



ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO CRE/GFE Nº 001/2023

**Subsídios à normatização de compensações a usuários
em decorrência de cobranças indevidas**

(VERSÃO PÓS CONSULTA PÚBLICA Nº 32/2022)

**Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira (CRE)
Gerência de Fiscalização Econômica (GFE)**

30 de junho de 2023



Diretoria Colegiada:

Laura Mendes Serrano - Diretora Geral
Deborah Aparecida Alves de Carvalho Pereira
Samuel Alves Barbi Costa

**CRE - Coordenadoria Técnica de Regulação e
Fiscalização Econômico-Financeira**

Raphael Castanheira Brandão

GFE - Gerência de Fiscalização Econômica

Rômulo José Soares Miranda

Equipe Técnica:

Glauco Magno Ribeiro
Vinícius Sales Fraga

ARSAE-MG - Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário
do Estado de Minas Gerais
Cidade Administrativa – Rodovia Papa João Paulo II, Nº 4.001, Edifício Gerais, 5º andar
Bairro Serra Verde
Belo Horizonte/MG
CEP: 31.630-901

Tel.: (31) 3915-8119
Site: www.arsae.mg.gov.br

SUMÁRIO

FORMULÁRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO	3
1. RESUMO:	3
2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR:	5
3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO:	8
4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO ESTATAL SOBRE O TEMA TRATADO:	9
5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR:	12
6. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO:	12
7. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS:	13
8. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS:	15
9. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO:	15
10. TOMADA DE SUBSÍDIOS (CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES ABERTAS AO PÚBLICO E RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL):	15
CONCLUSÃO	16
RESPONSÁVEIS PELA ANÁLISE:	17
ANEXO	18

FORMULÁRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

OBJETO DA REGULAÇÃO:

Normatização de compensações a usuários em decorrência de cobranças indevidas

ÁREA RESPONSÁVEL:

CRE – Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira
GFE – Gerência de Fiscalização Econômica

DATA:

30/06/2023

1. RESUMO:

O presente trabalho tem o objetivo de avaliar o impacto da elaboração de uma resolução específica para regulamentar as restituições aos usuários decorrentes de cobranças indevidas em suas faturas. Essa resolução busca dirimir divergências e consolidar entendimentos que visam a facilitar e agilizar as devoluções de cobranças indevidas a usuários, garantindo maior transparência, eficiência, segurança jurídica e economicidade às partes interessadas.

Nesse sentido, busca-se padronizar e normatizar os processos fiscalizatórios que possam implicar identificação de eventuais cobranças indevidas; os processos administrativos de apuração das constatações juntos aos interessados; e os processos de acompanhamento de determinações da Arsa-e-MG no âmbito dos processos administrativos.

Uma vez que esses processos envolvem diversas partes interessadas, faz-se necessário torná-los cada vez mais claros e transparentes, conferindo maior segurança jurídica, homogeneidade processual e efetividade, observando os direitos dos envolvidos, sobretudo a integral e efetiva reparação aos usuários impactados e a ampla defesa e o contraditório aos prestadores regulados. Tem-se evidente necessidade de atuação do ente regulador de forma a preservar o equilíbrio da entre os agentes envolvidos na prestação dos serviços.

Nesse sentido, é primordial a caracterização de cobrança indevida, com a definição clara do que enseja uma ocorrência de não prestação de serviços, de categorização inadequada de usuários e de aplicação incorreta de quadro tarifário. No mesmo sentido, também se faz necessário regulamentar a forma de delimitar os usuários abrangidos a serem restituídos. É preciso ainda definir com precisão as bases de dados que devem ser utilizadas nos cálculos, a forma de cálculo e o índice de atualização utilizado, bem como relacionar as situações que se entende que não caracterizam engano justificável, o que pode ensejar devolução em dobro.

De forma exemplificativa, na apuração dos valores devolvidos há atualmente uma infinidade de questionamentos e controvérsias, que acabam por tornarem-se meios de protelação do cumprimento das determinações de devoluções. Por fim, é preciso reforçar a existência de outras

formas de devolução aos usuários além da dedução nas faturas e definir claramente os mecanismos de transparência, de contabilização e de prestação de contas adequados, abrindo a oportunidade aos usuários para acesso às informações sobre o valor da cobrança indevida, a forma e prazos de devoluções.

Portanto, entende-se como imperativa uma regulamentação específica sobre o tema de compensações a usuários, em decorrência de cobranças indevidas, em consonância com a legislação que versa sobre o tema. A normatização está em linha com a finalidade e as competências da Arsaemg, bem como atende aos anseios dos atores regulados e demais interessados de toda a sociedade, mitiga litigância e confere segurança e transparência aos processos.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR:

O processo completo de fiscalização da Arsaie-MG envolve muitas fases, sendo que, em todas as etapas, é oportunizado ao prestador de serviços regulado se manifestar para apresentar sua versão dos fatos, de forma que o problema possa ser entendido e solucionado.

