



## **NOTA TÉCNICA CRE/CRO Nº 001/2023**

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

**(VERSÃO PÓS CONSULTA PÚBLICA Nº 032/2022)**

**Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira (CRE)  
Coordenadoria Técnica de Regulação Operacional e Fiscalização dos Serviços (CRO)**

**30 de junho de 2023**

**Diretoria Colegiada:**

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

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

Raphael Castanheira Brandão

**Coordenadoria Técnica de Regulação  
Operacional e Fiscalização dos Serviços (CRO)**

Amanda de Campos Nascimento

**GFE - Gerência de Fiscalização Econômica**

Rômulo José Soares Miranda

**GRO - Gerência de Regulação Operacional:**

Misael Dieimes de Oliveira

**Equipe Técnica:**

Antônio César da Matta de Jesus  
Glaucio Magno Ribeiro  
Vinícius Sales Fraga

Mayara Milaneze Altoé Bastos  
Thais Souza Medeiros

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](http://www.arsae.mg.gov.br)

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
1.1	JUSTIFICAÇÃO .....	3
1.2	OBJETIVOS .....	4
<b>2</b>	<b>COMPETÊNCIAS</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA</b> .....	<b>8</b>
3.1	DA RESISTÊNCIA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS EM REALIZAR A DEVOLUÇÃO, ESPONTÂNEA E TEMPESTIVAMENTE .....	8
3.2	DA ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA ARSAE-MG PARA DETERMINAR DEVOLUÇÃO DE COBRANÇAS INDEVIDAS .....	11
3.3	DOS QUESTIONAMENTOS SOBRE CRITÉRIOS DE CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA NAS DEVOLUÇÕES .....	18
3.4	DOS QUESTIONAMENTOS SOBRE DEVOLUÇÕES EM DOBRO DE COBRANÇAS INDEVIDAS .....	27
3.5	DA DEFINIÇÃO SOBRE PRESCRIÇÃO E PRAZOS PRESCRICIONAIS APLICÁVEIS .....	34
3.6	LIMITAÇÕES ATUAIS DA APLICAÇÃO DE MULTAS PARA A PREVENÇÃO DE COBRANÇAS INDEVIDAS .....	38
<b>4</b>	<b>PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS</b> .....	<b>41</b>
4.1	ALTERAÇÕES NORMATIVAS ESSENCIAIS .....	41
4.2	OUTRAS ALTERAÇÕES NORMATIVAS RECOMENDADAS .....	45
<b>5</b>	<b>MECANISMOS DE CONTABILIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA</b> .....	<b>46</b>
5.1	REGISTROS E APRESENTAÇÃO CONTÁBEIS .....	46
5.2	MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA .....	57
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>60</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>
	<b>ANEXO I – RELAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS POR COBRANÇAS INDEVIDAS</b> .....	<b>62</b>
	<b>ANEXO II – JURISPRUDÊNCIAS TJMG – REPETIÇÃO DE INDÉBITO E BOA-FÉ - EMENTAS</b> .....	<b>64</b>
	<b>ANEXO III – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO</b> .....	<b>69</b>
	<b>ANEXO IV – MINUTA DE RESOLUÇÃO</b> .....	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente documento tem por objetivo analisar situações de conflito decorrentes de determinações da Arsae-MG para devolução de valores cobrados de forma indevida pelos prestadores regulados. Complementarmente, busca-se propor regulamentação específica sobre o tema de forma a pacificar eventuais controvérsias, reduzir a judicialização e garantir segurança jurídica aos prestadores e usuários regulados.

### 1.1 Justificação

A Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG) foi criada pela Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009, tendo por finalidade, conforme seu art. 5º, “fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação”.

Este surgimento teve como esteio a Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu, como um dos objetivos das atividades de regulação do setor, “prevenir e reprimir o abuso do poder econômico” (Art. 22, III). Assim, a formação da Agência ocorreu inserida dentro de um arcabouço legal que buscava garantir o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços e a modicidade tarifária aos usuários dos serviços, demandando e protegendo a iniciativa da Autarquia para a edição de normas capazes de identificar e corrigir distorções nas relações comerciais entre os agentes regulados.

Nesse contexto, de forma a resguardar aos usuários o direito à prestação adequada dos serviços regulados, a Arsae-MG previu em suas regras de condições gerais para prestação e utilização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, abarcadas pela Resolução Arsae-MG nº 40, de 3 de outubro de 2013, que “somente poderá ser cobrada tarifa pelo serviço efetivamente prestado” (Art. 81). Esse normativo foi alterado pela Resolução Arsae-MG nº 131, de 11 de novembro de 2019, com vigência a partir de 20 de julho de 2020. No entanto, manteve-se igual previsão no artigo 87 da nova resolução. Essa vedação está ainda insculpida na Lei Estadual 18.309/2009. *In verbis*:

“Art. 10. Somente poderá ser cobrada tarifa pelo serviço efetivamente prestado, salvo a tarifa mínima pela disponibilidade do serviço para a unidade do consumidor”.

Nem sempre, contudo, esta situação é observada, havendo momentos em que os prestadores de serviços regulados pela Agência faturam de forma diversa do esperado, seja por equívoco na caracterização do serviço prestado ou na categorização do usuário, seja por utilização de metodologias inadequadas para cálculo dos valores cobrados. Nessas situações, prescreve a Resolução Arsae-MG nº 131/2019 que, em caso de emissão de fatura com valor incorreto, sem culpa do usuário e superior ao devido, o prestador de serviços deve providenciar a devolução ao usuário, do valor a maior, na(s) fatura(s) imediatamente posterior(es) à constatação.

Quando isso não ocorre, embasada por fiscalizações e acompanhamentos dos devidos órgãos, a Diretoria da Arsae-MG, conforme previsto na Resolução Arsae-MG nº 147, de 11 de março de 2021,

que estabelece seu Regimento Interno, poderá abrir procedimentos administrativos, os quais visarão “a proteção dos direitos e a garantia do cumprimento das obrigações dos usuários, prestadores de serviços regulados e demais interessados da sociedade” (Art. 13, I). Esses processos podem iniciar-se de ofício, a pedido de interessado, ou em decorrência de denúncia (Art. 17). Neles, devem ser asseguradas a manifestação e defesa da parte interpelada, com respeito aos procedimentos de contraditório e ampla defesa.

O presente trabalho, dentro do panorama delineado, busca avaliar a necessidade de consolidação em resolução normativa da Arsae-MG com relação aos processos de devolução. Apesar de enfática na apresentação de argumentos que proíbam a cobrança de valores superiores àqueles autorizados, bem como na determinação do método cálculo de valores a serem ressarcidos, enxerga-se uma lacuna na definição de mecanismos de monitoramento e controle dos procedimentos de devolução de valores pagos indevidamente.

Embora seja comum a inclusão de anexos, dentro dos trabalhos técnicos, que apresentam diretrizes para a devolução dos recursos captados indevidamente, entende-se pela necessidade de inserção deste tipo de conteúdo em instrumento normativo específico. Com esta proposta, as normas definidas pela Arsae-MG deixariam de ser silentes para o tema, colocando em mesmo patamar normativo todo o ciclo dos processos administrativos de devolução, desde sua gênese em fiscalizações ou denúncias externas, até a conclusão com a recuperação de valores pagos a maior por usuários. Conformer-se-ia uma maior padronização nos procedimentos de devolução, criando-se maior segurança jurídica com a consolidação de uma regra única e conhecida *a priori* pelos agentes, e um arcabouço mais forte e maduro para a aplicação dos mecanismos de controle.

## **1.2 Objetivos**

O objetivo principal dessa nota técnica é apresentar, de forma técnica e juridicamente contextualizada, a discussão sobre os limites legais e normativos da atuação fiscalizatória e sancionadora da Arsae-MG diante da constatação de realização de cobrança indevida, em desfavor de usuários dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, pelos prestadores regulados pela Agência.

Com esse trabalho, pretende-se sistematizar e delimitar o problema, pautar a discussão e subsidiar a tomada de decisão, pela Diretoria Colegiada da Arsae-MG, sobre:

- 1.2.1.** as medidas regulamentares e normativas que poderiam ser tomadas para enfrentamento do problema;
- 1.2.2.** as oportunidades e riscos envolvidos na adoção ou não adoção das medidas sugeridas;
- 1.2.3.** o sopesamento da eficácia, efetividade e custo-benefício das medidas propostas; e
- 1.2.4.** a decisão de quais medidas adotar no curto, médio e longo prazo, considerados os critérios de conveniência e oportunidade da administração pública.

Este trabalho, após esta introdução, apresentará: 1) a fundamentação legal para a atuação da Arsae-MG no tema da norma proposta; 2) o processo de ressarcimento de cobranças indevidas conforme as

regras atuais, identificando as lacunas deixadas sobre os mecanismos de fiscalização; 3) a proposição de regras capazes de complementar este tema, sobre o qual as normas da Arsa-e-MG têm sido silentes; e, por fim, 4) como normatizar as devoluções, sugerindo-se uma minuta de resolução para publicação.

Todos os documentos relacionados ao estudo e proposição em tela estão consolidados e disponibilizados no processo eletrônico SEI 2440.01.0000300/2022-83.

Ressalva-se, contudo, a não disponibilização de informações classificadas como de divulgação restrita pelos prestadores de serviços. Nesse sentido, conforme 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 daquele prestador. Essas informações encontram-se tarjadas na cor preta de forma a impossibilitar a visualização externa. Dessa forma, entende-se devidamente conciliados: o respeito ao sigilo de informações que fora demandado pelo prestador; o direito dos usuários e titulares de serviços à informação (inc. IX do art. 7 da Lei Estadual nº 18.309/2009); e o dever de transparência, publicidade e controle social das ações regulatórias (art. 2º e art. 21 da Lei Federal nº 11.445/2007).

## 2 COMPETÊNCIAS

Feitas as considerações preliminares e apresentado o contexto de produção do presente documento, importa salientar que a Arsa-e-MG foi constituída sob a forma de autarquia especial, pela Lei Estadual nº 18.309/2009, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 47.884/2020, tendo por finalidade precípua a regulação, fiscalização e orientação atinentes à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A referida competência regulatória decorre dos preceitos legais insculpidos no artigo 5º do diploma legal estadual. *In verbis*:

“Art. 5º A ARSAE-MG tem por finalidade fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação, quando o serviço for prestado:

I - pelo Estado ou por entidade de sua administração indireta, em razão de convênio celebrado entre o estado e o Município;

II - por entidade da administração indireta estadual, em razão de permissão, contrato de programa, contrato de concessão ou convênio celebrados com o Município;

III - por Município ou consórcio público de Municípios, direta ou indiretamente, mediante convênio ou contrato com entidade pública ou privada não integrante da administração pública estadual;

IV - por entidade de qualquer natureza que preste serviços em Município situado em região metropolitana, aglomeração urbana ou em região onde a ação comum entre o Estado e Municípios se fizer necessária;

V - por consórcio público integrado pelo Estado e por Municípios.

§ 1º A regulação e a fiscalização, pela ARSAE-MG, dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dependem de autorização expressa do Município ou do consórcio público.

§ 2º A autorização prevista no § 1º não será necessária se o Município ou o consórcio público tiverem aderido, antes da publicação desta Lei, à regulamentação dos serviços pelo Estado, caso em que a regulação e a fiscalização, inclusive tarifárias, passarão a ser exercidas pela ARSAE-MG.”

Nesse diapasão, o legislador também estabeleceu na supramencionada norma:

“Art. 6º Para o cumprimento das finalidades a que se refere o art. 5º, compete à ARSAE-MG:

(...)

I – supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica relativa ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;

II – fiscalizar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluídos os aspectos contábeis e financeiros e os relativos ao desempenho técnico-operacional;

(..)

XIII – elaborar e aprovar seu regimento interno, o qual estabelecerá procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas, para o atendimento às reclamações de usuários e para a edição de regulamentos e demais decisões da agência”.

Observa-se, portanto, que a definição de normas regulatórias que versem sobre a prestação dos serviços regulados, em seus mais diversos aspectos técnicos, econômicos, contábeis, operacionais, entre outros, fazem parte da função precípua da Arsaie-MG. Tem-se evidente poder de atuação da Agência para definição de normas regulamentares que preservem o equilíbrio da prestação dos serviços pelos regulados, sobretudo da relação entre os agentes do setor.

Nesse sentido, o presente trabalho reveste-se de profunda relevância e necessidade de forma a garantir aos prestadores, usuários e demais partes envolvidas no ambiente regulatório, segurança jurídica, redução da litigiosidade, economicidade e celeridade processual, ampliação da transparência e da eficiência.

O tema é também uma demanda dos prestadores regulados, o que se verifica por meio de apelo para que a Arsaie-MG pacifique as situações que envolvem cobranças pela não prestação dos serviços. Isso fica evidente na Comunicação Externa CE DRM nº 221/2021, de 04 de agosto de 2021, encaminhada pelo prestador regulado Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa-MG) à Arsaie-MG. *In verbis*:

“Nesse sentido, para evitar situações de controvérsia similares futuras, propomos a realização de (...) discussão técnica e operacional, regulatória, legal e econômica, destinado a pacificar a análise, interpretação e solução para esses casos, ou outros ainda que sejam de interesse das partes debater, prevenindo danos ao ambiente regulatório, jurídico, legal e operacional da prestação dos serviços no Estado de Minas Gerais”.

Resta claro, portanto, que o presente documento e o normativo proposto, além de estarem amparados por toda a legislação correlata ao setor, também buscam atender a demanda dos próprios regulados, para garantia de um saudável ambiente regulatório, jurídico, legal e operacional da prestação dos serviços, no Estado de Minas Gerais.

### 3 CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

É importante mencionar que a preocupação com cobranças indevidas é revelada pelos prestadores regulados pela Arsae-MG. De forma exemplificativa, a Copasa-MG apresentou à Arsae-MG a Comunicação Externa CE SPRE nº 185/2021, na qual afirma, *in verbis*:

“(...) entende-se que a cobrança por serviços não prestados (...) pode causar insatisfação na população e no Poder Concedente (...). Como consequência, podem ser instaurados grande número de processos judiciais contra a COPASA MG, oriundos tanto de órgãos de defesa do consumidor quanto de auditorias de contratos vinculados ao Poder Concedente”.

Todavia, muito embora atentos aos impactos e riscos decorrentes desse problema, nem sempre se verifica o adequado e célere tratamento esperado quando são identificadas cobranças indevidas junto aos usuários. Alguns dos principais problemas e questionamentos comumente identificados pela Arsae-MG são apresentados e detalhados a seguir.

#### 3.1 Da resistência dos prestadores de serviços em realizar a devolução, espontânea e tempestivamente

De início, convém esclarecer que os principais pontos de divergência identificados e que suscitam a elaboração desta Nota Técnica foram sistematizados a partir da análise de questionamentos e argumentos apresentados por prestadores de serviços sujeitos à fiscalização da Arsae-MG. Diversas dessas contestações ocorrem de forma recorrente e são apresentadas reiteradamente durante e após a tramitação de processos administrativos, conduzindo, por vezes, à judicialização das determinações exaradas pela Arsae-MG.

A relação de processos administrativos, instaurados pela Agência nos últimos anos, referentes a cobranças indevidas, é apresentada, de forma detalhada, no Anexo I do presente documento. Tendo em vista que alguns desses processos<sup>1</sup> são relativamente recentes, e ricos em argumentos cuja análise ajudaram a sistematizar e compreender de forma mais profunda a questão, esses foram tomados como exemplos ao longo do estudo. Não obstante, é sabido que os problemas relativos a devoluções de cobranças indevidas não se limitam nem se esgotam nesses casos enumerados ou nas situações fáticas aqui atacadas.

##### 3.1.1 Resumo dos processos analisados

Em 19/03/2019, o Relatório de Fiscalização Econômica GFE nº 003/2019 apontou inconsistências na cobrança de esgoto tratado (tarifa EDT) de usuários do município de Extrema/MG. O relatório foi inserido no processo eletrônico SEI [REDACTED], juntamente com o Relatório de Fiscalização Operacional GFO nº 125/2018, que já tinha apontado a ausência do serviço de tratamento de esgoto que vinha sendo faturado. O prestador de serviços responsável foi notificado do conteúdo

<sup>1</sup> Processos SEI [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED].

dos relatórios e da instauração do Processo Administrativo nº 003/2019 (SEI [REDACTED]), em 02/05/2019, por meio do Ofício ARSAE/GAB nº 438/2019.

Em 04/07/2019, o prestador foi informado da Decisão ARSAE/GAB nº 011/2019, do diretor geral da Arsa-e-MG, que acatou recomendação da área técnica para que fosse realizada a devolução em dobro dos valores cobrados a maior dos usuários. Em 12/07/2019, o prestador enviou recurso administrativo pugnando que a devolução em dobro era indevida diante da ausência de má-fé de sua parte. A Decisão ARSAE/GAB nº 012/2019, da Diretoria Colegiada da Arsa-e-MG, manteve as determinações anteriores e foi comunicada ao prestador em 11/09/2019. O referido processo foi encerrado em 23/09/2019 e na sequência deu-se abertura ao processo eletrônico SEI [REDACTED], de acompanhamento do cumprimento da decisão.

Ato seguinte, foi enviado o Ofício ARSAE/GFE nº 35/2019 ao prestador em 25/09/2019. Em resposta datada de 07/02/2020, o prestador informou que havia iniciado procedimento de conciliação na Coordenadoria Geral de Conciliação e Arbitragem / Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos (CPRAC) da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG) e pediu suspensão do processo administrativo até solução final do processo de conciliação.

Analisando-se o tempo transcorrido entre a notificação, pela Arsa-e-MG, da existência de faturamentos equivocados, que resultaram na cobrança indevida dos usuários entre janeiro de 2014 a dezembro de 2018, ocorrida em 02/05/2019, e o pedido de suspensão do processo administrativo, ocorrido em 07/02/2020, feito após ser oportunizado ao prestador a contestação e a ampla defesa, passaram-se 281 dias.

Note-se que, ao longo desse período, a existência de cobrança indevida não foi contestada em qualquer momento, apenas a devolução dobrada do excesso cobrado. Contudo, não houve devolução espontânea dos valores incontestes aos usuários (devolução simples), por parte do prestador.

Histórico similar ocorreu com o processo SEI [REDACTED], referente ao município de Santa Rita do Sapucaí/MG. O prestador foi notificado em 20/08/2018, por meio do Ofício ARSAE/GAB nº 493/2018 (SEI [REDACTED]), do conteúdo dos Relatórios de Fiscalização GFO nº 01/2018 e GFE nº 14/2018 e da instauração do Processo Administrativo nº 009/2018 (SEI [REDACTED]). Após o devido contraditório do prestador, a Decisão da Diretoria Colegiada, publicada em 27/02/2019, manteve as recomendações da área técnica. Iniciado o processo de acompanhamento da Decisão da Arsa-e-MG (SEI [REDACTED]), a empresa, inconformada, informou ter submetido o caso à CPRAC, em 07/02/2020, e pediu suspensão do processo administrativo.

Da notificação do relatório de fiscalização, em 20/08/2019, ao pedido de suspensão, em 07/02/2020, passaram-se outros 171 dias sem que as devoluções fossem espontaneamente realizadas pelo prestador, ainda que em sua forma simples (sem a dobra e sem correção).

No âmbito da CPRAC, ambos os processos acima relatados foram tratados conjuntamente no processo eletrônico SEI [REDACTED]. Além dos casos relativos aos processos dos municípios de Extrema/MG e Santa Rita do Sapucaí/MG, também faziam parte do processo de conciliação outros

processos<sup>2</sup> relacionados ou não a Mandados de Segurança impetrados pelo prestador contra decisões da Agência.

Em apertada síntese, em parte dos processos submetidos à CPRAC, os serviços de tratamento de esgoto foram considerados insatisfatórios por estarem desconformes aos requisitos técnicos legais e operacionais. A princípio, por não atender aos padrões exigidos, a fiscalização econômica da Arsaem-MG entendeu por bem determinar a suspensão das cobranças de tarifa de esgotamento dinâmico com coleta e tratamento (EDT) e a devolução dos valores cobrados nessa modalidade.

Não obstante, como houve algum tratamento, embora insuficiente, o prestador de serviços considerava injusta a determinação de suspensão da cobrança das tarifas EDT. Esgotadas as vias administrativas, o prestador decidiu ajuizar mandados de segurança contra a determinação da Arsaem-MG em alguns casos (Iturama, Prudente de Morais e Betim/Teixeirinha). Posteriormente, buscou a autocomposição para solucionar esses e outros impasses relativos a cobranças indevidas junto à CPRAC e pediu suspensão dos processos administrativos de fiscalização do cumprimento.

As suspensões requeridas pelo prestador, tanto no processo SEI [REDACTED]<sup>3</sup> quanto no processo SEI [REDACTED]<sup>4</sup>, foram indeferidas pela Arsaem-MG, pois, em ambos os casos, tratava-se de indubitável cobrança por serviço não realizado e não de cobrança por serviço parcialmente prestado, como nos casos de Iturama/MG, Prudente de Morais/MG, Nova Lima/MG e São João do Paraíso/MG.

### **3.1.2 Principais questionamentos dos prestadores para resistir às devoluções**

Mesmo nos casos em que houve cobrança de tarifa de tratamento de esgoto, mas não houve a prestação do serviço (Extrema/MG e Santa Rita do Sapucaí/MG), e já transcorrido todo um processo administrativo, o prestador apresentou à CPRAC novos argumentos para justificar sua resistência em realizar as devoluções determinadas pela Arsaem-MG (documentos SEI [REDACTED] e [REDACTED]) nas Decisões ARSAE/GAB nº 012/2019 (SEI 7753325) e na Decisão da Diretoria Colegiada (SEI 3414633).

