

# PARECER JURÍDICO

## PROPOSTA DE REVISÃO DE SERVIÇOS E DE VALORES DAS TABELAS DE RECEITAS INDIRETAS DE SERVIÇOS PRESTADOS PELA CORSAN.

Marlon do Nascimento Barbosa<sup>1</sup>

Órgão Interessado: Diretoria de Normatização

Entidade: AGESAN-RS

### 1 INTRODUÇÃO

Por meio deste, será promovida a análise de pedido de revisão de serviços e de valores das Tabelas de Receitas Indiretas dos Serviços da estrutura tarifária vigente ("Serviços Complementares"), tal como consta na Carta nº 495/2024 – DP e sua planilha anexa, oriunda da CORSAN, e encaminhada por *e-mail*, pela Diretoria de Normatização, a esta assessoria.

### 2 ANÁLISE

#### 2.1 DA COMPETÊNCIA DA AGESAN-RS

A matéria é de competência da AGESAN-RS, haja vista seu enquadramento ao disposto no art. 5º, *caput*, III, "d" e §1º, I, "e" e "f" e IV de seu Estatuto Social<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Advogado e Tecnólogo em Gestão Pública. Pós-Graduado em Direito Tributário. Pós-Graduado em Gestão Pública. Mestre em Direito, Inovação e Regulações. Sócio do Escritório Marlon do Nascimento Barbosa Sociedade Individual de Advocacia.

<sup>2</sup> Art. 5º Além de seu objetivo primordial de exercer as atividades de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento, englobando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, o Consórcio desenvolverá as competências adiante descritas, podendo firmar contratos ou figurar como interveniente em convênios, ajustes e instrumentos congêneres nas mais diversas esferas governamentais e não-governamentais, sejam nacionais ou internacionais, em toda a sua esfera de atuação, inclusive com outros consórcios públicos ou privados e pessoas jurídicas de direito público ou privado:

[...]

III - promover a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, compreendido como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 2007, com suas alterações, prestado por qualquer prestador de serviços, a qualquer título, podendo:

[...]

d) definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de saneamento básico, inclusive contratos, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;

§1º Ainda na área da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, ao Consórcio competirá:

RUA HERÓIS DE MONTE CASTELO, 255, CENTRO

## 2.2 DAS PONDERAÇÕES DA CORSAN

Na carta referida, a CORSAN fez as seguintes ponderações<sup>3</sup>:

1) o pedido formulado diz respeito às receitas indiretas, classificadas como “serviços complementares”;

2) a última atualização da tabela de serviços complementares ocorrera em 2019, de modo que, após decorridos aproximadamente 5 anos, teria sido verificado um “descolamento [...] entre os valores indicados nas tabelas e os custos efetivamente incorridos pela CORSAN para a sua execução, bem como a ausência de itens na tabela para serviços descritos no regulamento”;

3) a metodologia para a apuração dos preços que constam na planilha anexa à Carta nº 495/2024 – DP observou as premissas contidas nas letras de “a” a “e” constantes na página 3 da referida carta;

4) a cobrança pelos serviços prestados por si, sejam eles os serviços principais (água e esgoto), sejam os serviços complementares, não estaria necessariamente condicionada a uma demanda voluntária do cliente, e sim à efetiva prestação dos serviços, sendo a solicitação do cliente dispensada nos casos especificados em lei;

5) citando Marçal Justen Filho, a “espontaneidade” do consumo do serviço não deve ser considerada elemento distintivo entre os institutos da taxa e da tarifa, na medida em que a lei pode impor a compulsoriedade do próprio consumo e, conseqüentemente, do pagamento da tarifa/preço público por parte dos clientes;

6) no caso do §6º do art. 45 da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, haveria a configuração de compulsoriedade do serviço complementar de ligação de esgoto, independentemente da solicitação de ligação voluntária pelos clientes, aliada à própria cobrança do valor mínimo da tarifa de disponibilidade da rede de esgoto, conforme o §4º do mesmo art. 45<sup>4</sup>;

---

I - regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, através da fixação de normas, regulamentos e instruções relativas, no mínimo:

[...]

e) à medição, faturamento e cobrança de serviços;

f) ao monitoramento dos custos;

[...]

IV - buscar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, bem como das demais formas de prestação de serviços reguladas por si, com modicidade das tarifas e justo retorno dos investimentos [...]

<sup>3</sup> Foram destacadas, em 11 itens, as alegações que possuem repercussões jurídicas; as demais alegações da CORSAN, que não foram refutadas, serão consideradas relevantes apenas para fins de emissão dos demais pareceres técnicos da AGESAN-RS.

<sup>4</sup> Art. 45. As edificações permanentes urbanas serão conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

[...]