No caso específico de identificação de cobranças indevidas, geralmente, tem-se como origem uma fiscalização da área operacional, especialmente, se for identificada a não prestação efetiva de um serviço. Nos casos de identificação de categorização inadequada de usuários e aplicação incorreta de quadro tarifário, pode surgir tanto de uma fiscalização da área operacional quanto da área econômica.

A partir das recomendações das fiscalizações das áreas técnicas da Agência, instaura-se um processo administrativo para que o prestador possa fazer suas contestações e apresentar sua defesa. As áreas técnicas avaliam a manifestação do prestador e, por meio de parecer, encaminham recomendações para subsidiar a decisão do Diretor Geral, que é livre para tomar suas decisões, que devem ser fundamentadas.

O Diretor Geral apresenta e publica sua decisão e encaminha ao prestador. Diante desse ato, confere-se novo prazo para que o prestador possa recorrer da decisão. Se o prestador não recorrer, finda-se o processo administrativo. Se o prestador optar por recorrer e manifestar suas contrarrazões sobre a decisão do Diretor Geral, as áreas técnicas voltam a ser convocadas a emitirem suas avaliações, agora sobre o recurso apresentado, e encaminha suas recomendações à Diretoria Colegiada. Dessa vez, é a Diretoria Colegiada que decide, de acordo com suas convicções e com fundamento nos autos do processo, podendo manter ou reformar a decisão atacada. Essa decisão é definitiva, isto é, não cabe mais recurso pela via administrativa.

Caso a Diretoria Colegiada entenda que foi constatada a ocorrência de alguma irregularidade e que o prestador cobrou valores em excesso dos usuários, determina-se a restituição aos usuários. Adicionalmente, em consonância com os diplomas legais aplicáveis, se não for constatado engano justificável, é definida a devolução em dobro dos valores cobrados em excesso.

A partir desse momento, passa-se à etapa de cumprimento da determinação, por parte dos regulados. O cumprimento da decisão é fiscalizado pela Arsaie-MG, sendo de competência da área econômica, que acompanha, para cada usuário, se os valores devolvidos estão sendo atualizados pelos índices indicados na decisão e se os valores estão sendo devolvidos integralmente, respeitando todos os termos da determinação, entre eles, a repetição do indébito. Também são avaliados se os mecanismos de transparência estão sendo observados durante o processo de devolução.

Esse é o enredo ordinário de todo o processo de fiscalização que acarreta devolução de valores. Embora seja um trâmite razoável, existem pontos que geram divergências de entendimento entre a Agência e os prestadores de serviços e que atrasam o processo de devolução de valores aos usuários.

Primeiro, entende-se que há necessidade de deixar mais claro a caracterização de cobrança indevida. É imperativo definir claramente o que enseja a ocorrência da cobrança indevida, seja aquela decorrente da não prestação de serviços, da categorização inadequada de usuários, da aplicação incorreta de quadro tarifário, ou outras situações.

Deve-se tornar mais claros, também, quais critérios devem ser levados em consideração para determinar estas ocorrências, deixando elucidado qual o conjunto de usuários abrangidos e a delimitação de tempo da ocorrência. Além de especificidades que demandam melhor definição de competências, fluxos e prazos na condução dos processos.

Na apuração dos valores devolvidos, há, atualmente, um conjunto de controvérsias suscitadas que funciona como meio de protelação do cumprimento das determinações de devoluções. Como exemplo, as bases de dados comerciais do prestador, utilizadas na apuração dos valores das faturas dos usuários sofrem atualização contínua das informações, em função de retificações e outras situações que são intrínsecas à atividade empresarial. Contudo, por vezes, isso pode vir a gerar divergências nas informações comerciais de usuários específicos, o que pode ser utilizado como forma de desacreditar todos os valores apurados os cálculos da Arsaie-MG, também gerando demora no efetivo cumprimento das determinações da Agência.

Além disso, diversos índices de atualização de valores são invocados. A Agência tem utilizado o índice IPCA mais o acréscimo de juros de 1% para ocorrências de cobranças indevidas ocorridas até julho de 2020, fundamentada na Resolução Arsaie-MG nº 40/2013. Por sua vez, a Resolução Arsaie-MG nº 131/2019, que sucede a Resolução Arsaie-MG nº 40/2013, e teve sua vigência a partir de 20 de julho de 2020, passou adotar como forma de atualização dos valores de restituição apenas o índice Selic para ocorrências de cobranças indevidas nos meses posteriores à entrada em vigência da referida resolução. Dessa forma, aparentemente, isso não está claro para o prestador que, em suas manifestações de defesa, de forma reiterada, tem levantado esse ponto para discussão.

Atualmente, o grande ponto de divergência nas restituições dos usuários entre a Agência e o prestador tem sido a determinação de devolução em dobro dos valores cobrados em excesso dos usuários. Sobre isso, está sedimentado no ordenamento jurídico, que incide devolução em dobro quando estiver demonstrado que não houve engano justificável. E o engano é considerado justificável somente se não ocorrer por dolo ou culpa do prestador. Todavia, resiste o prestador a observar essa jurisprudência.

