha, que centenas de Municípios não instituíram ou criaram o imposto sobre serviços (ISS), mas poderão fazê-lo a qualquer momento manejando os instrumentos legais pertinentes.

**Base de cálculo** serve para quantificar, para dar a dimensão do tributo<sup>49</sup>.

**Alíquota** é o percentual que multiplicado pela base de cálculo permite o cálculo do quantum devido.

**Capacidade Tributária Ativa** é a capacidade de administrar, fiscalizar e arrecadar um tributo, é exercida por aquele quem a lei atribui legitimidade para ser sujeito ativo da relação de tributação<sup>50</sup>.

**Sujeito ativo** é o detentor da capacidade tributária, é a pessoa a quem a lei atribui poderes de arrecadar, administrar e fiscalizar tributos.

## 6.2 NOÇÕES SOBRE TAXAS

Baleeiro<sup>51</sup>, por sua vez, define taxa como o tributo cobrado de alguém que se utiliza do serviço público especial e divisível, de caráter administrativo ou jurisdicional, ou o tem a sua disposição, e ainda quando provoca em seu benefício ou por ato seu, despesa especial dos cofres públicos.

A taxa é um tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se a atividade pública, e não a ação do particular. É assim, um gravame com hipótese de incidência plasmada em atividade da administração pública, que se refere, direta e imediatamente, ao contribuinte, destinatário daquela investida do estado. De fato, a taxa é um tributo em cuja

---

<sup>49</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. volume 16- 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 10.

<sup>50</sup> CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. volume 16- 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p. 8.

<sup>51</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense. 1997, p. 540.

norma está feita a previsão, no núcleo do seu antecedente normativo, de uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo.<sup>52</sup>

As taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: no exercício regular do poder de polícia; ou na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível (art. 145, II, da CF<sup>53</sup> e art. 77, do CTN<sup>54</sup>). A taxa diferencia-se do imposto, pois quando paga-se uma taxa, em contrapartida tem-se a prestação de um serviço público, v.g. pagar uma taxa para retirar passaporte, ou ainda, pagar taxa para estabelecer uma danceteria, restaurante, lanchonete, curtume, entre outros.

Paga-se uma taxa e em contrapartida recebe-se um alvará de funcionamento. Paga-se uma taxa de coleta de lixo domiciliar e em contrapartida tem-se a prestação de um serviço de coleta de lixo. O serviço domiciliar de coleta de lixo é financiado com a receita das taxas, pois é possível fazer a divisão do serviço de coleta de lixo.

Quando o serviço público for divisível para cada contribuinte, será cobrado por meio de um taxa. Quando o serviço público não for divisível, v.g. o serviço de segurança pública, higiene, saúde pública, deverá ser financiado com a receita de impostos. Neste mesmo sentido, segundo Machado<sup>55</sup> em sua obra, Curso de Direito Tributário:

O fato gerador da taxa é sempre uma atividade específica, relativa ao contribuinte. Resulta claro do texto constitucional que a atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, à qual se vincula a instituição da taxa, pode ser: (a) o exercício do poder de polícia, ou (b) a prestação de serviços ou colocação destes à disposição do contribuinte.

A principal característica da taxa é a presença de uma atividade estatal, divisível, destinada a um indivíduo ou para um grupo de indivíduos determináveis. Segundo Amaro<sup>56</sup>, taxa seria um tributo cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir:

---

<sup>52</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 410.

<sup>53</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

<sup>54</sup> Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

<sup>55</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

<sup>56</sup> AMARO, Luciano da Silva. **Direito Tributário Brasileiro**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 30.

- a) No exercício do poder regular de polícia;
- b) Na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível (art. 145, II, da CF e art. 77, do CTN).

O fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade. A taxa possui um caráter contraprestacional, pois existe nela um benefício ou vantagem para o contribuinte.

Se as atividades gerais do Estado devem ser financiadas com os impostos, arrecadados de toda a coletividade, há outras atividades estatais que, dada sua divisibilidade e referibilidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos determinável, podem ser financiadas por tributos pagos pelos indivíduos a que essas atividades estatais se dirigem.

A Constituição Federal atrela as taxas ao exercício do poder de polícia e à execução de serviço público divisível, permitindo estremá-las dos impostos, não vinculados a nenhuma atuação estatal divisível. Esta característica da taxa, vinculação a uma atuação estatal divisível e referível ao contribuinte, serve para evitar que ela se confunda com o imposto, mas não se presta para separar dessa figura as demais exações tributárias, o que demandará outros critérios distintivos.

Para Derzi<sup>57</sup>, em seu livro *Direito Tributário Brasileiro*, “cabe quando os serviços recebidos pelo contribuinte resultem de função específica do Estado, ato de autoridade, que por sua natureza repugna ao desempenho do particular e não pode ser objeto de concessão a este”.

O contribuinte de taxa será a pessoa que provoca a atuação estatal caracterizada pelo exercício do poder de polícia, ou a pessoa a quem seja prestada, ou à disposição de quem seja colocada a atuação do Estado traduzida em um serviço público divisível.

O art. 78, do CTN define como poder de polícia a atividade da administração pública, que limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Observa-se que o legislador foi exaustivo

---

<sup>57</sup> DERZI, Mizabel. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Forense, 1999, p. 545.

na conceituação, exatamente porque se não houver a base legal, não haverá o tributo. Então para que se tenha a base legal da cobrança do tributo tem que ter a previsão legal de tudo o que se pode cobrar no exercício do poder de polícia.

Segundo a administrativista Di Pietro<sup>58</sup>, o poder de polícia é o poder para sancionar, regular, disciplinar o exercício dos interesses individuais. Exemplificando: a atividade econômica é livre, sendo que a Constituição Federal inclusive determina que não pode haver cerceamento de atividade econômica.

As taxas de serviço têm por fato gerador uma atuação estatal consistente na execução de um serviço público, específico e divisível, efetivamente prestado ou posto à disposição do contribuinte. Assim, como as taxas de serviço só se justificam pelo exercício regular do poder de polícia na esfera de competência própria, só é legítima esta taxa, se este último se insere no âmbito de competência do ente político tributante.

#### 6.2.1 As principais características das taxas

As principais características da taxa de serviços públicos são a sua divisibilidade e a sua especificidade de serviços prestados ou posto à disposição do contribuinte. Divisibilidade é uma das características da essência da taxa, ou seja, que ela seja divisível entre os contribuintes. Para Amaro,<sup>59</sup> o contribuinte da taxa será, portanto, a pessoa que provoca a atuação estatal caracterizada pelo exercício do poder de polícia, ou a pessoa a quem seja prestada (ou à disposição de quem seja colocada) a atuação do Estado traduzida num serviço público divisível. No caso dos serviços que ensejam a cobrança de taxa, sua necessária divisibilidade pressupõe que o Estado destaque ou especialize-os, segregando-os do conjunto de suas tarefas, para a eles vincular a cobrança de taxas. A partir do momento em que o Estado se aparelha para executar o serviço, está atendida a exigência de especificação. Se o serviço for indivisível - embora específico - descabe taxá-lo; no entanto, se for divisível, a taxa pode ser instituída. Logo, o que importa é a divisibilidade e não a especificidade do serviço.

