

WHITE PAPER

Lei da Tarifa Social Anotada
2a Edição

MANESCO,
RAMIRES,
PEREZ,
AZEVEDO
MARQUES

SOCIEDADE DE ADVOGADOS

POR

Wladimir Antonio Ribeiro
Lucca Monteiro da Fonseca

SETEMBRO DE 2024

INTRODUÇÃO

Os direitos à água potável e ao saneamento (*water and sanitation*) foram reconhecidos como direitos humanos autônomos, específicos e de natureza “essencial para a plena fruição da vida e de todos os outros direitos humanos” pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia 28 de julho de 2010, por meio da Resolução nº A/RES/64/292. Com isso, ficou claro que proporcionar o acesso universal à água potável e ao esgotamento sanitário é obrigação do Poder Público, ou, dito de outra forma: *é dever do Estado instituir política pública para assegurar os direitos à água e ao esgotamento sanitário* – o que implica afastar as barreiras tanto *físicas* como *econômicas* que prejudiquem o seu acesso universal.

Os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário se enquadram na categoria dos *direitos econômicos, sociais e culturais*, reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹. Os direitos sociais – diferentemente dos *direitos civis e políticos*, que costumam impor obrigações de não fazer ao Estado, para se garantir uma esfera de liberdade aos cidadãos – não são de efetivação imediata, demandando políticas públicas que promovam a sua concretização. Eles dependem, portanto, da organização e recursos de cada Estado, daí porque, nos termos das normas internacionais, *são direitos de realização progressiva*. Veja-se o disposto no art. 2º, 1, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado pela Assembleia das Nações Unidas em 1966:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Percebe-se que o PIDESC prevê deveres aos Estados, diferente do que ocorre no Pacto dos Direitos Civis e Políticos, o qual expressa suas previsões na forma de direitos aos indivíduos (“todos têm o direito a...” ou “ninguém poderá...”)².

Importante aqui relembrar a lição de de José Joaquim GOMES CANOTILHO, que

¹ Art. XXIII. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

² Cf. PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 194

identifica nos direitos sociais duas dimensões³:

- (1) uma subjetiva, configurando-se como direitos inerentes ao espaço existencial do cidadão independentemente de ação positiva do Estado, impedindo que haja agressões a essa esfera de direitos; e
- (2) uma dimensão objetiva, que se consubstancia por duas formas:
 - (α) pela obrigação do legislador elaborar as normas necessárias para a concretização desses direitos, inclusive para criar as necessárias condições materiais e institucionais, e
 - (β) pelo fornecimento de prestações aos cidadãos, densificadoras da dimensão substantiva essencial destes direitos e executoras do cumprimento das imposições institucionais.

Portanto, a Resolução nº A/RES/64/292 constitui aos entes públicos a obrigação de garantir os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário por meio da edição de diplomas legislativos que os regulamentem, criando deveres e obrigações a agentes públicos e privados, bem como assegurando o provimento dos serviços públicos de saneamento básico de forma adequada, inclusive mediante planejamento, regulação e fiscalização constantes e transparentes, sujeitos ao controle social. O tema é de tamanha importância, no âmbito internacional, que “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” foi reconhecido como um dos *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)* pela *Agenda 2030* da ONU.

No âmbito o direito interno brasileiro, o art. 6º da Constituição Federal⁴, dedicado aos direitos sociais, não prevê o saneamento básico como um direito social específico, tampouco há outros dispositivos constitucionais que, expressamente, o reconheçam como um direito *in se*. Porém, dos direitos explicitamente reconhecidos, evidente que se deriva, se encontra implícito, o “direito ao saneamento básico”. É o caso do direito à alimentação, o qual evidentemente inclui o acesso à água potável – pois a água é o principal alimento; do direito à saúde⁵; do direito à moradia digna; do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*) bem como o princípio da proteção à *dignidade da pessoa humana*, que ocupa a posição de fundamento da República, na forma do art. 1º, inciso III da Constituição Federal.

Independentemente de o saneamento ser considerado um direito

³ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 434

⁴ São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁵ Cf. CARVALHO, Vinícius Marques de. O direito do saneamento básico. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 365.

fundamental *in se* ou uma política pública para viabilizar outros direitos fundamentais, o fato que qualquer desses dois caminhos afeta o seu regime jurídico, fazendo com que o saneamento básico tenha a proteção jurídica dos direitos fundamentais⁶. Esse regime jurídico específico, pois os direitos fundamentais possuem proteção reforçada, se apresenta em diversas características, das quais ressaltamos duas: a *autoaplicabilidade* das normas que disponham sobre direitos fundamentais e a aplicação do *princípio da máxima efetividade* na interpretação dessas normas.

No tocante à primeira, o § 1º do art. 5º da Constituição determina que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Já quanto à segunda, Luís Roberto Barroso define efetividade como “a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais” e “a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o ser da realidade social”⁷. O *princípio da máxima efetividade*, portanto, determina que a interpretação das normas deve sempre buscar o sentido que aufera o máximo possível de efetividade aos direitos fundamentais. Em outras palavras, talvez mais claras: as restrições devem ser interpretadas de modo *estricto* e os direitos de modo *amplo*.

É nesse quadro jurídico que se insere a Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, que institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional (“Lei da Tarifa Social”). Tal legislação parte do pressuposto de que o saneamento básico deve ser gerido dentro de determinadas diretrizes, dentre elas a de que os pagamentos dos usuários pela prestação dos serviços devem ser razoáveis e socialmente justas e módicas; de modo a evitar que se elimine a *barreira física* à universalização de acesso ao saneamento – mediante investimentos e a oferta efetiva dos serviços - e, ao mesmo tempo, se institua uma *barreira econômica*, mediante tarifas excessivas, quando comparadas com a capacidade de pagamento dos usuários.

Vale aqui lembrar que o princípio da modicidade tarifária, inscrito no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987/1995 (“Lei de Concessões”) e, igualmente, previsto no inciso IV do art. 22 da Lei nº 11.445/2007 (“Lei Nacional do Saneamento Básico”), consiste em princípio regente de todos os serviços públicos. Ocorre que a definição concreta do que seria uma tarifa módica é diferente a cada parcela de usuários, a depender do seu nível de renda. Sempre lembrando que o padrão internacional para caracterizar a modicidade (*affordability*) é de que as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico (ou seja, de todos os serviços dessa natureza) nunca superem 5% (cinco por cento) da renda familiar, sendo recomendável que não ultrapassem 3% (três

⁶ Para mais sobre o tema Cf. RIBEIRO, Wladimir Antonio. O saneamento básico como um direito social. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

⁷ Cf. BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 82-83.

por cento) dessa renda⁸⁸.

A instituição de categorias tarifárias sociais, que ofereçam os serviços públicos de saneamento básico às populações hipossuficientes a preço adequado ao seu perfil de renda, consiste, portanto, em medida para garantir o *direito fundamental à igualdade*, para observar o *princípio legal da modicidade tarifária* e para cumprir de forma verdadeira *as metas de universalização do saneamento*. O Estado brasileiro, ao editar uma lei que torne obrigatória a sua instituição em todo o território nacional nada mais faz do que cumprir com parte da dimensão positiva dos *direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário* (obrigação de elaborar as normas necessárias para a sua concretização) e, dessa forma, adimplir com obrigação contraída pela adesão ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O caminho para se chegar à Lei da Tarifa Social se iniciou em 2013, com a propositura, pelo Senador Eduardo Braga (MDB-AM), do Projeto de Lei do Senado nº 505/2013. O texto original era um tanto diferente da Lei ao final editada, sendo mais sintético, composto de apenas oito artigos. Em termos de valores de desconto, o PLS era menos generoso aos usuários de baixa renda, prevendo diferentes descontos por faixas de consumo (40% de desconto até dez metros cúbicos de água por mês, 30% para a parcela de consumo acima de dez e até quinze metros cúbicos e 20% para a parcela acima de quinze e até vinte metros cúbicos). Outra diferença é que não se previa classificação automática dos usuários elegíveis a esse direito pelo próprio prestador, impondo aos usuários a comprovação dessa condição junto ao prestador.

A tramitação do PLS nº 505/2013 no Senado Federal durou cerca de cinco anos, sendo remetido para análise pela Câmara dos Deputados em 7 de fevereiro de 2018, sob a numeração de 9.543/2018. A tramitação na Câmara levou a profundas mudanças no projeto, sendo que a primeira se deu na Comissão de Orçamento e Finanças, quando o então Deputado Felipe Rigoni (UNIÃO-ES) propôs a exclusão do sistema de descontos por faixas de consumo, aplicando o benefício de forma única sobre o consumo de até dez metros cúbicos.

As mudanças mais significativas, contudo, vieram posteriormente, pela apresentação do Projeto de Lei Substitutivo nº 795/2024, pelo Deputado Pedro Campos (PSB-PE), relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na Comissão de Administração e Serviço Público, na Comissão de Minas e Energia e no Plenário da Câmara dos Deputados. Foi nesse momento que o PL tomou o formato mais próximo daquele sancionado pelo Presidente da República, sendo incorporados aspectos muito relevantes, a exemplo do recebimento de

⁸ Cf. Relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o tema, disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/08/QUARTO-Relat%C3%B3rio-Direitos-humanos-%C3%A0-%C3%A1gua-pot%C3%A1vel-e-ao-esgotamento-sanit%C3%A1rio.pdf>.

Benefício de Prestação Continuada (BPC) como critério de elegibilidade alternativo ao CadÚnico; o desconto de 50% em relação à primeira faixa de consumo para os primeiros quinze metros cúbicos; a obrigação de o prestador identificar os usuários elegíveis ao benefício e a criação da Conta de Universalização do Acesso à Água.