Dentre estes argumentos, destacam-se:

**3.1.2.1. Alegação de incompetência da Arsaem-MG para determinar qualquer devolução de tarifa, por ausência de previsão legal. Segundo entendimento do prestador, apenas os usuários prejudicados e o Ministério Público poderiam demandar a restituição dos valores cobrados indevidamente;**

<sup>2</sup> ETE Iturama – MS nº 5142929-95.2019.8.13.0024 (Vide SEI [REDACTED] e SEI [REDACTED]), ETE Prudente de Morais – MS nº 5164218-84.2019.8.13.0024 (Vide SEI [REDACTED] e SEI [REDACTED]); ETE Teixeira – Betim – MS nº 5179554-31.2019.8.13.0024 (Vide SEI [REDACTED] e [REDACTED]); ETE Vale do Sereno – Nova Lima (SEI [REDACTED] e SEI [REDACTED]); e ETE São João do Paraíso (SEI [REDACTED] e SEI [REDACTED]).

<sup>3</sup> Relativo ao acompanhamento das decisões sobre fiscalização do município de Extrema/MG ([REDACTED]).

<sup>4</sup> Relativo ao acompanhamento das decisões sobre fiscalização do município de Santa Rita do Sapucaí/MG ([REDACTED]).

**3.1.2.2.** Questionamento sobre a validade da Resolução Arsae-MG nº 40/2013<sup>5</sup> que determina a devolução em dobro dos valores cobrados a maior, alegando que a previsão deveria ser legal e que a Arsae-MG teria extrapolado o limite normativo, inovando na legislação com a nova resolução;

**3.1.2.3.** Questionamento sobre a real obrigatoriedade de devolução dos valores indevidamente cobrados, posto que, no entendimento do prestador, seria aplicável o prazo decadencial previsto no art.26, I do CDC;

**3.1.2.4.** Contestação sobre a aplicação da dobra dos valores a devolver, alegando-se boa-fé do prestador e ocorrência de “engano justificável” no seu cadastro comercial;

**3.1.2.5.** Contestação sobre os valores que poderiam ser demandados pela Arsae-MG, posto que o prestador entende ser aplicável ao caso a limitação das devoluções ao valor máximo de aplicação de multa prevista no inciso II do parágrafo único do art. 6º da Lei Estadual nº 18.309/2009, o que corresponde a multa de 200.000 Ufemgs<sup>6</sup> (R\$ 954.060,00 em 2022);

Além disso, na proposta de Acordo feita pelo prestador, destaca-se o seguinte ponto:

**3.1.2.6.** Os juros moratórios seriam devidos apenas após a data de intimação administrativa do prestador, aplicando-se por analogia a regra do art. 405 do Código Civil, pois que entende o prestador tratar-se de obrigação contratual e propondo aplicação do enunciado 163 CJF (III Jornada de Direito Civil) e não obrigação extracontratual (quando se aplicaria o art. 398 do CC e a Súmula 54 do STJ).

### **3.2 Da alegação de incompetência da Arsae-MG para determinar devolução de cobranças indevidas**

Antes de adentrar propriamente nos conteúdos de ordem legal, parece importante considerar ações que aclarem para os prestadores qual seja o papel administrativo-institucional e econômico das agências reguladoras. Isso porque, no cerne da argumentação pela incompetência da Arsae-MG para determinar a devolução de tarifas indevidamente faturadas pode estar uma grande confusão sobre o porquê da existência de uma agência de regulação.

É cediço que em ambientes de liberdade de mercado, a pluralidade de concorrência oferece um equilíbrio de partida às relações de consumo. Onde operam muitos consumidores e muitos fornecedores com ampla liberdade de escolha entre eles, os maus fornecedores são naturalmente rechaçados pelos consumidores e vice-versa. A livre concorrência opera assim um mecanismo invisível de autorregulação.

<sup>5</sup> A Resolução Arsae-MG nº 40/2013 foi revogada e substituída pela Resolução Arsae-MG nº 131/2019, com vigência a partir de 20 de julho de 2020. Contudo, permanecem os dispositivos referentes a ressarcimentos por cobranças indevidas.

<sup>6</sup> A Ufemg representa a Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais, correspondente a R\$ 4,7703 (quatro reais e sete mil e setecentos e três décimos de milésimos), para o exercício fiscal de 2022, conforme Resolução SEF nº 5.523, de 15 de dezembro de 2021.

Já em mercados onde um serviço essencial a milhares de consumidores é prestado por apenas um fornecedor, a dinâmica de equilíbrio de mercado descrita no parágrafo anterior fica comprometida. Os consumidores, ainda que insatisfeitos com os bens e serviços prestados, simplesmente não têm outra opção a não ser manter a relação insatisfatória com o fornecedor, pois ele é o único disponível e trata-se de algo que o consumidor não pode desistir de consumir. Esse é precisamente o caso dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Mesmo com a tecnologia de que a sociedade dispõe atualmente, ainda é improvável a existência de um mercado onde os usuários possam escolher, em plena liberdade de mercado, dentre vários prestadores de água e esgoto, aquele com a qual deseja contratar.

De outra ponta, dificilmente haverá empresas dispostas a investir na construção de um sistema de abastecimento de água sem ter ao menos uma garantia de que haverá um mercado consumidor capaz de gerar suficiente faturamento para que os investimentos feitos possam ser recuperados e alguma margem de lucro viabilizada.

Nesses casos, tem-se o que nas Ciências Econômicas se denomina de “monopólio natural”, que, em termos simplistas, é uma situação em que a oferta de um bem ou serviço tem que ser feita por apenas um fornecedor para que possa ser econômica ou operacionalmente viável.

É por isso que os mercados que comercializam serviços essenciais ofertados em regime de monopólio natural requerem regulação estatal. De um lado, é preciso garantir a continuidade da prestação dos serviços, a progressiva universalização do acesso, a modicidade da tarifa, a qualidade e segurança dos serviços. De outro, é preciso garantir a existência de uma política tarifária e um programa de expansão economicamente viável e equilibrado. É preciso então que alguém faça esse papel de intermediar e modelar as condições contratuais entre fornecedor e usuários para que a prestação de serviços possa ocorrer a contento.

No Estado de Minas Gerais, a Arsa-e-MG é uma agência reguladora e seu papel é, primordialmente, garantir um mercado regulado eficiente no fornecimento de água e no esgotamento sanitário. Não se trata de um órgão apenas fiscalizador e sua atuação não se restringe à mecânica sancionatória. A fiscalização é parte da atividade regulatória, mas não se limita a ela e muito menos pode ser reduzida à mera aplicação mecânica de advertências e multas. Pelo contrário.

Cada vez mais, a regulação eficaz lança mão de mecanismos mais rigorosos no controle de desempenho, mas menos punitivistas. Até porque, o processo sancionatório exige garantias legais que fatalmente imprimem certa morosidade aos resultados. Como na dinâmica de equilíbrio de mercados agilidade é algo muito importante, induzir comportamentos desejáveis dos agentes econômicos (prestador e usuários) pode ser mais eficiente que apenas reprimir os comportamentos indesejáveis.

Nesse contexto, a determinação pela agência reguladora para que o prestador devolva os faturamentos indevidos é totalmente coerente com as finalidades teleológicas da instituição. A um só tempo, a devolução das receitas erroneamente apropriadas tem o condão de reparar os usuários lesados sem lhes impor novos custos e de induzir o prestador a um comportamento mais diligente dos seus processos de cadastro e faturamento. Reparando e prevenindo novas ocorrências, o mercado

volta a um estado de equilíbrio econômico-financeiro que lhe é essencial e a agência reguladora cumpre com êxito sua missão institucional.

Contudo, o papel institucional acima explicitado pode não estar suficientemente compreendido pelos prestadores de serviços fiscalizados pela Arsae-MG. Talvez seja importante considerar, nesse caso, ações que favoreçam a disseminação dos conceitos relacionados ao papel e importância das agências reguladoras, reduzindo os eventos de resistência que possam estar sendo causados pelo desconhecimento deles.

Feitas essas esclarecimentos, cumpre adentrar especificamente nos argumentos que questionam a competência legal da Arsae-MG para determinar, aos prestadores de serviços regulados, que realizem as devoluções por cobranças indevidas aos usuários lesados.

### **3.2.1 Alegação de ilegitimidade para agir em nome do consumidor**

O primeiro argumento apresentado pelo prestador no sentido de sustentar a incompetência da Arsae-MG para determinar a devolução das cobranças indevidas aos usuários se fundamenta no art. 82 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

De acordo com o entendimento do prestador, “o Código de Defesa do Consumidor enumera, taxativamente, os legitimados a pleitearem a defesa dos direitos dos consumidores coletivamente considerados” em seu art. 82 e a Arsae-MG não se encaixaria em nenhum dos casos ali enumerados. No seu entender, o fato da Lei nº 18.309/2009 não trazer expressamente entre as atribuições da Arsae-MG a “defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor” implicaria a exclusão da Arsae-MG da hipótese do inciso III do art. 82, o que faria a Arsae-MG incompetente para pleitear “a defesa dos consumidores coletivamente”.

Ocorre que os artigos 81 e 82 citados pelo prestador estão contidos no Título III - “Da Defesa do Consumidor **em Juízo**” do CDC e referem-se à **legitimidade ativa para demandar na justiça por direitos do consumidor**. *In verbis*:

“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas **poderá ser exercida em juízo individualmente**, ou a título coletivo. (...)”

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - **as entidades e órgãos da Administração Pública**, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, **especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código**;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.” (sem grifos no original)

Ocorre que **a atuação da Arsae-MG é administrativa**, coerente e legitimada pelo poder de polícia que lhe assiste na atribuição de fiscalizadora da prestação de serviço público de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, nos termos determinados pela Lei Estadual nº 18.309/2009 que a criou.

Daí, conclui-se que os argumentos apresentados pelo prestador não se aplicam aos casos em questão, vez que não se referem a ações judiciais, mas sim a processos administrativos de fiscalização.

Ademais, ainda segundo o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990), a fiscalização administrativa da proteção ao consumidor é atribuição concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal e **aplica-se especialmente aos órgãos responsáveis por fiscalizar e controlar o mercado de consumo**. *In verbis*:

“Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse** da preservação da vida, da saúde, da segurança, **da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias**.

§ 2º (Vetado).

§ 3º **Os órgãos** federais, **estaduais**, do Distrito Federal e municipais **com atribuições para fiscalizar e controlar o mercado de consumo** manterão comissões permanentes para elaboração, revisão e atualização das normas referidas no § 1º, sendo obrigatória a participação dos consumidores e fornecedores.” (sem grifos no original)

Como explicado anteriormente, à Arsaem-MG cabe o papel de entidade reguladora do mercado de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sendo sua atribuição a obtenção de uma relação equilibrada entre os prestadores de serviços públicos e seus usuários.

Ocorre que os usuários de serviços públicos são também consumidores, sendo-lhes aplicáveis algumas proteções sempre que sua posição no mercado de consumo implique uma maior vulnerabilidade em relação ao prestador/fornecedor. Inteligência do art. 4º do CDC:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

**I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;**

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela **garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade**, segurança, durabilidade e **desempenho**.

III - **harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico**, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.” (sem grifos no original)

Resta claro, portanto, que cabe aos órgãos públicos reconhecer os casos de vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo e promover, no que couber, a aplicação das normas constantes no CDC quando no exercício de suas atividades regulares.

No caso das agências reguladoras, essa consideração é ainda mais importante, posto que exercem um papel ativo na regulação de mercados de consumo que tendem ao desequilíbrio de mercado por serem monopólios naturais.

Por fim, cumpre lembrar que, ao determinar a devolução aos usuários das cobranças indevidas, a Arsa-e-MG não age em nome do consumidor, mas sim em nome próprio como reguladora de mercado monopolizado de serviço público essencial. Ao determinar a correção de uma irregularidade, a instituição fiscalizadora apenas cumpre seu estrito dever legal, especialmente no que se refere ao correto cumprimento da política tarifária aplicável, não havendo que se falar em substituição do consumidor.

Embora o usuário que recebe a restituição seja sem dúvida beneficiado por reaver o que lhe é devido, o objetivo da determinação de restituição não se limita à proteção do usuário cobrado indevidamente, mas visa à coibição de negligências operacionais por meio de incorreta tarifação. Ademais, outros agentes são beneficiados pela atuação da agência reguladora, a exemplo dos próprios acionistas e fornecedores das companhias de capital aberto, vez que revela uma cultura de responsabilidade, zelo e transparência, ativo caro às organizações.

A argumentação do prestador, contudo, poderia induzir a erro o juiz que desconhece a complexidade da regulação de um mercado. Sendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário assuntos regulamentados por extensa e complexa rede normativa, poderia ser interessante reduzir o risco de argumentações desse tipo colocarem em dúvida as legítimas ações da Arsa-e-MG. Ações que ampliem o conhecimento geral sobre o assunto e, em especial, estratégias que tragam conscientização sobre o papel das agências reguladoras poderiam ser importantes nesse sentido.

### ***3.2.2 Alegação de ilegitimidade para adoção de medidas além de advertência e multa***

Outro argumento apresentado pelo prestador para questionar a legitimidade que teria a Arsa-e-MG para determinar a devolução de cobranças indevidas aos usuários seria o de que, como fiscal, caberia

à Agência apenas o poder de aplicar sanções de advertência e multa previstas no parágrafo único do art. 6º da Lei de criação da Arsae-MG (Lei Estadual nº 18.309/2009).

Aparentemente, o prestador de serviços confunde a natureza jurídica e o sentido das ações de regulação e fiscalização. A determinação de correção das irregularidades técnicas, operacionais e financeiras detectadas é atribuição típica da fiscalização e faz parte do próprio poder de polícia típico da atividade.

Pensar que uma fiscalização possa aplicar advertência e multa, mas não possa determinar a correção das irregularidades detectadas não faz sentido e torna ineficaz a razão de existir da fiscalização, que é verificar e zelar para que as normas estipuladas sejam fielmente cumpridas pelos responsáveis.

Faz parte da atividade fiscalizatória determinar, aos infratores, medidas que obriguem o fiscalizado a observar a legislação e as normas cabíveis, independentemente da existência de terceiros diretamente afetados ou não por essas medidas.

Aliás, dentro do espírito de um controle consensual da administração pública, a primeira medida do fiscal ao detectar uma falha sem indícios de má-fé é restabelecer a condição de regularidade e realizar as reparações devidas para, só então, se necessário e cabível, aplicar sanções.

A legislação que criou a Arsae-MG (Lei Estadual nº 18.309/2009) é muito objetiva ao declarar que a finalidade da Arsae-MG não é apenas sancionatória, mas fiscalizadora, orientadora e normatizadora.

*In verbis:*

“Art. 5º A ARSAE-MG tem por finalidade **fiscalizar e orientar a prestação dos serviços** públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, **bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação (...)**”. (sem grifos no original)

No inciso I do art. 6º da Lei Estadual nº 18.309/2009 está disposto que **competem à Arsae-MG supervisionar, controlar e avaliar o cumprimento da legislação aplicável** no âmbito da prestação de serviços de abastecimento de água e do esgotamento sanitário:

“Art.6º Para o cumprimento das finalidades a que se refere o art. 5º, competem à ARSAE-MG:  
I - Supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica relativa ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;”

O inciso X do art.6º da mesma lei estabelece que competem à Arsae-MG impor sanções ao prestador do serviço quando este **descumprir as diretrizes técnicas e econômicas expedidas pela Arsae-MG**. Ora, só faz sentido a lei prever a aplicação de sanções pelo descumprimento das determinações da Arsae-MG se couber à Arsae-MG fazer determinações aos prestadores. Assim, a determinação de correção das cobranças indevidas é legal e não impede a aplicação de multa, que pode e deve ser imposta caso as devoluções determinadas não sejam realizadas.

Obviamente que as medidas de correção determinadas pelo fiscal devem se apoiar no ordenamento jurídico, nas orientações técnicas, nos protocolos e recomendações científicos e nas normatizações emitidas pela própria Agência dentro de seu poder normatizador.

Nos casos analisados, a Arsa-e-MG está totalmente amparada na legislação vigente. É o próprio ordenamento jurídico nacional que obriga a devolução daquilo que se recebe indevidamente. O Código Civil é taxativo ao declarar:

“Art. 876 - **todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir.**” (sem grifos no original)

Igualmente, o Código Civil também determina:

“Art. 884 - **aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.**” (sem grifos no original)

O dever de reparação é norma civil de aplicação geral, bastando à fiscalização a constatação de dano para que seja devida sua determinação, conforme inteligência do art. 927, *caput* e parágrafo único do Código Civil:

“Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”

Resta evidente que a apropriação de tarifa indevida é ato ilícito, nos termos determinados pelos artigos 186 e 187 do Código Civil:

“Art. 186. Aquele que, por **ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem**, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito **o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.**” (sem grifos no original)

A obrigação de impor às concessionárias de serviço público a reparação pelos danos causados aos usuários quando há prestação inadequada dos serviços (no que se inclui o faturamento incorreto dos serviços) está também prevista no Código de Defesa do Consumidor - CDC.

No CDC, há expressa obrigação dos órgãos públicos **compelirem as concessionárias responsáveis a reparar os danos causados aos seus consumidores.** *In Verbis*:

“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.**

Parágrafo único. **Nos casos de descumprimento**, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, **serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados**, na forma prevista neste código.” (sem grifos no original)

No caso de cobranças indevidas, a forma de reparação prevista pelo Código de Defesa do Consumidor (parágrafo único do art. 42) é a restituição de *“valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável”*.

Observa-se que, neste caso, a cobrança não precisa ser judicial para dar direito à aplicação da dobra em favor do consumidor que pagou a maior. Como explica a doutrina de Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin<sup>7</sup>, "*usa-se aqui o verbo cobrar, enquanto o CC refere-se a demandar. Por conseguinte, (...) aplica-se sempre que o fornecedor (direta ou indiretamente) cobrar e receber, extrajudicialmente, quantia indevida*".

Se a cobrança não precisa ser judicial para que haja aplicação da repetição da quantia em dobro em favor do consumidor, resta claro também que a mera constatação pela fiscalização da existência cobrança indevida, faz cabível a determinação em sede administrativa pela correção da irregularidade.

Aliás, diga-se de passagem, é para isso que existem os fiscais. Para assegurar o cumprimento da lei e a regularidade das atividades, especialmente quando, por sua natureza muito técnica, a defesa individual ou coletiva dos bens jurídicos tutelados, apenas pela via judicial, é improvável, arriscada ou muito onerosa.

A devolução de valores cobrados indevidamente apenas corrige desequilíbrio flagrado na ação de fiscalização e em nada se confunde com a aplicação de sanções, que aliás poderão ser aplicadas caso o prestador insista em não cumprir as determinações da fiscalização.

### **3.3 Dos questionamentos sobre critérios de correção monetária e juros de mora nas devoluções**

Quando uma obrigação não é cumprida conforme previsto em contrato, incidirão sobre ela as penalidades usualmente pactuadas no contrato contra a parte inadimplente, tais como multa e juros moratórios, juros compensatórios e correção monetária.

Acaso essas penalidades não estejam previstas em contrato, ou se faltar definição contratual sobre algum dado relevante para o cálculo da cobrança (p. ex. taxa de juros) ou se a obrigação for extracontratual (sem prévia pactuação entre as partes, portanto), aplicam-se as disposições gerais sobre mora, atualização e juros legais previstas no Código Civil.

Como será visto adiante, as normas gerais civilistas acima remetem a outras normas e índices específicos e correlatos, como o Código de Defesa do Consumidor, Código Tributário Nacional, Índice de Preços ao Consumidor – IPCA, Resoluções do BACEN etc.

A fórmula jurídica, a princípio, parece bem simples: às obrigações não cumpridas aplicam-se as disposições previstas em contrato ou as normas específicas. Se nada for previsto, aplicam-se as normas gerais dispostas no Código Civil.

Na prática, contudo, a aplicação de juros moratórios e atualização monetária é tema tormentoso da prática jurídica, que coleciona entendimentos controvertidos e decisões dissidentes e não-uniformes que não raro arrastam processos por décadas até as mais altas instâncias do judiciário.

---

<sup>7</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini [et al.]. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 395/397.

O fato de a jurisprudência ser muito controversa a respeito do termo de fluência e da taxa aplicável de juros moratórios abre espaço também para que sejam travados inúmeros questionamentos e discussões administrativas e judiciais de cunho claramente protelatório.

A atenção ao direito de ampla defesa e do contraditório limitam as opções de enfrentamento a esse problema sem passar pela morosidade processual. Se justiça tardia não é justiça, um caminho auspicioso seria evitar as brechas normativas que dão azo à maioria dos recursos protelatórios.

De partida, portanto, convém sugerir que as normatizações da Arsa-e-MG, sempre que revistas e rearticuladas, busquem concatenarem-se de tal forma a suprirem todos os espaços possíveis de previsão legislativa, regulatória e contratual sobre a aplicação de juros de mora e atualização monetária.

A recomendação acima, embora muito importante, não é de aplicação trivial. Isso porque a atualização monetária e os juros de mora são medidas de reparação, que visam penalizar e desestimular a inadimplência.

Se as taxas e índices escolhidos forem demasiado altas, se desvirtuarão do seu propósito, gerando o enriquecimento sem causa de quem recebe a mora e, por vezes, tornando a prestação ainda mais improvável de cumprimento para quem a deve.