---

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 135.

<sup>59</sup> AMARO, Luciano da Silva. **Direito Tributário Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 32.



Ao prever as taxas de serviço, o CTN levou em consideração a alternativa dada pela Constituição de se tributar tanto à fruição efetiva como a fruição de serviços. A fruição efetiva é a utilização não compulsória, prevista no art. 79, I, a, do CTN. Já a fruição de potenciação são os serviços de utilização compulsória colocados à disposição, previsto no art. 79, I, b, do CTN. A razão para a sua instituição está na viabilidade econômica, na sua eficiência, e por fim, na justiça fiscal.

A razão de ser da taxa do uso potencial está em que há atividades para cuja execução o Estado se aparelha, mas que podem não estar à disposição de todos os indivíduos da comunidade. É o que ocorre, por exemplo, no caso do serviço de coleta de esgoto. Existem três correntes doutrinárias, as quais tentam explicar a natureza da taxa de serviço compulsório: a) para a primeira corrente, trata-se de um serviço compulsório de fato, pois é impossível o cidadão deixar de fruir o serviço para obter o resultado pretendido; b) já para a segunda corrente, trata-se de um serviço compulsório de direito, pois para alguns doutrinadores é um imposto, enquanto que para outros, trata-se de uma infração de norma imperativa; c) por fim, para a terceira e última corrente, o serviço é compulsório, pois o referido serviço traz vantagens por si mesmo, por sua simples disposição, v.g. a taxa de esgoto.

De acordo com Machado<sup>60</sup>, “o que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa ou como preço público é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o STF”.

Sendo assim, as características da taxa são: efetividade, potencialidade, especificidade e divisibilidade. Caso falte qualquer das características acima, o que estiver sendo cobrado não será taxa e sim qualquer outro tributo. As características estão previstas no art. 79, do CTN.

A taxa é um tributo, sendo desta forma, objeto de uma obrigação instituída por lei, enquanto que o preço público é uma obrigação contratual. O preço público é uma obrigação assumida voluntariamente, ao contrário da taxa de serviço, que é imposta pela lei a todas as pessoas que se encontrem na situação de usuários de determinado serviço estatal.

A Constituição Federal no art. 145, § 2º proíbe que as taxas tenham base de cálculo próprios dos impostos, logo, se um determinado serviço já é base de cálculo de imposto,

---

<sup>60</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 382.

contribuição de melhoria, empréstimo compulsório ou contribuição especial, não poderá ser base de cálculo de taxa.

A Doutrina tem procurado distinguir serviços próprios e serviços impróprios, essenciais e não essenciais, concessíveis e não concessíveis, compulsórios e não compulsórios, inerentes e não inerentes à soberania do Estado, para relacionar aos primeiros as taxas - e aos outros - os preços públicos. A taxa pressupõe atividade estatal que seja, cumulativamente, divisível e inerente à soberania estatal, v.g. administração de justiça com coerção.

Logicamente, se tratar de taxa, estará dotado dos princípios da anterioridade e da irretroatividade.

O fato gerador da taxa é sempre uma atividade específica, relativa ao contribuinte. Resulta claro do texto constitucional que a atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, à qual se vincula a instituição da taxa, pode ser: (a) o exercício do poder de polícia ou (b) a prestação de serviços ou colocação destes à disposição do contribuinte. A principal característica da taxa é a presença de uma atividade estatal, divisível, destinada a um indivíduo ou para um grupo de indivíduos determináveis.

O disciplinamento do tributo ora estudado vem expresso no art. 145, II, da CF<sup>61</sup> c/c o art. 77 do CTN diz que as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Observa-se, portanto, que o fato gerador da taxa é (I) o exercício regular do poder de polícia ou (2) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

A taxa de serviço, também denominada taxa de utilização, será cobrada em razão da prestação estatal de um serviço público específico e divisível. Serviço público será toda e

---

<sup>61</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

qualquer atividade prestacional realizada pelo estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas<sup>62</sup>.

Trata-se de requisitos cumulativos, que dão os contornos necessários à exigibilidade da taxa de serviços, sempre dotada de especificidade e divisibilidade, conforme dispõe o art. 79, II e III do CTN. Os serviços públicos a que se refere o artigo 77 consideram-se:

“II - O serviço público deve ser específico, singular”, é aquele destacável em unidades autônomas de utilização, permitindo-se identificar o sujeito passivo ou discriminar o usuário, direcionando assim, a um numero determinado de pessoas.

A base de cálculo das taxas é uma grandeza dimensional do fato gerador, ou seja, uma perspectiva que o dimensiona, com o intuito de permitir, aritmeticamente, no cotejo com alíquota, a detecção do *quantum debeatur*, para a devida quantificação do tributo.

Tributário. Taxa de licença de publicidade. Base de cálculo. A taxa de licença de publicidade não pode ter como base de cálculo ‘o espaço ocupado pelo anúncio na fachada externa do estabelecimento’, porque o trabalho da fiscalização independe do tamanho da placa de publicidade (CNT, art. 78). Recurso especial conhecido e provido, em parte (Resp n.º 78.048/SP. Rel. Min. Ari Pargendler, 2.ª Turma, j. 18.11.1997, DJ 09.12.1997, p. 64657).

Segundo Aires Barreto, é a definição legal de unidade de medida, constitutiva do padrão de referência a ser observado na quantificação financeira dos fatos tributários. Nesse compasso, entende-se que, em nenhuma hipótese, pode subsistir imposto com base de cálculo de taxas, ou taxas com base de cálculo de imposto, sob pena de termos um tributo pelo outro, dando ensejo ao intitulado “imposto disfarçado”.

---

<sup>62</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 428.

## **7 CARACTERÍSTICAS E DEFINIÇÕES SOBRE A TAXA PARA MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL (TMSDP)**

A TMSDP é uma taxa cobrada pelo município devido ao uso efetivo ou potencial dos equipamentos públicos de drenagem pluvial, divisíveis, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

Baseando-se no conceito de receita derivada apresentado por Beltrão, já citado neste trabalho, a TMSDP estaria inserida dentro deste conceito de receita pública derivada, pois a mesma é auferida pelo Estado por intermédio de seu poder soberano.

