

### **Nota Jurídica 131/2014**

**Interessado:** Diretoria Colegiada

**Data:** 22/09/2014

*Dispõe sobre a proposta da minuta do Contrato de Adesão, contendo disposições mínimas acerca da prestação de serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário no âmbito dos prestadores de serviços submetidos à regulação da ARSAE-MG, a ser submetida à consulta pública para recebimento e análise de contribuições, e, por fim, edição de Resolução homologatória.*

#### **I – OBJETO**

A presente Nota Jurídica tem o objetivo de apresentar, à Diretoria Colegiada da ARSAE-MG, proposta da minuta do Contrato de Adesão de Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e/ou Esgotamento Sanitário, face à necessidade de se estabelecer parâmetros mínimos no âmbito da prestação de serviços, conforme dispõe a Resolução ARSAE nº. 40, de 03 de outubro de 2013.

A minuta proposta tem por finalidade garantir a proteção aos direitos básicos das partes e o acesso à informação, haja vista a necessidade de instituir as principais condições da prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário entre as partes contratantes, sem prejuízo dos demais regulamentos expedidos pela ARSAE-MG, aprimorando a sua aplicação perante os prestadores e usuários dos mencionados serviços.

Para além de formalizar a relação entre o prestador dos serviços e o usuário, trata-se a presente proposta de minuta de um relevante instrumento de divulgação dos principais direitos e deveres a serem respeitados pelas partes no âmbito da prestação de serviços.

O contrato de adesão, conforme restará demonstrado de maneira pormenorizada a posteriori, confere maior transparência e qualidade aos serviços prestados, é um fator de redução de custos por parte do prestador e garante maior agilidade na formalização da contratação.

## II – DOS FATOS

Em 3 de outubro de 2013, foi publicada a Resolução nº. 40, que estabelece as condições gerais para prestação e utilização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário regulados pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG.

Mencionada Resolução regulamenta o cerne da relação entre o prestador e o usuário dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, normatizando essa que norteia a atuação da ARSAE-MG até o presente momento.

No que tange ao objeto da presente Nota Jurídica, a Resolução nº. 40/13 estabeleceu, no §4º de seu artigo 31, que é incumbência da ARSAE-MG dispor acerca do conteúdo mínimo do contrato de adesão firmado entre o prestador de serviços e o usuário, senão veja-se:

*Art. 31 A relação entre o prestador e o usuário rege-se por Contrato de Adesão ou por Contrato de Prestação de Serviço redigido em fonte de tamanho 12 (doze), com destaque para as cláusulas restritivas de direito e cuja cópia será encaminhada ao usuário.*

**§ 4º O conteúdo mínimo do contrato de adesão será previamente estabelecido pela ARSAE-MG.**

Dessa forma, no intuito de regulamentar a relação jurídica entre os prestadores de serviços regulados pela ARSAE-MG e determinados usuários, conciliando os interesses existentes entre os mesmos, bem como de atender ao disposto na Resolução editada, esta Procuradoria realizou os trabalhos de elaboração de uma proposta de contrato de adesão.

Nos tópicos posteriores, serão analisadas, dentre outras, questões importantes atinentes à contratação por adesão no âmbito dos serviços de saneamento básico regulados por esta Agência, tais como a delimitação dos usuários que serão abarcados por essa modalidade de negócio jurídico, as cláusulas fundamentais do contrato, e a necessidade de realização audiência pública para o recebimento de contribuições.

São os fatos. Passa-se à análise dos itens propostos.

### III – ANÁLISE

#### III.I – Definição de contrato de adesão

O contrato de adesão é um negócio jurídico cujas cláusulas são previamente estipuladas por uma das partes, denominada estipulante, cabendo à outra parte, denominada aderente, acatá-las, salvo raras hipóteses, em sua integralidade.

Nesse sentido, dispõe o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), em seu artigo 54, a respeito dessa modalidade contratual, que suas cláusulas são *“aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo”*.

No âmbito dos serviços regulados pela ARSAE-MG, enquadra-se como aderente o usuário dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário fornecido pelo prestador de serviços, este enquadrado na categoria de estipulante.

Podem ser elencadas três características principais para a modalidade contratual de adesão, quais sejam: uniformidade, abstratividade e generalidade.

A uniformidade encontra respaldo na necessidade de racionalização e rápida operacionalização da atividade econômica do prestador, caracterizando-se pela natureza predominantemente invariável do conteúdo das minutas. Dessa forma, independentemente de quem seja o aderente, as cláusulas contratuais permanecerão inalteradas.