Ao revés, se as taxas são demasiadamente módicas, não conseguirão reparar o dano do tempo sobre o valor da prestação devida, perpetuando o desequilíbrio causado pela inadimplência. Também não servirão de desestímulo à inadimplência, abrindo espaço para prevalência de um perigoso (mas frequente) raciocínio econômico de que “vale mais a pena ficar inadimplente”, já que o valor dos juros moratórios e multas são menores que o valor que o recurso da prestação não paga rende em outros investimentos.

Um desequilíbrio na fixação das taxas e prazos de fluência de mora, além de causar espaço para contestação jurídica, pode retardar o pagamento da parcela devida ou até mesmo inviabilizá-la, além de estimular ganhos sem causa. Por essa razão, a fixação da taxa de juros por lei é sempre uma questão delicada. Por isso, sugere-se, sempre que possível, primar pela preservação do princípio da reciprocidade: a penalidade imposta ao prestador inadimplente não deve ser inferior ou mais branda que a penalidade imposta, por esse, ao usuário inadimplente.

Primeiro porque se trata de relação contratual, de bilateralidade. Esse caráter sinalagmático deve prevalecer como fiel da balança no ajuste das prestações impostas a cada parte. O justo é que haja um equilíbrio de forças, poderes e deveres nos pactos firmados entre as partes, não havendo justificativa para existência de privilégios da prestadora em relação aos usuários.

Em segundo lugar, sendo o usuário também consumidor e sendo a prestadora uma fornecedora monopolista de bem essencial, tem-se o usuário em posição de poder reconhecidamente mais vulnerável que a da prestadora na relação de prestação de serviços de saneamento.

Assim, a sugestão é pela fixação de que as taxas de juros moratórios definidas no regulamento para devoluções indevidas não sejam inferiores às impostas habitualmente aos usuários inadimplentes. Se

a taxa fixada em regulamento for inferior às taxas praticadas pelo prestador contra os usuários devedores, dever-se-ia prevalecer a mais benéfica ao usuário.

Outra sugestão é pela orientação para que as taxas de juros moratórios fixadas para devoluções indevidas definidas no regulamento tenham como parâmetro máximo as taxas de juros legais determinadas no Código Civil, só devendo ser superiores a ela quando for possível demonstrar que de outra forma a própria reposição do poder de compra do valor original da parcela ficaria prejudicada.

### **3.3.1 Termo inicial de fluência dos juros moratórios**

Nos casos concretos analisados, consta do Procedimento CPRAC nº 09/2019<sup>8</sup>, da Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos -CPRAC<sup>9</sup>, a proposta de conciliação do prestador para que se considerasse como termo inicial de fluência da mora a data da notificação de abertura do processo administrativo que culminou na determinação da devolução dos recursos.

O prestador defende tratar-se de relação contratual em que não havia termo previsto para as devoluções de tarifas indevidas. Assim, entende aplicável o parágrafo único do art.397 do Código Civil, *in verbis*: “Não havendo termo, a mora se constitui mediante interpelação judicial ou extrajudicial”.

A proposta do prestador tem razoabilidade jurídica e por isso foram aceitas no âmbito daquele procedimento. Contudo, como orientação para os processos futuros de devolução de cobranças indevidas, é importante ter em conta que outras interpretações também razoáveis seriam cabíveis, devendo-se avaliar os prós e contras de se adotar a interpretação do prestador nos processos da Arsaem-MG como um todo. Isso porque a opção pela interpretação do prestador implica uma escolha em detrimento de outras interpretações mais benéficas ao usuário e talvez mais aptas a incentivar um comportamento mais adequado ao equilíbrio do mercado regulado.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que, nas relações contratuais, o descumprimento de obrigação convencionada entre as partes com tempo, lugar e forma previstos atrai a aplicação dos artigos 394 e 397 do Código Civil, constituindo em mora o devedor.

Assim, o problema também poderia estar resolvido se houvesse um contrato entre o prestador e os usuários com cláusulas que dispusessem com exatidão os prazos, formas e modos de restituição das cobranças indevidas.

Até onde foi possível apurar, esse contrato atualmente não é uma regra presente em todas as relações contratuais entre prestadores e usuários e, muitas vezes, suas disposições contratuais existentes (fixadas há muitos anos) não são compatíveis com as normatizações em vigor reguladas pela Arsaem-MG.

**Como sugestão para esforços futuros, fica a proposta de construção de um modelo contratual aprovado pela Arsaem-MG, com expressa previsão de termo para devolução das cobranças indevidas.**

<sup>8</sup> Disponível no processo SEI [REDACTED].

<sup>9</sup> Criada pela Lei nº 23.172/ 2018 e regulamentada pela Resolução AGE nº 08/2019.

**Acredita-se que essa solução simples tem o condão de prevenir vários casos como os que foram objeto de análise nesta Nota Técnica.**

Na ausência de termo contratual ou legal, o Código Civil prevê que a mora se constitui pela interpelação judicial e extrajudicial (parágrafo único do art. 397), que no caso de ilícito, a mora se inicia com a prática do ato (art. 398) e que os juros de mora correm a partir da citação (art. 405). A correta interpretação dessas disposições, contudo, são motivo de razoável divergência doutrinária e jurisprudencial.

Atualmente, está um pouco mais assentado na jurisprudência que, ao menos nas relações extracontratuais, a mora de obrigação advinda de ato ilícito se constitui na data da prática do ato, conforme previsto pelo art. 398 e não da citação conforme previsto no art. 405.

A Súmula 54 do STJ reforça esse entendimento ao dispor que *“os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual”*. Também o Enunciado nº 163 da III Jornada de Direito Civil reforçou que *“a regra do art. 405 do novo Código Civil aplica-se somente à responsabilidade contratual, e não aos juros moratórios na responsabilidade extracontratual, em face do disposto no art. 398 do novo Código Civil, não afastando, pois, o disposto na Súmula 54 do STJ”*.

A jurisprudência ainda excepciona a fluência de juros da data do evento danoso em dois casos particulares: 1) na indenização por danos morais puros, a fluência de juros de mora se iniciaria da data de arbitramento ou acordo entre as partes sobre o valor da indenização (Resp. 903.258/RS - Ministra Maria Isabel Galotti. 4ª Turma do STJ); e 2) na condenação em que há obrigação continuada - por exemplo indenização mensal vitalícia a funcionário acidentado - os juros de mora fluem a partir do vencimento de cada prestação (Resp. 1.270.983-SP – Min. Luis Felipe Salomão. 4ª Turma do STJ).

Partindo da perspectiva do usuário, a reparação pelo valor subtraído de seu patrimônio indevidamente estaria mais bem atendida se os juros de mora incidissem desde a data da cobrança indevida.

É cediço que as cobranças indevidas são atos ilícitos<sup>10</sup> que, objetivamente, violam direito do usuário à adequada prestação do serviço e lhe causa dano, por subtrair de seu patrimônio valor superior ao autorizado nas normas tarifárias. Há também ilícito porque, ao faturar em valores maiores que os devidos, o prestador excede os fins econômicos de seu direito de cobrança, o que configura abuso de direito econômico. Nesse sentido, importante notar que é irrelevante para fins de constituição de mora se o prestador agiu com dolo ou culpa, até porque, conforme Enunciado 37 da 1ª jornada de Direito Civil<sup>11</sup>, no abuso de direito, a responsabilidade é objetiva.

---

<sup>10</sup> Código Civil - Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

<sup>11</sup> In Verbis: Enunciado 37 I Jornada de Direito Civil - “A responsabilidade civil decorrente do abuso do direito independe de culpa e fundamenta-se somente no critério objetivo-finalístico”.

Assim, a tese jurídica mais favorável ao usuário seria a de que sendo a cobrança indevida um ato ilícito, a aplicação da mora deve se dar conforme o art. 398, que diz que “*nas obrigações provenientes de ato ilícito, considera-se o devedor em mora, desde que o praticou*”.

Há o risco, contudo, dessa tese sofrer algum tipo de questionamento ou resistência por parte do prestador, pois a jurisprudência é pacífica sobre a aplicação do art. 398 aos atos ilícitos em relações extracontratuais, mas não há consenso sobre a aplicação do art. 398 em caso de ilícitos praticados quando há relações contratuais. Como a letra da lei em si não faz distinção entre ilícito contratual e ilícito extracontratual, a distinção doutrinária e jurisprudencial pode ser enfrentada, mas há o risco de os tribunais construírem um entendimento diverso.

Nos casos concretos aqui analisados, portanto, o problema estaria justamente em interpretar se a devolução da cobrança indevida é um ilícito que ocorre em relação contratual ou extracontratual e o desafio é construir uma argumentação jurídica que pugne pela aplicação do art. 398 às devoluções indevidas, ainda que se considere a prevalência da relação contratual entre prestador de serviços e usuários no caso das cobranças indevidas.

Como a premissa de orientação desta Nota Técnica é pela discussão de caminhos que tornem a devolução mais célere, eficaz e até mesmo espontânea, por parte do prestador, é preciso considerar que a mera escolha pela tese mais favorável ao usuário sem enfrentamento das controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias existentes pode ensejar mais discussões e ações protelatórias sobre as devoluções, frustrando a intenção de fundo da Arsa-e-MG por dotar as decisões das fiscalizações de maior efetividade.

É bastante controversa ainda, na jurisprudência, a aplicação das normas gerais civilistas (como prescrição e juros de mora) nos casos de atos ilícitos cometidos no bojo de relações contratuais. Isso porque a construção doutrinária tradicional fundamenta-se na distinção entre relações contratuais e relações extracontratuais. Há uma tendência a se adotar o entendimento de que os regimes de responsabilidade civil extranegocial e negocial são antagônicos e que o enquadramento em um implica a exclusão do outro.

A compreensão de que os deveres gerais de conduta impostos a todos, nas relações extracontratuais, não são revogados e sim acrescidos de novos deveres autoimpostos pelas partes em função do regime contratual poderia solucionar esses impasses. Também seriam prevenidas distorções pouco razoáveis, tais como a exigência de que se preveja nos contratos a estipulação de termo para eventuais atos ilícitos que venham a ser cometidos por qualquer das partes.

Por enquanto, porém, é importante ter em conta que se tornou habitual, para boa parte da jurisprudência, a compreensão de que o art. 405 seria um tipo de “regra geral automática” de fluência de juros moratórios das relações contratuais, cujo início é sempre após a citação.

Esse entendimento não está a salvo de vários questionamentos ainda sem resposta adequada pela jurisprudência. Afinal, fosse o art. 405 a regra geral para fluência de juros, não deveria estar no capítulo II, que trata da mora, ao invés de estar no capítulo III, que fala de perdas e danos? Se os juros de mora devem fluir apenas a partir da citação em juízo, qual é a utilidade da interpelação judicial e extrajudicial

e respectiva constituição de mora prevista no parágrafo único do art. 397? Não estaria o inadimplente sendo premiado ao ser punido com juros de mora apenas se a parte lesada aciona a justiça? Não estaria a lei privilegiando a cultura do litígio em detrimento da transação e conciliação extrajudiciais, paradigma mais atual do direito?

Por fim, convém avaliar, do ponto de vista da regulação do mercado de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, se buscar determinar a fluência dos juros de mora mais próximo da data de ocorrência da cobrança indevida é um meio eficaz ou não de desincentivar a prática pelas prestadoras de serviço. Supondo que as cobranças indevidas ocorram de forma não intencional, por consequência da desatualização de cadastros ou erros de fluxo de faturamento e cobrança, seria importante avaliar se com os juros moratórios fluindo apenas após a data de abertura de processo administrativo resultante de fiscalização, os prestadores se sentirão suficientemente instados a investir na prevenção de novas cobranças indevidas ou se valeria mais a pena manter o sistema de faturamento operando de forma ineficiente, corrigindo apenas os casos “achados” pela fiscalização.

As instituições tendem a agir dentro de uma racionalidade econômica que considerará que a empresa só terá custo adicional relevante (juros de mora) se as cobranças indevidas forem descobertas. Ora, a simples retenção dos valores indevidos por prolongados períodos pode acabar por tornar-se vantajosa para o prestador, que passa a dispor de um recurso que financiará suas atividades sem qualquer custo adicional. Isso pode levá-lo a preferir manter o sistema de cobranças com falhas em vez de corrigi-lo.

No caso das cobranças indevidas, além do termo inicial de fluência de juros em si, eventual defesa no sentido de se tratar de ato ilícito extracontratual exigiria, ainda, a análise das possíveis repercussões desse entendimento sobre a defesa dos prazos prescricionais aplicáveis à devolução de indébito, especialmente considerando a Súmula 412 do STJ e os Embargos de Divergência EREsp nº 1.281.594 - SP (2011/0211890-7) e EAREsp nº 738.991 - RS (2015/0162801-9), que serão objeto de discussão na seção sobre prescrição desta Nota Técnica.

Por todo o exposto, entende-se necessário examinar em profundidade as alternativas de interpretação das normas sobre início da fluência de juros disponíveis e levar à decisão superior os prós e contras da opção por cada um dos entendimentos possíveis.

### **3.3.2 Taxa de juros de mora**

Outro aspecto importante de se trazer à luz desta análise diz respeito à taxa de juros de mora aplicável às cobranças indevidas.

Como visto, o Código Civil, em geral, privilegia manter o acordado entre as partes e normatizar casos gerais não previstos em acordo. Essa foi a sistemática adotada no art. 406 para as taxas de juros moratórios. *In verbis*:

“Art. 406 - Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional”.

Novamente, embora seja regra aparentemente simples, sua aplicação prática é ainda muito conturbada e não encontrou suficiente pacificação na doutrina e jurisprudência. Conforme também já mencionado, a fixação da taxa de juros moratórios por lei é tarefa delicada. Para cumprir sua finalidade a taxa de mora precisa estar alinhada à realidade econômica do momento, cuja dinâmica de alteração é mais veloz e imprevisível do que a dinâmica de criação e revogação de leis. Daí descompassos entre o “ser” e a “razão de ser” dos juros moratórios, instigando doutrina e jurisprudência a se manifestarem e buscarem soluções e teses que reequilibrem a finalidade jurídica e a realidade prática.

De forma resumida, tem-se que o art. 406 do atual Código Civil determina que, na ausência de previsão legal ou contratual sobre o assunto, a taxa de juros de mora geral a ser aplicada será a mesma taxa de juros de mora que estiver em vigor para os pagamentos dos impostos federais. Antes de 2002, o Código Civil antigo fixava a taxa de juros moratórios em 6% ao ano para casos em que a taxa de juros não fosse prevista.

O Código Civil indexou, portanto, a taxa de juros moratórios civis à taxa de juros moratórios dos tributos federais. Ocorre que a legislação que fixa a taxa de juros moratórios aplicáveis à Fazenda Federal pode variar muito, ser omissa a esse respeito ou estabelecer diversas taxas para diferentes tributos<sup>12</sup>.

Prevendo a necessidade de ter uma regra geral, para a taxa de juros moratórios, aplicável no caso de a legislação tributária das fazendas públicas ser omissa sobre o assunto, o §1º do art. 161 do Código Tributário Nacional (CTN) diz que *“se a lei não dispuser de modo diverso, os juros de mora são calculados à taxa de um por cento ao mês”*.

Nas causas tributárias já era relativamente comum que os juízes e desembargadores aplicassem a regra geral do §1º do art. 161 para cálculo da taxa de juros moratórios, cuja fixação prévia em lei não existisse. Com a indexação da taxa de juros moratórios civis à taxa de juros moratórios da Fazenda Nacional, muitos juízes entenderam devida a aplicação da regra do §1º do art. 161 do CTN. Alguns exemplos emblemáticos desse entendimento estão expostos nos julgados a seguir:

TJRJ - Súmula nº 95 - "Os juros, de que trata o art. 406, do Código Civil de 2002, incidem desde sua vigência, e são aqueles estabelecidos pelo art. 161, parágrafo 1º, do Código Tributário Nacional". (Referência: Súmula da Jurisprudência Predominante nº 2005.146.00003 - Julgamento em 24/10/2005 - Votação: unânime - Relator: Desembargador Álvaro Mayrink da Costa - Registro de Acórdão em 13/12/2005 - fls. 010862/010867).

TJDFT - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. CPC/73. RESCISÃO DE CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. PRESCRIÇÃO. TAXA SELIC. INAPLICÁVEL.

1- O trânsito em julgado da sentença marca o termo *a quo* do prazo prescricional da pretensão executiva que, no caso, não se consumou.

---

<sup>12</sup> Não há impeditivo, por exemplo, para que a lei defina uma taxa de juros de mora para cobrança de Imposto de Renda (IR), outra para o Imposto Territorial Rural (ITR) e outra ainda para o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Neste caso, qual dessas taxas deveria ser considerada para fins de cobrança da taxa de juros da mora civil do art. 406?

2- Durante a suspensão do processo não corre a prescrição intercorrente, cujo reconhecimento posterior depende da intimação do credor para impulsionar o feito, inexistente no caso.

3- A taxa SELIC é aplicável nas hipóteses expressamente previstas em lei. *In casu*, aplica-se o índice do INPC para a correção monetária e juros moratórios de 1% ao mês (CCB 406 e CTN 161, §1º).

(Acórdão n. 1069428, 20140020209656AGI, Relator: FERNANDO HABIBE. 4ª TURMA CÍVEL, Julgamento: 24/01/2018, DJE: 29/01/2018).

TJMG - EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE PROCEDIMENTO COMUM - COBRANÇA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - REVOGAÇÃO DE MANDATO - RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - PAGAMENTO PROPORCIONAL - ARBITRAMENTO JUDICIAL - CRITÉRIOS PARA FIXAÇÃO - ATUALIZAÇÃO - TAXA SELIC - ÔNUS SUCUMBENCIAIS - REDISTRIBUIÇÃO. (...) A taxa SELIC tem aplicação específica a casos previstos em Lei, tais como restituição ou compensação de tributos federais. Não é a ela que se refere o Art. 406 do novo Código Civil, mas ao percentual previsto no Art. 161, § 1º, do CTN. (...) (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.461238-6/001, Relator(a): Des.(a) Habib Felipe Jabour (JD Convocado), 12ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/08/0020, publicação da súmula em 13/08/2020)

TJMG - EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - INSCRIÇÃO INDEVIDA DO NOME DA AUTORA EM CADASTRO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO - DANOS MORAIS - APONTAMENTOS ANTERIORES - SÚMULA 385, DO STJ - IMPOSSIBILIDADE DE MAJORAÇÃO - JUROS DE MORA - 12% AO ANO - ART. 406 CC c/c ART 161, §1º, DO CTN - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA - MAJORAÇÃO. – (...) Nas condenações ao pagamento de indenização por danos morais decorrentes de relação extracontratual a taxa de juros moratórios será de 1% ao mês, *ex vi* dos artigos 406, do Código Civil e 161, §1º, do CTN. (...) (TJMG – Apelação Cível 1.0000.20.445894-7/001, Relator(a): Des.(a) Adriano de Mesquita Carneiro, 11ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 29/07/0020, publicação da súmula em 30/07/2020)

Não obstante o entendimento acima ainda seja recorrente, desde 1995 a legislação federal passou a adotar a taxa referencial do Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia) como regra para juros moratórios dos tributos federais (art. 13 da Lei 9.065/95; art. 84 da Lei 8.981/95; art. 39, § 4º, da Lei 9.250/95; art. 61, § 3º, da Lei 9.430/96; e art.30 da Lei 10.522/02).

A meta para o valor da meta de taxa Selic é fixada periodicamente pelo COPOM – Comitê de Política Monetária, liderado pelo presidente do Banco Central do Brasil (Bacen), e a taxa efetivamente observada é divulgada diariamente pelo Bacen. *Grosso modo*, pode-se dizer que a Selic é a taxa básica de juros da economia e que ela mede a taxa de juros paga pelo governo às instituições que compram títulos públicos do Tesouro Nacional.

A taxa Selic influencia a taxa de juros que é cobrada no mercado pelas instituições financeiras e serve como instrumento de controle da política monetária (influenciando, entre outros, a inflação e o câmbio). Por essa razão, sofre grande variação, alterando-se de forma muito dinâmica.

Muitos juristas questionam a legalidade e/ou legitimidade do uso da taxa Selic como a taxa de referência geral para juros de mora de que trata o art. 406 do Código Civil. Dentre os muitos

argumentos apresentados, vale destacar o de que, embora tenha sido criada por lei, a fixação da taxa Selic não se daria por lei e sim por reunião cujo conteúdo é publicado por meio de ata. Sendo a finalidade da Selic o controle da política monetária, com frequência, sua utilização implica uma taxa de mora pouco razoável para fins de punição aos inadimplentes, apresentando-se ora demasiado alta, ora demasiado módica. Além disso, a taxa Selic já compreende em si o fator atualização monetária.

Recapitulando o exposto, não é incomum encontrar correntes que advogam pela aplicação da taxa de 1% mensal, nos termos do §1º do art. 161 do CTN, no lugar da taxa Selic. É também muito frequente encontrar decisões de juízes e desembargadores que ignoram a Selic, aplicando ora as regras do §1º do art. 161 do CTN, ora as taxas de atualização monetária e juros de mora calculadas e fixadas em portaria pelos próprios Tribunais de Justiça.

As divergências jurisprudenciais são perceptíveis até mesmo nas orientações e jurisprudências das instituições jurídicas superiores. Em 2002 o Enunciado 20 da Jornada de Direito Civil promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal declarou: *“art. 406: a taxa de juros moratórios a que se refere o art. 406 é a do art. 161, § 1º, do Código Tributário Nacional, ou seja, 1% (um por cento) ao mês”*.

Não obstante, em 2008, no julgamento de embargos de divergência, no EResp 727.842-Sp de relatoria do Ministro Teori Zavascki, o entendimento da Corte Especial do STJ foi de que os juros moratórios aplicáveis às obrigações civis descumpridas deveriam ser calculados pela taxa Selic, que era a taxa utilizada como juros moratórios dos tributos federais.