Retornando o PL ao Senado Federal, houve mudanças importantes, em geral derivadas das emendas propostas pelo relator na Casa, Senador Flávio Arns (PSB-PR). Alterou-se a definição de *beneficiário* que, de “responsável familiar” passou a ser membro da família; ampliou-se o documento possível para comprovar o cadastro no CadÚnico da folha-resumo para qualquer comprovante e excluiu-se o limite em valor absoluto da tarifa social (7,5% sobre o valor base referente ao programa Bolsa Família). Quanto à Conta de Universalização do Acesso à Água, houve a exclusão das multas aplicadas por entidades reguladoras como receitas que a integram, bem como a retirada da especificação do Ministério responsável por este instrumento. Por fim, o PL da Câmara previa um benefício adicional para os usuários de baixa renda, qual seja, a gratuidade da ligação, mas este foi excluído.

Feita essa introdução, passemos para a Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, anotada.

LEI DA TARIFA SOCIAL ANOTADA

LEI Nº 14.898, DE 13 DE JUNHO DE 2024

Institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional.

Anotação à ementa da Lei: A ementa da Lei indica que ela institui *diretrizes* para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional. Ou seja, localiza o diploma legislativo como derivado da competência privativa da União para instituir *diretrizes para o saneamento básico* (art. 21, inciso XX da Constituição Federal). Tal competência foi utilizada pela União em outra oportunidade, para elaboração da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, mais conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB, e de seu decreto regulamentador (Decreto Federal nº 7.217, de 20 de junho de 2010 – Regulamento da LNSB).

A natureza de *diretriz* possui grande relevância, porque normas desta espécie devem ser obrigatoriamente observadas por todos os entes da Federação – ou seja, não são normas apenas aplicáveis à União. A Lei nº 14.898, de 2024, portanto, possui o mesmo *status* jurídico da Lei Nacional de Saneamento Básico. Logo se vê que não se trata de meras recomendações ou orientações, mas de normas vinculantes – apesar de adstritas apenas às diretrizes que, como sabido, possui – ou deveria possuir – baixa densidade normativa.

Vale aqui a citação do texto de introdução do Ministro das Cidades Olívio Dutra ao Anteprojeto de Lei do qual se originou a LNSB:

“[D]ado os limites de competência, somente em dois aspectos é que pode a União legislar sobre saneamento ambiental.

O primeiro é sobre as diretrizes, ou seja, sobre os traços fundamentais, dentro dos quais deverá se prestar os serviços. Apesar de limitada a somente diretrizes, a legislação federal possui fundamental importância, porque por meio dela a União poderá definir o que são os serviços e como, em sua

essência, devem ser prestados aos usuários.”⁹⁹

Ao instituir *diretrizes* para a Tarifa Social de Água e Esgoto, a União determina que consiste em traço fundamental da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a inexistência de barreira econômica ao seu acesso, bem como estabelece parâmetros mínimos para o instituto da tarifa social, que garante a acessibilidade econômica e, portanto, a universalização dos serviços.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º É denominada Tarifa Social de Água e Esgoto a categoria tarifária social dos serviços de abastecimento de água e esgoto destinada a grupos familiares de baixa renda que atenda às diretrizes previstas nesta Lei.

Anotação ao art. 1º: O art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, prega que o primeiro dispositivo de uma lei tem o papel de definir *o seu objeto e o seu âmbito de aplicação*. Isso, contudo, não foi realizado na lei ora em anotação, que optou por apenas oferecer uma definição ao termo “Tarifa Social de Água e Esgoto”. Esse afastamento da técnica legislativa, aliado ao fato de que menção às *diretrizes* se realizou apenas à ementa, pode trazer dificuldades de interpretação, especialmente aos menos habituados à aplicação das normas de Direito Público.

Com isso, ao lado da interpretação mais técnica, que identifica as normas veiculadas pela Lei da Tarifa Social como *diretrizes para o saneamento básico*, logo de observância obrigatória a todos os entes da Federação e prestadores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sendo obrigatório instituir categoria tarifária social nos moldes mínimos por ela disciplinados; pode ocorrer interpretações menos atentas, que compreenda que (i) a instituição da categoria tarifária social não é obrigatória, mas, caso venha a ser instituída, deverá necessariamente

⁹⁹ Cf. MINISTÉRIO DAS CIDADES (BRASIL). SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de lei. Brasília: SNSA, 2004, p. 3.

observar as diretrizes postas pela lei; e que (ii) a legislação federal é meramente recomendatória, tendo como única consequência da não observância a impossibilidade de a tarifa social desconforme ser subsidiada por recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água.

Evidente que a norma possui poder vinculante mais efetivo, uma vez que cuida da efetivação de direitos fundamentais (*rectius*: de direitos humanos), atraindo regime jurídico específico, que envolve a aplicação do *princípio da máxima efetividade* (devendo ser a norma interpretada no sentido que lhe confira a maior concretização na realidade). Além disso, a própria natureza de *diretriz da União sobre saneamento* já carrega que haja cogência, vale dizer, que é de observância obrigatória.

Observe que o texto da lei possui estrutura desse jaez, por exemplo, ao prever que o benefício deve ser concedido automaticamente pelo prestador dos serviços, que tem inclusive o dever de identificar os seus beneficiários. Aliás a lei também prevê que a persistência da cobrança da tarifa ordinária, em vez da especial tarifa social, após conhecidos os critérios de elegibilidade, configura *cobrança indevida*, com as sanções desse tipo de ilícito civil. Ainda exemplificando, a Lei da Tarifa Social estipula prazo para que os prestadores que não possuam tarifa social a crie – se fosse mera vinculação, por que se falar em prazo?

Trata-se, portanto, de regramento que atinge todos os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, independentemente de serem públicos, privados ou comunitários (associações de usuários), sob regime de prestação direta ou contratada, atuando em áreas urbanas ou rurais. Todos devem conceder tarifa social nos moldes da lei federal aos seus usuários, porque tais usuários – como decorrência de direito fundamental de que são titulares – têm o direito à tarifa social, porque é por meio dela que se elimina a barreira econômica e se torna efetiva a universalização do acesso a serviços essenciais à saúde pública e à dignidade da pessoa humana.

CAPÍTULO II

DA ELEGIBILIDADE

Art. 2º A Tarifa Social de Água e Esgoto deverá incluir os usuários com renda *per capita* de até 1/2 (meio) salário-mínimo que se enquadrem em um dos seguintes critérios:

I - pertencer a família de baixa renda inscrita no Cadastro Único para

Programas Sociais (CadÚnico) ou no sistema cadastral que venha a sucedê-lo; ou

II - pertencer a família que tenha, entre seus membros, pessoa com deficiência ou pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família e que receba, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), Benefício de Prestação Continuada (BPC) ou benefício equivalente que venha a sucedê-lo.

§ 1º Não serão incluídos no cálculo da renda *per capita* do grupo familiar de que trata esta Lei os valores recebidos do BPC, do Programa Bolsa Família e de qualquer outro benefício que venha a substituí-los.

§ 2º A unidade usuária beneficiada que deixar de se enquadrar nos critérios de elegibilidade previstos neste artigo terá o direito de permanecer como beneficiária da Tarifa Social de Água e Esgoto por pelo menos 3 (três) meses, e das faturas referentes a esse período deverá constar aviso da perda iminente do benefício.

Anotação ao art. 2º: A redação dos incisos do *caput* do art. 2º, no Projeto de Lei aprovado na Câmara dos Deputados, era um pouco diferente. A redação, até então, restringia o usuário elegível ao “*responsável familiar*”. Isso foi alterado na tramitação no Senado, de modo que o usuário beneficiado pode ser *qualquer membro* da família de baixa renda, e não apenas o “responsável familiar”.

A redação final pode gerar dúvida: o benefício da tarifa social deve ser concedido a uma única pessoa do grupo familiar – e a um único imóvel residencial -, ou então se, no caso de mais de um membro da família possuir imóvel, ou um mesmo membro possuir mais de um imóvel, todos farão jus ao benefício?

A interpretação que nos parece mais correta é a de que apenas um domicílio por beneficiário possui o direito à tarifa social, em razão de uma questão teleológica – ou seja, dos objetivos almejados pela lei. Se falamos em famílias de baixa renda, sendo o critério de elegibilidade a renda *per capita*, estamos assumindo o compartilhamento da mesma residência, de modo que o mais lógico é que apenas esse imóvel, onde todos moram, seja beneficiado pela categoria tarifária social.

A alteração promovida pelo Senado, em verdade, apenas visou prevenir controvérsia no caso de o responsável familiar no Cadastro Único não

corresponder à pessoa contra quem a fatura de água e esgoto é emitida. O texto final deixou claro que a eventual não coincidência do responsável familiar indicado no CadÚnico e do responsável pela fatura de água e esgoto, desde que componham o mesmo núcleo familiar, não prejudica a concessão do benefício da tarifa social.