Portanto, é imperativo buscar relacionar as situações que envolvam culpa ou dolo, e, por conseguinte, se entende que não caracteriza engano justificável, para evitar que o prestador faça alusão a essa situação e não incorra na repetição do indébito.

Uma situação ainda não tratada adequadamente ocorre quando o prestador não atualiza os valores das restituições adequadamente e não realiza a devolução em dobro. Dessa forma, vão se acumulando saldos residuais de devolução. Isso acarreta um processo prolongando de devolução, gerando necessidade de contínuo acompanhamento da Agência sobre esses processos por longo período.

Outro ponto importante está relacionado às formas de devolução ao usuário. Faculta-se, atualmente, ao prestador, fazer devolução parcelada de acordo com o faturamento mensal, mas é preciso destacar outras formas já previstas em normativo como depósito bancário e ordem de pagamento. Dessa forma, tem-se maior celeridade às devoluções, é possível contemplar os usuários prejudicados e que não possuam mais relação com os prestadores e pode tornar menos onerosa a devolução ao prestador.

Por fim, é importante estabelecer mecanismos de transparência e de contabilização adequados. Nesse sentido, é preciso definir registros contábeis fidedignos, sobretudo quanto a provisões para as devoluções determinadas. Isso é essencial para uma avaliação mais precisa do patrimônio dos regulados, por meio da discriminação de passivos. Por isso, é preciso prever a correta contabilização e o provisionamento dessas cobranças e devoluções, de forma a garantir transparência aos acionistas, no caso de prestadores com capital aberto, e demais usuários das informações contábeis quanto aos passivos do prestador.

Além disso, o usuário cobrado indevidamente, quase na integralidade dos processos, não tem acesso à informação do que lhe foi cobrado, não tendo ciência sobre o direito de ressarcimento, o valor da cobrança, a forma e os prazos de devolução. É imperativo, portanto, que haja a adoção de mecanismos que garantam acesso a essas informações, como a publicação de relação de usuários e valores e a comunicação ativa com os mesmos. Desenvolve-se, assim, uma regulamentação mais clara para que haja uma prestação de contas mais transparente e que minimize assimetrias de informação entre os atores, melhorando ainda as relações entre os prestadores, a Agência, os titulares dos serviços, usuários e sociedade em geral.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO:

O problema relatado é afeto a toda a cadeia de relacionamentos da regulação, quais sejam: os usuários, que usufruem dos serviços; o titular dos serviços, que geralmente provoca as ações de fiscalização; e o prestador de serviços, que executa os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e realiza o faturamento dos mesmos.

Contudo, os principais afetados pelo problema em questão são os usuários dos serviços de água e esgoto de prestadores regulados pela Arsa-e-MG, que, uma vez constatada uma cobrança indevida, devem ser ressarcidos e, muitas vezes, são afetados pela demora em receber as restituições dos valores cobrados em excesso e pela carência de informações sobre esses processos.

A própria Agência Reguladora é impactada. Além de se identificar elevado grau de litigância judicial de suas decisões, tendo em vista a morosidade do cumprimento das devoluções, também precisa acompanhar os processos por um longo período, demandando força de trabalho para realizar fiscalizações sobre saldos devedores residuais. É preciso ressaltar que por se tratar de um órgão da administração indireta estatal, essa situação acaba por onerar o erário e desvia a força de trabalho do órgão de novas atividades para processos burocráticos e retrabalhos.

Por fim, o prestador poderá desfrutar de uma definição mais clara das regras e dos pontos supostamente controversos; terá maior economicidade nos processos e nas rotinas relacionados a ressarcimento de usuários; e poderá realizar as devoluções de forma mais célere, fortalecendo sua imagem e preservando a sustentabilidade de sua relação com o usuário dos serviços.

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO ESTATAL SOBRE O TEMA TRATADO:

Cabe à Arsa-e-MG, de acordo com o art. 6, inciso I da Lei nº 13.809/2009, controlar o cumprimento da legislação no âmbito da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A mesma lei também estabelece, seu art. 10 que “somente poderá ser cobrada tarifa pelo serviço efetivamente prestado”. O Código Civil impõe a obrigação de restituição a todo aquele que recebe o que não lhe era devido (art. 876). Também consta que, tem o dever de reparar quem, por ato ilícito, causa dano a outrem (art. 927) seja por ações e omissões dolosas ou culposas (art. 186) ou pelo exercício de direito que exceda os limites de seu fim econômico (art. 187).

Ao realizar faturamento de serviços em valores superiores aos permitidos pela regulação tarifária competente, o prestador ultrapassa os limites impostos pelos fins econômicos do exercício de seu direito de cobrança, se apropriando de valores pertencentes aos usuários e causando-lhes dano.