7) a mesma lógica da ausência de espontaneidade deve ser também aplicada à cobrança do serviço complementar de suspensão por inadimplência, pois a exemplo da ligação compulsória de clientes às redes públicas, a suspensão de abastecimento de água por inadimplemento do cliente também encontra expressa previsão legal, a qual consta no art. 40, *caput*, V da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020<sup>5</sup>;

8) a atividade de suspensão dos serviços envolve custos para si que devem ser remunerados como serviço complementar ao serviço público principal de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

9) diante dos arts. 29 e 30 da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, bem como da Norma de Referência ANA nº 6/2024, seria inquestionável a necessidade de os valores praticados para os Serviços Complementares serem suficientes para garantir a sua sustentabilidade econômica de forma autônoma em relação às demais receitas da concessionária e permitir a recuperação dos custos a eles inerentes;

10) ainda sobre a suspensão dos serviços de abastecimento de água por inadimplência, deparar-se-ia com uma questão constitucional de tratamento isonômico aos clientes (art. 5º, da CF/88), uma vez que o pagamento pelos serviços de suspensão ou corte deve ser realizado pelos clientes que solicitarem os serviços e pelos clientes que lhe derem causa;

11) foi proposta a criação do novo serviço de “supressão de ramal”, aplicável a todos os eventos geradores dos serviços de suspensão.

### 2.3 O CERNE DA QUESTÃO: SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA E COBRANÇA POR SERVIÇOS NÃO SOLICITADOS

Da amálgama das ponderações da CORSAN, verifica-se que o cerne da questão está centrado na

---

§4º Quando disponibilizada rede pública de esgotamento sanitário, o usuário estará sujeito aos pagamentos previstos no **caput** deste artigo, sendo-lhe assegurada a cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços, ainda que a sua edificação não esteja conectada à rede pública.

[...]

§6º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverão estabelecer prazo não superior a 1 (um) ano para que os usuários conectem suas edificações à rede de esgotos, onde disponível, sob pena de o prestador do serviço realizar a conexão mediante cobrança do usuário.

<sup>5</sup> Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

[...]

V - inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental.

sustentabilidade econômico-financeira dos serviços complementares e no desejo de cobrança de alguns deles, ainda que não exista a solicitação por parte do “cliente” – denominação esta utilizada pela CORSAN, mas que poderia também ser substituída por “usuário” ou até mesmo “consumidor”.

No que tange à sustentabilidade, não há dúvida de que esta, sendo um princípio fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico (art. 2º, VII da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020), está garantida por meio da necessária geração de receitas requeridas para fazer frente aos custos operacionais dos serviços, tudo isso em decorrência da aplicação conjunta do disposto no art. 29, *caput* da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020<sup>6</sup>, bem como nos arts. 14, *caput* e 3º, IV e XXII da Norma de Referência ANA nº 6/2024<sup>7</sup>.

Ou seja, havendo custos operacionais dos serviços prestados pela CORSAN – ou por qualquer outro prestador indireto, pelo modelo de regulação contratual – faz-se imperioso promover medidas de geração das receitas respectivamente requeridas para que seja devidamente equilibrado o contrato.

Nesse sentido, a CORSAN tem razão, já que os custos dos serviços complementares prestados por si devem ser devidamente remunerados.

Entretanto, no que tange à cobrança de serviços que não foram solicitados pelos clientes (ou usuários, ou consumidores, adotando-se doravante, nesta análise, o termo “usuários”), é necessário analisar o ordenamento jurídico de forma sistemática.

4

Conforme o art. 145, *caput*, II da Constituição Federal, as taxas são tributos cobrados “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**” (grifo nosso).

Se determinado serviço público for colocado à disposição e se houver a cobrança pela potencialidade de utilização, então se está diante do regime tributário. É o que está na Constituição Federal.

<sup>6</sup> Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções [...]

<sup>7</sup> Art. 14. A revisão ordinária trata da revisão de parâmetros específicos determinados em contrato, podendo incluir pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro que não tenham sido contemplados na revisão extraordinária, bem como repactuações de cláusulas contratuais, mediante acordo entre as partes, **mantido o equilíbrio econômico-financeiro contratual**, ouvida a entidade reguladora infranacional (grifo nosso).

Art. 3º Para os efeitos desta norma, são adotadas as seguintes definições:

[...]

IV – custos operacionais: compostos pelos custos com pessoal, serviço de terceiros, materiais, energia elétrica e outros custos operacionais relativos à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

[...]

XXII – receita requerida: receita necessária para recuperar os custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência, e remunerar o capital investido de forma prudente pelos prestadores dos serviços no âmbito da regulação discricionária [...]

Em decorrência do texto constitucional, o §4º do art. 45 da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, transita numa “zona cinzenta” entre o regime tributário e o tarifário, já que ao prever a possibilidade de cobrança de um valor mínimo de utilização dos serviços de esgotamento sanitário, ainda que a edificação não esteja conectada à rede pública disponibilizada, aproxima-se muito do conceito de taxa previsto constitucionalmente, o que coloca na mira de um possível controle difuso de constitucionalidade a qualquer momento, ainda que esteja em plena vigência e eficácia e esteja sendo adotado.