Conforme definição dada pelo art. 3º do CTN, a TMSDP deve ser uma prestação pecuniária, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sansão de ato ilícito, deve ser instituída em lei municipal e deverá ter sua cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

A TMSDP é um tributo a ser pago em razão da utilização efetiva ou potencial do serviço de drenagem pública, sendo ainda esse serviço específico, divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição. Podemos apresentar como as características do serviço de drenagem urbana as seguintes características:

- Pago pela utilização efetiva ou potencial do serviço de drenagem: o serviço de drenagem deve ser pago pelo contribuinte se há contribuição ligada do mesmo no sistema de drenagem local ou até mesmo deverá ser cobrado se o contribuinte ainda não realizou a ligação no sistema existente (deve ter a opção de realizar esta ligação). Nota-se que deverá pagar a TMSDP quem já realizou a ligação interna da canalização pluvial a rede pública existente. Ademais, deverá pagar a referida taxa, aquele contribuinte que tem a possibilidade de realizar a ligação interna junto ao sistema pluvial público, mesmo que não a tenha realizado ainda.

- Deve ser divisível: a TMSDP respeita a característica de divisibilidade, pois a mensuração do valor da taxa é concebida em relação à quantidade de água pluvial que cada propriedade territorial contribui com o sistema de drenagem pluvial. Portanto, fica claro, que há a possibilidade de aplicação da divisibilidade na mensuração do fator gerador da taxa, pois a mesma depende da área superficial impermeável de cada imóvel, caracterizando assim a individualidade quanto ao fato gerador. A taxa será cobrada sobre a quantidade de água pluvial que cada propriedade contribui para o sistema de drenagem, o que corrobora para que ocorra a presença imprescindível da divisibilidade.

A Constituição Federal, no artigo 145, II, definiu a taxa como o tributo a ser pago, em razão do exercício de poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. Logo, a TMSDP deverá apresentar as seguintes características:

Na continuidade desta análise observamos algumas jurisprudências do STF sobre as características mínimas que a TMSDP deve respeitar:

a) Taxa de iluminação pública. [...] Tributo de exação inviável, posto ter por fato gerador serviço inespecífico, não mensurável, indivisível e insuscetível de ser referido a determinado contribuinte, a ser custeado por meio do produto da arrecadação dos impostos gerais. (RE 233.332, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 10-3-1999, Plenário, DJ de 14-5-1999.) No mesmo sentido: AI 479.587-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 3-3-2009, Segunda Turma, DJE de 20-3-2009.

A esse propósito, já decidiu esta Câmara no julgamento da apelação cível n.º 70024667677, Relatora Des.ª Rejane Maria Dias de Castro Bins, em 24 de julho de 2008, em acórdão assim ementado: “FISCAL. TAXAS DE SERVIÇOS URBANOS, DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIO E DE EXPEDIENTE. COBRANÇA INDEVIDA. DESATENDIMENTO DO ART. 145, INC. II, DA CF. IPTU. PRESCRIÇÃO.

b) TAXAS DE SERVIÇOS URBANOS, DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DE PREVENÇÃO DE INCÊNDIO E DE EXPEDIENTE. Os serviços públicos somente podem ser cobrados mediante taxa quando forem específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Tratando-se de serviços universais, prestados indistintamente a toda coletividade, mostra-se indevida a cobrança das taxas de serviços urbanos, de iluminação pública e de prevenção de incêndio. A taxa de expediente, cobrada em face de gastos com emissão de carnê de cobrança de tributos nem sequer configura serviço público, por não atender a interesse do contribuinte. Inteligência do art. 145, inc. II, da CF. III. DO EXPOSTO, dou parcial provimento, liminarmente, ao agravo de instrumento, na forma do artigo 557, § 1.º-A, para manter a execução no que diz com a denominada taxa de limpeza pública.

c) Taxa de incêndio. Constitucionalidade. (...) É legítima a cobrança da Taxa cobrada em razão da prevenção de incêndios, porquanto instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. AI 677.891-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17-3-2009, Primeira Turma, DJE de 17-4-2009. Vide: RE 206.777, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 25-2-1999, Plenário, DJ de 30-4-1999.

d) Com efeito, a Corte entende como específicos e divisíveis os serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, desde que essas atividades sejam completamente dissociadas de outras serviços públicos de limpeza realizados em benefício da população em geral (uti universi) e de forma indivisível, tais como os de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos (praças, calçadas, vias, ruas, bueiros). Decorre daí que as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos. (RE 576.321-QO-RG, voto do Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 4-12-2008, Plenário, DJE de 12-2-2008, com repercussão geral).

Podemos verificar nas decisões jurisprudenciais do STF acima, sobre a impossibilidade de cobrança de taxas de serviço, quando há indivisibilidade, insuscetível de ser determinado o

contribuinte, não mensurável e ainda ter fato gerador inespecífico. Nota-se que com a falta de qualquer uma destas exigências normativas (especificidade, mensurável, divisível, determinação do sujeito passivo), a criação de tal lei seria inconstitucional, e passível de ser anulada por qualquer juízo singular competente. A matéria já está pacificada pela jurisprudência do STF, no sentido de que para que ocorra a cobrança de qualquer taxa pelo Estado, a taxa deve ser específica, divisível, mensurável, e deve ter o sujeito determinável. Portanto, podemos afirmar que a TMSDP já se enquadra dentro dos critérios legais sugeridos pelo CTN, pela Constituição Federal e pela jurisprudência da Suprema Corte.

A definição adequada da taxa possibilita que esta cumpra algumas funções, o que depende do objetivo a ser alcançado com a receita auferida. Quatro funções principais podem ser enumeradas.<sup>63</sup>

a) Cobrir os custos de produção dos serviços e gerar recursos financeiros extras para a expansão dos mesmos: A instituição da TMSDP no município de Porto Alegre visa a sustentabilidade financeira dos serviços de manutenção do sistema de drenagem pluvial. Observa-se que com a criação da referida taxa, o Município com este aumento nas receitas, deverá potencializar os serviços de manutenção no sistema de drenagem existente, oferecendo a população, serviços de forma contínua e eficaz.

b) Fazer adequadamente a ligação entre oferta e demanda com a sinalização para o consumidor do valor dos serviços de drenagem. Esta função está associada à eficiência econômica. A cobrança específica pelo uso dos sistemas estimula ao uso mais “racional” do solo urbano e evita-se a impermeabilização desnecessária ou excessiva deste. Há maior consciência individual do impacto daquela propriedade nos custos envolvidos na drenagem do que em uma cobrança via impostos gerais. Nota-se que tal medida visa que o empreendedor tenha consciência de que quanto mais ele impermeabilizar o solo, mais ele irá contribuir com águas pluviais ao sistema e por consequência o que ocasionará o pagamento de um maior valor das taxas.

c) Remunerar o capital utilizado na produção. A receita gerada pela prestação dos serviços constitui parte da composição do capital a ser empregado no investimento e define a maior ou menor necessidade de recursos financeiros complementares. Já os serviços públicos gerais, que são prestados indistintamente a todos os cidadãos e beneficiam um número indeterminado de pessoas *uti universi*, ou seja, os serviços prestados pelo Estado, em que não se tem a

---

<sup>63</sup> ANDRADE, J. Bittencourt de. **Fotogrametria**. Ed. SBEE. Curitiba, Brasil, 1998.

determinação individual do usuário, devem ser custeados pelas receitas gerais do ente tributante, dentre elas os impostos<sup>64</sup>. Ademais, Amaro ainda relata que “o fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade”<sup>65</sup>.