Em 2009, o julgamento do REsp 1.102.552/CE, afetado como recurso repetitivo pelo STJ, levou à fixação do tema repetitivo nº 99 dispondo no mesmo sentido que *“atualmente, a taxa dos juros moratórios a que se refere o (...) art. 406 do CC/2002 (...) é a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC”,* que *“não pode ser cumulada com a aplicação de outros índices de atualização monetária”*.

Em recente julgamento, de 04/05/2020, do Agravo Interno no REsp 1820416/PR, a posição do STJ foi novamente afirmada com a declaração de que *“a taxa de juros de mora a que se refere o art. 406 do CC/02 é a SELIC”*. Assim, a jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça está consolidada em reconhecer a taxa Selic como a taxa que deve ser adotada no caso do art. 406 do Código Civil.

A Lei Estadual nº 18.309/2009 nada prevê sobre juros de mora em caso de devoluções de cobranças indevidas. Nos termos do art. 98, II da Resolução nº 131/2019 da Arsa-MG (em vigor desde 20 de julho de 2020), a taxa para mora e correção aplicável no caso de cobranças indevidas é a Selic. Até então, vigorava a Resolução Arsa-MG nº 40/2013, que previa, no §2º do artigo 101, juros moratórios de 1% ao mês aplicáveis às cobranças indevidas.

Diante do panorama acima relatado e no intuito de evitar que a falta de pacificação da jurisprudência sobre as taxas de juro moratórios aplicáveis possa propiciar questionamentos jurídicos que comprometem a efetividade e celeridade das devoluções de valores indevidos, sugere-se fortemente que a taxa de juros moratórios a ser aplicada aos casos de devoluções de cobranças indevidas seja fixada em regulamento.

### 3.4 Dos questionamentos sobre devoluções em dobro de cobranças indevidas

Dispõe o parágrafo único do art. 42 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), 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”.

A aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) às relações entre usuários e as empresas concessionárias de serviços públicos está prevista no art. 3º do próprio CDC:

“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**”.

Além disso, em várias outras passagens, o CDC trata especificamente da prestação de serviços públicos, o que evidencia a submissão dos prestadores de serviços públicos aos ditames daquela lei:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:(...)”

VII - racionalização e melhoria dos **serviços públicos**;

(...)

Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...)

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

(...)

Art. 59. As penas de cassação de alvará de licença, de interdição e de suspensão temporária da atividade, bem como a de intervenção administrativa, serão aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, **quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas neste código e na legislação de consumo.**

§ 1º A pena de **cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público**, quando violar obrigação legal ou contratual.

§ 2º A pena de intervenção administrativa será aplicada sempre que as circunstâncias de fato desaconselharem a cassação de licença, a interdição ou suspensão da atividade.

§ 3º Pendendo ação judicial na qual se discuta a imposição de penalidade administrativa, não haverá reincidência até o trânsito em julgado da sentença”.

A proteção dada ao consumidor não se restringe aos direitos elencados no CDC. O próprio código prevê que os demais direitos do consumidor previstos em outras legislações e nos normativos das autoridades competentes (tais como os editados pela Arsa-e-MG) são plenamente aplicáveis:

“Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade”.

Conforme já citado, o Código Civil determina a todo aquele que recebe o que não lhe era devido a obrigação de restituição (art. 876) e impõe ao que enriquece sem causa à custa de outrem o dever de restituição do indevido com correção monetária (art. 884). Também tem o dever de reparar, aquele que, por ato ilícito, causa dano a outrem (art. 927), sendo entendidos como atos ilícitos as ações ou omissões, negligências (art. 186) e o exercício de direito que exceda os limites de seu fim econômico (art. 187). Entende-se que, ao realizar faturamento de serviços com valores excessivos, o prestador ultrapassa os limites impostos pelos fins econômicos do exercício de seu direito de cobrança aos usuários, configurando ato ilícito.

A Lei Estadual nº 13.809/2009, que criou a Arsa-e-MG, dentre outras, enunciou como competências da Agência: “controlar o cumprimento da legislação no âmbito da prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário” (art. 6º, I) e “expedir regulamentos de ordem técnica e econômica, visando ao estabelecimento de padrões de qualidade para o atendimento aos usuários” (art. 6º, III, d).

Ainda nos termos da Lei 13.809/2009, dentre os deveres do prestador de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sujeito à regulação e à fiscalização da Arsa-e-MG, estão os de “prestar serviços de acordo com as condições e os padrões estabelecidos na legislação pertinente” (I, art. 7º); “resguardar o direito dos usuários à prestação adequada do serviço” (III, art. 7º) e “cumprir as normas regulamentares emitidas pela ARSAE-MG, inclusive quanto ao atendimento ao usuário” (VII, art. 7º).

Apoiada na legislação em vigor, especialmente nas citadas até aqui, a Resolução Arsa-e-MG nº 40/2013 dispõe que:

“Art. 101 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 das quantias recebidas indevidamente nas faturas imediatamente posteriores à constatação, observado o prazo de prescrição do Código Civil Brasileiro.**

(...)

§ 2º No caso do inciso II, **o prestador deve providenciar a devolução por valor igual ao dobro do que foi pago em excesso, salvo hipótese de engano justificável**, acrescido de atualização monetária com base na variação do IPCA e de juros de 1% (um por cento) ao mês calculados pro rata die.

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

§ 4º Quando houver solicitação específica do usuário, a devolução prevista no inciso II deve ser efetuada por depósito bancário identificado, ordem de pagamento ou pelo envio de cheque nominal no prazo de 10 (dez) dias úteis.

§ 5º O prestador deve informar ao usuário, por escrito, na fatura ou em correspondência específica, a diferença apurada e a descrição do ocorrido, assim como os procedimentos adotados para a compensação do faturamento.

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

Com fundamento em todo esse arcabouço legal acima exposto, quando a fiscalização da Arsae-MG verifica existência de cobrança indevida, de um ou mais usuários, e determina sua devolução aos usuários nos termos fixados nos normativos da Arsae-MG, é dever legal do prestador cumprir a determinação expressa no relatório de fiscalização.

Frequentemente, os prestadores de serviço argumentam em sua defesa que a aplicação da devolução em dobro das cobranças indevidas (também chamada no meio jurídico de “repetição de indébito”) seria incabível, posto não haver comprovação da má-fé por parte do cobrador.

Em primeiro lugar, cabe ponderar que a discussão sobre a presença de má-fé ou boa-fé do prestador de serviços não é adequada aos contextos de fiscalização. Isto porque, no processo regulatório, os procedimentos de fiscalização são muito mais voltados a aspectos objetivos que subjetivos, não sendo comum nem tecnicamente preciso exigir que o fiscal realize juízos de valor sobre as intenções do prestador de serviço considerado faltoso.

Embora não seja descartada a possibilidade de a má-fé do prestador de serviços vir a ser constatada ao longo do processo fiscalizatório (especialmente se tratar-se de algo muito gritante), o foco do fiscal não é esse e dificilmente haverá um relatório de fiscalização que adentre nessa seara.

Já nos tribunais, onde há verdadeira promoção de síntese dialógica entre argumentos de acusação e de defesa, e reconhecendo-se que há numerosos casos em que as intenções importam mais que as ações, a discussão de boa-fé e má-fé é mais cabível e frequente.

Ainda assim, no campo cível, é forçoso se reconhecer que o Código Civil de 2002 trouxe uma importante mudança de paradigma sobre o assunto. A constatação da má-fé, de difícil comprovação pela larga imprecisão conceitual e pela subjetividade, perdeu espaço para a constatação da boa-fé objetiva, que determina como dever de cada parte provar que agiu com zelo, precaução e transparência em relação à outra parte.

Ocorre que a jurisprudência nem sempre absorve a mudança dos paradigmas jurídicos na velocidade desejável. Muitas vezes, os entendimentos majoritários só conseguem ser mudados após repetidas confrontações em que a norma ou jurisprudência nova é invocada e confrontada com as antigas formas de entender e decidir um litígio.

De fato, é muito normal encontrar, na jurisprudência estadual, julgados que adotam o entendimento de que a devolução em dobro depende de comprovação de má-fé. Pesquisados os 10 últimos julgados sobre o tema no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)<sup>13</sup>, foram encontrados 08 julgados que consideravam que a comprovação de má-fé do fornecedor era essencial para a aplicação da repetição de indébito contra 02 julgados que consideravam que a comprovação de má-fé não era necessária para aplicação a devolução em dobro.

Chama a atenção, o fato dos julgados que consideraram a comprovação da má-fé como requisito para a repetição de indébito em geral não citarem jurisprudência superior vigente e não aprofundarem na

---

<sup>13</sup> Ementas reproduzidas no Anexo II desta Nota Técnica.

elaboração dos fundamentos que sustentam essa necessidade, já que o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor nada falam a esse respeito.

Por outro lado, um dos julgados que pugna pela dispensa de comprovação de má-fé para restituição em dobro se fundamenta na ausência literal da exigência de má-fé pela norma consumerista e cita jurisprudência de turma do STJ endossando entendimento nesse sentido<sup>14</sup>.

Como exemplo, segue passagem retirada do inteiro teor da sentença da Apelação Cível 1.0145.12.040114-9/001 (Numeração única CNJ 0401149-62.2012.8.13.0145):

Ademais, **verifica-se que a restituição deve ser em dobro**, nos exatos termos do parágrafo único do art.42 do CDC. *In verbis*:

"Art. 42. (...) Parágrafo único. 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."

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:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO. RESTITUIÇÃO EM DOBRO. ARTIGO 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ENGANO JUSTIFICÁVEL. MATÉRIA CONTROVERTIDA.

PRECEDENTES. 1. "O art. 42 do CDC não se aplica à hipótese dos autos, porque, como se depreende da ressalva posta na parte final do seu parágrafo único, **a imposição da penalidade de restituição em dobro depende da existência, pelo menos, de culpa por parte daquele que exige valores indevidos.** Ora, não se pode considerar culposa a conduta da Caixa na aplicação de normas em torno das quais se estabeleceu intensa controvérsia jurisprudencial" (REsp nº 710.183/PR, Relator p/ acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, in DJ 2/5/2006). 2. Agravo regimental improvido. (AgRg no AgRg no REsp 1121636 / SP. Ministro HAMILTON CARVALHIDO. Julgado em 22/06/2010 e publicado em 03/08/2010).

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

<sup>14</sup> Vide TJMG - Apelação Cível 1.0145.12.040114-9/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/10/2015, publicação da súmula em 29/10/2015.

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, ressaí 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 de 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. III - Havendo condenação, os honorários advocatícios devem ser fixados sobre o valor da condenação, nos termos do que dispõe o art. 20, § 3º, do CPC. Precedentes: REsp nº 874.681/BA, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJe de 12/06/2008; AgRg no Ag nº 516.249/PR, JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 28/06/2004; AgRg no REsp nº 665.107/SC, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 14/03/2005. IV - Recurso especial conhecido e provido. (REsp 1085947 / SP. Ministro FRANCISCO FALCÃO. Julgado em 04/11/2008 e publicado em 12/11/2008).

Como demonstrado acima, há decisões de tribunais superiores com entendimento diverso do majoritariamente adotado pelo TJMG. Foram encontrados inclusive julgados específicos sobre a aplicação da devolução dobrada nos casos de cobrança indevida de água e esgoto, como demonstrado a seguir:

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).

A conclusão é que a jurisprudência geral ainda diverge sobre a questão. A falta de uniformidade dos julgamentos motivou a interposição de diversos embargos de divergência<sup>15</sup> que atualmente aguardam julgamento pela Corte Especial do STJ. O tema está em discussão tanto na 1ª seção (responsável por matéria de Direito Público, incluindo concessionárias de serviço público) quanto na 2ª seção (para cobranças embasadas em contratos de direito privado).

Em 20/02/2019, o voto expresso pelo Ministro relator, Herman Benjamin, foi no sentido de que a devolução dobrada da cobrança indevida independeria da má-fé do fornecedor. O julgamento foi suspenso para vistas, em sessão de 04/03/2020, os ministros Herman Benjamin e Luiz Felipe Salomão apresentaram aos demais ministros da corte a seguinte proposta de tese, que deverá ser debatida na próxima sessão especial:

“A repetição em dobro prevista no parágrafo primeiro do artigo 42 do CDC revela-se cabível quando a cobrança indevida consubstanciar conduta contrária à boa-fé objetiva”

Até o momento, portanto, a sinalização do STJ tem sido no sentido de admitir que a aplicação do parágrafo único do art. 42 do CDC não depende de prova de má-fé do fornecedor. É bem provável que a jurisprudência seja pacificada nesse sentido e o julgamento dos embargos de divergência pode pôr fim às variações de entendimento jurisprudencial atualmente existentes.

Nem todos os juristas sabem, mas a associação entre repetição de indébito e má-fé provavelmente remonta a uma Súmula do STF de 1963. Naquela época, o art. 1531 do Código Civil vigente (Lei nº 3.071/1916) estipulava o seguinte:

“Art. 1.531. Aquele que demandar por dívida já paga, no todo ou em parte, sem ressaltar as quantias recebidas, ou pedir mais do que for devido, ficará obrigado a pagar o devedor, no primeiro caso, o dobro do que houver cobrado e, no segundo, o equivalente do que lhe exigir, salvo se, por lhe estar prescrito o direito, decair da ação”.

Note-se que a disposição do Código Civil não se refere a mera cobrança indevida, mas à proposição em juízo para cobrança de dívida já paga em valor maior que o devido. Ocorre que a realidade brasileira era outra: média nacional de 80% da população analfabeta, baixíssima sistematização de dados ou informatização de cálculos e difícil acesso e trânsito dos documentos, em sua maioria físicos (papéis, recibos e demais comprovantes) que deviam ser enviados pelos correios ou malotes internos. Eram comuns, então, erros de cálculos feitos sem má-fé, que resultavam em cobranças imprecisas ou indevidas de dívidas em parte já pagas.

Naquele contexto, cabia distinguir a aplicação da repetição em dobro apenas aos casos de comprovada má-fé do autor de ação de cobrança que pedia o que já havia recebido. Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou a Súmula nº 159, enunciando que a cobrança indevida de boa-fé não ensejaria o pagamento dobrado previsto no art.1531. *In verbis*:

<sup>15</sup> EAREsp 664.888; EAREsp 600.663; EREsp 1.413.542; EAREsp 676.608 e EAREsp 622.697

“Súmula 159 - cobrança excessiva, mas de boa-fé, não dá lugar às sanções do art. 1.531 do Código Civil”.

Até 1990, as relações entre fornecedores e consumidores era regulada pela legislação civil e, por consequência, aplicava-se a Súmula 159 também às cobranças judiciais indevidas realizadas por fornecedores contra consumidores. Com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, as relações de consumo passaram a ser regidas pelo disposto na Lei nº 8.078 e, apenas subsidiariamente, pela legislação civil.

No caso específico da restituição em dobro por cobrança indevida, a aplicação do art. 1531 do Código Civil cedeu lugar à aplicação do parágrafo único do art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. *In verbis*:

“Art. 42. (...)

Parágrafo único. 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.

Assim, é direito do consumidor receber do fornecedor, em dobro, todo excesso efetivamente pago por razão de cobrança indevida, devidamente atualizado pela correção monetária e juros legais. Observe-se que o direito à repetição de indébito não está condicionado à postulação de ação judicial, bastando que tenha havido pagamento de cobrança indevida para sua configuração.

Desejasse o legislador condicionar a aplicação da repetição de indébito prevista no art. 42 à comprovação de boa-fé ou má-fé por parte do cobrador, poderia ter feito expressa previsão a esse respeito quando editou a norma, em 1990, mas não o fez. Preferiu, ao contrário, apenas excepcionar a dobra quando houvesse “engano justificável”, retirando explicitamente a discussão do âmbito do dolo (boa-fé ou má-fé) e da culpa (imprudência, imperícia ou negligência) e o deslocando para os casos de caso fortuito, força maior e do erro cometido fora dos parâmetros da negligência, imperícia ou imprudência (casos de “engano justificável”).

A Súmula 159, como visto, prevê estritamente a isenção das sanções do art. 1531 do Código Civil de 1916, não cabendo sua extensão à legislação consumerista. Ademais, o Código Civil de 2002 revogou o Código Civil de 1916. Teve o legislador a oportunidade de restringir a repetição civil aos casos de má-fé na redação do art. 940, mas preferiu ele manter praticamente a redação do art. 1531 do Código de 1916. Forçoso reconhecer, portanto, que a Súmula 159 do STF sequer cabe atualmente aos casos de dobra previstos pelo novo Código Civil.

Por fim, é importante salientar que, com a evolução da alfabetização, a automatização de dados e disponibilização de equipamentos para realização e conferência de cálculos, a Súmula 159 caiu em desuso, não tendo havido na jurisprudência do STF julgamento com referência a ela desde a constituição de 1988.

Por todo o exposto é que se considera que, apesar de ainda ser muito presente na jurisprudência a associação da repetição de indébito com a comprovação de má-fé do fornecedor, na atual constelação

legislativa não se vislumbram fundamentos legais sólidos que permitam a manutenção dessa interpretação.

Contudo, apesar da coerência jurídica e lógica do raciocínio acima, ela pode não bastar para que os prestadores desistam de resistir às determinações da fiscalização pela devolução dobrada. Em termos práticos, ainda que legal e solidamente defensável, a devolução dobrada poderá ser objeto de contestação em nível administrativo e judicial por muito tempo e impor uma morosidade comprometedora da eficácia da ação fiscalizatória.

Pensar em estratégias para evitar ou minorar a predisposição dos prestadores a postergar, protelar ou fugir da devolução dobrada é importante para dar efetividade às ações de fiscalização.

Uma solução, portanto, seria a previsão expressa, nos normativos da Arsaie-MG, das situações que ensejam ou não a devolução dobrada. Assim se teria o estabelecimento das bases para sua operacionalização (prazo, condições, exceções etc), incentivo à devolução espontânea e previsão das sanções aplicáveis em caso de descumprimento da determinação de restituição no prazo fixado. A proposição de resolução detalhando aspectos normativos revela-se extremamente importante para conter o ímpeto protelatório ou contestador do prestador faltoso (com potencial de facilitar a obtenção de decisões favoráveis à Arsaie-MG em demandas futuras).

Como modelos de *benchmarking* iniciais para o processo de discussão e elaboração da resolução que irá detalhar as devoluções de cobranças indevidas indicam-se os regulamentos Resolução nº 632<sup>16</sup>, de 07 de março de 2014 da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e os regulamentos Resolução Normativa nº 414, de 09 de setembro de 2010, e Resolução Normativa nº 1000<sup>17</sup>, de 07 de dezembro de 2021, ambas da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

### **3.5 Da definição sobre prescrição e prazos prescricionais aplicáveis**

É comum que, nas relações contratuais entre usuários e prestadores de serviços públicos, se aplique como regra o prazo prescricional de cinco anos. Antes da vigência do Código de Defesa do Consumidor (1990) e da Lei de Concessões (1995), quando os serviços públicos eram majoritariamente prestados diretamente pelo poder público, a prescrição quinquenal era muito aplicada. Ora a base legal era o Código Tributário Nacional, com a consideração por alguns juristas de que as cobranças tinham natureza de taxas públicas<sup>18</sup>. Ora a base legal era o Decreto nº 20.910/1932, que determina a prescrição quinquenal para a fazenda pública.

---

<sup>16</sup> Disponível em <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

<sup>17</sup> Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-aneel-n-1.000-de-7-de-dezembro-de-2021-368359651>. Acesso em 30 de setembro de 2022.

<sup>18</sup> Nesse sentido Hugo de Brito Machado diz que “Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias de tributo”. (Regime Tributário da Venda de Água, Rev. Juríd. da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual/Minas Gerais, n. 05, p. 11)

Nas últimas décadas, contudo, a relação entre usuários e empresas concessionárias prestadoras de serviços públicos foi se deslocando da esfera das relações de direito público para a esfera do direito privado:

ADMINISTRATIVO E DIREITO CIVIL - PAGAMENTO DE SERVIÇO PÚBLICO (ENERGIA ELÉTRICA), PRESTADO POR CONCESSIONÁRIA.

1. Os serviços públicos prestados pelo próprio Estado e remunerados por taxa devem ser regidos pelo CTN, sendo nítido o caráter tributário da taxa.
2. Diferentemente, os serviços públicos prestados por empresas privadas e remuneradas por tarifas ou preço público regem-se pelas normas de Direito Privado e pelo CDC.
3. Repetição de indébito de tarifas de energia elétrica pagas "a maior", cujo prazo prescricional segue o Código Civil (art. 177 do antigo diploma).
4. Recurso especial provido.

(REsp 463.331/RO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2004, DJ 23/08/2004, p. 178)

No caso específico das cobranças indevidas, há algum tempo já não se aventa a possibilidade de aplicação das normativas tributárias ao caso<sup>19</sup>, e sim a aplicação das normativas civilistas e de proteção do consumidor. O Código de Defesa do Consumidor, sendo legislação específica, tem aplicação preferencial sobre a legislação civil, que é geral.

Nos termos do art. 27 do CDC “*prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria*”. Manteve assim o CDC a métrica quinquenal de prescrição, que por outras razões e fundamentos, era a aplicada nas relações entre usuários e prestadoras de serviço público.