De qualquer modo, o que se quer deixar claro é que se a cobrança for pela utilização efetiva ou potencial do serviço – no caso, os serviços de água e esgoto e demais serviços complementares – se estará diante da taxa, enquanto que se a cobrança ocorrer apenas em decorrência da utilização efetiva do serviço, se estará diante do regime tarifário.

Sendo assim, a pergunta lógica que se deve fazer, considerando a interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro. é a seguinte: é justo que o usuário pague por um produto ou por um serviço que não solicitou?

Se por um lado as atividades prestadas pela CORSAN devem contar com o respectivo equilíbrio econômico-financeiro, de outro verifica-se que, à luz do Código de Defesa do Consumidor, os usuários só podem ser cobrados por serviços que forem efetiva e expressamente solicitados por si.

5

De acordo com o art. 1º, §2º, II da Lei nº 13.460, de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, constata-se que a aplicação dessa lei “não afasta a necessidade de cumprimento do disposto [...] na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo”.

Segundo o art. 2º, *caput* da Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), “consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

De acordo com o art. 3º, *caput* da mesma lei,

fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, **pública ou privada**, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços (grifo nosso).

Diante das definições legais acima referidas, há a nítida presença de consumidor e fornecedor na prestação de serviços de saneamento levada a efeito pela CORSAN.

Em decorrência disso, é preciso destacar a proteção jurídica conferida aos usuários de não

serem cobrados por serviços não solicitados, notadamente quanto aos serviços de “suspensão por inadimplência” e “supressão de ramal”.

A propósito, a suspensão de fornecimento por inadimplência e supressão de ramal decorrente da inadimplência não são serviços solicitados, mas configuram penalidades impostas aos usuários.

Sob esse prisma, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) estabelece normas fundamentais de proteção ao consumidor, figurando dentre elas assegurar que o consumidor só seja cobrado por serviços que realmente tenha solicitado.

Esse princípio está consagrado no art. 39, *caput*, III, do CDC, o qual veda ao fornecedor “enviar ou entregar ao consumidor, **sem solicitação prévia**, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço” (grifo nosso).

A jurisprudência corrobora essa interpretação, considerando que a exigência de consentimento prévio do consumidor para a prestação e cobrança de serviços é uma proteção ao direito à informação e à liberdade de escolha do consumidor.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), no julgamento do Agravo de Instrumento nº 2056331-75.2021.8.26.0000, relatado pela Desembargadora Maria Regina S. R. Gonçalves, reforçou que “a cobrança de serviços não solicitados contraria o princípio da boa-fé objetiva, obrigando o fornecedor a restituir em dobro qualquer quantia cobrada indevidamente” (SÃO PAULO, 2021).

6

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar o Recurso Especial nº 1.349.753/SP, concluiu que “a prática de envio de cobranças indevidas, ainda que se trate de serviços que possam trazer benefício ao consumidor, deve ser coibida, pois ofende a liberdade contratual e a proteção da confiança depositada pelo consumidor” (BRASIL, 2014).

Conforme o Ministro Luis Felipe Salomão, relator do acórdão, “a ausência de manifestação do consumidor a respeito do serviço não implica aceitação tácita da cobrança, tendo direito à repetição do indébito por valores pagos indevidamente” (BRASIL, 2014).

Dessa forma, fica evidente que, tanto a doutrina quanto a jurisprudência brasileira, buscam proteger o consumidor contra práticas abusivas, assegurando que ele seja cobrado apenas por serviços que efetivamente solicitou, preservando, assim, a transparência e a confiança nas relações de consumo.

Considerando todos esses aspectos, ainda que os serviços de interrupção por inadimplência e supressão de ramal gerem custos à CORSAN, estes não poderão ser cobrados diretamente dos usuários inadimplentes, já que não há, por parte deles, solicitação de realização desses serviços.

O ordenamento jurídico pátrio deve ser visto de forma sistemática, de maneira que o regime tarifário é aplicável para as situações em que haja efetividade na prestação dos serviços e, no caso

específico dos serviços complementares prestados pela CORSAN, a solicitação expressa dos usuários, resultando numa aplicação conjunta e ponderada do princípio da sustentabilidade econômico-financeira prevista na Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, com a necessidade de consentimento prévio do usuários, tal como previsto no Código de Defesa do Consumidor.

A propósito, a submissão ao Código de Defesa do Consumidor está prevista no próprio Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto da CORSAN, aprovado pela Resolução CSR nº 003/2021, da AGESAN-RS<sup>8</sup>.