Jurisprudência: No âmbito dos Tribunais brasileiros já há consolidada jurisprudência no sentido de hipossuficiência presumida nos casos de condomínios parte de programas sociais de baixa-renda, sendo, portanto, presumido o direito à tarifa social para as unidades que deles sejam componentes. Tal orientação, por exemplo, é a do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, em relação a condomínios que sejam parte do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)¹⁰. No caso do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹¹, a presunção de hipossuficiência para o acesso à

¹⁰ TJBA. Apelação Cível nº 8064725-43.2020.8.05.0001. Rel. Des. Sílvia Carneiro Santos. Data de Publicação 27/06/2024. Data da Decisão 27/06/2024. “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. COBRANÇA INDEVIDA E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. COBRANÇA DE TAXA DE ESGOTO. ALEGAÇÃO DE QUE O SERVIÇO DE ESGOTO DEVE SER COBRADO NO PATAMAR MÁXIMO DE 45% SOBRE O CONSUMO DE ÁGUA, CONSOANTE O ART. 30 DO DECRETO ESTADUAL DE Nº 7765 DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. PROCEDEM AS ALEGAÇÕES DA PARTE AUTORA, COM BASE EM IMPERATIVO DE LEI ESTADUAL. NÃO CONSEGUE PROVAR A LEGALIDADE DA COBRANÇA DA TAXA DE ESGOTO NO IMPORTE DE 80% NAS FATURAS DE ÁGUA. RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS A MAIOR NA FORMA DOBRADA. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. INDENIZAÇÃO FIXADA EM PATAMAR RAZOÁVEL. RESOLUÇÃO 001/2017 DA AGERSA. REQUISITO ALTERNATIVO PARA SE BENEFICIAR DA TARIFA SOCIAL. INTEGRAR BOLSA FAMÍLIA OU PARTICIPAR DO MINHA CASA MINHA VIDA DENTRE OUTROS CRITÉRIOS CUMULATIVOS. REQUISITOS PRESENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO IMPROVIDO. Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação nº 8064725-43.2020.8.05.0001, de Salvador, em que figuram, como Apelante EMPRESA BAIANA DE ÁGUAS E SANEAMENTO S/A e Apelada CARLA MARIA SANTANA ALVIM. A C O R D A M os Desembargadores componentes da Turma Julgadora da Primeira Câmara Cível, do Tribunal de Justiça da Bahia, à unanimidade, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos do relatório e voto da Relatora.”

¹¹ TJSP. 30ª Câmara de Direito Privado. Apelação Cível nº 1005129-62.2020.8.26.0100. Rel.: Andrade Neto. Data de Publicação: 12/11/2021: “AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO COM REPETIÇÃO DE INDÉBITO - FORNECIMENTO DE ÁGUA - CONDOMÍNIO DOTADO COM 120 UNIDADES (ECONOMIAS) REGISTRADO COM UM ÚNICO HIDRÔMETRO - TARIFA SOCIAL - COMPROVAÇÃO NO SENTIDO DE SER O CONDOMÍNIO AUTOR DESTINADO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA - ADMISSIBILIDADE NA HIPÓTESE - RÉ QUE NÃO SE DESINCUMBIU DO ÔNUS PROBATÓRIO A FIM DE DEMONSTRAR QUE O CONDOMÍNIO NÃO FAZ JUS À REFERIDA BENESSE E AO RECÁLCULO DAS FATURAS COBRADAS NO PERÍODO EM QUE A UNIDADE USUÁRIA ESTEVE INCORRETAMENTE CLASSIFICADA - REQUISITOS LEGAIS ESTABELECIDOS PELA DELIBERAÇÃO ARSESP 794/2018 DEVIDAMENTE PREENCHIDOS - PRECEDENTES DESTES EG. TRIBUNAL DE JUSTIÇA - SENTENÇA MANTIDA

tarifa social alcançou os moradores de condomínios construídos ou financiados por instituições financeiras federais, condomínios da Companhia de Habitação Popular – COHAB ou de outros programas sociais habitacionais voltados para as populações de baixa renda. *A latere*, registre-se que essa extensão dos beneficiários da tarifa social construída pretoriamente é fortemente vinculada ao regime dos direitos fundamentais que, como vimos, se submete ao princípio da máxima efetividade – o que contribuiu para deixar ainda mais evidente que a Lei da Tarifa Social não possui conteúdo de mera recomendação.

Contudo, o art. 2º da Lei da Tarifa Social não incorporou a participação de programas dessa natureza como um dos critérios de elegibilidade para a tarifa social. Logo, por força do princípio da supremacia da lei, e o fato de que não há lacuna a ser preenchida pela atuação judicial, há que se considerar tal jurisprudência como superada em termos de obrigação dos prestadores. Logo, não poderão eles serem constrangidos a reconhecer o benefício para aqueles que participem desses programas habitacionais, caso não atendam a um dos critérios previstos no texto da lei – salvo se norma local (legal, regulatória ou contratual) dispor em sentido contrário.

Art. 3º A unidade usuária beneficiada com a Tarifa Social de Água e Esgoto perderá o benefício quando o prestador do serviço, por meio de atendimento técnico qualificado, detectar e comprovar qualquer um dos seguintes atos irregulares:

I - intervenção nas instalações dos sistemas públicos de água e esgoto que possa afetar a eficiência dos serviços;

II - danificação proposital, inversão ou supressão dos equipamentos destinados ao serviço;

III - ligação clandestina de água e esgoto;

IV - compartilhamento ou interligação de instalações de beneficiários da Tarifa Social de Água e Esgoto com outros imóveis não informados no

RECURSO DESPROVIDO (...) A condição de hipossuficiência dos moradores é presumida (ainda que não sejam verificados todos os requisitos exigidos pela lei) porque habitam condomínio pertencente a Programa Social”. No mesmo sentido: TJSP. 25ª Câmara de Direito Privado. Apelação Cível: 1002029-55.2018.8.26.0590. Rel.: Hugo Crepaldi. Data de Publicação: 29/08/2019; TJSP. 19ª Câmara de Direito. Apelação Cível nº 1007369-98.2017.8.26.0271. Rel.: Ricardo Pessoa de Mello. Data de Publicação: 17/12/2019; TJSP. 29ª Câmara de Direito Privado. Apelação Cível nº 1003760-73.2018.8.26.0271. Rel.: Jayme de Oliveira. Data de Publicação: 29/06/2021.

cadastro;

V - incoerências ou informações inverídicas no cadastro ou em qualquer momento do processo de prestação do benefício.

Parágrafo único. Quando detectado qualquer um dos atos irregulares previstos nos incisos I a V do *caput* deste artigo, o prestador do serviço deverá notificar a unidade usuária beneficiada na fatura, por pelo menos 3 (três) meses, com a descrição da irregularidade e a solicitação da regularização da condição da unidade antes de retirá-la do banco de beneficiários da Tarifa Social de Água e Esgoto.

Anotação ao art. 3º: O *caput* do art. 3º é outro dispositivo que foi alterado pelo Senado, em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, *in casu*, para especificar que qualquer uma das condutas descritas nos seus incisos, por si só, pode ocasionar a perda do benefício. Tais condutas podem ser repartidas em dois grupos: (i) os incisos I, II e III dizem respeito à violação de normas dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; (ii) os IV e V impedem que usuário que não tem direito à tarifa social seja beneficiado por ela – no caso do inciso IV, porque o consumo do segundo imóvel não é elegível à tarifa social, e no do inciso V, de o próprio usuário não ser elegível, mas constar equivocadamente como elegível.

No caso de o compartilhamento ou interligação se dar com unidade consumidora que não possui direito à tarifa social, para além da perda do benefício, deve ser reconhecido o direito do prestador à cobrança da diferença entre o efetivamente cobrado e o valor efetivamente devido de tarifa. Isso também vale para o caso de a incoerência ou informação inverídica ter ocasionado em usuário não elegível à tarifa social ter recebido o benefício por algum tempo. Como evidente, o objetivo é impedir que a conduta indevida não ocasione em ônus econômico-financeiro a ser suportado pelos demais usuários.

Caso, por outro lado, o compartilhamento ou interligação se dê com unidade que atende aos critérios de elegibilidade, ou então que a incoerência ou inveracidade de informação não descaracterize a elegibilidade do usuário, não cabe a cobrança da diferença entre a tarifa comum e a tarifa social.

Como próprio das medidas ablativas de direitos, é preciso que a conduta do usuário seja dolosa, ou seja, intencional. Por essa razão, o § 3º aponta a necessidade de notificar o usuário, solicitando regularização, por ao menos

três meses antes de se proceder com o corte do benefício. Na realidade, a perda do benefício somente ocorrerá não com a constatação de conduta infracional, mas em razão de o usuário, mesmo notificado, se negar a regularizar a situação – caso isso seja possível.

A perda do direito, logo se vê, tem a característica de pena administrativa. Contudo, evidente que se está diante de *dois regimes sancionatórios diferentes*.

Em um deles, que se refere às infrações previstas nos incisos III a IV, a regularização da situação poderá levar a que o benefício seja restaurado – desde que após mencionada regularização o usuário se torne elegível para o benefício. Ou seja, nas situações descritas nos incisos III a IV do art. 3º, a perda do benefício perdurará apenas pelo período em que se manter a irregularidade: enquanto houver ligação clandestina, enquanto persistir o compartilhamento ou interligação, enquanto houver incoerências ou informações inverídicas.

Porém, nos casos das condutas descritas nos incisos I e II, estas consistem em atos específicos, diferentes das hipóteses dos demais incisos, em que se descreve situações continuadas. Nessas outras situações haveria a perda permanente do direito à tarifa social? A resposta é negativa, porque todas as penas que afetam a fruição de direitos, deve possuir prazo delimitado, uma que as punições eternas são incompatíveis com o princípio do Estado de Direito – tanto é assim, que a Constituição Federal proíbe, por exemplo, a cassação definitiva de direitos políticos (art. 15).

Logo, para as hipóteses dos incisos I e II do art. 3º da Lei da Tarifa Social de Água e Esgoto, é necessário que haja a fixação de um prazo pelo qual o benefício da tarifa social restará suspenso. Esse aspecto não foi disciplinado na Lei, devendo ser endereçado em sede de regulamentação – sendo o mais apropriado que isso ocorresse mediante decreto presidencial, porque não faz sentido entender que aspectos locais possam interferir na fruição desse direito.

Outro ponto que seria prudente ser tratado na regulamentação é a disciplina dos casos de reincidência, de modo a impedir a indução a comportamentos oportunistas, em que o usuário interrompe a conduta por curto período, apenas para recobrar o direito à tarifa social, mas, logo a seguir, retoma a infração, tendo a salvaguarda de mais três meses antes do próximo corte do benefício.

Um outro aspecto relevante desses tipos infracionais tem a ver com uma questão de isonomia entre usuários.