Dispõe o parágrafo único do art. 42 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, (Código de Defesa do Consumidor - CDC) que:

“O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável”.

Note-se que, para a lei, é irrelevante a existência de má-fé por parte da empresa. Por isso o STJ tem se posicionado pela devolução em dobro do indevido mesmo quando há apenas culpa:

STJ - RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. ENQUADRAMENTO NO REGIME DE ECONOMIAS. CULPA DA CONCESSIONÁRIA. RESTITUIÇÃO EM DOBRO. 1. O art. 42, parágrafo único, do CDC estabelece que "o consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável". 2. Interpretando o referido dispositivo legal, as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte de Justiça firmaram orientação no sentido de que "**o engano, na cobrança indevida, só é justificável quando não decorrer de dolo (má-fé) ou culpa na conduta do fornecedor do serviço**" (REsp 1.079.064/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 20.4.2009). Ademais, "**basta a culpa para a incidência de referido dispositivo, que só é afastado mediante a ocorrência de engano justificável por parte do fornecedor**" (REsp 1.085.947/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 12.11.2008). Destarte, o engano somente é considerado justificável quando não decorrer de dolo ou culpa. 3. Na hipótese dos autos, conforme premissas fáticas formadas nas instâncias ordinárias, não é razoável falar em engano justificável. **A cobrança indevida de tarifa de água e esgoto deu-se em virtude de culpa da concessionária, a qual incorreu em erro no cadastramento das unidades submetidas ao regime de economias. Assim, caracterizada a cobrança abusiva, é devida a repetição de**

indébito em dobro ao consumidor, nos termos do parágrafo único do art. 42 do CDC. 4. Recurso especial provido. (STJ 1ª turma Min. Rel. Denise Arruda REsp 1084815/SP DJ 5.8.2009).

(...)

Da leitura deste dispositivo, extrai-se que o consumidor **vítima de cobrança indevida tem direito à repetição do indébito em quantia equivalente ao dobro do que pagou em excesso, salvo se tal cobrança decorreu de engano justificável.**

Vale ressaltar que após diversos julgados sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a imposição da penalidade de restituição em dobro depende da existência, pelo menos, de culpa por parte daquele que exige valores indevidos, mas não é necessária a prova da existência de má-fé.

Nesse sentido:

(...)

PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - ADMINISTRATIVO - FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA - COBRANÇA INDEVIDA - DEVOLUÇÃO EM DOBRO - ARTIGO 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CDC - CONFIGURAÇÃO DE MÁ-FÉ - IRRELEVÂNCIA - CULPA COMPROVADA.

1. A jurisprudência do STJ tem firmado o entendimento de que a devolução em dobro dos valores indevidamente cobrados dos usuários de serviços públicos essenciais dispensa a prova da existência de má-fé. Precedentes. **2. Hipótese em que a culpa da concessionária restou comprovada em processo administrativo** instaurado pela Comissão de Serviços Públicos de Energia, que cancelou o débito e determinou a imediata devolução dos valores pagos pelo consumidor. **3. Recurso especial provido.** (REsp 964455 / SP. Ministra ELIANA CALMON. Julgado em 06/08/2009 e publicado em 21/08/2009).

RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. CONSUMIDOR. DESTINATÁRIO FINAL. RELAÇÃO DE CONSUMO. DEVOLUÇÃO EM DOBRO DOS VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE. APLICAÇÃO DO ARTIGO 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.078/90. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. AÇÃO DE NATUREZA CONDENATÓRIA. INCIDÊNCIA SOBRE O VALOR DA CONDENAÇÃO. ART. 20, § 3º, DO CPC. I – O Tribunal a quo afastou a incidência do art. 42, parágrafo único, do CDC, que determina a restituição em dobro dos valores cobrados indevidamente nas relações de consumo, pela ausência de dolo (má-fé) do fornecedor. **Entretanto, basta a culpa para a incidência de referido dispositivo, que só é afastado mediante a ocorrência de engano justificável por parte do fornecedor.** II - No circunlóquio fático delimitado pelo acórdão recorrido, ressei a não-demonstração, por parte da recorrida, da existência de engano justificável, tornando-se aplicável o disposto no artigo 42, parágrafo único, da Lei 8.078/90. Precedentes: REsp nº 1.025.472/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe e 30/04/2008; AgRg no Ag nº 777.344/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 23/04/2007; REsp nº 263.229/SP, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 09/04/2001. (...) (REsp 1085947 / SP. Ministro FRANCISCO FALCÃO. Julgado em 04/11/2008 e publicado em 12/11/2008).”

A observância do CDC nas relações entre as empresas concessionárias de serviços públicos e os usuários é obrigatória, seja em função do art. 3º, seja em função do inciso X do art. 6º, *in verbis*:

“Art. 3º 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**.

(...)

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...) X - a adequada e eficaz prestação dos **serviços públicos** em geral.”