E mais: a CORSAN, ao destacar na Carta nº 495/2024 – DP que a espontaneidade não é elemento caracterizador da cobrança da tarifa, podendo haver também a compulsoriedade em relação ao regime tarifário, adota afirmação contraditória ao que está previsto em outras passagens de seu regulamento de serviços, conforme segue abaixo:

1) na Seção II do Capítulo IV, que alude à “cobrança dos serviços diversos”, verifica-se que o art. 119, *caput* prevê que “os serviços diversos cobráveis” são “realizados a pedido do usuário [...]”, destacando-se a vontade do usuário;

2) o §1º do mesmo art. 119 aduz expressamente que “a cobrança dos serviços previstos neste artigo somente será feita em contrapartida de serviço efetivamente prestado pela Corsan, dentro dos prazos estabelecidos”, destacando-se, mais uma vez, a efetividade da utilização do serviço como contrapartida à solicitação do usuário;

3) o §7º do mesmo art. 119 destaca o elemento volitivo do usuário, com a seguinte redação:

Art. 119 [...]

[...]

§7º A Corsan poderá prestar outros serviços não vinculados à prestação do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desde que compatível com seu objeto social, observe a Tabela de Receitas Indiretas dos Serviços, bem como as restrições constantes do contrato de programa **e que o usuário, por sua livre escolha, opte por contratar a Corsan para a sua realização.**

Refutando as alegações da CORSAN, tem-se que:

1) tanto os serviços principais – água e esgoto – quanto os serviços complementares – nestes incluídos os de interrupção por inadimplência e supressão de ramal decorrente da inadimplência –

---

<sup>8</sup> Art. 7º Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados de acordo com as disposições deste Regulamento, amparados na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e Lei Estadual n.º 5.167, de 21 de dezembro de 1965, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 17.788, de 4 de fevereiro de 1966, **Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990**, Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e demais legislações aplicáveis (grifo nosso).

estão condicionados à efetividade da prestação e solicitação dos usuários, haja vista o Código de Defesa do Consumidor;

2) as atividades decorrentes dos serviços complementares, ainda que não sejam diretamente remuneradas pelos usuários, envolvem custos que devem ser reequilibrados, sem ser de forma autônoma, nesse caso;

3) ao contrário do aduzido pela CORSAN, não há que se falar em isonomia entre os usuários que solciitam os serviços de corte e retirada de ramal e que a estes se submetam por inadimplência, já que o elemento volitivo é o diferenciador fático que os tornam desiguais.

Especificamente quanto à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços complementares, que não podem ser cobrados diretamente dos usuários, salienta-se que estes, sem dúvida, geram custos operacionais que requerem receitas, ainda que não possam ser geradas de forma direta.

Sendo assim, a questão pode ser resolvida por meio de subsídios.

No que tange aos subsídios, estes são aplicáveis a todos os serviços de saneamento, incluindo os serviços complementares aos serviços de água e esgoto, sendo-lhes garantida a sustentabilidade econômico-financeira, nos termos do art. 29, *caput* da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020..

8

Prosseguindo na sistemática dos subsídios, verifica-se que o fundamento está no dispositivo legal acima referido, segundo o qual “os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira **assegurada** por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como **subsídios** ou subvenções (...)” (grifo nosso).

Acerca dos subsídios, estes são incentivos fiscais ou auxílios financeiros.

No caso em apreço, o auxílio financeiro pode ser perfeitamente gerado por meio da cobrança de outros serviços em favor da geração de receitas para os serviços complementares, e isso em razão do fato de que o art. 29, *caput* da Lei nº 11.445, de 2007, com a redação alterada pela Lei nº 14.026, de 2020, traz genericamente a expressão “subsídios”.

Noutras palavras, os serviços complementares que não podem ser cobrados diretamente dos usuários, por ausência de solicitação, devem ser subsidiados internamente, cabendo à AGESAN-RS promover as devidas análises de sustentabilidade econômico-financeira nesse sentido.



### 3 CONCLUSÃO

Isto posto, é o presente parecer para opinar:

1) pela **ilegalidade** da cobrança dos serviços complementares não solicitados, dentre eles os de interrupção por inadimplemento e supressão de ramal decorrente do inadimplemento, sem a solicitação dos usuários, diante do disposto no art. 39, *caput*, III, do CDC;

2) que os setores técnicos da AGESAN-RS, ao analisarem os serviços complementares solicitados pela CORSAN, retirem da relação os que não estiverem vinculados à solicitação expressa dos usuários;

2) pela necessidade de análise, por parte dos setores técnicos competentes da AGESAN-RS, da composição dos custos dos demais serviços, a fim de verificar-lhes a regularidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 7 de novembro de 2024.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.349.753/SP. Relator: Luis Felipe Salomão. Brasília, DF, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 2056331-75.2021.8.26.0000. Relatora: Maria Regina S. R. Gonçalves. São Paulo, 2021.