Em que pese a prescrição do art. 27 do CDC ser muito aplicada nas querelas judiciais de consumidores e fornecedores, no que toca especificamente às devoluções de cobranças indevidas, **a jurisprudência do STJ foi uniformizada e sumulada no sentido da aplicação do art. 205 do Código Civil e não do art. 27 do CDC.**

Em 2009, o julgado de Embargos de Divergência no STJ dos EREsp 690.609-RS (1ª S, 26.03.2008 - DJe 07.04.2008), REsp 149.654-SP (2ª T, 06.09.2005 - DJ 17.10.2005) e REsp 1.113.403-RJ (1ª S, 09.09.2009 - DJe 15.09.2009) levou à edição da Súmula 412, que declara que “*a ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil*”.

No EREsp 690.609-RS (2006/0044431-6), o STJ fixou entendimento de que a “*contraprestação cobrada por concessionárias de serviço público de água e esgoto detém natureza jurídica de tarifa ou preço público*”. No REsp 149.654-SP (97.0067529-7), o STJ reafirmou que o prazo prescricional aplicável as repetições de indébito de empresas concessionárias de serviços de água e esgoto seria o do Código

<sup>19</sup> Neste sentido o REsp n. 740.967-RS, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux, DJ de 28.4.2006: “Processual Civil e Tributário. Omissão, obscuridade ou contradição no acórdão recorrido. Vícios não configurados. Ausência de prequestionamento. Serviços de água e esgoto. Natureza jurídica de tarifa ou preço público (...) 3. ‘O Colendo STF já decidiu, reiteradamente, que a natureza jurídica da remuneração dos serviços de água e esgoto, prestados por concessionária de serviço público, é de tarifa ou preço público, consubstanciando, assim, contraprestação de caráter não-tributário’.

Civil e não do CTN. Por fim, no REsp 1.113.403-RJ (2009/0015685-3), discutiu-se, especificamente para o caso das cobranças indevidas, se seria aplicável o prazo prescricional do CDC ou algum dos prazos prescricionais do Código Civil, vencendo o entendimento de que o prazo aplicável seria o do Código Civil e não o do CDC. *In Verbis*:

ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. COBRANÇA DE TARIFA PROGRESSIVA. LEGITIMIDADE. REPETIÇÃO DE INDÉBITO DE TARIFAS.

APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DO CÓDIGO CIVIL. PRECEDENTES.

1. É legítima a cobrança de tarifa de água fixada por sistema progressivo.

2. A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil.

3. Recurso especial da concessionária parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. Recurso especial da autora provido. Recursos sujeitos ao regime do art. 543-C do CPC.

(REsp 1113403/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/09/2009, DJe 15/09/2009)

A seção de “outras informações” do acórdão supracitado informa que:

“É inaplicável o prazo de prescrição de cinco anos previsto pelo artigo 27 do Código de Defesa do Consumidor na hipótese de ação de restituição de taxa de água e esgoto cobrada indevidamente, pois não se trata de ação de reparação de danos causados por defeitos na prestação de serviços, aplicando-se o prazo prescricional estabelecido pela regra geral do Código Civil, ou seja, de 20 anos, previsto no artigo 177 do Código de 1916, ou de 10 anos, previsto no artigo 205 do Código de 2002”.

Assim, em apertada síntese, desde 2009, o entendimento atual e sumulado do STJ é o de que o prazo prescricional aplicável às devoluções de cobranças indevidas é o prazo prescricional geral do art. 205 do Código Civil por força do disposto no REsp 1.113.403-RJ, Rel. Min. Teori Albino Zavascki.

Em que pese o voto do relator no acórdão do REsp 1.113.403-RJ tenha sido específico em apontar o prazo prescricional do art. 205 do Código Civil como o prazo aplicável às devoluções de cobranças indevidas de tarifas de água e esgoto, como a emenda e a Súmula 412 apenas se referiu ao prazo do Código Civil, a questão foi alvo de novas controvérsias jurisprudenciais que terminaram em novos embargos de divergência.

O Código Civil estabeleceu um prazo prescricional geral de 10 anos no art. 205 e fixou outros prazos prescricionais menores nos cinco parágrafos do art. 206, que variam de 1 a cinco anos. *In Verbis*:

“Seção IV

Dos Prazos da Prescrição

Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

Art. 206. Prescreve:

§1º Em um ano:

(...)

§2º Em dois anos, a pretensão para haver prestações alimentares, a partir da data em que se vencerem.

§3º Em três anos:

(...)

IV - a pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa;

V - a pretensão de reparação civil”.

Assim, a nova celeuma passou a ser, então, a discussão sobre se a repetição de indébito seria ou não um dos casos descritos nos parágrafos do art. 206, cujos prazos prescricionais são menores. Aventava-se especialmente se a devolução de cobranças indevidas não seria uma pretensão de “ressarcimento de enriquecimento sem causa” (Inciso IV do §3º) ou ainda uma pretensão de “reparação civil” (inciso V do §3º), casos em que o prazo prescricional aplicável seria o de três anos.

Em 2019, o julgamento do EAREsp 738.991-RS, em sede de embargos de divergência, fixou de vez o entendimento de que o prazo prescricional aplicável às ações de devolução de cobranças indevidas é o fixado pelo art.205 do Código Civil, de 10 anos. No caso, foi rejeitada a hipótese de equiparar a pretensão de devolução de cobranças indevidas com a pretensão de reparação por enriquecimento sem causa (Inciso IV do §3º do art. 206). *In verbis*:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. TELEFONIA FIXA. COBRANÇA INDEVIDA. AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO DE TARIFAS. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DECENAL DO CÓDIGO CIVIL (ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL). CONHECIMENTO, EM PARTE. PROVIMENTO.

(...)

3. A Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.113.403/RJ, de relatoria do Min. Teori Albino Zavascki (DJe 15/9/2009), submetido ao regime dos recursos repetitivos do art. 543-C do Código de Processo Civil e da Resolução STJ 8/2008, firmou o entendimento de que, ante a ausência de disposição específica acerca do prazo prescricional aplicável à prática comercial indevida de cobrança excessiva, é de rigor a incidência das normas gerais relativas à prescrição insculpidas no Código Civil na ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto. Assim, tem-se prazo vintenário, na forma estabelecida no art. 177 do Código Civil de 1916, ou decenal, de acordo com o previsto no art. 205 do Código Civil de 2002. Diante da mesma conjuntura, não há razões para adotar solução diversa nos casos de repetição de indébito dos serviços de telefonia.

4. A tese adotada, no âmbito do acórdão recorrido, de que a pretensão de repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços não contratados, promovida por empresa de telefonia, configuraria enriquecimento sem causa e, portanto, estaria abrangida pelo prazo fixado no art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, não parece a melhor. A pretensão de enriquecimento sem causa (ação in rem verso) possui como requisitos: enriquecimento de alguém; empobrecimento correspondente de outrem; relação de causalidade entre ambos; ausência de causa jurídica; inexistência de ação específica. Trata-se, portanto, de ação subsidiária que depende da inexistência de causa jurídica. A discussão acerca da cobrança indevida de valores constantes de relação contratual e eventual repetição de indébito não se enquadra na hipótese do art. 206, § 3º, IV, do Código Civil, seja porque a causa jurídica, em princípio, existe (relação contratual prévia em que se debate a legitimidade da cobrança), seja porque a ação de repetição de indébito é ação específica. Doutrina.

5. Embargos de divergência conhecidos, em parte, e providos, de sorte a vingar a tese de que a repetição de indébito por cobrança indevida de valores referentes a serviços não contratados,

promovida por empresa de telefonia, deve seguir a norma geral do lapso prescricional (10 anos - art. 205 do Código Civil), a exemplo do que decidido e sumulado (súmula 412/STJ) no que diz respeito ao lapso prescricional para repetição de indébito de tarifas de água e esgoto. (EAREsp 738.991/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/02/2019, DJe 11/06/2019)

Ainda em 2019, o julgado dos Embargos de Divergência do REsp. 1.281.594 - SP (2011/0211890-7) trouxe alguns elementos importantes para consideração da atuação da Arsae-MG na determinação de devolução de cobranças indevidas. Embora não trate de repetição de indébito e sim de outro tipo de descumprimento contratual, o julgamento fez um importante distintivo: a reparação civil de que trata inciso V do § 3º do art. 206 e cujo prazo prescricional é de três anos só se aplica à responsabilidade civil aquiliana, ou seja, extracontratual.

O julgamento, contudo, não foi unânime, e expõe a fragilidade doutrinária (já comentada na seção que trata dos juros de mora) de se dividir a aplicação das normas civis conforme o enquadramento das relações em contratuais e extracontratuais. Assim, embora firmado um entendimento hoje, ele pode mudar à medida que a discussão sobre os ilícitos cometidos dentro das relações contratuais for se sofisticando.

A sugestão para se evitar excessiva exposição à mudança de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, novamente, é pela fixação normativa de todos os elementos necessários à fluida aplicação das ações de fiscalização da Arsae-MG.

### **3.6 Limitações atuais da aplicação de multas para a prevenção de cobranças indevidas**

Nos termos do art. 5º da Lei nº 18.309/2009, a Arsae-MG tem por finalidade *“fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação”*. Nos termos do art. 6º da mesma lei, para cumprimento de suas finalidades, compete à Arsae-MG *“aplicar sanções e penalidades ao prestador do serviço, quando, sem motivo justificado houver descumprimento das diretrizes técnicas e econômicas expedidas pela Arsae-MG”* (inciso X do art. 6º).

O parágrafo único do art. 6º prevê que há possibilidade de aplicação das penalidades de advertência (inciso I) e de multa (inciso II), sendo que o valor destas últimas pode variar do mínimo de 1.000 e máximo de 200.000 (duzentas mil) Ufemgs. A Ufemg - Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais - é um valor de referência criado pelo art. 224 da Lei nº 6.763/1975 para expressar *“as importâncias fixas ou correspondentes a tributos, multas, limites para fixação de multas ou limites de faixas para efeito de tributação”*. O valor da Ufemg é anualmente fixado por Resolução da Secretaria de Estado de Fazenda (§4º do art. 224) conforme atualização do índice geral de preços.

A Resolução SEF nº 5.523/2021 fixou o valor da Ufemg, para o exercício de 2022, em R\$ 4,7703 (quatro reais e sete mil e setecentos e três décimos de milésimos). Assim, atualmente, as multas aplicáveis pela Arsae-MG podem variar de um mínimo de R\$ 4.770,30 (quatro mil e setecentos e setenta reais e trinta centavos) a um máximo de R\$ 954.060,00 (novecentos e cinquenta e quatro mil e sessenta reais).

Embora seja uma penalização, no processo fiscalizatório, tanto a advertência quanto a multa não se prestam como instrumentos de vingança, tormento, revanche ou penitência. Ao contrário, elas têm um papel preciso de influência sobre o comportamento dos agentes fiscalizados e visam a compelir os sujeitos a agirem dentro de certa margem predeterminada pela legislação, pelos regulamentos e pelos contratos aplicáveis a cada caso. São, portanto, ferramentas de “*enforcement*”, de compulsão. Para ser eficaz, a multa deve conseguir desestimular o comportamento transgressor, induzindo o agente multado a eliminar ou reduzir a frequência de certo comportamento indesejado. Para isso o valor das multas, a tempestividade de seu recolhimento, e a publicidade dada à sua aplicação devem ser planejados e fixados de forma equilibrada.

Se o valor de uma multa for muito inferior ao proveito econômico obtido com uma prática indevida, se o agente multado puder protelar por muitos anos seu pagamento ou se a aplicação da multa for sigilosa e não causar constrangimento social algum, é muito possível que o agente mantenha o comportamento transgressor no futuro ainda que seja frequentemente multado.

Por outro lado, exatamente por ter um caráter educativo, não pode a multa ser tão alta que leve o agente multado à ruína ou implique no confisco dos seus meios de produção. A advertência também não deve ser tão vexatória e expositiva que inviabilize a continuidade dos negócios por rejeição do público, por exemplo.

Atualmente, há cerca de 50 processos<sup>20</sup> de devoluções indevidas em monitoramento pela Arsaie-MG que abrangem *grosso modo*, mais de [REDACTED] de usuários cobrados em valores superiores aos devidos e que somam devoluções em montante aproximado de [REDACTED] de reais. Portanto, em média, o valor a devolver para cada usuário é próximo a R\$ [REDACTED]. A Taxa Selic, para setembro de 2022, está fixada em 13,75% ao ano, o que significa que a projeção de rendimento desse recurso atualmente é da ordem de R\$ [REDACTED] por ano. Conhecer esses números é muito útil para que se entenda a dinâmica de funcionamento da aplicação de multas dentro da formatação imposta pela legislação em vigor e para que se perceba as distorções que ainda existem no sistema.

Fazendo um exercício hipotético, imagine-se que os prestadores desejem calcular se vale a pena correr o risco de ser penalizado ao invés de devolver os valores indevidamente apropriados. Caso conclua que vale a pena, a empresa pode se negar terminantemente a devolver todo e qualquer valor cobrado pela via administrativa e aguardar que os usuários lesados busquem na justiça a restituição devida. Como o valor médio que cada usuário tem a receber é relativamente pequeno (R\$ [REDACTED]) comparativamente aos custos envolvidos em um processo judicial, é muito provável que apenas uma pequena parte dos milhares de usuários lesados procurem, de fato, litigar judicialmente pelo valor que lhes é devido, o que pode parecer uma estratégia interessante para o prestador disposto a tentar escapar à responsabilização.

Enquanto fiscal do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, não restaria outra saída à Arsaie-MG, na hipótese supra relatada, que aplicar multa aos prestadores negligentes e resistentes. A aplicação eficaz da sanção, por sua vez, encontraria algumas limitações de ordem

<sup>20</sup> A relação completa encontra-se no Anexo I deste documento.

prática: A rigor houve [REDACTED] de cobranças indevidas, logo [REDACTED] de infrações. Contudo, sendo R\$ 4.770,30 o valor mínimo de cada multa, a aplicação de [REDACTED] de multas resulta em cerca de impressionantes [REDACTED] de reais.

Veja-se que o total devido em multas ultrapassaria [REDACTED]% do proveito econômico indevido que se pretende reprimir com a sanção. Trata-se de penalidade claramente desproporcional em relação ao dano gerado. Além disso, a vultuosidade do montante poderia colocar em risco a continuidade da atividade da empresa. Por essas razões, a ação fiscal da Arsae-MG ficaria muito sujeita a questionamento judicial.

Se, por outro lado, a Arsae-MG optasse por aplicar apenas uma única multa por evento de fiscalização, buscando evitar a desproporcionalidade acima referida, o resultado também não seria satisfatório. Isso porque, ainda que aplicasse a cada processo administrativo o teto máximo legal de R\$ 954.060, o valor total das multas totalizaria pouco mais de R\$ 48,6 milhões, ou seja, apenas [REDACTED]% do proveito econômico aferido pelo prestador com a irregularidade. Do ponto de vista da pura racionalidade econômica, a prática da irregularidade se tornaria vantajosa para o prestador e o desestímulo à infração almejado com a multa ficaria frustrado.

Fica evidente, portanto, que a inibição de cobranças indevidas não passa tão somente pela aplicação de multas. Primeiro, conforme exposto, porque os valores definidos legalmente para multas não se mostram adequados para a situação em tela. Ora é muito superior ao prejuízo causado, ora é muito inferior. Isso decorre, entre outros fatores, da significativa heterogeneidade de usuários, de prestadores e de municípios regulados pela Arsae-MG.

Em segundo lugar, é preciso ter claro que a devolução de valores indevidamente cobrados se trata de medida de reparação aos usuários lesados. Não se está, em um primeiro momento, em discussão, a sanção pela conduta, mas sim a compensação àquele que foi prejudicado e o reequilíbrio econômico-financeiro entre as partes reguladas pela Arsae-MG.

Ao determinar a devolução de valores cobrados indevidamente, a Arsae-MG atua de forma responsiva e busca reparar o dano identificado na de forma razoável e proporcional. Além disso, permite que aquele que foi prejudicado seja compensado. A inobservância da determinação de compensação é então passível de sanção.

De forma conclusiva, é preciso ter claro que a determinação de devolução de valores indevidamente cobrados não possui caráter sancionatório, mas compensatório. Não se aplicam, portanto, os limites estabelecidos no art. 6º da Lei nº 18.309/2009 às devoluções determinadas pela Arsae-MG.

## 4 PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS

Nesta seção foram sistematizadas e agrupadas as alterações normativas sugeridas ao longo da apresentação das seções anteriores. Assim, pretende-se contribuir para melhor organização das discussões que possam vir a ocorrer junto aos dirigentes e aos demais setores da Arsae-MG sobre as alterações sugeridas.

As sugestões foram organizadas em dois grupos, classificados entre alterações normativas essenciais e outras alterações normativas recomendadas.

### 4.1 Alterações normativas essenciais

As alterações normativas essenciais compreendem alterações necessárias dos normativos da Arsae-MG. Em geral, são regras que precisam ser fixadas e cuja determinação por resolução garante maior transparência e segurança jurídica aos regulados

#### 4.1.1 *Devolução em dobro de cobranças indevidas*

A sugestão é que resolução específica revise a Resolução Arsae-MG nº 131/2019, em especial o artigo 98, e preveja expressamente a devolução dobrada das cobranças indevidas feitas pelo prestador em desfavor de seus usuários, com a incidência da devida atualização monetária e juros de mora, acrescentando-se a exceção da dobra em caso de “engano justificável”, mas recomenda-se manter a expressão em respeito à redação do artigo 42 do Código de Defesa do Consumidor. Nesse caso é importante que se preveja de antemão:

**4.1.1.1.** parágrafo que preveja que a responsabilidade pela devolução dobrada é objetiva, independentemente da constatação ou comprovação da má-fé ou de boa-fé por parte do prestador;

**4.1.1.2.** que dolo e culpa (negligência, imprudência e imperícia) não são hipóteses de “engano justificável” e não elidem a aplicação da dobra;

**4.1.1.3.** que as hipóteses de “engano justificável” aceitas serão as previstas em regulamento;

**4.1.1.4.** que pleiteando a escusa da dobra por “engano justificável” caberá ao prestador o ônus de provar a ausência de dolo e culpa, o atendimento ao princípio da boa-fé objetiva e a correspondência do caso concreto às hipóteses previstas em regulamento;

**4.1.1.5.** que pedido de escusa da dobra por “engano justificável” só será analisado após apuração e aprovação dos valores de devolução simples e dobrada ser realizada e efetivado o pagamento da parte simples;

**4.1.1.6.** que nos casos em que a análise da escusa de dobra estiver pendente, a falta de devolução simples no prazo regulamentar dá ensejo à aplicação de multa;

**4.1.1.7.** declarar que a devolução simples em sede administrativa não retira do usuário o direito de pleitear a dobra na seara judicial, nem de demandar reparação pelos danos que entender devidos nos termos da legislação aplicável.

Com isso, evita-se:

**4.1.1.8.** que os prestadores justifiquem as falhas na prestação de serviço (erro de cadastro, e falta de comunicação com o setor de faturamento, etc.) como hipóteses de “engano justificável”;

**4.1.1.9.** que seja interessante para os prestadores fazer pedidos e recursos protelatórios para evitar devolver até mesmo os valores simples aos usuários;

**4.1.1.10.** que os prestadores se valham de divergências jurisprudenciais existentes nas ações judiciais de devolução de cobranças indevidas movidas pelos usuários ou seus substitutos processuais para negar cumprimento às determinações administrativas fiscalizatórias e regulamentares da Arsa-e-MG.

Também se entende interessante incluir:

**4.1.1.11.** previsão de aplicação de multa por cobrança indevida não solucionada nos prazos e termos definidos nos normativos, em valores iguais ao dobro da cobrança indevida;

**4.1.1.12.** previsão de que, em nenhuma hipótese, pode o prestador se apropriar do valor da cobrança indevida. Caso o usuário titular não seja localizado ou não possa receber o que lhe é devido, por qualquer razão, o recurso será destinado nos termos do regulamento.

Quanto mais se puder prever as bases de operacionalização da devolução das cobranças indevidas (prazo, condições, taxas de juros, fluência da mora etc.) melhor. Em seguida serão listadas algumas previsões essenciais para evitar celeumas jurisprudenciais.

#### **4.1.2 Critérios para determinação das taxas de correção monetária e juros moratórios**

Como explicado, impera incerteza jurídica sempre que falta previsão em contrato, normativo ou lei a respeito dos índices e taxas que devem ser aplicados quando a correção monetária é devida. Portanto, a determinação de uma taxa fixada em normativo é aconselhável. Sugere-se que:

**4.1.2.1.** o regulamento indique o índice de correção monetária aplicável, que deverá refletir a reposição do valor da moeda no período;

**4.1.2.2.** que os índices de correção monetária e as taxas de juros de mora sejam previstos em regulamento;

**4.1.2.3.** que, primando pelo princípio da reciprocidade, as taxas de juros moratórios e atualização monetária aplicadas às devoluções por cobranças indevidas não devem

ser inferiores às habitualmente impostas, pela prestadora, a seus usuários inadimplentes;

**4.1.2.4.** que, caso a taxa fixada em regulamento seja diferente daquelas praticadas pelo prestador contra os usuários devedores, prevalecerá a mais benéfica ao usuário;

#### **4.1.3 Termo inicial de fluência de juros moratórios no caso de cobranças indevidas**

Também quanto ao termo inicial de fluência dos juros moratórios, impera atualmente incerteza jurídica com muitos entendimentos divergentes da jurisprudência. Assim, é melhor que os detalhes sejam fixados em resolução. A proposta é:

**4.1.3.1.** prever que a devolução aos usuários, das cobranças indevidas, será realizada no tempo, lugar e forma determinados no regulamento, segundo os índices de atualização e taxas de juros de mora definidos nos normativos da ArsaE-MG;

#### **4.1.4 Prazo prescricional para devolução de cobrança indevidas**

O prazo prescricional reconhecido e aplicável atualmente às devoluções de cobranças indevidas é de 10 anos. Contudo, antes da pacificação jurisprudencial nesse sentido, muitos debates e diferentes entendimentos a respeito do prazo aplicável foram travados. A proposta, para evitar cenários de incerteza pela mudança da legislação cível ou administrativa ou ainda pela mudança de entendimento jurisprudencial é a previsão expressa de prazo prescricional próprio.