Em consonância com o disposto a legislação citada, a Resolução Arsae-MG nº 131/2019 determina que:

“Art. 98 - Em caso de ausência de emissão da fatura ou de emissão com valor incorreto sem culpa do usuário, o prestador deverá observar o seguinte procedimento:

(...)

II - faturamento a maior: providenciar a devolução ao usuário, na(s) fatura(s) imediatamente posterior(es) à constatação, das quantias recebidas indevidamente, corrigidas pela Taxa Selic, observado o prazo de prescrição do Código Civil Brasileiro.

(...)

§ 2º No caso do inciso II, **o prestador de serviços deve providenciar a devolução por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano claramente justificável.**”

§ 3º Caso o valor a devolver seja superior ao valor da fatura, o crédito remanescente deve ser compensado nos ciclos de faturamento subsequentes.

§ 4º **Na hipótese da devolução de valores aos usuários se dar em parcelas, o prestador de serviços deve aplicar o desconto integral das faturas até que se complete a devolução, atualizando o saldo devedor de cada mês pela Taxa Selic.**

§ 5º Quando houver solicitação específica do usuário, **a devolução prevista no inciso II deve ser efetuada por depósito bancário identificado ou ordem de pagamento no prazo de até 10 (dez) dias úteis.**

§ 6º A diferença apurada deve ser calculada em base mensal de faturamento.”

5. DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR:

O principal objetivo a ser alcançado é padronizar e normatizar os processos administrativos que envolvam possível cobrança indevida e que possam ensejar restituição de valores aos usuários, assim como o acompanhamento dessa restituição, conferindo maior transparência, segurança jurídica e homogeneidade processual.

Especificamente, pretende-se estabelecer claramente as situações que ensejam uma cobrança indevida, definindo as hipóteses, a exemplo da não prestação de serviços, da categorização inadequada de usuários e da aplicação incorreta de quadro tarifário e, ainda, relacionar as situações que se entende que não caracterizam engano justificável.

Na apuração dos valores a serem devolvidos, objetiva-se definir claramente a base de dados comercial que deve ser utilizada e, se for o caso, estabelecer referências e parâmetros de atualização dos valores de devolução. Ainda, busca-se definir claramente os índices de atualização dos valores a serem restituídos e estabelecer mecanismos de transparência e de contabilização adequados.

Finalmente, pretende-se pacificar os procedimentos de devolução dos valores para os usuários lesados, estruturando mecanismos de transparência e de controle social.

6. DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA O ENFRENTAMENTO DO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO:

Basicamente, seriam duas alternativas possíveis para as questões identificadas na seção 2.

Atualmente, encontra-se em vigor a Resolução Arsa-e-MG nº 131/2019, que prevê, para os casos de usuários com cobrança de faturamento a maior, a devolução desses valores cobrados em excesso. Dessa forma, a primeira alternativa é não realizar nenhuma alteração e conviver com os problemas destacados.

A segunda alternativa é propor uma nova resolução específica para tratar dos casos de devoluções de valores cobrados indevidamente. Esse normativo regulamentaria, de forma mais assertiva e transparente, requisitos mínimos para instauração de um processo administrativo, o fluxo processual, com etapas e prazos, a metodologia de apuração de cálculo das devoluções, a definição dos dados utilizados e o estabelecimento de formas e prazos de início e conclusão das devoluções. Adicionalmente, seriam descritas as hipóteses de engano justificável, e regulamentar-se-ia mecanismos de transparência, de contabilização e de prestação de contas adequados.

7. EXPOSIÇÃO DOS POSSÍVEIS IMPACTOS DAS ALTERNATIVAS:

A primeira alternativa é não alterar o arcabouço legal que regulamenta as devoluções e conviver com os problemas descritos. Devido aos problemas destacados pela atual regulamentação, os prestadores regulados têm buscado a via judicial para dirimir as questões. São, atualmente, mais de vinte e cinco processos de devolução judicializados até o momento.

Além disso, as diversas controvérsias e a existência de pontos não atacados pelos normativos têm implicado que, de mais de cinquenta processos de devoluções iniciados desde 2012, sob determinação da Arsaie-MG, apenas um foi integralmente concluído.

Outro ponto relevante refere-se à morosidade na tramitação e, por conseguinte, na efetividade das ações reparadoras definidas pela Agência. Em um levantamento realizado pela Arsaie-MG, apresentado na Tabela A1 (em anexo), verifica-se que, desde 2018, foram instaurados 48 processos administrativos referentes a restituição de valores a usuários. O tempo desde a instauração do processo até a decisão final da Arsaie-MG e o período até o início do cumprimento da determinação são apresentados para cada processo, assim como o percentual efetivamente devolvido em relação ao total determinado no âmbito do processo administrativo.

Roforça-se que, dos processos apresentados na Tabela A1, em nenhum deles as devoluções foram finalizadas. Cumpre ainda pontuar que a instauração do processo administrativo já representa uma etapa posterior a um processo de fiscalização econômica e/ou de um processo de fiscalização operacional. Logo, os prazos apresentados são ainda maiores, considerando-se o período entre a identificação ou a ocorrência do fato, qual seja, da cobrança indevida, até o efetivo ressarcimento aos usuários.