No que tange à abstratividade, considera-se a mesma como o caráter genérico do texto estipulado, sem necessidade de tratar de maneira pormenorizada todas as cláusulas previstas, especialmente aquelas de cunho técnico, eis que na maior parte dos casos há uma grande disparidade de conhecimento técnico acerca do objeto da contratação entre estipulante e aderente.

A generalidade pode ser entendida como a busca, por parte do estipulante, do maior número de pessoas possível, independentemente de suas circunstâncias pessoais ou econômicas. A minuta contratual, no caso dos contratos de adesão atinentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, deverá atender ao maior número de usuários possível, com vistas à universalização dos serviços de saneamento básico.

### **III.II – Natureza jurídica da relação contratual entre prestadores e usuários**

Diversamente da situação de consumo, a relação jurídica existente entre o prestador de serviços públicos e o usuário, mediante a qual aquele se obriga a prestação de um serviço, tendo como contrapartida o pagamento por parte deste de um preço público ou tarifa, tem como pressuposto outra relação, esta existente entre o prestador, que também pode ser denominado concessionário, e o Poder Concedente, que é o titular do serviço público.

Existe, então, uma hipótese de acessoriedade do contrato de prestação de serviços em relação ao contrato principal, o qual pode inclusive derivar de uma delegação legal (do município para a sua administração indireta).

Assim sendo, por se tratar o objeto do contrato de adesão a prestação de um serviço público, o seu conteúdo deve observância as normas de regulação deste serviço. Ademais, o próprio regime jurídico do serviço público outorga ao usuário um repertório de direitos, a serem exercidos em face da concessionária/prestador e do próprio Poder Concedente.

Marçal Justen Filho preleciona que, quando uma atividade se configura como serviço público, passa a sujeitar-se a uma disciplina que retrate essa instrumentalidade no intuito de realizar o interesse público. O serviço público, enfim, estará sempre agregado a valores fundamentais do Estado Democrático de Direito, tal como a dignidade da pessoa humana. (JUSTEN FILHO, Marçal. Concessões de serviços públicos. Comentários às Leis 8.987 e 9.074, de 1995. São Paulo: Dialética, 1997, p. 56/57).

Não obstante, alguns dispositivos do Código de Defesa do Consumidor aplicam-se também às relações existentes entre prestador e usuário dos serviços públicos prestados, tais como os dispositivos dos artigos 4º, inciso VII, 6º, inciso X e 22.

De toda forma, independentemente da natureza contratual, faz-se necessária a existência de um contrato de adesão, contendo cláusulas mínimas que regulem as relações jurídicas entre o prestador e o usuário dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, para servir de como instrumento formal de proteção dos direitos básicos das partes e acesso a informação quanto a esses serviços.

### **III.III – Delimitação do tema – As modalidades de prestação de serviços e as categorias de usuários que serão abarcados pelos moldes do Contrato de Adesão**

Conforme dispõe o caput do artigo 31 da Resolução ARSAE 40/13, as relações entre o prestador de serviços e o usuário são regidas por Contrato de Adesão ou Contrato de Prestação de Serviço. Deve-se, então, ressaltar que, em determinados casos, a relação jurídica não será formalizada por meio de Contrato de Adesão, mas por Contrato de Prestação de Serviços.

A própria Resolução nº. 40/13, no artigo 31, §1º, estabeleceu as hipóteses em que será obrigatória a formalização de Contrato de Prestação de Serviços, quais sejam:

*“Art. 31(...)*

*§ 1º:*

*I – para atendimento a grandes usuários;*

*II – quando se tratar de fornecimento de água bruta;*

*III – para atendimento à Administração Pública;*

*IV – quando os efluentes não domésticos, por suas características, não puderem ser lançados in natura na rede de esgoto;*

*V – quando houver participação financeira do interessado.”.*

Destarte, as relações que se enquadram no parágrafo acima da respectiva Resolução não serão objeto do presente modelo de adesão, mas sim de contrato específico de prestação de serviços.

#### **III.IV – Da análise das cláusulas específicas da minuta proposta**

Foram abordadas na minuta ora proposta as principais condições da relação jurídica existente entre o prestador de serviços e o usuário, algumas delas merecendo destaque na presente nota jurídica.

Inicialmente, insta esclarecer que, na maioria dos casos, o usuário dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário desconhece os instrumentos e técnicas utilizados para a prestação de serviços e determinados conceitos atinentes à própria relação contratual, não tendo a mesma expertise do prestador quanto aos termos técnicos relacionados à contratação. Destarte, no intuito de manter o usuário esclarecido quanto a determinados termos técnicos relacionados à prestação de serviços, foram inseridas na cláusula segunda algumas definições que aparecerão no decorrer do contrato.