Para evitar confrontações com a atual jurisprudência e legislação cível, aconselha-se fixar o mesmo prazo decenal atualmente pacificado como o aplicável. A proposta é:

**4.1.4.1.** fixar em 10 anos a prescrição para devolução aos usuários das cobranças indevidas realizadas pelo prestador;

**4.1.4.2.** determinar que, até que se esgote o prazo prescricional, não poderão os valores relativos as devoluções de usuários não localizados serem definitivamente apropriadas pelo fundo ou instituição determinados nos termos do regulamento.

#### **4.1.5 Síntese das alterações normativas propostas**

De forma objetiva, propõe-se alterações importantes para definição em resolução. A proposta é:

**4.1.5.1.** prever as hipóteses de engano justificável para fins de não incidência de devolução em dobro ou, de forma alternativa, as hipóteses que não afastam a repetição do indébito. A sugestão é restringir as hipóteses a questões de difícil controle técnico, caso fortuito, força maior, fraude de terceiros etc.

**4.1.5.2.** listar exemplos de cobrança indevida por culpa em que a devolução em dobro será devida. A ideia é colocar um termo definitivo sobre as hipóteses mais recorrentes de cobrança indevida por negligência, imperícia ou má gestão do prestador. Ex: erro ou desatualização cadastral, falha de comunicação ente setor operacional e de faturamento, cobrança de tarifa EDT quando o tratamento de esgoto está indisponível e apenas o serviço EDC for efetivamente prestado, erro no

lançamento do tipo de usuário ou individualização de economias etc. Importante incluir entre as hipóteses listadas o “entre outros”, sinalizando que outros casos não previstos podem ocorrer;

**4.1.5.3.** dispor sobre impossibilidade de compensação de débitos. A ideia é evitar que erros de cálculo de débitos possam induzir a deduções equivocadas, realimentando o ciclo de cobranças indevidas e aumentando os custos de fiscalização. Quando a devolução for decorrente de ação de fiscalização, tem que devolver “*ipsis literis*” o devido, sem descontos dos débitos;

**4.1.5.4.** prever possibilidade de depósito em conta de condomínio, se autorizado por todos os usuários ou pelo síndico, para faturas com 1 hidrômetro e várias economias;

**4.1.5.5.** fixar termo inicial para juros de mora: proposta é a data da cobrança;

**4.1.5.6.** definir tempo, lugar e forma de restituição das cobranças indevidas, especialmente:

**4.1.5.6.1.** prazo para primeiro depósito: sugestão 30 dias da notificação do montante a devolver;

**4.1.5.6.2.** se pode parcelar e a partir de quanto: a sugestão é descontar o valor devido, de forma integral, na(s) fatura(s), pelo tempo necessário para integral pagamento do débito. Sugere-se limitar a devolução via faturas em no máximo 24 meses;

**4.1.5.6.3.** o usuário pode, a qualquer momento, exigir pagamento integral do débito, indicando a conta bancária para depósito do valor devido;

**4.1.5.6.4.** é dever do prestador enviar, mensalmente, informação sobre situação dos pagamentos dos débitos de cobranças indevidas para a Arsa-e-MG, conforme modelo de planilha ou formulário padronizado;

**4.1.5.6.5.** prever que no site do prestador deve haver campo para acesso dos usuários interessados em saber se há algum crédito de devolução para recebimento. Nesse local, deve-se permitir cadastrar e-mail, endereço, telefone de contato etc.

**4.1.5.6.6.** definir publicidade sobre devolução enviada na conta do usuário.

**4.1.5.7.** prever multas por cobrança indevida não devolvida nos termos dos normativos. Sugestão é aplicar em multa, no mínimo o valor equivalente ao não devolvido (o que reduz sensivelmente a resistência pela dobra, posto que se não devolver a dobra ao usuário e ajuizar, a multa torna o débito equivalente à dobra, do mesmo jeito) e no máximo o quadruplo dele (casos de reincidência de cobrança indevida massiva pelo mesmo motivo, mesma economia, mesmo usuário);

## 4.2 Outras alterações normativas recomendadas

No campo normativo, há alterações não essenciais que visam a aprimorar o processo de fiscalização econômica e operacional, especialmente no que toca à eficácia das fiscalizações que tratam de devoluções de cobranças indevidas. São sugestões que propõem inovações de fluxo de trabalho que ultrapassam o suprimento dos vazios normativos e por isso merecem discussão mais aprofundada com os técnicos da casa sobre a conveniência, oportunidade e viabilidade delas, tendo em vista a experiência de trabalho acumulada pelos profissionais.

Como ponto de partida, diante das alegações de ilegitimidade da Arsae-MG para impor, aos prestadores, a devolução dos valores cobrados indevidamente, pode ser desejável dispor expressamente em resolução, no sentido de reforçar o papel da Arsae-MG para o equilíbrio do mercado regulado, promover sua importância, realçar a prerrogativa de exigibilidade de postura do fiscalizado conforme a legislação e os normativos e de determinação de cumprimento das normas. É especialmente interessante deixar claro que cabe à Arsae-MG determinar a correção das irregularidades técnicas, operacionais e financeiras detectadas e que isso faz parte do próprio poder de polícia típico da atividade fiscalizadora.

Algumas passagens especialmente previstas no Código de Defesa do Consumidor poderiam ser reproduzidas parcial ou totalmente no normativo da Arsae-MG, reforçando o diálogo entre as normas, especialmente no que concerne ao poder de compelir a reparação de danos causados aos usuários, obrigar o fornecimento de serviços adequados (vide CDC - art.22, §único), declarar explicitamente competência da Arsae-MG para aplicar subsidiariamente à legislação de saneamento, no que couber, a legislação cível, consumerista, administrativista, etc. Declarar poder para controlar o mercado de consumo, interesse de preservação da vida, saúde, segurança, informação e bem-estar do consumidor e baixar as normas necessárias.

Também é desejável que seja definido, de forma específica, o fluxo de processo administrativo para apuração de cobranças indevidas. Deve-se prever os documentos instrutórios, requisitos mínimos para instauração, prazos aplicáveis a cada etapa, competências e instâncias decisórias, entre outros. Busca-se assim garantir o cumprimento de um rito previsível, que garanta transparência, celeridade, eficiência e segurança jurídica às partes. Ademais, garante-se a ampla defesa e o contraditório, reduzindo-se questionamentos nesse sentido. Aqui, cabe referenciar a Resolução Arsae-MG nº 147, de 11 de março de 2021, que estabelece o Regimento Interno da Agência.

## 5 MECANISMOS DE CONTABILIZAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

São indissociáveis das atividades regulatórias e de fiscalização a observância da transparência e do controle social, bem como a representação fidedigna dos atos e fatos contábeis. Uma vez que a regulação permeia diversos atores e busca a preservação de um ambiente saudável e sustentável, torna-se imperativo que se preveja, em norma, mecanismos de transparência, controle e apresentação contábil. Busca-se, assim, garantir que usuários, acionistas, agentes públicos, prestadores regulados e demais partes relacionadas tenham acesso a informações simétricas.

Cabe mencionar que a preocupação com a transparência é revelada pelos prestadores regulados pela Arsa-e-MG. De forma exemplificativa, a Copasa-MG apresentou à Agência a Comunicação Externa CE SPRE nº 185/2021, na qual alerta, *in verbis*:

“Deve-se salientar que a cobrança por serviços não prestados carrega consigo descumprimentos de alguns dispositivos presentes no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Vejamos o que consta no Art. 6º, inciso III do CDC, acerca dos direitos básicos do consumidor:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor: (...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de (...) preço (...).”

Em complemento à evidente e necessária atenção dos prestadores aos seus usuários, como esperado para a manutenção de uma relação saudável e sustentável, é possível referenciar ainda outros incisos do mesmo artigo 6º do CDC:

“VII - o acesso aos órgãos judiciais e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

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

Mais uma vez, identifica-se correspondência entre os anseios desta Agência Reguladora e de seus regulados em tornar as relações contratuais cada vez mais transparentes, revestidas de segurança jurídica e equilibradas.

### 5.1 Registros e apresentação contábeis

A presente seção busca consolidar conceitos e fundamentos legais e normativos que amparam os registros dos atos e fatos contábeis, bem como a adequada apresentação contábil, relacionados a casos de cobranças indevidas e, por conseguinte, de ressarcimento às partes impactadas.

#### 5.1.1 Objetivos gerais dos relatórios financeiros e das informações contábeis

A Ciência Contábil possui como atribuição principal o fornecimento de informações úteis aos seus mais diversos usuários. Tal atribuição é percebida tanto nas normas técnicas quanto na literatura

especializada. O Pronunciamento CPC 00 (R2) - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro - estabelece que:

“1.2 O objetivo do relatório financeiro para fins gerais é fornecer informações financeiras sobre a entidade que reporta que sejam úteis para investidores, credores por empréstimos e outros credores, existentes e potenciais, na tomada de decisões referente à oferta de recursos à entidade<sup>21</sup>”.

Nesse sentido, pode-se considerar que a Contabilidade se desloca da caracterização de ciência que fornece informações apenas para os usuários internos das organizações, como corpo de acionistas e o corpo gerencial, para um sentido mais amplo, adquirindo importância e gerando benefícios a uma gama de usuários ainda maior. Ludicibus (1994), considera que tal ciência é uma instituição social mantida para benefícios de muitos grupos interessados: acionistas, credores, empregados, clientes, governo e público em geral.

Em complemento, conforme aponta Hellman (1999), “os gestores têm um incentivo para evitar a manipulação da Contabilidade. A defesa desse ponto de vista se dá pelo argumento de que a Contabilidade se caracteriza como uma linguagem utilizada para descrever o negócio e as atividades de uma empresa, sendo conseqüentemente um importante instrumento para a gestão da mesma”.

Tal entendimento é compartilhado na norma de Estrutura Conceitual, que considera reguladores e público em geral, que não investidores, como um grupo de usuários dos relatórios financeiros para fins gerais, apesar dos relatórios não serem direcionados especialmente a eles.

O regime contábil adotado no Brasil e nas principais economias do mundo, e que norteia a mensuração e divulgação dos resultados das entidades, é o Princípio da Competência. Segundo o CPC 00, *in verbis*:

“1.17 O regime de competência reflete os efeitos de transações e outros eventos e circunstâncias sobre reivindicações e recursos econômicos da entidade que reporta nos períodos em que esses efeitos ocorrem, mesmo que os pagamentos e recebimentos à vista resultantes ocorram em período diferente. Isso é importante porque informações sobre os recursos econômicos e reivindicações da entidade que reporta e mudanças em seus recursos econômicos e reivindicações durante o período fornecem uma base melhor para a avaliação do desempenho passado e futuro da entidade do que informações exclusivamente sobre recebimentos e pagamentos à vista durante esse período”.

Ainda segundo a Estrutura Conceitual, as informações contábeis ou financeiras possuem, ou devem possuir, características qualitativas para identificação das informações que seriam consideradas úteis aos seus usuários. Tais características devem ser aplicadas às informações financeiras fornecidas nas demonstrações contábeis, bem como às informações financeiras fornecidas de outras formas.

Dentre as características qualitativas, são consideradas características fundamentais a Relevância e a Representação Fidedigna. Em relação à Relevância, o CPC 00 define que “são capazes de fazer diferença nas decisões tomadas pelos usuários”. Ainda na identificação desse quesito na informação,

---

<sup>21</sup> Ao longo da Estrutura Conceitual, o termo “entidade” refere-se à entidade que reporta, salvo se especificamente indicado de outro modo.

as informações financeiras são relevantes se tiverem valor preditivo ou confirmatório aos seus usuários, ou ambos. Como exemplo ao exposto, o pronunciamento discorre sobre informações sobre receitas:

“2.10 Os valores preditivo e confirmatório das informações financeiras estão inter-relacionados. Informações que possuem valor preditivo frequentemente possuem também valor confirmatório. Por exemplo, informações sobre receitas para o ano corrente, que podem ser utilizadas como base para prever receitas em anos futuros, também podem ser comparadas a previsões de receitas para o ano corrente que tenham sido feitas em anos anteriores. Os resultados dessas comparações podem ajudar o usuário a corrigir e a melhorar os processos que foram utilizados para fazer essas previsões anteriores”.

Outra característica qualitativa fundamental das informações financeiras é a Representação Fidedigna. De acordo com o CPC 00, os relatórios financeiros representam fenômenos econômicos em palavras e números. Para serem úteis, informações financeiras não devem apenas representar fenômenos relevantes, mas também apresentar de forma fidedigna a essência dos fenômenos que pretendem representar. A representação fidedigna deve ser completa, neutra e isenta de erros.

Por outro lado, em contraste as características fundamentais dos relatórios financeiros úteis, é essencial apresentar os malefícios e os impactos sentidos pelas entidades quando há perda de confiança por parte dos usuários das informações contábil-financeira. Ronen e Yaari (2008) discorrem sobre efeito da perda de credibilidade das informações contábil-financeiras:

“Se os usuários da informação contábil-financeira percebem que essa é manipulada, poderão buscar outros sistemas de informação provocando sérios problemas aos gestores. Nesse sentido, haveria um incentivo natural para uma empresa “Dizer a Verdade” por meio de suas demonstrações contábil-financeiras. Dizer a Verdade e gerenciamento de resultados perniciosos seriam então antíteses”.

Por fim, ressalta-se que a revisão das normas contábeis apresentada neste tópico tem como objetivo suportar as determinações normativas da Arsa-e-MG que, conforme mencionado anteriormente, buscam a harmonização da nova norma regulatória à norma contábil e societária já existente e aplicada aos prestadores regulados.

### 5.1.2 Atribuição legal do órgão regulador

A regulação dos serviços de saneamento foi formalmente instituída pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, constando inclusive como condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico. Em 2020, a Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho, atualiza o marco legal do setor para aprimorar as suas condições estruturais.

O marco legal traz diversas atribuições relacionadas a aspectos contábeis nas relações entre entidades reguladoras e prestadores de serviços de saneamento. Dentre elas destaca-se as seguintes:

“Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º **A entidade de regulação definirá**, pelo menos:

(...)

II - **as normas econômicas e financeiras** relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

(...)

V - **o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.**

(...)

Art. 23. **A entidade reguladora**, observadas as diretrizes determinadas pela ANA, **editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços** públicos de saneamento básico, **que abrangerão**, pelo menos, os seguintes aspectos: (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

(...)

V - **medição, faturamento e cobrança de serviços;**

VI - monitoramento dos custos;

(...)

VIII - **plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;**

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e **mecanismos de participação e informação;**

(...)

XIII - **procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções** previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular; e (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020);

(...)

Art. 25. **Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades**, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o *caput* deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios”. (sem grifos no original)

Alinhado à legislação federal, foi criada a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), pela Lei Estadual nº 18.309, de 3 de agosto de 2009. São competências da Arsae-MG, segundo a Lei Estadual, dentre outras atividades:

“Art. 5º A ARSAE-MG tem por finalidade **fiscalizar e orientar a prestação dos serviços públicos** de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como **editar normas técnicas, econômicas e sociais para a sua regulação**, quando o serviço for prestado:

I – pelo Estado ou por entidade de sua administração indireta, em razão de convênio celebrado entre o Estado e o Município;

II – por entidade da administração indireta estadual, em razão de permissão, contrato de programa, contrato de concessão ou convênio celebrados com o Município;

III – por Município ou consórcio público de Municípios, direta ou indiretamente, mediante convênio ou contrato com entidade pública ou privada não integrante da administração pública estadual;

IV – por entidade de qualquer natureza que preste serviços em Município situado em região metropolitana, aglomeração urbana ou em região onde a ação comum entre o Estado e Municípios se fizer necessária;

V – por consórcio público integrado pelo Estado e por Municípios.

§ 1º A regulação e a fiscalização, pela ARSAE-MG, dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dependem de autorização expressa do Município ou do consórcio público.

§ 2º A autorização prevista no § 1º não será necessária se o Município ou o consórcio público tiverem aderido, antes da publicação desta Lei, à regulamentação dos serviços pelo Estado, caso em que a regulação e a fiscalização, inclusive tarifárias, passarão a ser exercidas pela ARSAE-MG”. (sem grifos no original)

Dentre os instrumentos a serem utilizados para o cumprimento de suas competências, Lei Estadual nº 18.309/2009, Arsae-MG tem competências elencadas no artigo 6º:

“Art. 6º Para o cumprimento das finalidades a que se refere o art. 5º, **compete à ARSAE-MG:**

I – **supervisionar, controlar e avaliar as ações e atividades decorrentes do cumprimento da legislação específica relativa ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário;**

II – **fiscalizar a prestação dos serviços públicos** de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, **incluindo os aspectos contábeis e financeiros** e os relativos ao desempenho técnico-operacional;

III – **expedir regulamentos de ordem técnica e econômica**, visando ao estabelecimento de padrões de qualidade para:

a) a prestação dos serviços;

b) a otimização dos custos;

c) a segurança das instalações;

d) o atendimento aos usuários;

(...)” (sem grifos no original)

Diante das suas atribuições e dos instrumentos legalmente constituídos, a Agência tem como dever interceder em situações nas quais vislumbre beneficiar o setor de saneamento básico como um todo. Lado outro, entende a Arsae-MG que a intervenção de forma excessiva, trazendo demasiadas

obrigações aos prestadores e aos usuários pode construir barreiras ao atingimento de seus objetivos iniciais.

Nesse sentido, o regulador deve buscar alinhar sua atuação com os demais atores a fim de atuar com o mínimo de intervenções e atingir o maior impacto (positivo) possível. Ao propor diretrizes para procedimentos relacionados a contabilização dos processos de apuração de valores cobrados indevidamente dos usuários pelos prestadores, a Arsae-MG busca intervir de forma assertiva em um grupo de suas atribuições legais ainda pouco desenvolvido, alvo de recorrentes chamadas à atuação da Agência e, na mesma proporção, de contestações administrativas e judiciais pelos prestadores regulados.

Assim, o objetivo principal da proposta normativa em tela, nesse aspecto, é harmonizar as interpretações e os procedimentos contábeis e financeiros relacionados à apuração e à devolução de valores cobrados indevidamente aos usuários. Surge, como objetivo secundário, a harmonização dos procedimentos determinados pela Agência com as diretrizes e as normas societárias e contábeis nacionais vigentes.

Conforme apresentados nos próximos tópicos desta Nota Técnica, as diretrizes propostas pela Arsae-MG, possuem como balizadores a Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e suas alterações; os Pronunciamentos Técnicos, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), em especial: o Pronunciamento Técnico CPC 00 – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro (R2), aprovado em 01/11/2019 pelo Comitê e aprovado em 11/12/2019 pela Deliberação CVM nº 835, da Comissão de Valores Mobiliários; o Pronunciamento Técnico CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, aprovado em 26/06/2009 pelo Comitê e aprovado em 16/09/2009 pela Deliberação CVM nº 594, da Comissão de Valores Mobiliários; e o Pronunciamento Técnico CPC 47 – Receita de Contrato com Cliente, aprovado em 04/11/2016 pelo Comitê e aprovado em 23/12/2016 pela Deliberação CVM nº 762, da Comissão de Valores Mobiliários.

### ***5.1.3 Diretrizes para a reconhecimento e a contabilização de valores cobrados indevidamente de usuários pelos prestadores***

No processo de construção desta nota técnica, procurou-se obter informações juntos aos prestadores quanto ao processo de reconhecimento e contabilização já adotados relacionados aos processos de devolução de valores instaurados pela Arsae-MG. Foram solicitadas informações por meio do Ofício ARSAE/GFE nº 36/2021 (SEI 31811664), sendo a resposta conjunta, Copasa-MG e Copanor, às informações solicitadas, recebida pela Agência mediante a Comunicação Externa (CE) SPRE nº 171/2021 (SEI 32485117)<sup>22</sup>.

Diante das respostas aos questionamentos apresentados e, a partir de minuciosas análises dos Relatórios Financeiros dos prestadores regulados, disponibilizados à Arsae-MG ou ao mercado em geral, a Agência analisou os procedimentos adotados pelos prestadores e formulou diretrizes para a proposta de reconhecimento e contabilização de valores cobrados indevidamente dos usuários.

---

<sup>22</sup> Os documentos citados estão disponíveis para consulta no Processo SEI nº [REDACTED] AR04 - Nota Técnica CRE/CRO nº 001/2023 SEI 2440.01.0000300/2022-83

#### **5.1.4 Reconhecimento e contabilização de provisões relacionadas aos processos administrativos**

Conforme informações fornecidas pelos prestadores, na Comunicação Externa (CE) SPRE nº 171/2021, atualmente, quando da instauração de Processo Administrativo pela Arsa-e-MG, para a apuração de valores cobrados indevidamente pelo prestador regulado, no município ou região especificada, não há nenhum tratamento contábil dado ao processo além do acompanhamento do seu andamento e do desfecho final do mesmo.

Esses Processos Administrativos são originados como desdobramento de procedimentos fiscalizatórios em que são identificados fortes indícios de cobrança de valores indevidos dos usuários, em localidades e períodos devidamente delimitados e caracterizados, com mensuração dos valores suspeitos de cobrança indevida e identificação específica dos usuários afetados.