É possível perceber pela Tabela A1 que a duração do processo administrativo para apurar os casos de cobranças indevidas e a restituição de valores a usuários pode variar bastante. Há casos em que o processo durou apenas dois meses, assim como há casos que levaram mais de vinte meses até serem decididos. Além disso, depois do encerramento do processo administrativo, com decisão final que estabeleça restituição de valores aos usuários, observa-se como prática reiterada a postergação do início das devoluções.

Embora tenha situação em que se tenha devolvido valores já durante o processo administrativo, a prática comum é protelar por meses o início das devoluções. Observa-se, por exemplo, haver situação em que o prestador levou vinte e um meses para início das devoluções, mesmo depois do encerramento do processo administrativo e da publicação da decisão determinando a devolução dos valores.

Geralmente, essa demora em dar início às restituições decorre de discussões sobre a forma de cálculo das devoluções, seja porque não há concordância com a devolução em dobro, seja pelo uso de métodos de cálculos diversos. Dentre essas discussões, encontram-se a aplicação de índices de

atualização diferentes, utilização de planilhas de dados com referências distintas ou até mesmo discussão quanto à delimitação de quais usuários possuem o direito às restituições. Paralelamente a essas situações, usuários que possuem valores inconstantes a serem ressarcidos acabam por ter seu direito frustrado ou atrasado.

Cabe destacar ainda que há, em andamento, processos em que não foram iniciadas as devoluções, devido a decisões judiciais por medidas liminares, ainda em fases preliminares, portanto, sem análise de mérito.

A segunda alternativa, por outro lado, visa a reduzir o tempo de duração dos processos de devolução, regulamentando prazos para se iniciar as devoluções, definindo claramente a metodologia de cálculo, estipulando com nitidez os índices utilizados e a base de dados para se calcular as devoluções e a destinação de eventuais saldos residuais. Além de esclarecer as hipóteses que não configuram engano justificável para determinar de forma clara a incidência ou não da devolução em dobro. E, por fim, definir os mecanismos de transparência e contabilização das devoluções para que seja possível a participação social no acompanhamento dessas devoluções.

O resultado pretendido é, dessa forma, reduzir o número de ações judiciais e de discussões protelatórias na via administrativa agilizando as devoluções de cobrança indevida aos usuários, dando mais efetividade ao serviço prestado da regulação, que busca um serviço de qualidade e universalizado, remunerado da forma mais justa possível.

8. COMPARAÇÃO DAS ALTERNATIVAS:

A primeira alternativa é manter, como estão, os normativos sobre devolução e conviver com os diversos problemas destacados no item 3 do presente documento.

A segunda alternativa corresponde a uma nova resolução para regulamentar as devoluções, conferindo assim maior transparência, celeridade, segurança jurídica e homogeneidade processual aos prestadores regulados e às determinações da Agência.

9. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO:

Como estratégia de implementação da proposta, entende-se como necessária a edição de uma Resolução que verse especificamente sobre os processos administrativos e as fiscalizações que envolvam possíveis cobranças indevidas e que, por conseguinte, possam ensejar restituição de valores aos usuários. A resolução padronizaria e normatizaria o tema, consolidando normas dispersas e entendimentos já sedimentados sobre o assunto.

A fiscalização acontecerá normalmente por parte da Agência, por meio das fiscalizações de suas áreas técnicas, bem como da abertura de processo administrativo para apuração dos fatos, com aplicação de sanções cabíveis em possíveis casos de descumprimento.

10. TOMADA DE SUBSÍDIOS (CONSIDERAÇÕES SOBRE MANIFESTAÇÕES ABERTAS AO PÚBLICO E RECEBIDAS EM PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL):

Por se tratar da primeira versão da Análise de Impacto Regulatório, não há contribuições provenientes de participação social. As contribuições obtidas por meio de eventuais audiências ou consultas públicas serão analisadas e registradas nessa seção tão logo ocorrerem.

CONCLUSÃO

Parecer final da análise:

VIÁVEL

INVIÁVEL

INCONCLUSIVO

Por entender que, ao padronizar e harmonizar o tema, a norma proposta atende aos princípios norteadores da Administração Pública, sobretudo da legalidade, publicidade e eficiência, garantindo a todas as partes o direito a acesso a informação, ampla defesa e contraditório;

Por entender que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, conforme Lei Federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018;

Por entender que o ato normativo proposto está legalmente previsto; em consonância com as atribuições legais da Arsa-e-MG e a finalidade de sua criação, previstas na Lei Estadual nº 18.309, de 03 de agosto de 2009; e amparada pela legislação afeta à prestação dos serviços regulados;

Por entender que a finalidade da resolução tem o intento de agilizar o processo de devolução, reduzindo as divergências de entendimentos e litigâncias judiciais, regulamentando formas alternativas de devolução de valores aos usuários, estabelecendo mecanismos de transparência, contabilização e de acompanhamento social das devoluções e representando mecanismo de economicidade e eficiência;

Esta área técnica concluiu que a alternativa de regulamentar as restituições aos usuários por meio de uma resolução se mostrou benéfica e viável.