O fato gerador da TMSDP é a utilização do serviço de drenagem urbana por parte do contribuinte, com a utilização efetiva ou potencial, sendo o serviço público e divisível, prestado ao usuário ou posto a sua disposição.

Como assevera Amaro<sup>66</sup>, o fator gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade. Portanto, o fato gerador da TMSDP é a utilização efetiva ou potencial, dos serviços de drenagem urbana do Município de Porto Alegre. Logo, se o contribuinte possui imóvel em Porto Alegre, e esse imóvel realiza contribuição pluvial no sistema público de drenagem, temos aí consolidado o fato gerador, o que acarretaria na cobrança da TMSDP.

O sujeito passivo da TMSDP é a pessoa física ou jurídica, proprietária de imóvel urbano ou rural, que tenha à sua disposição serviços individuais de drenagem urbana em uso ou em potencial.

Devido ao fato da TMSDP ser suscetível de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários. A TMSDP é divisível, pois o fato de um contribuinte realizar a ligação de sua drenagem pluvial a rede pública, é independente da situação dos demais contribuintes, que poderão ou não, utilizar o sistema público de drenagem.

O serviço público de que permite cobrança de taxa deve ser divisível, sendo aquele passível de individualização ou suscetível de utilização individual pelo contribuinte, ou seja, o serviço quantificável, que traz um benefício individualizado para o destinatário da ação estatal. A TMSDP pode ser quantificada e cobrada individualmente de cada contribuinte onde há incidência do fato gerador, pois podemos quantificar quem vai pagar o tributo e o quanto cada um irá pagar.

A TMSDP deve ser cobrada de forma compulsória, ou seja, deve representar um dever público dos usuários do sistema de drenagem municipal e, além disso, deve ter pagamento

---

<sup>64</sup> LACOMBE, Américo Masset Lourenço. Taxa e preço público. **Caderno de pesquisas tributárias**. São Paulo: resenha Tributária, v. 10, 1985, p. 21.

<sup>65</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 31.

<sup>66</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 31.

obrigatório em dinheiro. Deve ainda, ter sua compulsoriedade atrelada por lei municipal instituidora deste tributo de espécie taxa.

a) A criação da TMSDP deve ser instituída com seu valor em moeda ou cujo valor nela possa exprimir. A referida taxa estará cumprindo este requisito legal, tendo constituição legal e fornecendo aos contribuintes usuários do serviço, a cobrança dos valores em moeda ou algum indexador cujo valor nela possa exprimir;

b) A taxa de drenagem é devida em razão da utilização efetiva ou da possibilidade de utilização (uso potencial), pelo usuário, dos serviços públicos de drenagem de águas pluviais, decorrentes da operação e manutenção dos sistemas de micro e macrodrenagem existentes no município, não sendo instituída como ato ilícito. Quanto ao uso potencial do serviço, seria o em que existe sistema de drenagem em frente a propriedade do contribuinte, e o mesmo não direciona as águas captadas internamente para o sistema de drenagem público municipal. Ainda que o contribuinte não usufrua do serviço, o município lhe oferece a possibilidade de utilização do sistema de drenagem pluvial, portanto, sendo cabível a cobrança da TMSDP. A TMSDP deve ser instituída por lei municipal expressa, cumprindo assim o princípio constitucional da legalidade. Cabe ao executivo a iniciativa do projeto de lei, o qual deverá encaminhar a casa legislativa para aprovação, e após, destinado a sanção por parte do chefe do executivo municipal. A lei municipal instituidora da TMSDP deve apresentar a alíquota, base de cálculo, sujeitos, multas e o fato gerador da taxa;

c) Cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, a TMSDP deve ser vinculada a lei de criação com intuito de evitar a discricionariedade pelo órgão municipal responsável pela arrecadação dos tributos. Os poderes do Estado e o princípio da legalidade constituem os mais importantes limites aos governantes na atividade de tributação.

A TMSDP deve ser criada (publicada a lei) no exercício financeiro anterior em relação ao que será iniciada a cobrança. Não diz respeito apenas a impostos sobre patrimônio e a renda, referindo-se a tributos em geral, logo a lei criadora TMSDP deverá entrar em vigor no primeiro dia do exercício seguinte aquele em que ocorra a sua publicação. A lei que cria a TMSDP é obrigada a cumprir o princípio da anterioridade nonagesimal, que exige que a taxa só poderá ser cobrada antes de decorridos 90 (noventa) dias da data em que a lei tenha sido publicada no diário oficial do município.

A lei instituidora da TMSDP como apresentada, visando respeitar o princípio da isonomia tributária, deverá tratar com igualdade os contribuintes em situações equivalentes, ou seja, deverão ser cobrados os mesmos valores das taxas para as mesmas quantidades de



águas pluviais lançadas no sistema de drenagem municipal, independente da localização territorial do contribuinte. Assim, de acordo com esta diretriz, há uma legitimidade na criação da TMSDP, pois cada contribuinte deve contribuir para arcar as despesas públicas destinadas a manutenção do sistema de drenagem do município. Os valores das taxas devem respeitar o princípio de não serem confiscatórios e também de não serem somente arrecadatórios, mas sim, tendo as receitas por eles auferidas, destinação objetiva e específica na manutenção do sistema de drenagem existente.

A legislação de criação da TMSDP, depois de instituída, não poderá cobrar as taxas de forma retroativa, pois o cidadão deve saber antecipadamente sobre a existência de cobrança futuramente.

A TMSDP, como já supracitado acima, deverá ter seus valores moldados dentro de uma equivalência entre os custos arcados pelo município para manutenção do sistema de drenagem e a taxa de serviço exigida ao contribuinte. Além disso, o STF afirma que qualquer falta de equivalência entre os custos dos serviços e o valor da taxa majorado seria considerado confiscatório, portanto, inconstitucional. Os efeitos de confisco nas taxas serão auferidos a partir da falta de correspondência entre o valor tributário exigido e o custo da atividade estatal, levando-se em conta que este se traduz em base de cálculo das taxas, nítidos gravames bilaterais ou contraprestacionais<sup>67</sup>. Visando alcançar a finalidade de sua criação à lei que institui a criação da TMSDP deve cobrar dos contribuintes um valor de taxa individual em que o montante destas contribuições venha a suprir os gastos municipais com a manutenção do sistema pluvial. O critério quantitativo de instituição da TMSDP deverá se referir ao custo da atividade estatal, portanto deverá se auferir o valor individual ao qual cada contribuinte deverá pagar para manutenção do sistema de drenagem do município.