Nas hipóteses dos incisos I, II e III - em que se fala em intervenção nas instalações dos sistemas públicos, em danos a equipamentos destinados aos serviços e em ligações clandestinas -, tratam-se de condutas que, mesmo antes da edição da Lei da Tarifa Social, já trariam ao usuário responsabilização nas esferas *civil* (indenização pelos danos causados), *administrativa* (multa pela violação ao regulamento dos serviços) e *criminal* (no caso de incidência em algum tipo previsto na legislação penal, como o *furto de água*).

Entretanto, a Lei da Tarifa Social criou mais uma consequência para tais condutas: a perda do benefício tarifário. Isso, contudo, afeta apenas aqueles usuários de baixa renda, de modo que a mesma conduta resultará em tratamento diferente caso perpetrada por usuário de baixa renda, eis que este receberá punição mais severa.

Para afastar esse cenário, que viola o princípio constitucional da isonomia, a compreensão é a de a perda do direito à tarifa social, nesses casos, constitui uma *substituição* das responsabilizações de natureza civil e administrativa – como se trata de usuário de baixa renda, ao invés de se aplicar uma multa e cobrar indenização, promove-se o sancionamento apenas pela perda do direito -, restando eventual responsabilidade criminal. Tal prática não é inédita no âmbito do direito comparado, sendo semelhante ao realizado no Reino Unido em relação ao auxílio desemprego, em que o benefício pode ser reduzido ou completamente cortado em caso incidência em algumas condutas¹².

Jurisprudência: A questão da necessidade de notificação antes do corte da tarifa social, mesmo antes da Lei, já constava da jurisprudência do TJBA¹³. Essa questão, contudo, não era pacífica, tendo em vista a

¹² Mais sobre este tema: <<https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/rules-for-getting-a-jobseekers-payment/>>

¹³ TJBA. Segunda Câmara Cível. Apelação Cível nº 8025609-30.2020.8.05.0001. Rel.: Maria do Rosario Passos da Silva Calixto. Data de Publicação: 24/08/2021: “APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. AUTORA CONSUMIDORA DE BAIXA RENDA. TARIFA SOCIAL. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO DA CONSUMIDORA SOBRE A EXCLUSÃO DO BENEFÍCIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E DA BOA-FÉ. PROCEDER DA RÉ QUE NÃO CONFIGURA DANOS MORAIS. PARTE AUTORA QUE NÃO FOI PRIVADA DO USO DO SERVIÇO ESSENCIAL. INDENIZAÇÃO POR DANOS EXTRAPATRIMONIAIS AFASTADA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. RECURSO PROVIDO EM PARTE.”. No mesmo sentido, TJBA. Terceira Turma Recursal. Recurso inominado nº 0159941-75.2017.8.05.0001. Rel.: Karla Kristiany Moreno. Data de

existência de julgados do TJPR no sentido da desnecessidade de notificação prévia ao corte do benefício, no caso de consumo acima do limite de dez metros cúbicos mensais¹⁴. A Lei, portanto, encerrou a controvérsia jurisprudencial a respeito do tema.

Observe-se que a questão do consumo acima do limite estabelecido para a tarifa social sequer é causa apta à perda do benefício segundo a Lei da Tarifa Social, a qual estabelece apenas a cobrança do valor normal em relação ao volume consumido acima de quinze metros cúbicos mensais. A jurisprudência paranaense, nesse ponto, bem como a do Amazonas¹⁵, que apresenta precedentes muito semelhantes, com a diferença apenas no volume máximo (quinze metro cúbicos ao invés de dez), se encontram superadas.

Olhando para os julgados produzidos anteriormente à Lei da Tarifa Social de Água e Esgoto, nota-se que eram reconhecidas ainda outras causas para perda do direito à tarifa social, que não são mais possíveis – porque a ablação de direitos deve atender ao estritamente previsto na lei. É o caso, por exemplo de inadimplência, a qual era reconhecida como

Publicação: 05/09/2018.

¹⁴ TJPR. 11ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 0003720-04.2017.8.16.0019. Rel.: Sigurd Roberto Bengtsson. Data de Publicação: 4/5/2018: “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA C/C TUTELA ANTECIPADA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. NULIDADE DO PARCELAMENTO DO DÉBITO. INOCORRÊNCIA. PARTE INTERESSADA QUE NÃO COMPROVOU SUAS ALEGAÇÕES. DÉBITO PARCELADO QUE É ORIUNDO DE ANTIGA RESIDÊNCIA DA AUTORA. HIPÓTESES DESCRITAS NOS ARTIGOS 166, 167 E 171 DO CÓDIGO CIVIL NÃO DEMONSTRADAS. PERMITIDA SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO POR INADIMPLEMENTO DA CONSUMIDORA. AUTORA CONFESSOU INADIMPLEMENTO DE VALORES RECENTES. EXEGESE DO ARTIGO 38, ALÍNEA A) DO DECRETO ESTADUAL Nº 3.926/88. REVOGAÇÃO DA TARIFA SOCIAL ADEQUADA, TENDO EM VISTA AS PECULIARIDADES DO CASO. CONSUMIDORA QUE NÃO OBSERVOU OS REQUISITOS DO DECRETO ESTADUAL Nº 2.460/2004. CONSUMO MENSAL SEGUIDAMENTE SUPERIOR AO LIMITE IMPOSTO DE 10M³. DESNECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PARA REVOGAÇÃO. PARTE QUETINHA CIÊNCIA DOS REQUISITOS DESDE QUE SOLICITOU A CONCESSÃO DA BENESSE. INEXISTÊNCIA DE DANO MORAL IN CASU. AUSÊNCIA DE PROVA DO DANO. ALEGAÇÕES DA AUTORA QUE NÃO FORAM COMPROVADAS. ATOS PRATICADOS PELA CONCESSIONÁRIA ATRAVÉS DO EXERCÍCIO REGULAR DE DIREITO. SENTENÇA MANTIDA. SUCUMBÊNCIA

Tribunal de Justiça do Estado do Paraná 11ª Câmara Cível – Apelação Cível nº 0003720-04.2017.8.16.0019 RECURSAL. ARTIGO 85, § 11 DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA EM GRAU RECURSAL. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO

E DESPROVIDO.”. No mesmo sentido TJPR. Apelação Cível nº 0006075-25.2021.8.16.0058. Rel.: Clayton de Albuquerque. Data da Decisão: 14/05/2023

¹⁵ TJAM. Terceira Câmara Cível. Apelação Cível nº 0609392-94.2018.8.04.0001. Rel.: Mirza Telma de Oliveira. Data da Decisão: 25/08/2023.

causa de suspensão do benefício pelo TJPR¹⁶ e pelo TJSP¹⁷. Já no caso de Goiás, outra causa de exclusão reconhecida na jurisprudência era a utilização de fonte alternativa de água¹⁸, como captação de água de chuva por meio de cisterna.

CAPÍTULO III DA EFETIVAÇÃO DO BENEFÍCIO

Art. 4º A classificação das unidades usuárias na categoria tarifária social deverá ser feita automaticamente pelo prestador do serviço, com base em informações obtidas no CadÚnico e nos bancos de dados já utilizados pelos prestadores.

§ 1º O prestador do serviço deverá atualizar e encaminhar à Entidade Reguladora Infranacional (ERI) e às demais autoridades competentes, no mínimo anualmente, relatório de que constem os usuários contemplados com o benefício.

§ 2º O relatório de que trata o § 1º deste artigo deverá conter todas as informações necessárias e demandadas pela ERI responsável, a serem definidas em regulamentação posterior.

§ 3º Para atendimento ao disposto no *caput* deste artigo, a classificação, a manutenção e a atualização das informações deverão considerar o registro mais recente no CadÚnico.

§ 4º A unidade usuária que satisfizer aos critérios de elegibilidade da Tarifa Social de Água e Esgoto deverá ser incluída na categoria tarifária social pelo prestador do serviço, sem necessidade de prévia comunicação

¹⁶ Novamente TJPR. 11ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 0003720-04.2017.8.16.0019. Rel.: Sigurd Roberto Bengtsso. Data de Publicação: 4/5/2018.

¹⁷ TJSP. 25ª Câmara de Direito Privado. Apelação Cível nº 1115972-36.2016.8.26.0100. Rel.: Claudio Hamilton. Data da Decisão: 25/10/2018: “PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS - INDENIZATÓRIA C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER - DANOS MORAIS PARCIAL PROCEDÊNCIA PARA DETERMINAR A MANUTENÇÃO DO SERVIÇO DESDE QUE ADIMPLIDAS AS CONTAS VINCENDAS. Apelação da autora. Acordos descumpridos e dívida do consumo atual à época da propositura da ação inequívocos. Inexigibilidade afastada. Situação de inadimplência que impede a concessão do benefício da tarifa social e a individualização do hidrômetro. Danos morais. Inexistência. Exercício regular da concessionária. Sentença mantida. Recurso desprovido.

¹⁸ TJGO. 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais. Recurso Inominado nº 5475008-13.2021.8.09.0051. Rel.: Mônica Cezar Moreno. Data de Publicação: 28/09/2022: “O fato de os autores utilizarem fonte alternativa de água (cisterna), impede o enquadramento do imóvel residencial no Programa Tarifa Social, nos termos do artigo 1º, da Resolução nº 232/2005, da AGR”.

ao usuário.

Anotação ao art. 4º: Essa disposição evidencia que a Lei da Tarifa Social de Água e Esgoto não realiza apenas exortações ou recomendações, mas constitui *direitos* – apesar que alguns deles de eficácia contida. Isso porque prevê que o prestador tem o dever de identificar automaticamente a unidade que atenda aos critérios de elegibilidade da tarifa social, não sendo necessária qualquer ação ou comprovação do usuário. Trata-se de criação de uma obrigação legal a todos os prestadores, públicos e privados.