As cláusulas quarta e quinta são essenciais ao contrato, pois tratam dos principais direitos e deveres do usuário, no intuito de garantir a este o conhecimento daquilo que lhe é facultado fazer ou exigir, bem como de deixar claro quais são suas responsabilidades. A menção aos direitos e deveres dos usuários na minuta busca adequar as disposições do contrato de adesão aos preceitos insculpidos na Resolução nº. 40/13 e na legislação vigente. Nesse sentido, insta transcrever um trecho do artigo 27 da Lei Federal 11.445/07, *in verbis*:

*Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:*

*I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;*

**II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;**

Verifica-se, então, que o usuário dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário deve ser informado de maneira clara acerca do conteúdo contratual, tanto para se resguardar de eventuais abusos cometidos pelo prestador de serviços, quanto para ter conhecimento dos limites de suas condutas durante a relação jurídico-negocial.

Ademais da abordagem no contrato a respeito dos direitos e deveres do usuário, também foram elencados, na cláusula sexta, os principais deveres do prestador de serviços. Tais preceitos foram elaborados em consonância com a Resolução nº. 40/13, com a Lei Federal nº. 11.445/07, com o Código de Defesa do Consumidor (lei 8.078/90) e com a Lei Federal nº. 8.987/95.

A previsão de alguns deveres por parte do prestador na minuta busca alinhar-se com os ditames legais que dispõem que os serviços públicos devem ser prestados de maneira adequada. Nesse sentido, insta transcrever aquilo que disposto no artigo 6º, *caput* e parágrafo primeiro, da lei Federal 8.987/95 e no artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, senão veja-se:

*Art. 6º - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§ 1º - Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

*Art. 22 - Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.*

Outro item que merece destaque é a cláusula sétima, que dispõe acerca da suspensão do fornecimento dos serviços na unidade usuária. Por tratar-se de cláusula que pode limitar o direito do usuário aos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, os itens nela inseridos foram redigidos com destaque, para facilitar a compreensão. Ainda que a relação entre o usuário e o prestador de serviços não seja prevalentemente regulamentada pelo Código de Defesa do Consumidor, caberá a incidência das disposições constantes no parágrafo 4º do artigo 54 do diploma consumerista na presente minuta, senão veja-se:

*“§ 4º As cláusulas que implicarem limitação de direito do consumidor deverão ser redigidas com destaque, permitindo sua imediata e fácil compreensão.”.*

Ademais, as hipóteses de suspensão do fornecimento dos serviços na unidade usuária previstas na minuta estão em conformidade com as disposições gerais do parágrafo 3º, do artigo 6º, da lei 8.987/95, o qual prevê o seguinte:

*§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:*

*I – motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e*

*II – por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.*

Com relação aos aspectos econômicos da prestação de serviços, foram previstas as condições para o reajuste tarifário e para o faturamento na cláusula nona da minuta proposta, com respaldo na Lei Federal nº. 11.445/07 e na Lei Estadual nº. 18.309, que criou a ARSAE-MG.

Também merece ressalva a inclusão da cláusula dez, que dispõe acerca das infrações cometidas pelo usuário. É de substancial importância a inserção deste item no contrato, pois



garante o acesso à informação por parte daquele que utiliza os serviços acerca de suas limitações, bem como respalda contratualmente o prestador de serviços, que informará aos usuários de maneira clara as condutas que podem caracterizar infração por parte destes. Impende esclarecer, nesse sentido, que cabe ao prestador elaborar sua “Tabela de Sanções” em caso de infrações cometidas pelos usuários, nos moldes dispostos em Resolução Específica pela ARSAE-MG.

No âmbito do controle exercido pelo usuário em relação ao prestador de serviços, foram inseridas cláusulas que registram as vias administrativas e os canais de comunicação por meio dos quais os usuários podem apresentar suas solicitações ou reclamações, garantindo o acesso à informação e as maneiras de garanti-lo. Inclusive, em caso de demanda judicial, estipulou-se o foro competente.

Além de todos os detalhes acerca da minuta, uma última questão que merece especial atenção é a cláusula doze, que dispõe acerca da regulação dos serviços objeto da contratação, realizada pela ARSAE-MG, nos termos da Lei Estadual nº. 18.309/09. É de grande importância que o usuário saiba que o serviço prestado é regulado por uma Agência independente, que não só disponibilizará meios para o recebimento de queixas e reclamações por parte deste, como também servirá de última instância na esfera administrativa para mediação e resolução dos conflitos porventura existentes entre as partes. Destarte, merece transcrição o parágrafo 3º, do artigo 23, da Lei Federal nº. 11.445, que se amolda perfeitamente à hipótese de atuação da ARSAE-MG como instância subsidiária máxima na esfera administrativa.