A Constituição Federal é clara ao afirmar que o município é competente para criar o tributo de espécie taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestado ao contribuinte ou postos a sua disposição. Mediante análise de tal dispositivo legal, fica clara a interpretação jurídica, a qual cabe ao município a iniciativa normativa para criação da lei instituidora da TMSDP.

Quanto às características fundamentais para instituição da TMSDP podemos apontar:

Na *indelegabilidade*, o município não pode delegar a outro ente federativo a criação da TMSDP.

---

<sup>67</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5 ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 290.

*Já na irrenunciabilidade*, o município não pode abdicar ou renunciar a competência constitucional aplicada à criação da lei instituidora da TMSDP.

Quanto à *incaducabilidade*, podemos dizer sobre a não existência de prazo para exercício da competência tributária. Este princípio está relacionado ao fato do município nunca ter criado a TMSDP, não cabe a outro ente federado ou até mesmo aos membros da Câmara de Vereadores, tal iniciativa.

Com relação à *inalterabilidade*, a competência tributária desenhada na Constituição de 1988, não pode ser validamente modificada ou alterada por lei do ente estatal competente para exercê-la. Assim, quando a Constituição Federal define a tributação por intermédio do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), fica interdita a adoção de lei estadual (ou distrital) que admita a tributação, pela exação, de todos os veículos (automotores ou não).

Por fim, na característica da *faculdade*, a competência tributária para instituir ou criar os tributos previstos na Constituição da República, não obriga o ente estatal a exercer esse poder. Observe-se, nessa linha, que centenas de municípios não instituíram ou criaram o imposto sobre serviços (ISS), mas poderão fazê-lo a qualquer momento manejando os instrumentos legais pertinentes. Esta característica traz a faculdade que possui o município em criar a TMSDP. A criação da taxa para manutenção do sistema de drenagem pluvial (TMSDP) é sim, uma forma que o município pode utilizar para obter um aumento considerável nos investimentos nos serviços de manutenção do sistema de drenagem pluvial, trazendo por consequência disto, uma melhora na prestação dos serviços.

A remuneração dos serviços de água e esgoto normalmente é feita por taxa, em face da obrigatoriedade da ligação domiciliar a rede pública, como especifica Meirelles em sua obra<sup>68</sup>. Conforme apresenta Amaro,<sup>69</sup> o serviço público, mostrando-se específico, será, necessariamente, divisível, manifestando-se este atributo como corolário daquele, portanto para que o serviço seja passível de cobrança de taxa, deve o mesmo ser divisível. Além disso, temos que observar que o serviço público ensejador da taxa de serviço, poderá ser de utilização efetiva ou de utilização potencial.

---

<sup>68</sup> MEIRELES Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 3.ed., Rt – 1977, p. 492.

<sup>69</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 32.

A taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipóteses de incidência (Hipótese de incidência tributária, Ed. Rev. dos Tribs. 4. ed., 1991, p. 128 et seq.), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF, art. 145, II). A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, 'sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado' (Geraldo Ataliba, Sistema Trib. na Constituição de 1988, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou 'uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte', que 'pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia' (Roque Antônio Carrazza, Curso de Dir. Const. Tributário, Ed. R.T., 2. ed., 1991, p. 243). As taxas de polícia, conforme mencionamos, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78 do CTN, e as de serviço, de um serviço público prestado ao contribuinte, serviço público específico e divisível (CF, art. 145, II). Os serviços públicos, ensina Roque Carrazza, 'se dividem em gerais e específicos', certo que os primeiros, ou gerais, 'são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos', alcançando 'a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas.' (Ob. cit., p. 243). Esses serviços não constituem fato gerador de taxa, não podem, portanto, ser custeados por meio de taxa, mas pelos impostos. 'Já os serviços específicos', acrescenta Carrazza, 'são os prestados *ut singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável, de pessoas). São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada'. (Ob. e loc. cit.). Noutras palavras, o serviço 'é específico quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou: p. ex., a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo'; e 'é divisível quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário: - a expedição de certidões, a concessão de porte de armas, a aferição dos pesos e medidas, etc.' (Aliomar Beleeiro, Direito Trib. Brasileiro, Forense, 10. ed., p. 353-354). O serviço público, pois, que dá ensejo ao nascimento da taxa, há de ser um serviço específico e divisível. A sua utilização, pelo contribuinte, ou é efetiva ou é potencial, vale dizer, ou o serviço público é prestado ao contribuinte ou é posto à disposição deste. (...) Concedo que há serviços públicos que somente podem ser remunerados mediante taxa. Do acórdão do RE 89.876/RJ, relatado pelo eminente Min. Moreira Alves (RTJ 98/230) e da conferência que S. Exa. proferiu no 'X Simpósio Nacional de Direito Tributário' (...) penso que podemos extrair as seguintes conclusões, com pequenas alterações em relação ao pensamento do eminente Min. Moreira Alves: os serviços públicos poderiam ser classificados assim: 1) serviços públicos propriamente estatais, em cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada esta sob o ponto de vista interno e externo: esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-los. São remunerados, por isso mesmo, mediante taxa, mas o particular pode, de regra, optar por sua utilização ou não. (...) 2) Serviços públicos essenciais ao interesse público: são serviços prestados no interesse da comunidade. São remunerados mediante taxa. (...) 3) Serviços públicos não essenciais e que, não utilizados, disso não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços são, de regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e podem ser remunerados mediante preço público. Exemplo: o serviço postal, os serviços telefônicos, telegráficos, de distribuição de energia elétrica, de gás, etc. (ADI 447, Rel. Min. Octavio Gallotti, voto do Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-6-1991, Plenário, DJ de 5-3-1993.)

Utilização de serviço público efetivo, segundo Amaro,<sup>70</sup> é quando o serviço for concretamente prestado à coletividade com fruição fática e materialmente detectável. Vale dizer, um serviço fruído, a qualquer título; utilização de serviço potencial, é quando sendo de utilização obrigatória, for colocado à disposição do usuário-contribuinte, sem a correspondente utilização. Diz-se serviço fruível ou potencialmente utilizado. É que certos serviços trazem vantagens pela sua existência e representam vantagens efetivas para quem pode dispor deles, em outras palavras, a razão de ser da taxa do uso potencial está, a nosso ver, em que há atividade para cuja execução o estado se aparelha, mas que podem não estar a disposição de todos os indivíduos da comunidade<sup>71</sup>. Evidencia-se, desse modo, que quando se apresenta potencial a utilização do serviço, atrelável à taxa exigível, esta se dota de compulsoriedade, enquanto o uso, de potencialidade.

---

<sup>70</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 436.

<sup>71</sup> AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 431.

## 8 A BASE DE CÁLCULO PARA COBRANÇA DA TMSDP

O custo da taxa deve-se atrelar ao gasto dispendido pela atividade estatal, ou seja, deve ser utilizado para que o estado arque com as despesas referentes aos serviços prestados.