Ocorre que para essa obrigação ser possível de ser adimplida pelos prestadores, é necessário que estes tenham acesso aos dados do CadÚnico¹⁹, o que atualmente não ocorre, ao menos não de modo continuado. Assim, por mais que não conste explicitamente no texto da lei, é decorrência lógica da Lei que também se tornou obrigatório o fornecimento do acesso a esses dados para todos os prestadores dos serviços públicos de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário que cobrem tarifas dos usuários finais dos serviços, obrigação que tem por sujeito passivo o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome ou de outro órgão que disponha da informação. Ainda, considerando o disposto no § 3º, essa permissão de acesso deve ser continuada (preferencialmente *online*).

Acentua-se que não há qualquer violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) por esse compartilhamento de dados, bem como do seu tratamento para esse fim específico de identificação dos usuários que fazem jus à categoria tarifária social, tendo em vista ser hipótese legal de tratamento e uso compartilhado de dados pela Administração Pública a *execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres* (art. 7º, III, da LGPD). Eventuais riscos surgiriam apenas com a utilização dos dados para fim diverso.

Jurisprudência: A jurisprudência vigente anteriormente à Lei, em alguns Estados, previa a necessidade de o usuário comprovar ao prestador que atendia aos requisitos para usufruir da tarifa social, inclusive renovando essa comprovação com certa periodicidade, sendo

¹⁹ Atualmente, há obrigação quanto ao cadastro dos beneficiários do BPC no CadÚnico. Por isso, o acesso à essa base de dados já é suficiente para identificar as duas condições de elegibilidade.

que o não-comparecimento ensejaria legítima revogação do benefício. É o que se encontra, por exemplo, no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em que se exigia a comprovação com periodicidade anual²⁰, bem como no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, onde a renovação havia que se dar a cada dois anos²¹.

Tais posicionamentos jurisprudenciais, contudo, encontram-se superados pela Lei da Tarifa Social, de modo que não é possível mais aos prestadores alegarem falta de comprovação (ou renovação da comprovação) pelo usuário como causa de não concessão ou corte do benefício.

Art. 5º Para classificação das unidades usuárias na Tarifa Social de Água e Esgoto que não forem identificadas automaticamente, os usuários deverão dirigir-se aos centros de atendimento do prestador de serviços para cadastramento, com o documento oficial de identificação do responsável familiar e um dos seguintes documentos:

I - comprovante de cadastramento no CadÚnico;

II - cartão de beneficiário do BPC; ou

III - extrato de pagamento de benefício ou declaração fornecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou outro regime de previdência social público ou privado.

§ 1º O prestador não poderá exigir documentos diversos dos constantes do *caput* deste artigo para a classificação e a atualização das unidades

²⁰ TJPR. Apelação Cível nº 0001272-63.2022.8.16.0187. Rel.: Haroldo Demarchi Mendes. Data da Decisão: 27/05/2024: “É dever da consumidora comparecer à SANEPAR a cada 12 meses para renovar o benefício. Deve a Concessionária enviar ao consumidor um Comunicado de Renovação Cadastral Tarifa Social Homero Oguido. Do contrário é válido o descadramento do usuário. Na ausência de indícios mínimos de que os apelados estavam cientes da necessidade de atualização cadastral, afigura-se como injustificada e ilegítima a exclusão dos apelados do benefício da tarifa social.”

²¹ TJSP. 34ª Câmara de Direito Privado. Apelação Cível nº 1066314-36.2022.8.26.0002. Rel.: Issa Ahmed. Data da Decisão: 30/01/2024: “APELAÇÃO. Ação de obrigação de fazer c/c pedido de restabelecimento do corte e revisional de consumo de água. Serviço de Fornecimento de água em condomínio residencial de baixa renda. Tarifa Social (Deliberação ARSESP n. 794/2018). Sentença que julgou parcialmente procedente o pedido do autor (Condomínio), para determinar o restabelecimento do fornecimento de água com a manutenção da tarifa social; e decretou a procedência do pleito formulado pela ré (Sabesp) em sede de reconvenção, condenando o autor ao pagamento do valor de R\$ 133.256,48, decorrente das contas de água inadimplidas. (...) Alteração da forma de cobrança nas contas de água do autor que foi decorrente da ausência de pedido de renovação, pelo Condomínio, junto à empresa ré, antes de vencido 24 meses da data em que fora concedido o benefício anteriormente. Pedido de renovação que somente ocorreu após o escoamento do referido prazo.”

usuárias na Tarifa Social de Água e Esgoto.

§ 2º A não classificação das unidades usuárias na Tarifa Social de Água e Esgoto após apresentação dos documentos previstos no *caput* deste artigo motivará o entendimento de cobrança indevida por parte do prestador do serviço.

§ 3º O prestador do serviço deverá dispor de meios físicos e virtuais, de fácil identificação e acesso, para recepção dos documentos previstos no *caput* deste artigo e classificação da unidade usuária na categoria tarifária social.

Anotação ao art. 5º: O inciso I do art. 5º é outro dispositivo que passou por alteração durante a tramitação no Senado Federal. O texto aprovado na Câmara dos Deputados restringia o documento de comprovação de cadastramento no CadÚnico à folha-resumo do cadastro. No Senado, todavia, isso foi ampliado para qualquer comprovante.

Também aqui a Lei apresenta elementos que corroboram com a conclusão de que as disposições da lei federal são cogentes, e não meramente recomendatórias. Primeiramente, com a determinação do § 1º, de que é proibida a exigência de documentos diversos dos listados nos incisos do *caput* do art. 5º, para fins de comprovação do direito à tarifa social. Ainda, o § 2º indica que a manutenção da cobrança cheia após a entrega da documentação pelos usuários motivará o entendimento de cobrança indevida, ou seja, cobrança ilícita, que resulta na *repetição de indébito com devolução do valor em dobro* (art. 42, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor).

CAPÍTULO IV

DO DESCONTO E SEU FINANCIAMENTO

Art. 6º O valor da Tarifa Social de Água e Esgoto de que trata esta Lei consistirá em percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, observadas as diretrizes nacionais determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

§ 1º O valor de que trata o *caput* deste artigo será aplicado aos primeiros 15 m³ (quinze metros cúbicos) por residência classificada no benefício, e sobre o excedente de consumo poderá ser cobrada a tarifa regular.

Anotação ao art. 6º *caput* e § 1º: O *caput* e § 1º do art. 6º trazem uma

dúvida interpretativa relevante, pois fala-se em desconto de 50% sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, sendo esse valor de tarifa social aplicado para os primeiros 15 m³ de consumo. Ocorre que o modelo tarifário atual adotado pela imensa maioria dos prestadores compõe a primeira faixa de consumo a partir de um volume de consumo mínimo, sendo que este varia nas diferentes localidades (algumas consideram 6 m³, outras 10 m³, outras 15 m³). O texto da Lei, todavia, não especifica se o desconto de 50% será aplicado no valor por m³ ou sobre o valor do total da primeira faixa, independentemente do volume mínimo considerado.

Para deixar mais claro, pensemos em hipótese na qual um prestador tem como consumo mínimo de sua primeira faixa dez metros cúbicos, com uma tarifa de dez reais. Caso se considere o desconto como aplicável ao valor total da primeira faixa, sem considerar o volume mínimo utilizado como base, a tarifa social seria equivalente a cinco reais, aplicável aos primeiros quinze metros cúbicos de consumo. Caso, por outro lado, se aplique o desconto ao valor por metro cúbico, a tarifa social será de cinquenta centavos por metro cúbico, resultando em R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos), aplicáveis aos quinze primeiros metros cúbicos de consumo.

Nos parece que o mais racional é considerar o desconto sobre o valor por metro cúbico – adotando-se um preço unitário, mesmo que preço unitário não previsto expressamente no sistema tarifário. Caso prevaleça o entendimento de que o desconto se dará sobre o valor da categoria, independentemente do volume mínimo considerado, uma consequência imediata que se verá será a adaptação dos modelos tarifários em todo o país, de modo a uniformizar os consumos mínimos em quinze metros cúbicos – o que poderá acarretar faturas de maior valor para os usuários mais econômicos, nas localidades que adotavam consumos mínimos menores, e diminuir o incentivo ao uso racional da água.

Um segundo ponto que carece de esclarecimento diz respeito a como se daria a aplicação do desconto aos casos de modelo de tarifa dual, ou seja, em que há uma parcela fixa da tarifa, relativa à disponibilidade da infraestrutura, e uma parcela variável, relacionada com o consumo efetivo. A lei não esclarece se o desconto de 50% seria aplicável a ambas as parcelas de tarifa, ou apenas à parcela por consumo efetivo.

Em relação a isso, entendemos que, não havendo distinção expressa na Lei para tais casos, a interpretação deve ser ampla, e não restritiva – seguindo o *princípio da máxima efetividade* -, de modo a alcançar a parcela fixa da tarifa (de disponibilidade). Nesse caso, também esse

impacto deverá ser compensado, seja pela elevação da tarifa de disponibilidade dos usuários não contemplados pela tarifa social, seja por outros meios admitidos em Direito.

Outro ponto a ser ressaltado é que o PL aprovado na Câmara previa um limite ao valor absoluto da tarifa social, equivalente a 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) sobre o valor-base do Bolsa Família. Isso, contudo, foi retirado do texto no Senado, de modo que a tarifa social é conceito apenas relativo, podendo atingir qualquer valor, desde que represente, no máximo, metade do valor cobrado pela primeira faixa de consumo.