Ainda que a instauração do Processo Administrativo não seja demonstração cabal de cobrança indevida e que, durante o seu andamento, sejam oferecidas possibilidades de defesa e contraditório, é entendimento desta Agência que a situação descrita no parágrafo anterior e discutida em diversas seções desta Nota Técnica, apresenta elementos suficientes para enquadramento nas definições trazidas pelas normas contábeis, em especial, o CPC 00 – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro, na definição de Passivo e os critérios para seu reconhecimento - e o CPC 25/IAS 37 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, na definição e critérios de reconhecimento de Provisões e Passivos Contingentes e os critérios para classificação e reconhecimento.

Em complemento, nos demonstrativos financeiros dos prestadores é possível notar o reconhecimento e contabilização de provisões relacionadas a processos judiciais em andamento, em que o descrito oferecido nas notas explicativas é bastante semelhante aos objetos tratados nos processos administrativos relacionados a apuração de valores cobrados indevidamente e conduzidos pela Arsa-e-MG. Como exemplo é possível apresentar o trecho abaixo da Nota Explicativa 17, integrante das Demonstrações Financeiras Consolidadas da Copasa S.A. do 4º Trimestre de 2021<sup>23</sup>:

“A Companhia figura como parte em vários processos judiciais que surgem no curso normal de suas operações, existindo grande pulverização no número e no valor dos processos. Os principais estão listados nos incisos a seguir:

(i) Provisões cíveis

As provisões cíveis relacionam-se a processos de indenização por danos morais e materiais ou pedidos de reembolso relativo a pagamentos a maior ou em duplicidade. A COPASA MG estima a provisão com base nos valores faturados passíveis de questionamento e em decisões judiciais recentes.

1. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou ação civil pública que teve sua decisão desfavorável à Companhia, no sentido de declarar a nulidade do aumento da tarifa de coleta de esgoto realizada pela COPASA MG, a partir de setembro de 2012, e determinando à Companhia, a restituir para todos os consumidores do Município de Pará de Minas, de forma simples, a quantia recebida indevidamente, proveniente desse aumento, no prazo de 90 dias contados do trânsito em julgado. Os valores já estão sendo restituídos aos consumidores do

<sup>23</sup> Disponível em <<https://ri.copasa.com.br/>>. Acesso em 30 de março de 2022.

Município. O valor em 31 de dezembro de 2021 é de R\$2.573 (R\$8.074 em 31 de dezembro de 2020).

2. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou, em 2005, ação de indenização por danos ambientais causados à Lagoa Central no Município de Lagoa Santa, sendo a COPASA MG condenada a pagar a referida indenização. Atualmente, o processo encontra-se em cumprimento de sentença, com recurso da COPASA MG interposto perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. O valor provisionado em 31 de dezembro de 2021 é de R\$10.923 (R\$9.845 em 31 de dezembro de 2020).

3. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou, em 2003, ação civil coletiva que teve como objeto a devolução simples aos usuários, dos valores relativos ao reajuste de março de 2003 sob o fundamento de que os referidos valores foram cobrados no mesmo mês em que o reajuste foi autorizado quando deveriam ter sido aplicados 30 dias decorridos do prazo autorizado. A ação teve decisão desfavorável para a COPASA MG e encontra-se em fase de liquidação de sentença, aguardando realização de perícia judicial. A Companhia efetuou provisionamento com vistas à proposição de acordo judicial objetivando a finalização da ação. O valor provisionado em 31 de dezembro de 2021 é de R\$18.883 (R\$17.018 em 31 de dezembro de 2020).”

Diante do exposto, fica claro que o prestador trata contabilmente, de forma distinta, processos em andamento que possuem fato principal semelhante, devolução de valores aos usuários, sendo reconhecidos e contabilizados processos judiciais e não reconhecidos ou contabilizados e muito menos divulgados em notas explicativas os processos administrativos da Arsaie-MG em andamento ou finalizados e com devolução iniciada.

Conforme Anexo I, a quantidade de processos administrativos instaurados e conduzidos pela Arsaie-MG com o objeto cobrança indevida e devolução de valores aos usuários tem crescido substancialmente nos últimos anos, em quantidade e valores apurados. Atualmente, são cerca de 50 processos com valores a devolver apurados e que totalizam mais de R\$ [REDACTED], em valores discutidos nos respectivos processos, não contabilizados ou divulgados em sua totalidade pelos prestadores em seus demonstrativos financeiros.

O não reconhecimento dos valores relacionados aos processos administrativos em andamento como provisões nos casos em que o prestador considera a perda como “provável” ou a divulgação de informações básicas sobre os processos considerados como perda “possível”, conforme preceitua o CPC 25/IAS 37, no entendimento da Agência, afeta substancialmente a utilidade dos demonstrativos financeiros aos usuários, na medida em que nega informações relevantes e impacta a representação fidedigna da composição do patrimônio da entidade, características qualitativas essenciais dos relatórios financeiros, conforme o CPC 00.

Ademais, o excerto anteriormente transcrito das demonstrações contábeis revela incompreensível diferença de tratamento para objetos claramente semelhantes, denotando inconsistência séria e capaz de gerar distorções nos demonstrativos do prestador. Assim, essa omissão prejudica a adequada avaliação dos usuários da informação. Diante disso, faz-se necessária uma harmonização entre as situações relatadas por meio de normatização desta Agência.

### **5.1.5 Reconhecimento e contabilização de processos de devolução de valores aos usuários**

Uma vez instaurado Processo Administrativo para apuração dos indícios de cobrança de valores indevidos dos usuários, apontados pelas fiscalizações operacional e econômica, e após a análise das contrarrazões apresentadas pelos prestadores em sua defesa nas fases inquisitórias do processo, tem-se a decisão definitiva, em foro administrativo, quanto ao mérito do processo pela Diretoria Colegiada da Arsae-MG.

Caso a decisão seja pela constatação de cobrança indevida e, por conseguinte, da determinação pela devolução de valores aos usuários, a partir da publicação da referida decisão, cria-se uma obrigação aos prestadores de restituir os valores homologados pela Arsae-MG aos respectivos usuários.

Dessa forma, tendo a Agência indicado os usuários específicos cobrados indevidamente, os períodos de cobrança indevida delimitados e caracterizados, com a mensuração e a homologação dos valores a serem restituídos, cabe ao prestador citado na decisão realizar o reconhecimento desses valores como Passivo em suas demonstrações financeiras, conforme as definições trazidas pelas normas contábeis, em especial, o CPC 00 – Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro.

Conforme informações repassadas pelos prestadores na Comunicação Externa (CE) SPRE nº 171/2021, não há registro das obrigações de restituição de valores junto aos usuários determinadas pela Arsae-MG nos demonstrativos financeiros dos prestadores. Ainda segundo as respostas oferecidas em conjunto pela Copasa e Copanor, somente os valores efetivamente devolvidos são registrados contabilmente, através de crédito em contas do Ativo (Contas a receber) e débito em contas de resultado redutoras de receita<sup>24</sup>.

Continuando a análise da CE SPRE nº 171/2021, os prestadores, ao serem questionados sobre o tratamento dispensado aos valores residuais não efetivamente devolvidos aos usuários, responderam que tais valores permanecem registrados no Sistema Comercial (SICOM) para devolução futura, seja em conta, seja em devolução em espécie, e que o lançamento contábil sobre esses valores somente ocorre quando da efetiva devolução.

Em complemento às respostas oferecidas, foram realizadas análises das demonstrações financeiras dos prestadores e inicialmente não havia sido possível localizar o reconhecimento dos saldos de valores a devolver aos usuários, a divulgação de informações sobre os valores devolvidos no período de apuração das demonstrações e dos processos de devolução em andamento. Também foi possível observar que o controle dos valores pendentes a devolver ocorre à margem da escrituração contábil, através do sistema comercial dos prestadores.

O cenário contextualizado nesta nota técnica, através das comunicações externas recebidas e das práticas adotadas pelos prestadores, sofreu uma mudança considerável a partir do 3º Trimestre de 2021<sup>25</sup>. Nos demonstrativos financeiros consolidados (Copasa-MG e Copanor) referente aos dois

<sup>24</sup> Todos os questionamentos e respostas podem ser consultados no processo SEI nº [REDACTED].

<sup>25</sup> Acesso em 30 de março de 2022, Relatório Financeiros disponíveis em: <https://ri.copasa.com.br/servicos-aos-investidores/central-de-resultados/>

últimos trimestres de 2021 foi explicitado o reconhecimento parcial (devolução de valores de forma simples e corrigida) de valores a serem ressarcidos aos usuários referentes a dois processos administrativos<sup>26</sup> conduzidos e deliberados pela Arsaie-MG. As informações pormenorizadas referentes aos processos foram disponibilizadas no item “15. Impostos, taxas, contribuições, obrigações sociais, trabalhistas e obrigações diversas” das Notas Explicativas das Demonstrações Financeiras Consolidadas (DF’s) de 2021 e são as seguintes:

“(IV) Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE MG, determinou a devolução de valores aos clientes por intermédio dos seguintes processos administrativos:

- Processo 005/2019

Em setembro de 2019, a ARSAE MG instaurou o Processo Administrativo nº 005/2019 para a apuração de indícios de valores cobrados indevidamente no Município de Belo Horizonte, referentes a Esgoto Dinâmico com Coleta e Tratamento – EDT. A COPASA MG apresentou recurso no processo, porém sem êxito. Em julho de 2021, foi emitida a Decisão ARSAE 066/21, determinando a devolução dos valores aos clientes, conforme Fato Relevante divulgado em 26 de julho de 2021.

Em agosto de 2021, a Administração da Companhia autorizou o início das devoluções, de forma simples e corrigida, conforme Comunicado ao Mercado divulgado no dia 8 de setembro de 2021. Após a identificação dos usuários com direito à devolução, a Companhia apurou que o valor total das devoluções é de R\$125.817. As devoluções foram iniciadas em setembro de 2021.

- Processo 028/2021

Em 2021 a ARSAE MG instaurou o Processo Administrativo 028/21, para apurar possíveis ajustes quanto à sistemática adotada pela COPASA para cálculo de valor faturado, em mês posterior ao faturamento pela média, no período de janeiro a julho de 2020. A COPASA MG apresentou recurso no processo, porém sem êxito. A ARSAE MG deliberou pela devolução de valores aos clientes. A Administração da Companhia autorizou a devolução dos valores apontados, de forma simples e corrigida, no valor total de R\$12.028, cuja devolução iniciou em outubro de 2021.

A Companhia identificou todos os clientes afetados aos processos mencionados e registrou o valor exato a ser devolvido a cada um, por intermédio de crédito (desconto) nas faturas, sendo que até dezembro de 2021, as devoluções foram de R\$38.287. A movimentação dos valores envolvidos nos processos foram como segue:

(...)

O valor inicial a devolver de R\$137.845 foi reconhecido no resultado, sendo que R\$ 89.472 a título de principal foi registrado em “Outras Despesas Operacionais” e R\$48.373 de juros e correção monetária registrado em Despesas Financeiras.”

Apesar do avanço observado, a Arsaie-MG considera que a iniciativa apresentada é de caráter eventual e não sistematizada, sendo possível que o reconhecimento contábil parcial dos valores a devolver aos usuários, desconforme ao deliberado pela Agência, tenha sido realizado apenas em virtude da

---

<sup>26</sup> Processo Administrativo Arsaie-MG nº 005/2019 (PA nº 005/2019 – SEI [REDACTED]) e Processo Administrativo Arsaie-MG nº 028/2021 (PA nº 028/2021 – SEI [REDACTED]).  
AR04 - Nota Técnica CRE/CRO nº 001/2023 SEI 2440.01.0000300/2022-83

magnitude dos valores envolvidos nos processos administrativos mencionados e pela repercussão midiática dos processos em questão.

Tal análise assenta-se nos dados consolidados dos processos administrativos relacionados a devolução de valores aos usuários. Em 2021, conforme apuração dos valores agregados até o 3º trimestre, cerca de R\$ [REDACTED] foram devolvidos aos usuários referentes a processos administrativos diversos aos mencionados nas DF's de 2021. Assim para os demais processos administrativos de devolução, que somam mais de R\$ [REDACTED] em valores a devolver, foi adotado o tratamento contábil descrito na Comunicação Externa (CE) SPRE nº 171/2021, ou seja, não houve a devida caracterização dos montantes nos demonstrativos financeiros trimestrais ou anual, não ocorreu a disponibilização de informações ou as apresentando de forma clara aos usuários dos relatórios financeiros, apesar de apresentarem objetos semelhantes aos PA's nº 005/2019 (SEI [REDACTED]) e nº 021/2021 (SEI [REDACTED]).

Tendo em vista o cenário apresentado, a Arsae-MG propõe o reconhecimento dos valores, em sua totalidade, a serem devolvidos em contas do Passivo, em conformidade com o Pronunciamento Técnico CPC 47 – Receita de Contrato com Cliente, que define a figura do “Passivo de Restituição”:

“55. A entidade deve reconhecer um passivo de restituição, se receber contraprestação do cliente e esperar restituir a totalidade ou parte dessa contraprestação ao cliente. O passivo de restituição deve ser mensurado pelo valor da contraprestação recebida (ou a receber) em relação à qual a entidade não espera ter direito (ou seja, valores não incluídos no preço da transação). O passivo de restituição (e a alteração correspondente no preço da transação e, portanto, no passivo do contrato) deve ser atualizado ao final de cada período de relatório para refletir alterações nas circunstâncias”.

Além do reconhecimento dos valores relacionados a todos processos de devolução no Balanço Patrimonial através do reconhecimento das obrigações de devolução de valores perante os usuários, os prestadores devem tornar mais explícito o impacto dos valores devolvidos em seus demonstrativos de resultado do exercício, através de inclusão de nota(s) explicativa(s) retratando as descrições e explicações necessárias relacionadas aos processos de devolução que impactaram o resultado do período, para a correta compreensão dos fenômenos econômicos por parte dos usuários da informação.

#### **5.1.6 Controles e monitoramento**

A partir da vigência da resolução proposta, recomenda-se conceder ao prestador prazo de até 90 dias para apresentar à Agência proposta de reconhecimento e contabilização dos valores cobrados indevidamente dos usuários e sua respectiva devolução.

A proposta deverá contemplar as determinações previstas na resolução e nesta nota técnica, sendo que, após a avaliação da proposta, e sua posterior homologação, os prestadores deverão providenciar a contratação (de forma conjunta ou separada) de auditoria externa na modalidade de “Procedimentos Previamente Acordados”, especificamente direcionada à aplicação das diretrizes de reconhecimento, contabilização e publicização das informações dos processos de devolução determinados pela Agência.

Os auditores contratados deverão responder aos questionamentos acerca de cada item a eles relacionados, a serem definidos pela Arsae-MG, em linha com a “NBC-TSC-4400 – Trabalhos de Procedimentos Previamente Acordados sobre Informações Contábeis”, sendo esperado, ao encerramento do ano fiscal o encaminhamento à Agência, até último dia útil de março de cada ano, do Relatório de Auditoria Externa com o resultado da execução dos “Procedimentos Previamente Acordados”.

Os custos adicionais relacionados à implementação dessas ações, desde que devidamente comprovados à Agência, poderão ser considerados como custos regulatórios no ajuste tarifário posterior à sua ocorrência.

Cabe pontuar que a apresentação nas demonstrações contábeis não elide a obrigação, pelo prestador, de apresentar regularmente, em periodicidade mínima mensal, relatórios de acompanhamento das devoluções realizadas. Esse relatório deve possibilitar que a Arsae-MG avalie os saldos devolvidos mensalmente a cada usuário abrangido, os saldos pendentes de devolução e as correções realizadas dos valores.

## 5.2 Mecanismos de transparência

A regulação dos serviços de saneamento foi formalmente instituída pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, constando inclusive como condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico. Em 2020, a Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho, atualizou o marco legal do setor para aprimorar as suas condições estruturais.

O marco legal traz importantes atribuições relacionadas à transparência designadas às entidades reguladoras e aos prestadores de serviços:

**“Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.**

§ 1º Excluem-se do disposto no *caput* deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A **publicidade** a que se refere o *caput* deste artigo deverá se efetivar, **preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.**

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;

III - **acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;**

(...)”

Tendo em vista tais atribuições, o Ofício ARSAE/GFE nº 36/2021 (SEI [REDACTED]), também questionou<sup>27</sup> os prestadores sobre quais eram as práticas adotadas nos casos de devolução de valores aos usuários, sendo a resposta conjunta, da Copasa-MG e da Copanor, às informações solicitadas, recebida pela Agência através da Comunicação Externa (CE) Copasa/SPRE nº 171 (SEI [REDACTED])<sup>28</sup>.

Os prestadores informaram que, ao ressarcirem os usuários, através da devolução via compensação de valores nas faturas mensais, fazem o lançamento de compensação com o descritivo “Valores devolvidos por determinação da ARSAE MG”. Já no questionamento relacionado a existência de informação/ferramenta para consulta dos usuários sobre os valores de devolução e orientações quanto ao ressarcimento, os prestadores informaram que:

“A devolução de valores ou ressarcimento dependem de análise da conta, que é uma prática individual pois são vinculadas a situações específicas de cada imóvel.  
No site da COPASA, por meio do Portal Agência Virtual existem as opções de Análise de Conta, Uso Atípico de Água e Chat, recursos estes que poderão gerar devolução e ressarcimento após a análise do atendente comercial”.

Seguindo, foi questionado sobre a existência de soluções tecnológicas em estudo para melhorias na disponibilização de informações aos usuários. Em sua resposta, os prestadores não mencionaram nenhuma iniciativa relacionada a essa questão. Por fim, questionou-se como eram tratados os casos de usuários com direito à restituição de valores, mas que, atualmente, não estão conectados à rede de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário. A resposta dos prestadores foi:

“Realizamos cruzamento de informações com o número de identificador do usuário para localizar outra matrícula que porventura o usuário esteja conectado, além disso, mantemos contrato com a SERASA S/A, para realização de higienização e enriquecimento do cadastro da Companhia”.

Diante das respostas oferecidas pelos prestadores e da observação das práticas através de análise das faturas dos usuários e informações prestadas nos sítios eletrônicos, percebe-se que usuários não possuem orientações ou instrumentos mínimos para tomar conhecimento se são impactados pelas ações de devolução em andamento, das formas de ressarcimento e dos valores envolvidos.

Tendo esse cenário de desequilíbrio na relação entre prestadores e usuários quanto aos processos de devolução de valores, a Arsa-e-MG, dentro das suas atribuições legais, deve estabelecer as diretrizes mínimas a serem implementadas com o objetivo de conduzir a uma relação mais equilibrada entre os agentes.

De forma a viabilizar o acesso adequado, tempestivo e completo à informação, pelos usuários, propõe-se que os prestadores deverão apresentar à Agência, no prazo estabelecido em normativo, não superior a 90 dias, proposta que contemple todos os aspectos relacionados a transparência, descritos na referida resolução.

<sup>27</sup> Questionamentos 10, 11, 13 e 14.

<sup>28</sup> Os documentos citados estão disponíveis para consulta no Processo SEI nº [REDACTED].

A Arsae-MG, em linha com o exposto no §2º, do artigo 26, da Lei nº 11.445/2007, entende que deve ser dada prioridade aos meios digitais, sobretudo à internet. Uma sugestão, inclusive, refere-se à criação de campo específico na Agência de Atendimento Virtual dos prestadores. Com isso, ter-se-ia observadas a economicidade, a proteção de informações dados pessoais e comunicação ativa com os usuários.

A partir da análise da proposta encaminhada, pelo prestador, à Arsae-MG, poderão ser solicitados ajustes que deverão ser endereçados pelos prestadores até a aprovação final da Agência. Os custos relacionados à implementação dessas ações, desde que devidamente comprovados à Agência, poderão ser considerados como custos regulatórios no ajuste tarifário posterior à sua ocorrência.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, o entendimento técnico da Arsaie-MG é de que, para o caso de cobranças indevidas por prestadores regulados pela Agência, esses prestadores deverão apurar os valores a serem devolvidos, incidindo atualização monetária e juros de acordo com as regras estabelecidas. Conforme proposta de resolução, relatórios deverão ser enviados a cada mês, contendo os valores ressarcidos, o banco de dados dos usuários cujo faturamento foi afetado e amostragem de faturas emitidas para esse grupo. As faturas serão utilizadas para verificar as efetivas devoluções de valores e comunicação demandadas em regulamento.

A devolução poderá ocorrer em parcelas, considerando-se o valor médio das faturas anteriores, com desconto do valor integral mensal até que o ressarcimento se encerre. Caso haja mudança dos usuários dentro da área de atuação do prestador, a devolução deverá acompanhá-lo, além de se promover a atualização dos dados nas planilhas de acompanhamento. Saldos remanescentes deverão ser utilizados em reajustes ou revisões subsequentes e revertidos para promoção da modicidade tarifária.

A presente Nota Técnica (SEI 43216989) embasa a Minuta de Resolução Arsaie-MG (SEI 43216994), inserida neste trabalho como Anexo III, propondo critérios para a apuração de valores para devolução em caso de faturamento indevido, bem como regulamenta os processos de acompanhamento e controle. Também acompanha este trabalho a Análise de Impacto Regulatório (SEI 43216991). Todos os documentos relacionados ao estudo e proposição em tela estão consolidados e disponibilizados no processo eletrônico SEI 2440.01.0000300/2022-83.

Ressalva-se, contudo, a disponibilização de informações classificadas como de divulgação restrita pelos prestadores de serviços. Nesse sentido, conforme 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 daquele prestador. Essas informações encontram-se tarjadas na cor preta de forma para impossibilitar a visualização externa. Dessa forma, entende-se devidamente conciliados: o respeito ao sigilo de informações que fora demandado pelo prestador; o direito dos usuários e titulares de serviços à informação (inc. IX do art. 7 da Lei Estadual nº 18.309/2009); e o dever de transparência, publicidade e controle social das ações regulatórias (art. 2º e art. 21 da Lei Federal nº 11.445/2007).