Art. 36 da lei 11.445/2007, diz 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.

Visando atendermos a legislação federal em destaque, adotaremos neste trabalho metodologia proposta por Tucci<sup>72</sup>.

a) A metodologia sugerida por Tucci<sup>73</sup> para o rateio do custo de operação e de manutenção dos sistemas de drenagem é feita para o cálculo individual anual da taxa de manutenção do sistema de drenagem pluvial para cada economia onde há incidência de fato gerador, e pode ser assim representado:

$$C_u = [100 * C_t] / [A_b * (15,8 + 0,84 * A_i)] , (1)$$

Onde:  $C_{ui}$  é o custo unitário das áreas impermeáveis, em R\$/m<sup>2</sup>;

$C_t$  é o custo total para realizar a operação e manutenção do sistema, em R\$ milhões;

$A_b$  é a área da bacia em km<sup>2</sup>;

$A_i$  a parcela da bacia impermeável, em %.

$$TMSDP = [(A * C_{ui})/100] * (28,43+0,632*il) , (2)$$

Onde:

TMSDP é a taxa anual a ser cobrada, pelo imóvel de área A (m<sup>2</sup>), em R\$;

<sup>72</sup> Disponível em:

<[https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/55c87cb3c3eafa07bdfe2de49f325751\\_4f36421fdc7faafc91d69ae98c747b8.pdf](https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/55c87cb3c3eafa07bdfe2de49f325751_4f36421fdc7faafc91d69ae98c747b8.pdf), p. 98>. Acesso em: 05 set. 14.

<sup>73</sup> TUCCI, C. E. M. Gerenciamento da Drenagem Urbana. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 7, nº1. p5, 27, Jan/Mar, 2002. p.35.

A é a área do imóvel, em m<sup>2</sup>;

I<sub>i</sub> é o percentual de área impermeabilizada do lote;

C<sub>ui</sub> é obtido pela expressão acima.

Nota-se que no próprio modelo matemático desenvolvido pelo professor Tucci, a TMSDP é individual e o fator gerador é divisível, atendendo os pré-requisitos básicos para criação da taxa. Ademais, a lei de saneamento<sup>74</sup> em seu Art. 36, diz que a cobrança pela prestação do serviço público de drenagem deverá levar em conta o tamanho de cada lote e os devidos percentuais de impermeabilização, cujos aspectos devem ser observados pelo executivo na confecção da lei.

---

<sup>74</sup> LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

## 9 CONCLUSÃO

O Estado para se manter deve possuir seus próprios meios financeiros para viabilizar a realização das suas despesas, portanto, deve exercer funções atinentes ao controle, gestão e dispêndios dos recursos arrecadados. Essa soberania do Estado faz prevalecer o mesmo, impondo a obrigação dos particulares contribuírem com a manutenção dos serviços prestados pelo Estado.

Os municípios auferem a receita de 4,58 % do total dos tributos arrecadados. Devido a essa baixa porcentagem de valores que ficam no município, e tendo o mesmo como o responsável pela maioria absoluta de serviços a serem prestados a população, é explicável a falta de recursos para maiores investimentos na prestação de serviços a população. A criação da TMSDP é sim, uma solução possível para a melhora nos serviços de drenagem da capital do Estado do Rio Grande do sul, pois através desta criação, o sistema de manutenção pluvial poderá se tornar auto-suficiente financeiramente, e ainda melhorar o serviço prestado a população.

Devido a uma provável rejeição quanto à majoração dos tributos municipais já existentes, a criação de uma taxa de manutenção do sistema de drenagem pluvial (TMSDP), é uma das soluções possíveis a ser adotada pelo executivo para que possam ser oferecidos melhores serviços de drenagem urbana à população da capital.

A TMSDP estaria inserida dentro do conceito de receita pública derivada, pois a mesma é auferida pelo Estado por intermédio de seu poder soberano.

A TMSDP atenderá art. 3º do CTN, se, for prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. A TCMSP é uma prestação pecuniária, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, deve ser instituída em lei municipal e deverá ter sua cobrança mediante atividade administrativa plenamente vinculada. A TMSDP deve ser cobrada de forma compulsória, ou seja, deve representar um dever público dos usuários do sistema de drenagem municipal e, além disso, deve ter pagamento obrigatório em dinheiro. Deve ainda ter sua compulsoriedade atrelada por lei municipal instituidora deste tributo de espécie taxa. A criação da TMSDP deve ser instituída com seu valor em moeda ou cujo valor nela possa exprimir.

A TMSDP será devida em razão da utilização efetiva ou da possibilidade de utilização, pelo usuário, dos serviços públicos de drenagem de águas pluviais, decorrentes da operação e manutenção dos sistemas de micro e macrodrenagem existentes no município, não sendo instituída como ato ilícito.

A TMSDP deverá ser instituída por lei municipal expressa, cumprindo assim o princípio constitucional da legalidade e, deverá ser vinculada a lei de criação com intuito de evitar a discricionariedade pelo órgão municipal responsável pela arrecadação dos tributos.

A lei criadora da TMSDP deverá apresentar a alíquota, base de cálculo, sujeito, multa, fato gerador da taxa.

A TMSDP deverá ser criada no exercício financeiro anterior em relação ao que será iniciada a cobrança, cumprindo assim o princípio da anterioridade anual. A Lei instituidora da TMSDP deverá respeitar o princípio da anterioridade nonagesimal, em que é vedada a cobrança de tributos antes de decorrido 90 (noventa) dias da data em que tenha sido publicada a lei que haja instituído ou majorado o tributo, em consonância com alínea “c” do inciso III do art. 150 da Constituição Federal.

A lei instituidora da TMSDP visando respeitar o princípio da isonomia tributária deverá tratar com igualdade os contribuintes em situações equivalentes, ou seja, deverão ser cobrados os mesmos valores das taxas para as mesmas quantidades de águas pluviais lançadas no sistema de drenagem municipal, independente da localização territorial do contribuinte.

Com a criação da TMSDP, cada contribuinte deve contribuir para arcar as despesas públicas destinadas a manutenção do sistema de drenagem do município. Os valores das taxas devem respeitar o princípio de não serem confiscatórios e também de não serem somente arrecadatórios, mas sim, tendo as receitas por eles auferidas, destinação objetiva e específica na manutenção do sistema de drenagem existente.

Respeitando o princípio da irretroatividade tributária, a criação da TMSDP não poderá possibilitar a cobrança de tributos de forma retroativa, ou seja, não poderá permitir que seja cobrada a TMSDP, devido à ocorrência de fato gerador, antes de estar vigorando a respectiva lei.