Considerando que o valor-base do programa Bolsa Família, em 2024, é de R\$ 600,00, o limite de 7,5%, caso tivesse sido mantido, seria de R\$ 45,00, referentes a 15 m³ de consumo. Para fins de comparação, o programa Água Solidária, da Companhia de Saneamento do Paraná – Sanepar²²²², confere a usuário de baixa renda a tarifa de água no valor de R\$ 13,49 para 5m³. Colocando na base de 15 m³, o valor seria R\$ 40,47, ou seja, dentro do limite. No caso da tarifa residencial social, da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, é cobrado o preço de R\$ 2,12 por m³ de consumo²³²³. Considerando os 15 m³ definidos na Lei, o valor cobrado seria de R\$ 31,80, logo, abaixo do limite que acabou, repetimos, por **não ser** adotado.

Olhando para prestadores privados, a tarifa social praticada pela concessionária Águas de Manaus para até 15 m³ de consumo é R\$ 2,70 por m³, no caso de água, e R\$ 2,03 m³, no caso de esgoto²⁴, resultando, um total de R\$ 40,50 e R\$ 30,45 pela faixa completa, respectivamente – ambos abaixo do limite proposta pela Câmara dos Deputados, porém rejeitado pelo Senado Federal. Em síntese, por mais que a exclusão do limite em termos de valor absoluto represente menos garantias ao usuário, a prática atual das companhias, mesmo antes da implementação da Lei, já é de valores inferiores ao que seria o limite, caso tivesse sido mantido.

§ 2º Os critérios e o percentual estabelecidos neste artigo corresponderão a padrões mínimos a serem observados pelos titulares dos serviços

²² Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Sanepar-orienta-moradores-sobre-como-atender-criterios-do-programa-Agua-Solidaria>>

²³ Disponível em: <[²⁴ Disponível em: <<https://www.aguasdemanous.com.br/legislacao-e-tarifas/>>](https://www.cagece.com.br/produtos-e-servicos/precos-e-prazos/estrutura-tarifaria/#:~:text=Residencial%20Social,-Para%20clientes%20residentes&text=Esta%20categoria%20de%20clientes%20que,metros%20c%C3%BAbicos%20(m%C2%B3)%20consumidos>.</p></div><div data-bbox=)

públicos de água e esgoto, sem implicar revogação ou invalidação de regras, critérios ou descontos tarifários já instituídos em seus territórios.

Anotação ao art. 6º, § 2º: Ao definir que os critérios e percentual estabelecidos correspondem a *padrões mínimos*, a Lei determina que a Tarifa Social poderá existir em outros moldes, desde que seja mais benéfica ao usuário. Assim, é possível oferecer tarifa social com valores inferiores a 50% da tarifa praticada para primeira faixa de consumo, mas não o contrário. Seria ainda possível a criação de outra categoria tarifária de valor inferior ao da tarifa social, para uma abrangência menor de usuários – por exemplo, a *tarifa para população em vulnerabilidade social*.

Observe-se que o modelo de tarifa social instituído pela lei federal se aproxima do conceito de *mínimo existencial*, que o mínimo que o Estado precisa garantir aos cidadãos sem poder, para se esquivar desse dever, se utilizar do argumento da *reservado possível* (limitação diante da falta de recursos).

Note-se, também, que, por mais que § 2º se volta apenas ao art. 6º e fale somente no desconto ser parâmetro mínimo, isso não deve ser interpretado como uma proibição ao titular de optar por oferecer a tarifa social com critérios de elegibilidade mais amplos do que os definidos na Lei. Da mesma forma que o valor do desconto, os critérios de elegibilidade devem ser tidos como parâmetros mínimos, de modo que é possível oferecer tarifa social com critérios de elegibilidade mais abrangentes (beneficiando maior parcela da população), mas não o contrário.

Isso pode ser relevante, por exemplo, para o caso das prestações no âmbito rural, que muitas vezes assumem configurações diferentes, pautadas na auto-organização dos usuários, com aplicação de categoria tarifária única, como um rateio dos custos. Deve ser permitido a essas associações de usuários que, considerando as peculiaridades locais, deliberem por eventuais faixas mais alargadas de tarifa social.

Outro ponto a ser destacado é o fato de a Lei não provocar a revogação ou invalidação de regras, critérios ou descontos tarifários já instituídos. Isso significa que, nas localidades onde já vigore alguma forma de tarifa social, esta poderá ser preservada e conviver com a categoria tarifária social de que trata a legislação federal, ou ser com ela mesclada (por exemplo com a adoção dos critérios de elegibilidade da lei, mas com o valor atual, desde que mais benéfico ao usuário).

Igualmente, poderá se optar por revogar a tarifa social atualmente praticada, de forma que seja substituída pelo modelo estabelecido na Lei da Tarifa Social. Contudo, um ponto importante a ser ponderado nos casos em que a tarifa social atualmente praticada se baseia em desconto maior do que o estabelecido na Lei, ou em critérios de elegibilidade mais abrangentes, é o risco político relacionado ao descontentamento daqueles usuários que perderam ou tiveram seu benefício reduzido. A realização de estudo de disposição em pagar pode ser útil para avaliar tal risco.

§ 3º A instituição da Tarifa de Água e Esgoto, nos termos desta Lei, deverá preservar o direito adquirido e somente será eficaz em relação ao prestador do serviço mediante prévia recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, observada a legislação aplicável.

Anotação ao art. 6º, § 3º: Ao indicar que o direito adquirido será preservado, a Lei está a apontar que as garantias constitucionais da proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal)²⁵, bem como da manutenção da equação econômico-financeira original dos contratos (art. 37, XXI, da Constituição Federal) serão respeitadas. O direito adquirido aqui mencionado, portanto, não é um eventual direito adquirido dos usuários a uma tarifa social com valores ou critérios de elegibilidade mais generosos, afinal, não existe direito adquirido a regime jurídico²⁶.

O que, em verdade, se protege é o direito adquirido dos prestadores de terem seus contratos reequilibrados concomitantemente à criação *in concreto* da categoria tarifária social prevista na Lei, como fica claro com a segunda metade da redação, bem como o direito adquirido de usuários e prestadores em relação às obrigações de pagar tarifa já constituídas, mesmo que em situação de inadimplência. Nesse sentido, se tenho dívida derivada de tarifa antes praticada e sou elegível à tarifa social, o desconto não é aplicável à minha dívida; da mesma forma, se tenho débitos indevidamente cobrados a serem repetidos e sou elegível à tarifa social, o valor considerado é o da constituição da dívida, e não o com desconto advindo da tarifa social.

Em relação à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, nos casos das prestações sob regime de regulação contratual, deverá ser promovido

²⁵ Para mais sobre o tema Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

²⁶ Como exemplo, v. decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 563.708, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia.

procedimento de recomposição extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, com celebração de termo aditivo que reconheça como eficaz a categoria tarifária social e, no mesmo ato, promova as medidas de reequilíbrio. Já no caso dos prestadores sob regime de regulação discricionária, há outras possibilidades, a depender das particularidades da regulação aplicável.

Isso porque a Norma de Referência ANA nº 6/2024, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, a qual dispõe sobre os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, define a regulação discricionária como “modelo de regulação no qual as regras e procedimentos de remuneração, formação da tarifa, metas de cobertura e expansão do atendimento dos serviços, níveis de desempenho e qualidade da prestação e alocação de riscos são definidos nas revisões tarifárias periódicas conforme previsão contratual ou de regulamento, com base na demanda, nos custos e investimentos *projetados ou incorridos*, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro da prestação” (art. 2º, XIV).

Assim, no caso de a regulação discricionária aplicável considerar os custos e receitas efetivamente incorridos (*backward looking*) na prestação a aplicação das disposições da Lei da Tarifa Social pelo prestador deve se dar desde a entrada em vigor da mencionada Lei, uma vez que é garantido na próxima revisão tarifária a recomposição do impacto. Caso, por outro lado, o modelo regulatório aplicável considere apenas projeções futuras (*forward looking*), não recompondo o impacto acumulado pretérito, a aplicação deve se dar apenas após a próxima revisão tarifária, ou então a partir de procedimento de reequilíbrio extraordinário.

Acentua-se que pode haver exceções às regras gerais acima expostas, a depender da alocação de riscos realizada em cada contrato, de modo que é necessária a avaliação específica de cada caso para se ter uma resposta concreta sobre o modo e momento de aplicação das determinações da Lei.

Art. 7º A Tarifa Social de Água e Esgoto deverá seguir, preferencialmente, a norma de referência sobre estrutura tarifária da ANA.

§ 1º Caso a ERI competente para o contrato não adira à norma de referência da ANA sobre estrutura tarifária, a entidade reguladora deverá editar normativo próprio e disponibilizá-lo em seu sítio eletrônico.

Anotação ao art. 7º caput e § 1º: O § 1º trata da hipótese em que a

entidade reguladora não aderiu à Norma de Referência da ANA, ou seja, em que a prestação não terá acesso a recursos públicos federais. Isso porque as Normas de Referência expedidas pela ANA não são de observância mandatória, contudo, a adesão a elas constitui requisito para o acesso a recursos do Orçamento Geral da União ou administrados por instituições federais (art. 50, III da Lei Nacional de Saneamento Básico). A Lei da Tarifa Social, no § 1º do art. 7º, não cria uma exceção à LNSB, mas apenas disciplina a situação possível e legítima de o titular e a entidade reguladora optarem, em prol de sua autonomia, por renunciar à possibilidade de recebimento de recursos federais. Outro aspecto é que, apesar de a norma apenas se referir à entidade reguladora “competente para o contrato”, evidente que seus preceitos também se aplicam à prestação direta que não possua natureza contratual.

Questão que remanesce é se as prescrições da Lei da Tarifa Social teriam a sua eficácia condicionada a que seja editada norma da entidade reguladora que discipline o funcionamento da tarifa social. Evidente que não pode haver tal condicionamento, porque, como já antes mencionado, a tarifa social se liga à realização de direitos fundamentais os quais possuem presunção de autoaplicabilidade, uma vez que a Constituição Federal define que “[a]s normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 1º).