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). Pronunciamento Contábil CPC 00 (R2) - Estrutura Conceitual para Relatório Financeiro, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=80>.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). Pronunciamento Contábil CPC 25 - Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=56>.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). Pronunciamento Contábil CPC 47 – Receita de Contrato com Cliente, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/CPC/Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/Pronunciamento?Id=105>.

Companhia de Saneamento de Minas Gerais, ITR - Informações Trimestrais - 31/12/2021 - CIA SANEAMENTO DE MINAS GERAIS-COPASA MG. Disponível em: <https://ri.copasa.com.br/>.

HELLMAN, N. Earnings manipulation: Cost of capital versus tax. A commentary. *European Accounting Review*, v.8, n.3, p.493-497, Sep., 1999.

IUDÍCIBUS, S. Contabilidade gerencial. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

RONEN, J.; YAARI, V.; Earnings Management: emerging insights in theory, practice, and research. Springer Series in accounting scholarship; SPRINGER; New York, 2008.

## ANEXO I – RELAÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS POR COBRANÇAS INDEVIDAS

Seq.	Processo Administrativo nº (PAD)	Processo SEI <sup>29</sup>	Município	Prestador	Usuários abrangidos <sup>30</sup>	Valor determinado de devolução <sup>31</sup> (R\$)
1	003/2012		Betim	Copasa		
2	004/2012		Coronel Fabriciano	Copasa		
3	021/2015		São Joaquim de Bicas	Copasa		
4	001/2017		Salinas	Copasa		
5	003/2017		Novo Cruzeiro	Coponor		
6	002/2018		Novo Cruzeiro	Coponor		
7	003/2018		Jenipapo de Minas	Coponor		
8	008/2018		Diversos Municípios	Coponor		
9	009/2018		Santa Rita do Sapucaí	Copasa		
10	004/2018		Santa Luzia	Copasa		
11	006/2018		Betim	Copasa		
12	007/2018		Iturama	Copasa		
13	010/2018		Prudente de Morais	Copasa		
14	001/2019		Betim	Copasa		
15	003/2019		Extrema	Copasa		
16	005/2019		Belo Horizonte	Copasa		
17	006/2019		São João do Paraíso	Copasa		
18	007/2019		Nova Lima	Copasa		
19	008/2019		Betim	Copasa		
20	011/2019		Nova Lima	Copasa		
21	002/2019		Alpinópolis	Copasa		
22	004/2019		Minas Novas	Copasa		
23	009/2019		Santa Luzia	Copasa		

(continua...)

<sup>29</sup> Refere-se ao processo SEI de acompanhamento do cumprimento da determinação da Arsa-e-MG. Informação classificada como restrita pelo prestador de serviços por meio da CE nº 140, de 17 de maio de 2022.

<sup>30</sup> Refere-se ao número de usuários cobrados indevidamente e abrangidos pela determinação de devoluções na decisão final exarada no âmbito de cada processo administrativo. Informação classificada como restrita pelo prestador de serviços por meio da CE nº 140, de 17 de maio de 2022.

<sup>31</sup> Refere-se ao montante de devolução determinado pela Arsa-e-MG apurado no âmbito de cada processo administrativo. Informação classificada como restrita pelo prestador de serviços por meio da CE nº 140, de 17 de maio de 2022.

Anexo I - Relação de processos administrativos por cobranças indevidas (continuação)

Seq.	Processo Administrativo (PAD)	Processo SEI	Município	Prestador	Usuários abrangidos	Valor determinado de devolução (R\$)
24	013/2020	[REDACTED]	Conquista	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
25	015/2020	[REDACTED]	Itajubá	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
26	017/2020	[REDACTED]	Timóteo	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
27	016/2020	[REDACTED]	Ipatinga	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
28	018/2020	[REDACTED]	Borda da Mata	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
29	019/2020	[REDACTED]	Ouro Branco	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
30	021/2020	[REDACTED]	Vespasiano	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
31	023/2020	[REDACTED]	Matozinhos	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
32	014/2020	[REDACTED]	Contagem	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
33	022/2020	[REDACTED]	Conceição do Mato Dentro	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
34	024/2020	[REDACTED]	Caratinga	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
35	025/2021	[REDACTED]	Ribeirão das Neves	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
36	026/2021	[REDACTED]	Betim	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
37	027/2021	[REDACTED]	Contagem	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
38	028/2021	[REDACTED]	Todos	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
39	029/2021	[REDACTED]	Diamantina	Coponor	[REDACTED]	[REDACTED]
40	030/2021	[REDACTED]	Ibirité	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
41	031/2021	[REDACTED]	Belo Horizonte	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
42	032/2021	[REDACTED]	Santa Luzia	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
43	033/2021	[REDACTED]	São João del Rei	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
44	035/2021	[REDACTED]	Resplendor	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
45	036/2021	[REDACTED]	Pouso Alegre	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
46	037/2021	[REDACTED]	São Roque de Minas	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
47	038/2021	[REDACTED]	Angelândia	Coponor	[REDACTED]	[REDACTED]
48	039/2021	[REDACTED]	Ibirité	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
49	040/2021	[REDACTED]	Cataguases	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
50	041/2021	[REDACTED]	Belo Horizonte	Copasa	[REDACTED]	[REDACTED]
51	042/2021	[REDACTED]	Timóteo	Coponor	[REDACTED]	[REDACTED]

Fonte: Elaborado pela Arsae-MG.

## ANEXO II – JURISPRUDÊNCIAS TJMG – REPETIÇÃO DE INDÉBITO E BOA-FÉ - EMENTAS

1. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR COBRANÇA INDEVIDA C/C REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS - COBRANÇA DE FATURA QUITADA - APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - **REPETIÇÃO DO INDÉBITO EM DOBRO - MÁ-FÉ CONFIGURADA** - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO REAL OU EFETIVA - JUROS MORATÓRIOS E CORREÇÃO MONETÁRIA - SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA - REDISTRIBUIÇÃO DOS HONORÁRIOS. I - A relação existente entre autarquia municipal prestadora de serviço de abastecimento de água e esgoto e a pessoa física que lhe paga por tais serviços configura verdadeira relação de consumo, regrada, portanto, pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990). II - **Demonstrada a má-fé na cobrança da tarifa de água do consumidor, impõe-se reconhecer devida a restituição em dobro da quantia já quitada, na forma do art. 42, p. único, do CDC.** III - Não é razoável imaginar que a mera cobrança de fatura já quitada, sem qualquer repercussão negativa no mundo real, seja capaz de justificar indenização por dano moral. Para que dito fato autorize reparação moral, indispensável a comprovação da real ou efetiva experimentação de uma lesão, ônus processual do qual deve se desincumbir quem se diz ofendido, sob pena de improcedência de sua pretensão indenizatória. IV - Em conformidade com o decidido pelo ex. Supremo Tribunal Federal (RE n.º 870.947/SE), nas condenações impostas à Fazenda Pública incidem juros de mora nos termos do art. 1º-F da Lei n.º 9.494/97 (redação dada pela Lei n.º 11.960/09) e correção monetária pelo IPCA-E. V - Em caso de sucumbência recíproca, impõe-se a distribuição proporcional aos litigantes dos honorários advocatícios sucumbenciais.

(TJMG - Apelação Cível 1.0518.09.180316-4/006, Relator(a): Des.(a) Peixoto Henriques, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/01/2019, publicação da súmula em 30/01/2019)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=9&procCodigo=1&procCodigoOrigem=518&procNumero=180316&procSequencial=6&procSeqAcordao=0>

2. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E ESGOTO - TARIFA - COBRANÇA INDEVIDA - RESTITUIÇÃO SIMPLES - MÁ-FÉ NÃO EVIDENCIADA - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - FAZENDA PÚBLICA - EQUIPARAÇÃO - INVIABILIDADE.

- Se a cobrança indevida da tarifa teve respaldo legal, **não se constata que o proceder da concessionária de serviço público revista-se de má-fé, para ensejar a restituição, em dobro, dos valores cobrados**, a maior, do consumidor.

- Por não se equiparar à Fazenda Pública, a sociedade de economia mista não se sujeita à sistemática de cálculo dos honorários advocatícios, prevista no art. 85, §§3º e 4º, do CPC.

(TJMG - Apelação Cível 1.0024.13.391322-8/002, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/10/2018, publicação da súmula em 17/10/2018)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=13&procCodigo=1&procCodigoOrigem=24&procNumero=391322&procSequencial=2&procSeqAcordao=0>

3. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - COPASA - FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO À EDIFÍCIO DE CONDOMÍNIO - FORMA DE COBRANÇA - RESTITUIÇÃO EM DOBRO - INDEVIDA - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MAJORAÇÃO INDEFERIDA - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Da análise do acervo fático-probatório dos autos **é indevida a repetição de indébito na forma em dobro, diante da ausência de má-fé da concessionária de serviço público pela cobrança do serviço.** 2. Deve ser mantido o valor dos honorários advocatícios fixados, em primeira instância, em observância as normas processuais aplicáveis. 3. Recurso não provido.

(TJMG - Apelação Cível 1.0024.13.254070-9/001, Relator(a): Des.(a) Hilda Teixeira da Costa , 2ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/08/2018, publicação da súmula em 24/08/2018)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=13&procCodigo=1&procCodigoOrigem=24&procNumero=254070&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>

4. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO - COPASA - SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO DE ESGOTO - CONDOMÍNIO EDIFÍCIO - HIDROMÊTRO ÚNICO - TARIFA - CÁLCULO - MULTIPLICAÇÃO DO CONSUMO MÍNIMO PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS - INCORREÇÃO - VALORES INDEVIDOS - POSIÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - CONSUMO REAL - **REPETIÇÃO - FORMA SIMPLES - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE MÁ-FÉ DA CONCESSIONÁRIA** - CONDIÇÕES INTERNAS DO CONDOMÍNIO - IRRELEVÂNCIA - CÁLCULO POR CONSUMO PROGRESSIVO - LEGALIDADE - RESOLUÇÕES NORMATIVAS DA ARSAE - Nº 35/2013 E Nº 49/2014 - FATURAS DE ÁGUA E ESGOTO - EXIBIÇÃO - PRÉVIO PEDIDO ADMINISTRATIVO OU RECUSA DA CONCESSIONÁRIA - IRRELEVÂNCIA - APLICAÇÃO DAS REGRAS ESTABELECIDAS NO ART. 205 DO CÓDIGO CIVIL - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO NESTE ASPECTO. Ilegal a tarifação presumida pela prestação do serviço público de fornecimento de água, calculada a partir da multiplicação da tarifa mínima pelo número de unidades consumidoras em condomínio edilício abrangido por apenas um hidrômetro, devendo ser analisado, conforme posição do Superior Tribunal de Justiça, no faturamento do serviço, o real volume consumido e aferido pela concessionária. Ainda que ilegítima a cobrança da tarifa mínima multiplicada pelo número de unidades autônomas, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a aplicação das tarifas, conforme o consumo real aferido pelo hidrômetro, passa pela incidência do sistema progressivo, nos termos das Resoluções Normativas da ARSAE (nº 35/2013 e nº 49/2014), não havendo qualquer prova acerca de sua aplicação indevida, sendo literalmente irrelevantes as condições internas do condomínio em questão para os fins da determinação da cobrança e literalmente inexistente a sustentada multiplicação de consumo por unidade, mas tão somente cálculo por consumo progressivo. É dever da concessionária a exibição do regular detalhamento do faturamento, independentemente do pagamento de tarifa, enquanto não se chegar ao termo final do prazo ordinariamente previsto para a possibilidade de reclamação sobre os efeitos produzidos em decorrência da relação jurídica mantida com o consumidor. Com efeito, aplicável o prazo de 10 (dez) anos estabelecido no art. 205 do Código Civil. Provido em parte.

(TJMG - Apelação Cível 1.0024.14.052592-4/005, Relator(a): Des.(a) Judimar Biber , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/02/2017, publicação da súmula em 21/02/2017)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=14&procCodigo=1&procCodigoOrigem=24&procNumero=52592&procSequencial=5&procSeqAcordao=0>

5. EMENTA: AÇÃO DECLARATÓRIA C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO. COPASA. TARIFA DE ESGOTO. PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADA. COBRANÇA INDEVIDA. INEXISTÊNCIA, CONTUDO, DE VIOLAÇÃO AO ART. 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CDC. NÃO CABIMENTO DE DEVOLUÇÃO EM DOBRO DA TARIFA INDEVIDAMENTE COBRADA PELA CONCESSIONÁRIA.

- Como já decidido pelo STJ no Resp 1.117.903/RS, de Relatoria do Exmo. Ministro Luiz Fux, julgado pela Primeira Seção em 09/12/2009, sob o regime do artigo 543-C do CPC/73, atual artigo 1031 do CPC em vigor, é vintenário o prazo prescricional da pretensão executiva atinente à tarifa por prestação de serviços de água e esgoto, cujo vencimento, na data da entrada em vigor do Código Civil de 2002, era superior a dez anos. Ao revés, cuidar-se-á de prazo prescricional decenal.

- **A devolução em dobro tem sempre como pressuposto a má fé da cobrança.** E, no caso, não está presente a má-fé autorizadora da repetição em dobro.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.15.038971-6/002, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/11/2016, publicação da súmula em 30/11/2016)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=15&procCodigo=1&procCodigoOrigem=0&procNumero=38971&procSequencial=2&procSeqAcordao=0>

6. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO REPETIÇÃO INDÉBITO - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO MUNICIPAL - INSTITUIÇÃO BANCÁRIA - CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - COBRANÇA DE CONTAS DE ÁGUA E ESGOTO - DÉBITO EM CONTA CORRENTE DO ENTE MUNICIPAL DE TARIFAS COM VALORES SUPERIORES AO CONTRATADO - RESTITUIÇÃO DO EXCESSO - OBRIGAÇÃO DO CREDOR - VALORES RECEBIDOS INDEVIDAMENTE - INTELIGÊNCIA DO ART. 876, DO CÓDIGO CIVIL - DEVOLUÇÃO EM DOBRO DE VALORES INDEVIDAMENTE COBRADOS - REQUISITOS DO ART. 940 DO CÓDIGO CIVIL - COBRANÇA INDEVIDA, E MÁ-FÉ DO CREDOR, DEMONSTRADOS - CABIMENTO DA RESTITUIÇÃO EM DOBRO - RECURSO NEGADO.

1 - Dispõe o art. 876, do Código Civil que "Todo aquele que recebeu o que lhe não era devido fica obrigado a restituir".

2- Se resta incontroverso que instituição bancária, contratada, por serviço autônomo de água e esgoto municipal, para efetuar cobrança de contas de água e esgoto, debita em conta corrente do ente municipal, tarifas superiores às contratadas pelo serviço, é de rigor a restituição do excesso indevidamente recebido pelo banco contratado, na forma do art. 876, do Código Civil, sob pena de enriquecimento indevido, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

**3- A devolução em dobro, prevista no art. 940 do Código Civil, é condicionada à comprovação de má-fé do credor, pressupondo o preenchimento de dois requisitos indissociáveis, quais sejam cobrança indevida e ação consciente do credor.**

4- Se a instituição bancária é reiteradamente notificada, durante o período reclamado, sobre o excesso dos valores praticados, e, ainda assim, continua efetuando os débitos de forma abusiva, verifica-se a má-fé, uma vez que agiu o credor de maneira consciente, tendo ciência de que a cobrança era indevida, já que não estribada nos preços ajustados no contrato.

5- Recurso negado.

(TJMG - Apelação Cível 1.0456.13.002050-0/001, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/07/2016, publicação da súmula em 03/08/2016)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=13&procCodigo=1&procCodigoOrigem=456&procNumero=2050&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>

7. EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - CONSUMIDOR - CESAMA - TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO - EQUÍVOCO NA CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL - COBRANÇA A MAIOR - RESTITUIÇÃO DEVIDA - DEVOLUÇÃO EM DOBRO - ART. 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CDC - INCIDÊNCIA - CULPA DA CONCESSIONÁRIA - ENGANO NÃO JUSTIFICÁVEL - SENTENÇA REFORMADA.

Uma vez demonstrado que o equívoco quanto à classificação do imóvel acarretou majoração da tarifa cobrada, devem ser restituídos ao consumidor os valores pagos em excesso, observado o prazo prescricional, sob pena de enriquecimento ilícito da concessionária de serviço público.

Nos termos do art.42, parágrafo único, do CDC, 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, sendo certo que **o STJ, após diversos julgados sobre o tema, 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.** Portanto, na hipótese dos autos, havendo provas de que houve culpa da Concessionária na cobrança indevida, cabível a restituição em dobro dos valores.

(TJMG - Apelação Cível 1.0145.12.040114-9/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 20/10/2015, publicação da súmula em 29/10/2015)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=12&procCodigo=1&procCodigoOrigem=145&procNumero=40114&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>

8. EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. COPASA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ART. 475 DO CPC. AUSÊNCIA DE PREVISÃO. NÃO CONHECIMENTO.

- O artigo 475, do CPC, que estabelece a necessidade de se submeter a duplo grau de jurisdição a sentença proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município e as respectivas autarquias e fundações de direito público, não engloba as sociedades de economia mista, como é o caso da COPASA.

APELAÇÃO CÍVEL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO. COBRANÇAS INDEVIDAS. RESTITUIÇÃO EM DOBRO. DOLO NÃO CONFIGURADO. OCORRÊNCIA DE ENGANO JUSTIFICÁVEL. ART. 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. PAGAMENTO SIMPLES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MAJORAÇÃO.

- **A restituição em dobro, prevista no art. 42, parágrafo único, do CDC, só é autorizada quando configurar dolo.** Não seria razoável a restituição sobre um serviço do qual a parte requerente se beneficiou, pois houve sua real utilização.

- Não se mostra contraditória a conclusão de que a cobrança era abusiva e a condenação à devolução simples, porquanto **o critério definidor da forma da restituição (simples ou dobrada) é a boa ou má-fé, bem como a culpa do fornecedor, não simplesmente a ilegalidade da cobrança (REsp 1300032/RJ).**

- A verba honorária deve ser fixada objetivando a compensação do advogado pelo esforço profissional despendido na causa, atendendo-se ao princípio da razoabilidade e ao disposto no art. 20, §3º, do CPC.

- Não conhecer do reexame necessário e dar parcial provimento ao apelo.

(TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.13.109173-8/001, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat, 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 04/12/2014, publicação da súmula em 11/12/2014)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=13&procCodigo=1&procCodigoOrigem=24&procNumero=109173&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>

9. CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO. CUMPRIMENTO IMPERFEITO DA OBRIGAÇÃO. NÃO CONEXÃO DO PRÉDIO AO SISTEMA DE CAPTAÇÃO DA ÁGUA FORNECIDA E UTILIZADA. REFLUXO. RESIDÊNCIA FAMILIAR. TRANSTORNOS QUE ATINGEM A SUBJETIVIDADE DOS USUÁRIOS. DANO MORAL CONFIGURAÇÃO. QUANTIFICAÇÃO. COBRANÇA E PAGAMENTO INDEVIDO. SERVIÇOS NÃO SATISFATORIAMENTE PRESTADOS. REPETIÇÃO EM DOBRO. BALIZAS DO CDC.

-Considerando as expectativas legítimas despertadas pela contratação dos serviços de água e esgoto, bem como os deveres anexos à boa fé objetiva, não merece consideração a tentativa da prestadora de serviço público, ademais submetida às balizas do CDC, de imputar a culpa pela não conexão de determinado imóvel à rede de esgoto, inobstante tenha procedido à ligação da água na residência do usuário.

-A falha na prestação contratual inerente aos serviços de água e esgoto para o qual contratada a autarquia municipal, decorrente do cumprimento imperfeito da obrigação, porquanto não houve a conexão do ramal predial à rede pública de coleta, ocasionado, assim, o refluxo da água utilizada no âmbito da residência familiar, tem a potencialidade necessária para desencadear os danos morais.

Apesar de inexistir orientação uniforme e objetiva na doutrina ou na jurisprudência de nossos tribunais para a fixação dos danos morais, é ponto pacífico que o Juiz deve sempre observar as circunstâncias fáticas do caso, examinando a gravidade objetiva do dano, seu efeito lesivo, natureza e extensão, as condições sócio-econômicas da vítima e do ofensor, visando com isto que não haja enriquecimento indevido do ofendido e que a indenização represente verdadeiramente um desestímulo a novas agressões.

**-A cobrança efetiva do usuário/consumidor por serviços prestados de forma insatisfatória é indevida, de forma a ensejar a repetição em dobro do montante efetivamente adimplido.**

(TJMG - Apelação Cível 1.0701.12.031106-6/001, Relator(a): Des.(a) Selma Marques, 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 03/10/2014, publicação da súmula em 07/10/2014)

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/ementaSemFormatacao.do?procAno=12&procCodigo=1&procCodigoOrigem=701&procNumero=31106&procSequencial=1&procSeqAcordao=0>

### **ANEXO III – ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**

Disponível em no sítio eletrônico da Arsae-MG <[www.arsae.mg.gov.br](http://www.arsae.mg.gov.br)> e no processo eletrônico SEI 2440.01.0000300/2022-83, sob o número de documento 65746553.

## ANEXO IV – MINUTA DE RESOLUÇÃO

Disponível em no sítio eletrônico da Arsae-MG <[www.arsae.mg.gov.br](http://www.arsae.mg.gov.br)> e no processo eletrônico SEI 2440.01.0000300/2022-83, sob o número de documento 65743221.