Para alcançar a finalidade de sua criação a lei que institui a criação da TMSDP deve cobrar dos contribuintes um valor de taxa individual em que o montante destas contribuições venha a suprir os gastos municipais com a manutenção do sistema pluvial. O critério quantitativo de instituição da TMSDP deverá se referir ao custo da atividade estatal, portanto deverá se auferir o valor individual ao qual cada contribuinte deverá pagar para manutenção



do sistema de drenagem do município. Ademais, a lei de criação da taxa deverá respeitar o princípio da uniformidade geográfica, ou seja, a não instituição de valores de taxas diferentes dentro de uma mesma localização geográfica.

Quanto à competência tributária, no campo do direito tributário, tanto a União como os Estados-Membros e os seus Municípios estão adstritos às regras de constituição de suas leis complementares. Isto feito, o município pode instituir taxas sobre os serviços prestados ao contribuinte. O art 145<sup>75</sup> da CF/88, em seu inciso segundo da Constituição Federal é claro ao afirmar que o município é competente para criar o tributo de espécie taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestado ao contribuinte ou postos a sua disposição. Mediante análise de tal dispositivo legal, fica clara a interpretação jurídica, a qual cabe ao município a iniciativa normativa para criação da lei instituidora da TMSDP.

A lei instituidora das taxas deverá ter as seguintes características dadas pela doutrina: a) indelegabilidade; b) irrenunciabilidade; c) incaducabilidade; d) inalterabilidade; e) facultatividade e f) privatividade.

Na *indelegabilidade*, o município não pode delegar a outro ente federativo a criação da TMSDP. A *irrenunciabilidade* quer dizer que, nem mesmo por lei, pode validamente renunciar (abdicar) ao poder conferido pela constituição para instituir ou criar certos tributos. Qualquer providência nesse sentido deve ser tomada como nula e ineficaz. Sendo assim, o município não pode abdicar ou renunciar a competência constitucional aplicada à criação da lei instituidora da TMSDP. Já na *incaducabilidade*, podemos dizer sobre a não existência de prazo para exercício da competência tributária. Esse poder concedido ao município poderá ser exercido validamente a qualquer tempo. Mesmo que o município não tenha criado a referida lei da TMSDP, não cabe a outro ente federado ou até mesmo aos membros da Câmara de Vereadores, instituírem a criação da taxa de contribuição para manutenção do sistema de drenagem pluvial. Na *inalterabilidade*, a competência tributária dada ao município pela CF/88, não pode ser validamente modificada ou alterada por lei do ente estatal competente para exercê-la. Por fim, na característica da *faculdade*, a competência tributária para o município instituir taxas não obriga o ente municipal a exercer esse poder.

---

<sup>75</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

A TMSDP é definida dentro do conceito dado pelo artigo 145, II da CF/88, pois a mesma é definida como o tributo a ser pago, em razão da utilização, efetiva ou potencial, do serviço público de drenagem urbana, sendo específicas e divisível, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição pelo município. Ademais, o serviço de drenagem deve ser pago pelo contribuinte se há contribuição ligada do mesmo no sistema de drenagem local ou até mesmo deverá ser cobrado se o contribuinte ainda não realizou a ligação no sistema existente (desde que já esteja a sua disposição o referido sistema de drenagem público), portanto deverá pagar a TMSDP quem já realizou a ligação interna da canalização pluvial na rede pública existente, assim como, aquele contribuinte que tem a possibilidade de realizar a ligação interna junto ao sistema pluvial público, mesmo que não a tenha realizado ainda.

A lei instituidora TMSDP deverá respeitar a característica de divisibilidade, pois a mensuração do valor da taxa é concebida em relação à quantidade de água pluvial que cada propriedade territorial contribui com o sistema de drenagem pluvial existente. Sendo assim, fica claro, que há a possibilidade de aplicação da divisibilidade na mensuração do fato gerador da taxa, pois a mesma depende da área superficial impermeável de cada imóvel, caracterizando assim a individualidade quanto ao fato gerador. A taxa será cobrada sobre a quantidade de água pluvial que cada propriedade contribui para o sistema de drenagem, o que corrobora para que ocorra a presença imprescindível da divisibilidade.

A TMSDP é um tributo imediatamente vinculado à ação estatal, atrelando-se a atividade pública, e não a ação do particular.

Analisando as principais decisões jurisprudenciais sobre taxas, proferidas pela Suprema Corte, podemos verificar que a mesma discorre basicamente sobre as seguintes características a serem observadas na lei instituidora da TMSDP: divisibilidade, mensurabilidade, determinação clara do sujeito passivo e ainda ter fato gerador específico.

Fizemos neste trabalho uma definição adequada de taxa o que nos possibilita que esta cumpra algumas funções: A TMSDP tem como funções básicas: cobrir os custos de produção dos serviços de manutenção dos sistemas de drenagem urbana do município de Porto Alegre, gerando assim, uma autossustentabilidade financeira ao sistema e, oferecendo melhores serviços de drenagem a população. A TMSDP tem também função de fazer adequadamente a ligação entre oferta e demanda com a sinalização para o consumidor do valor dos serviços de drenagem. Esta função está associada à eficiência econômica. A cobrança específica pelo uso dos sistemas estimula ao uso mais “racional” do solo urbano e evita-se a impermeabilização desnecessária ou excessiva deste. Dará também, maior consciência individual do impacto

daquela propriedade nos custos envolvidos na drenagem do que em uma cobrança via impostos gerais, muitas vezes, não notados pelos contribuintes. A adoção da TMSDP conscientizará ao empreendedor, que quanto mais ele impermeabilizar o solo, mais ele irá contribuir com águas pluviais para o sistema, e por consequência, ocasionará em um pagamento maior da TMSDP. A TMSDP, também tem função de remunerar o capital utilizado na produção. A receita gerada pela prestação dos serviços de drenagem urbana constitui parte da composição do capital a ser empregado no investimento e define a maior ou menor necessidade de recursos financeiros complementares.

A TMSDP, por ser criada como tributo vinculado a uma contraprestação direta e deverá ser exigida pelo município.

O disciplinamento da taxa vem expresso no art. 145, II, da CF<sup>76</sup> c/c o art. 77 do CTN, em que pode ser afirmado, que a taxa cobrada pelo município, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Portanto, a TMSDP, se encontra dentro deste conceito acima, pois, o fato gerador da TMSDP é a utilização do serviço de drenagem urbana por parte do contribuinte, com a utilização efetiva ou potencial, sendo o serviço público e divisível, prestado ao usuário ou posto a sua disposição.

O fato gerador da TMSDP é uma atividade específica, relativa ao contribuinte, ou seja, é o fornecimento pelo município do serviço de drenagem urbana. Portanto, o Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade. Destarte, o fato gerador da TMSDP é a utilização efetiva ou potencial, dos serviços de drenagem urbana do município de Porto Alegre.