Dessa forma, a Agência vislumbra viabilizar a devolução de valores cobrados em excesso dos usuários de maneira mais eficaz, célere e transparente. De sorte que se tenha redução de ações judiciais e discussões protelatórias na via administrativa e que o resultado final seja a melhoria do serviço prestado pela regulação que tem em seu fim a busca incansável por um serviço de saneamento básico de qualidade e universalizado, remunerado da forma mais justa possível.

RESPONSÁVEIS PELA ANÁLISE:

Glauco Magno Ribeiro
Analista de Regulação Tarifária

Vinícius Sales Fraga
Analista de Regulação Tarifária

De acordo:

Rômulo José Soares Miranda
Gerente de Fiscalização Econômica

Raphael Castanheira Brandão
Coordenador Técnico de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira

ANEXO

Tabela A1 – Relação de processos administrativos instaurados pela Arsaie-MG a partir de 2018¹

Seq.	Processo Administrativo (PAD)	Município	Prestador	Instauração do PAD (a)	Publicação de decisão final (b)	Início das devoluções (c)	Duração ² do PAD (d = b - a)	Tempo até o início das devoluções (e = c - b)	Período transcorrido (f = c - a)	Percentual devolvido até 03/2023 ³ (g)	Observação ⁴ (h)
1	002/2018	Novo Cruzeiro - Lufa	Coponor	02/2018	11/2018	07/2019	9	9	17	94,8%	
2	003/2018	Jenipapo de Minas	Coponor	10/2018	02/2019	08/2019	4	6	11	131,8%	
3	004/2018	Santa Luzia	Copasa	10/2018	05/2019	10/2020	7	18	25	47,4%	
4	006/2018	Betim	Copasa	11/2018	05/2019	11/2020	7	19	25	34,9%	
5	007/2018	Iturama	Copasa	11/2018	05/2019	09/2019	6	4	10	212,6%	
6	008/2018	Diversos municípios	Coponor	11/2018	02/2019	08/2019	4	6	10	100,1%	
7	009/2018	Santa Rita do Sapucaí	Copasa	09/2018	02/2019	11/2020	6	21	27	41,5%	(J) (S)
8	010/2018	Prudente de Moraes	Copasa	11/2018	06/2019	07/2020	7	14	20	110,1%	
9	001/2019	Betim	Copasa	02/2019	07/2019	10/2020	5	16	20	28,4%	
10	002/2019	Alpinópolis	Copasa	04/2019	04/2020	10/2020	12	7	19	10,3%	(J) (S)

(continua...)

¹ De acordo com a Comunicação Externa CE nº 140, de 17 de maio de 2022, que estabelece a política de sigilo de informações da Copasa-MG, são restritas as informações “Valor total a ser devolvido”, “Registro de processo SEI” e “Número de usuários” referentes a processos de devoluções de tarifas por cobranças indevidas.

² Os períodos das colunas (d), (e) e (f) são apresentados em número de meses.

³ O percentual de devolução (g) considera a relação entre os valores declarados pelos prestadores até 03/2023 e o montante determinado de devolução pela Arsaie-MG, podendo ser não exato. Também pode superar 100% devido a juros e correção monetária ao longo do tempo.

⁴ O campo “Observações” (h) apresenta informações sobre processos: (A) arquivados definitivamente; (J) judicializados; e (S) judicializados e suspensos liminarmente.

Tabela A1 – Relação de processos administrativos instaurados pela Arsaie-MG a partir de 2018 (...continuação)

Seq.	Processo Administrativo (PAD)	Município	Prestador	Instauração do PAD (a)	Publicação de decisão final (b)	Início das devoluções (c)	Duração do PAD (d = b - a)	Tempo até o início das devoluções (e = c - b)	Período transcorrido (f = c - a)	Percentual devolvido até 03/2023 (g)	Observação (h)
11	003/2019	Extrema	Copasa	05/2019	09/2019	10/2020	4	14	18	32,2%	(J) (S)
12	004/2019	Minas Novas	Copasa	07/2019	04/2020	10/2020	9	7	16	18,1%	(J) (S)
13	005/2019	Belo Horizonte	Copasa	09/2019	07/2021	09/2021	22	2	24	36,3%	
14	006/2019	São João do Paraíso	Copasa	09/2019	03/2020	07/2020	6	5	10	139,5%	
15	007/2019	Nova Lima	Copasa	10/2019	03/2020	07/2020	6	5	10	107,2%	
16	008/2019	Betim	Copasa	01/2020	07/2020	11/2020	6	4	10	54,9%	(J)
17	009/2019	Santa Luzia	Copasa	12/2019	05/2020	11/2020	5	6	11	49,3%	
18	011/2019	Nova Lima	Copasa	01/2020	03/2020	07/2020	2	5	7	90,1%	
19	012/2020	Passos	Saae	02/2020	07/2020	09/2020	5	3	8	-	(A)
20	013/2020	Conquista	Copasa	03/2020	07/2020	10/2020	4	4	7	87,9%	
21	014/2020	Contagem	Copasa	04/2020	03/2021	05/2021	11	3	13	34,6%	(J) (S)
22	015/2020	Itajubá	Copasa	05/2020	10/2020	01/2021	5	4	9	107,5%	(J)
23	016/2020	Ipatinga	Copasa	07/2020	12/2020	02/2021	5	3	8	93,4%	(J)
24	017/2020	Timóteo	Copasa	07/2020	10/2020	12/2020	3	3	6	41,7%	(J)