O tema da eficácia se vincular a reequilíbrio econômico-financeiro foi analisado nas notas lançadas ao artigo 6º, contudo a norma em comento traz risco adicional: a de que o regulador entenda que a tarifa social dependa da edição de norma regulatória que a reconheça, levando a que o reconhecimento realizado antes de tal norma pelo prestador seja considerado como uma mera liberalidade, a qual deverá arcar por sua conta e risco. Neste aspecto, o texto da Lei da Tarifa Social não é claro, sendo mais um aspecto que demanda disciplina por regulamento.

§ 2º Nos casos em que não exista categoria tarifária social, o contrato de prestação de serviços deverá ser adequado, para incluí-la, no prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, contado da data de entrada em vigor desta Lei, na forma de ato normativo publicado pela ERI competente.

Anotação ao art. 7º, § 2º: O prazo de adaptação é bastante diferente para aqueles que não possuem qualquer forma de tarifa social. Para estes últimos, será de 24 meses da entrada em vigor da Lei, ou seja, a obrigação passar a ser exigível a partir de 11 de dezembro de 2026. Para quem já possui *alguma forma de tarifa social*, o prazo coincide com a

entrada em vigor da Lei, ou seja, 180 dias da sua publicação – 11 de dezembro de 2024.

O ato normativo da entidade reguladora mencionado no final do texto do § 2º poderá ser de três tipos: (i) a criação da tarifa social deverá se dar a partir de ato normativo da entidade reguladora; (ii) a entidade reguladora deverá emitir ato normativo disciplinando o processo de criação da tarifa social, a ser instaurado posteriormente pelo prestador ou pelo titular; (iii) a entidade reguladora determinará, por ato normativo, o prazo para inclusão da categoria tarifária ao contrato, o qual poderá ser de até vinte e quatro meses da entrada em vigor da Lei.

Art. 8º A Tarifa Social de Água e Esgoto será financiada, prioritariamente, por meio de subsídio cruzado, consistente no rateio de seu custo entre as demais categorias de consumidores finais atendidas pelo prestador do serviço, proporcionalmente ao consumo.

§ 1º Nos casos em que a categoria tarifária social houver sido instituída ou alterada, o prestador do serviço terá direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, e o custo da Tarifa Social de Água e Esgoto será dividido entre os outros blocos e categorias de consumidores da área de atuação do prestador do serviço.

§ 2º É vedado limite de incidência para a Tarifa Social de Água e Esgoto, de forma que qualquer alteração na participação relativa da tarifa deverá ser reequilibrada para o prestador do serviço, no que couber.

§ 3º Nos casos de disponibilidade de recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água de que trata o art. 9º desta Lei e considerado o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, fica autorizado o Poder Executivo a subsidiar a Tarifa Social de Água e Esgoto, nos termos do art. 11 desta Lei.

Anotação ao art. 8º: O *caput* do art. 8º fala que a recomposição se dará *prioritariamente* por subsídio cruzado, mas o § 1º *afirma* que o reequilíbrio se dará pela divisão do custo (ou melhor dizendo, da frustração de receita projetada) entre os outros blocos e categorias de consumidores. Como se vê, o texto não é sistemático.

De qualquer forma, evidente que, pela integração do texto normativo ao ordenamento jurídico, há a possibilidade de utilização de outros meios de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, como a alteração do prazo contratual, modificação do cronograma de investimentos, supressão

de encargos e obrigações, pagamento em dinheiro etc.

Importante compreender como se efetivará a recomposição por subsídio cruzado entre as categorias de consumo. Por mais que pareça, a princípio, algo simples, há complexidades.

Um primeiro ponto é o fato de o desconto da categoria tarifária social não possuir componente de valor absoluto, se vinculando ao valor da primeira categoria de consumo. Nesse sentido, caso essa primeira categoria tenha seu valor de tarifa elevado pelo procedimento de reequilíbrio, isso trará impactos para o valor da tarifa social. Ilustrando com um exemplo, se uma determinada prestação tivesse a tarifa da primeira categoria ao preço de dez reais, a tarifa social, a princípio, seria de cinco reais. Entretanto, caso o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro resultasse na majoração da tarifa dessa primeira categoria para doze reais, a tarifa social passaria a seis reais.

Há diversas possibilidades de como esse rateio entre as categorias e faixas de consumo pode se efetivar: (i) com incremento linear em todas as categorias e faixas (seja em termos percentuais ou de valor absoluto); ou (ii) com majorações mais intensas em algumas categorias, relativamente a outras. A escolha consiste em opção de política pública, que deverá considerar o nível de progressividade da tarifa, o nível de renda da população atendida por cada categoria e faixa, dentre outros fatores.

Para tanto, será necessário se proceder com uma *análise de sensibilidade* para entender como as alterações em determinadas variáveis podem impactar um resultado específico e nas demais variáveis. Tal análise ajudará a responder à pergunta de quanto será o aumento nas categorias superiores pela inclusão da tarifa social, bem como permitirá a projeção de cenários de alteração de valores de determinadas categorias de usuários.

Outra providência importante é a realização de estudo de disposição em pagar, pautado na renda por categoria de usuário, de forma a compreender se os aumentos projetados para cada categoria e faixa de consumo romperiam com a modicidade tarifária ou afetaria a própria demanda do serviço.

Importante considerar que o aumento tarifário pode motivar mudanças nos padrões de consumo, bem como induzir grandes consumidores a migrarem para soluções alternativas, como perfuração de poços, contratação de caminhões pipa, captação de água de chuva ou utilização de água de reúso para fins não potáveis. Trata-se do fenômeno intitulado

elasticidade preço-demanda, inclusive havendo estudo específico sobre o comportamento dos grandes usuários de sistemas de água²⁷. Nesses casos, o aumento das tarifas acabaria por frustrar a receita que se buscou recompor.

CAPÍTULO V

DA CONTA DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ÁGUA

Art. 9º É o Poder Executivo federal autorizado a criar a Conta de Universalização do Acesso à Água em âmbito nacional, com vistas à universalização do acesso à água e com os seguintes objetivos:

I - promover a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a fim de garantir o direito humano à água potável a todos os cidadãos, especialmente às famílias de baixa renda;

II - contribuir para a redução das desigualdades sociais e para o combate à pobreza, por meio do fornecimento de tarifas acessíveis e adequadas às necessidades econômicas das famílias de baixa renda;

III - estimular o uso consciente e sustentável dos recursos hídricos, com a promoção da educação ambiental e o incentivo à adoção de práticas de conservação e uso eficiente da água;

IV - garantir a dignidade e o bem-estar das famílias de baixa renda, possibilitando o acesso contínuo e regular a serviço essencial para a saúde, a higiene e a qualidade de vida;

V - fortalecer mecanismos de proteção social, de forma a evitar interrupção no fornecimento de água para as famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade socioeconômica;

VI - incentivar economicamente o investimento em áreas de vulnerabilidade social para garantir a ampliação do acesso à água;

VII - prover recursos para compensar descontos aplicados nas tarifas decorrentes da aplicação de subsídios tarifários e não tarifários aos usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir

²⁷ Para mais sobre o assunto Cf. ALVES, Denisard Cneio de Oliveira; PEREDA, Paula Carvalho; GRIMALDI, Daniel da Silva; FRAGA, Alexsandro. Estimativa do limiar de evasão de clientes Sabesp. Revista DAE, São Paulo, n. 182, 2010. No mesmo sentido, GHINIS, Cristiano Ponzoni; FOCHEZATTO, Adelar; KUHN, Christian Velloso. A política tarifária como instrumento de gestão da demanda por água: estimando a elasticidade preço da demanda nos municípios do Rio Grande do Sul, 2010-2016. Economia Aplicada, São Paulo, v. 24, n. 2, pp. 249-272, 2020.

o custo integral dos serviços.

Art. 10. A Conta de Universalização do Acesso à Água poderá ser custeada por dotações orçamentárias da União e demais recursos advindos por intermédio do Poder Executivo, sujeitos à disponibilidade orçamentária.

Anotação aos arts. 9º e 10: O *caput* do art. 9º apenas *autoriza* que o Poder Executivo federal institua uma “Conta de Universalização do Acesso à Água”. Logo, com a vigência da Lei, não haverá a instituição da referida Conta, uma vez que isso depende de providências específicas. E quais seriam estas?

A resposta a essa pergunta se liga a que instituto jurídico se refere a “Conta de Universalização do Acesso à Água”. Seria um fundo especial? A Constituição Federal afirma que *é vedada a instituição de fundo de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa* (art. 167, inciso IX). Seria o art. 9º da Lei da Tarifa Social uma *autorização legislativa* para a instituição do mencionado fundo especial?

A princípio, não. Isso porque a mesma Constituição Federal afirma que lei complementar *estabelecerá as condições para a instituição e funcionamento dos fundos* (art. 165, § 9º, II), sendo que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – que foi recepcionada na ordem constitucional de 1988 como lei complementar – prevê que *constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços*, e para a Conta de Universalização de Acesso à Água a lei não vinculou quaisquer receitas.

Com isso, chegamos a um impasse. Ou é fundo especial sem receita vinculada, para o qual a cada exercício financeiro se estipula dotações orçamentárias – e é isso que afirma o artigo 10 -, ou é outro instituto jurídico diferente do fundo especial, que não é possível se saber – havendo que se aguardar o ato do Poder Executivo federal que o institua.

Observe-se que o PL aprovado na Câmara previa fonte de receita da Conta de Universalização do Acesso à Água, de forma a aproximar esse instituto do fundo especial. *In casu*, as receitas que se pretendia vincular eram as originárias das multas pecuniárias aplicadas pela agência reguladora competente a concessionárias, a permissionárias e a autorizadas prestadoras de serviço de água e esgoto, mas isso foi retirado

do texto no Senado também em função de sua inconstitucionalidade²⁸.