A TMSDP é destacada em relação a cada unidade autônoma, pois caberá a cada munícipe realizar o pagamento da taxa referente à quantidade de água pluvial contribuída por seu lote. O sujeito passivo da TMSDP é a pessoa física ou jurídica, proprietária de imóvel urbano ou rural que realize contribuição de águas pluviais no sistema de drenagem público. A TMSDP é indivisível, pois o fato de um contribuinte realizar a ligação de sua drenagem pluvial a rede pública, é independente da situação dos demais contribuintes, que poderão ou

---

<sup>76</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; § 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

não, utilizar o sistema público de drenagem. A TMSDP será quantificada e cobrada individualmente de cada contribuinte onde há incidência do fato gerador.

A lei instituidora da TMSDP adotará a metodologia proposta por Tucci<sup>77</sup>. A metodologia sugerida por Tucci para o rateio do custo de operação e de manutenção dos sistemas de drenagem é feita para o cálculo individual anual da taxa de manutenção do sistema de drenagem pluvial para cada economia onde há incidência de fato gerador, em que pesa o fato de que, no próprio modelo matemático desenvolvido pelo professor Tucci, a TMSDP é individual e o fator gerador é divisível, atendendo os pré-requisitos básicos para criação da taxa. Ademais, o Projeto de lei criadora da TMSDP atende a lei de saneamento<sup>78</sup> em seu Art. 36, porque diz que a cobrança pela prestação do serviço público de drenagem levará em conta o tamanho de cada lote e os devidos percentuais de impermeabilização, aspectos estes observados pelo executivo na confecção da lei. O modelo de cálculo apresentado pelo Dr. Tucci corresponde com as necessidades legais aplicados ao cálculo da taxa, é individual e por fim leva em consideração a quantidade de água lançada por cada contribuinte no sistema.

Através deste trabalho podemos concluir sobre a necessidade de criação de uma taxa municipal para manutenção do sistema de drenagem pluvial, visando a autossustentabilidade financeira e também a melhora na entrega dos serviços a população. Podemos verificar também que a criação da lei nos moldes apresentados neste trabalho faz com que a mesma seja legal, em seu aspecto material. Portanto, podendo gerar grandes benefícios ao município (que terá seu aumento na arrecadação e por consequência aumento nos investimentos) e aos contribuintes, que receberão melhores serviços de manutenção do sistema de drenagem pluvial.

---

<sup>77</sup> Disponível em:

<[https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/55c87cb3c3eafa07bdfe2de49f325751\\_4f36421fdc7faafc91d69ae98c747b8.pdf](https://www.abrh.org.br/sgcv3/UserFiles/Sumarios/55c87cb3c3eafa07bdfe2de49f325751_4f36421fdc7faafc91d69ae98c747b8.pdf)>. Acesso em: 05 set. 14.

<sup>78</sup> LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano, **Direito tributário brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 49-78.

\_\_\_\_\_, Luciano da Silva. **Direito Tributário Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARAÚJO, P.R. 2000. **Análise experimental da eficiência dos pavimentos permeáveis na redução do escoamento superficial**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Recursos hídricos do IPH/UFRGS, 137p.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 21.ed. 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BAPTISTA, M. B. e NASCIMENTO, N. O. Aspectos institucionais e de financiamento dos sistemas de drenagem urbana. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 7, nº 1, p29, 49, jan/mar 2002.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUSSAMARA, Walter Alexandre. **Taxas. Limites Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CAMPANA, N. A., TUCCI, C.E.M. 1994. **Estimativa da área impermeável de macro-bacias urbanas**. **Revista Brasileira de Engenharia**. Vol. 12. N 2. (Dez 1994). p 79 - 94.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19 ed. 2 Tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, pp.19-27.

CANÇADO, V., NASCIMENTO, N. O., CABRAL, J. R. Cobrança pela Drenagem Urbana de Águas Pluviais: Bases Conceituais e Princípios Microeconômicos. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 11, nº 2, p15, 25, abr/jun 2006.

CANÇADO, V., NASCIMENTO, N. O., CABRAL, J. R. Estudo da Cobrança pela Drenagem Urbana de Águas Pluviais por meio da Simulação de uma Taxa de Drenagem. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 11, nº 2, p135, 147, abr/jun 2006.

COELHO, Sacha Calmon Navarro, Classificação dos Tributos. In: **Revista de Direito Tributário**. nº. 47. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

DEP/PMPA. 1992. **Caderno de Encargos**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal.

DERZI, Mizabel. **Direito Tributário Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Forense, 1999.

DIAZ, O.B.P. 1987. **Precipitação de Projeto e Regionalização de Hidrogramas Unitários para Bacias Urbanas Brasileiras**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Recursos hídricos do IPH/UFRGS, 347 f.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, L.A.D. 1998. **Atlas Ambiental de Porto Alegre**. Ed. Universidade/UFRGS. Porto Alegre, RS.

FILHO, Aurélio Pitanga Seixas. **Taxa – doutrina, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: forense, 2002.

GENZ, F., 1994. **Parâmetros para previsão e controle de cheias urbanas**. Dissertação de mestrado do programa de pós-graduação em Engenharia de Recursos hídricos do IPH/UFRGS, 160p.

GOLDENFUM, J.A., CAMANO SCHETTINI, E.B., SILVESTRINI, J.H. 1990. **Chuvas intensas em Porto Alegre determinação de curvas i-d-f**. Porto Alegre: Instituto de Pesquisas Hidráulicas da UFRGS, 1990. 26 f.

GOMES, C. A. B. M., BAPTISTA, M. B., NASCIMENTO, N. O. Financiamento da Drenagem Urbana: Uma Reflexão. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 13, nº 3, p.93, 104, jul/set 2008.

GROTTI, Dinorá. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

**LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 32ª ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 300-304, 434-444 e 445-456.

MARQUES, Márcio Severo. **Classificação Constitucional dos Tributos**. São Paulo: Max Limonad, 2000, P. 217-250.

MIRANDA DE CARVALHO, Rubens. **Contribuição de Melhoria e Taxas no Direito Brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

NEVILLE, A. M. 1982. Properties of Concret. (Português). **Propriedades do Concreto**. São Paulo: PINI. XVI, 738p. IL. Plano Diretor de Drenagem Urbana 158.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e Jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Livraria do Advogado, 2002.

PEREIRA FILHO, Luiz Avlberto. **As Taxas e os Preços no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. In: DINIZ DE SANTI, Eurico Marcos (Coord.) Curso de Especialização em Direito Tributário: estudos em homenagem a Paulo de Barros Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico** – edição universitária. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVEIRA, 2000. Hidrologia urbana no Brasil. In: **Avaliação e controle da drenagem urbana**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade. P. 511-525.

TUCCI, C. E. M. Gerenciamento da Drenagem Urbana. **RBRH – Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre: ABRH, vol. 7, nº1. p5, 27, Jan/Mar, 2002.

VERLI, Fabiano. **Taxas e Preços públicos: prestações coativas de direito público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

VIEIRA, Eugênio Doin. Taxas – Algumas Considerações Propedêuticas. In: BANDEIRA DEMELLO, Celso Antônio (Org.). **Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba**. Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2001.