(continua...)

Tabela A1 – Relação de processos administrativos instaurados pela Arsae-MG a partir de 2018 (...continuação)

Seq.	Processo Administrativo (PAD)	Município	Prestador	Instauração do PAD (a)	Publicação de decisão final (b)	Início das devoluções (c)	Duração do PAD (d = b - a)	Tempo até o início das devoluções (e = c - b)	Período transcorrido (f = c - a)	Percentual devolvido até 03/2023 (g)	Observação (h)
25	018/2020	Borda da Mata	Copasa	09/2020	02/2021	05/2021	5	3	8	2,7%	(J) (S)
26	019/2020	Ouro Branco	Copasa	09/2020	02/2021	01/2021	5	-1	4	0,0%	(J) (S)
27	021/2020	Vespasiano	Copasa	10/2020	02/2021	-	4	-	-	0,0%	(J) (S)
28	022/2020	Conceição do Mato Dentro	Copasa	11/2020	04/2021	05/2021	6	1	7	33,7%	(J) (S)
29	023/2020	Matozinhos	Copasa	11/2020	02/2021	05/2021	2	4	6	34,5%	(J)
30	024/2020	Caratinga	Copasa	01/2021	04/2021	05/2021	4	1	5	58,1%	(J) (S)
31	025/2021	Ribeirão das Neves	Copasa	01/2021	07/2021	-	6	-	-	0,0%	(J) (S)
32	026/2021	Betim	Copasa	01/2021	07/2021	-	6	-	-	0,0%	(J)
33	027/2021	Contagem	Copasa	02/2021	07/2021	05/2021	5	-2	3	0,0%	(J) (S)
34	028/2021	Diversos municípios	Copasa	02/2021	07/2021	01/2022	5	6	11	33,7%	
35	029/2021	Diamantina - Guinda	Copasa	02/2021	07/2021	04/2021	5	-2	3	116,6%	
36	030/2021	Ibirité	Copasa	04/2021	10/2021	-	6	-	-	0,0%	(J) (S)

(continua...)

Tabela A1 – Relação de processos administrativos instaurados pela Arsae-MG a partir de 2018 (...continuação)

Seq.	Processo Administrativo (PAD)	Município	Prestador	Instauração do PAD (a)	Publicação de decisão final (b)	Início das devoluções (c)	Duração do PAD (d = b - a)	Tempo até o início das devoluções (e = c - b)	Período transcorrido (f = c - a)	Percentual devolvido até 03/2023 (g)	Observação (h)
37	031/2021	Belo Horizonte	Copasa	04/2021	10/2021	-	6	-	-	0,0%	
38	032/2021	Santa Luzia	Copasa	04/2021	10/2021	-	6	-	-	0,0%	(J) (S)
39	033/2021	São João Del Rei	Copasa	04/2021	08/2021	01/2022	4	5	9	41,3%	(J) (S)
40	034/2021	São Francisco	Copasa	04/2021	07/2021	-	3	-	-	-	(A)
41	035/2021	Resplendor	Copasa	07/2021	12/2021	01/2022	5	1	6	34,9%	(J)
42	036/2021	Pouso Alegre	Copasa	07/2021	12/2021	02/2022	5	2	7	39,8%	(J) (S)
43	037/2021	São Roque de Minas	Copasa	07/2021	12/2021	01/2022	5	1	6	43,7%	(J)
44	038/2021	Angelândia	Copasa	08/2021	04/2022	08/2022	8	4	12	17,9%	
45	039/2021	Ibirité	Copasa	08/2021	12/2021	05/2022	4	5	9	0,0%	(J) (S)
46	040/2021	Cataguases	Copasa	09/2021	02/2022	08/2022	5	6	11	37,1%	(J)
47	041/2021	Belo Horizonte	Copasa	12/2021	04/2022	08/2022	5	4	9	28,5%	
48	042/2021	Timóteo	Copasa	12/2021	03/2022	08/2022	4	5	9	83,0%	

Fonte: Elaborado pela Arsae-MG.