*§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.*

Esses são os principais comentários acerca da minuta de adesão, a qual deverá ser submetida à apreciação popular por meio de consulta pública.

#### IV – DA CONSULTA PÚBLICA

Trata-se a consulta pública de um importante mecanismo de participação popular e de intercâmbio de informações entre a ARSAE-MG e os demais interessados em apresentar sugestões, propostas e/ou reclamações a respeito da minuta de adesão proposta.

Insta enfatizar que este instrumento de consulta popular tem por finalidade realizar um amplo debate com todos os atores da sociedade, ampliando a participação popular e controle social, servindo como instrumento para colheita de mais informações sobre determinadas cláusulas ou itens que servirão de base para a formalização da minuta final.

No que tange ao objeto da presente nota jurídica, cabe salientar que, como será apresentada uma proposta de minuta de contrato de adesão que refletirá diretamente nas relações jurídicas de um grande número de pessoas, é de suma importância o recebimento de contribuições dos mais diversos setores para que as mesmas sejam analisadas sob os aspectos jurídicos, sociais e econômicos, para eventualmente adaptá-las à minuta proposta. Desse modo, definir padrões básicos contratuais entre o prestador de serviços e os diversos usuários contemplados com o serviço é matéria de relevante interesse público.

A apresentação da minuta de adesão proposta, em consulta pública, atende aos preceitos legais e principiológicos da publicidade, da participação e do controle social nos atos regulamentares da ARSAE-MG e, por se tratar de matéria de relevante interesse público, está em conformidade com o disposto no artigo Art. 75 do Regimento Interno da ARSAE-MG (Resolução nº. 39/2013).

*Art. 75. A Consulta Pública é o procedimento administrativo que permite a participação de órgãos, entidades ou pessoas naturais na elaboração de atos administrativos normativos ou de anteprojatos de lei de interesse geral e caráter especial, **bem como outros documentos ou assuntos de interesse público** que a Diretoria entenda conveniente submeter a este procedimento.*

Conclui-se, então, que a realização de consulta pública nos moldes do procedimento estabelecido no Regimento Interno da ARSAE-MG será de relevante importância para a finalização da minuta proposta e consequente elaboração de Resolução homologatória do modelo final de Contrato de Adesão.

## **V – FUNDAMENTOS LEGAIS E REGULAMENTARES**

A minuta proposta e analisada na presente nota jurídica encontra-se em conformidade com a Lei Federal nº 11.445, de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 2010, assim como pelo Decreto Federal nº 5.440, de 2005, pela Portaria nº 2.914, de 2011, do Ministério da Saúde; com Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 45.871, de 30 de dezembro de 2011, com a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, com a Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 e, ainda, com a Resolução ARSAE-MG nº. 40, de 03 de outubro de 2013.

## **VI – CONCLUSÃO**

O teor da minuta proposta deverá ser submetido à consulta pública, para recebimento de contribuições significativas de agentes do setor, dentre eles entidades de defesa do consumidor, prestador de serviços, entidades de classe, usuários, dentre outros.

Após a análise das contribuições recebidas, a Diretoria Colegiada da Agência dará publicidade à versão final do Modelo do Contrato de Adesão que incorporará, na medida do possível, as sugestões recebidas.

De conseguinte, a ARSAE-MG publicará a Resolução que definirá o Modelo do Contrato de Adesão a ser celebrado entre usuários e prestadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com a publicação desta, os prestadores de serviço dos municípios ou estaduais regulados pela ARSAE-MG deverão encaminhar o Contrato de Adesão aos usuários dos seus serviços, no prazo máximo de 90 (noventa) dias.

O modelo do Contrato de Adesão, a presente Nota Jurídica, Ato de Convocação da Consulta Pública e o Regulamento desta, assim como a análise das contribuições e o Relatório Circunstanciado deverão constar, para consulta, no site da Agência.

É a Nota Jurídica que submetemos à apreciação superior.

Belo Horizonte, 22 de setembro de 2014.

**Fernanda Paiva Carvalho**

Procuradora-Chefe

OAB-MG 117.286/ MASP 1129451

**João Gabriel Veiga Lima Ferreira Mendes**

Analista Fiscal e de Regulação de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento  
Sanitário

OAB/MG 143.971 / MASP 1.371.531-3