Art. 11. A gestão e a distribuição dos recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água observarão o disposto no art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e ficarão a cargo do Poder Executivo federal, que priorizará sua alocação de acordo com os seguintes critérios:

I - a quantidade total de usuários beneficiados pela Tarifa Social de Água e Esgoto;

II - a diversificação regional;

III - o custo absoluto e a necessidade de suplementação financeira de cada prestador do serviço;

IV - o cumprimento de metas de universalização e de adimplemento estabelecidas pelo órgão regulador competente.

§ 1º Órgão competente do Poder Executivo federal indicará as informações necessárias para a distribuição dos recursos, que serão coletadas pelas ERIs e consolidadas pela ANA.

§ 2º O repasse de recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água será feito diretamente ao prestador do serviço, de acordo com as informações coletadas pelas ERIs e disponibilizadas pela ANA ao órgão competente do Poder Executivo federal.

Anotação aos art. 11, caput e §§ 1º e 2º: O texto aprovado na Câmara dos Deputados definia qual o órgão responsável dentro do Governo Federal pela gestão e a distribuição dos recursos da Conta de Universalização do Acesso à Água, qual seja: o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Essa especificação, todavia, foi suprimida no Senado Federal, restando menções genéricas ao Poder Executivo federal. A razão para isso foi de constitucionalidade, porque é

²⁸ Isso em razão do princípio jurídico basilar, positivado no direito brasileiro há mais de um século, segundo o qual o acessório segue a sorte do principal. É o que foi decidido no Tema 642 do Supremo Tribunal Federal, que tratou da “definição do legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”. Na ocasião foi firmada a tese de que: “O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”. Da mesma forma, se os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são de titularidade municipal, as multas devem reverter a estes entes.

inconstitucional que projetos de lei de iniciativa parlamentar atribua competências para órgãos ou entidades integrantes do Poder Executivo federal.

Porém, apesar desse cuidado, o texto da Lei acabou por incorrer na inconstitucionalidade que o Senado Federal queria evitar, porque atribuiu – em evidente vício de iniciativa – atribuições para a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), como se pode ver na parte final do texto dos §§ 1º e 2º do artigo 11.

§ 3º Somente fará jus aos recursos oriundos da Conta de Universalização do Acesso à Água o prestador do serviço cuja categoria tarifária social estiver adequada aos termos da Tarifa Social de Água e Esgoto previstos nesta Lei.

Anotação ao § 3º do art. 11: O § 3º impede o acesso aos recursos da Conta de Universalização para aqueles que não possuem tarifa social instituída nos termos da Lei ora anotada. Observe-se que não se trata de medida para induzir a adoção voluntária da tarifa social – ou seja, não se trata de *spending power*²⁹. Isso porque, como as prescrições da Lei da Tarifa Social de Água e Esgoto, como já referido e de sua própria natureza, possuem natureza de *diretrizes para o saneamento básico* – instituto previsto no artigo 21, XX, da Constituição Federal -, pelo que devem ser obrigatoriamente observadas por todos os entes federativos e pessoas jurídicas públicas e privadas que atuem no campo dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

²⁹ Grosso modo, o *spending power* é o poder da União de condicionar o acesso a recursos próprios, ou por ela administrados, visando a induzir os demais entes federados a adotar determinados comportamentos na implantação e na gestão de políticas públicas de sua respectiva competência. Com isso, sem violar a autonomia dos entes federados, obtém-se atuações harmônicas, em torno de bases comuns. Trata-se de mecanismo utilizado pelo detentor dos recursos para induzir condutas de outros entes da Federação, sendo empregado em larga medida por diversos países, tais como os Estados Unidos e o Canadá, onde são conhecidos como transferências condicionadas (*conditional grants*). São, assim, recursos cujo acesso deve atender a condições fixadas pelo Governo Federal, referentes a diretrizes e critérios a serem adotados pelos programas apoiados, sendo que, em muitos casos, se estabelece um valor de contrapartida financeira a ser aportado pelo ente federativo beneficiário (MINISTÉRIO DAS CIDADES (BRASIL). SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Série Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico. Relatório III – Sistematização de experiências de regulação e fiscalização nacionais e internacionais. Estudo elaborado no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS pelo consultor Wladimir Antonio Ribeiro. Brasília: SNSA, 2016, p. 15).

CAPÍTULO VI

DOS DEMAIS DIREITOS E DEVERES

Art. 12. Caberá ao governo federal, aos prestadores do serviço e aos órgãos reguladores competentes:

I - proceder à ampla divulgação aos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgoto sobre o funcionamento, os direitos, os processos de classificação e as consequências do não cumprimento das condições previstas nesta Lei relativos à Tarifa Social de Água e Esgoto, bem como sobre quaisquer outras informações que visem ao melhor entendimento e à ampliação do benefício;

II - atualizar, anualmente, o número total de famílias elegíveis à Tarifa Social de Água e Esgoto, nos termos dos incisos I e II do *caput* do art. 2º desta Lei, e o número total de unidades usuárias efetivamente beneficiadas.

Parágrafo único. As ERIs deverão enviar as informações dos prestadores do serviço que estão cumprindo esta Lei à ANA, a qual ficará incumbida de dar publicidade à lista positiva em seu sítio eletrônico.

Anotação ao art. 12: O PL aprovado na Câmara previa ainda um outro direito às populações de baixa renda que atendessem aos critérios de elegibilidade do art. 2º da Lei, qual seja, a gratuidade da ligação da residência às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitários, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro *nos casos de contratos firmados por meio de procedimentos licitatórios*. Anote-se a estranheza de o texto excluído pelo Senado Federal não mencionar os contratos de programa, celebrados sem licitação, em razão da gestão associada prevista no artigo 241 da Constituição Federal³⁰.

De qualquer forma, o objetivo, meritório, do legislador da Câmara dos Deputados poder alcançado mediante institutos da legislação em vigor. O § 8º do art. 45 da Lei Nacional de Saneamento Básico prevê que o serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário *poderá gozar de gratuidade*, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Entretanto, o § 9º do mesmo dispositivo dita que para fins de concessão da gratuidade, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das

³⁰ Tal conduta é vedada pela jurisprudência do STF, que reconhece que aos contratos de programa deve se deferir o direito ao reequilíbrio nos mesmos moldes dos contratos de concessão (Agravo Regimental em Suspensão de Liminar nº 111, Rel. Min. Dias Toffoli).

famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.

Por mais que a LNSB mencione a gratuidade apenas no caso da conexão à rede de esgotamento sanitário, o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, em seu art. 6º, § 4º, determina que poderão ser adotados subsídios para viabilizar a conexão, inclusive a intradomiciliar, dos usuários de baixa renda às redes de abastecimento de água – repetindo a disposição para o caso das redes de esgotamento sanitário (art. 11, § 4º).

O que o PL da Câmara se propunha a fazer, portanto, era, de um lado, ampliar a previsão legal – e não apenas regulamentar – do direito à conexão gratuita para a rede de abastecimento de água e, de outro lado, já regulamentar em âmbito nacional os critérios de enquadramento das famílias de baixa renda. Ocorre que o Senado Federal o qual hodiernamente possui a função nos sistemas federativos de representar os interesses dos entes federados diante da atuação da União – considerou por bem manter tal regulamentação para os âmbitos locais, de modo a ser possível aos titulares dos serviços considerar as peculiaridades regionais.

Vale apontar que há diversas iniciativas em âmbito regional que tratam sobre isenção referente à conexão, como é o caso do Programa Pró-Conexão, do Governo do Estado de São Paulo em conjunto com a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo - Sabesp, também denominado “Se Liga na Rede”, o qual é previsto na Lei estadual nº 14.687, de 02 de janeiro de 2012. Este se volta para isenção do custo de ligação à rede pública de esgotamento sanitário, incluindo a instalação do ramal intradomiciliar, para famílias com renda total de até três salários-mínimos. O financiamento do programa será 80% pelo Estado, por meio dos créditos relativos aos dividendos ou juros sobre capital próprio devidos pela Sabesp, e 20% pela própria companhia.

“Se Liga na Rede” também foi o nome de programa com características parecidas promovido pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com a Companhia de Águas e Esgoto do Ceará – Cagece, voltado ao custeio de ligações de esgoto à população de baixa renda com recursos fiscais estaduais. A iniciativa, contudo, foi descontinuada.

No Estado do Paraná há programa semelhante, instituído pela Resolução AGEPAR nº 3, de 26 de janeiro de 2022, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Paraná – Agepar. Este consiste na isenção da cobrança da primeira ligação de esgoto para clientes residenciais de baixa renda (os mesmos que tenham direito à tarifa social praticada pela Sanepar) especificamente em municípios que ainda não

atingiram a meta de 90% de cobertura de esgotamento sanitário. O financiamento do programa de se dá pela própria tarifa paga pelos usuários à Sanepar, tendo em vista que os investimentos realizados são incorporados à Base de Ativos Regulatórios.

Outras iniciativas incluem o programa de isenção às taxas de ligação às redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário do DAE Bauru, para famílias de rendatotal não superior a três salários-mínimos e imóvel único, de área construída não superior a 70 m²; a gratuidade das conexões às redes de água e esgoto às famílias cadastradas no CadÚnico, no Município de Juiz de Fora (MG); entre outras. Vale ainda mencionar a tramitação do PL estadual nº 152/2024, do Estado do Sergipe, que visa instituir a isenção da taxa de ligação e religação (por uma única vez) para beneficiários da Tarifa Social de Água e Esgoto.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Anotação ao art. 13: O art. 13 estabelece o período de vacância da Lei – também conhecido como *vacatio legis* -, consistente no período entre a data de publicação e o início da vigência da norma jurídica. A contagem desse prazo sempre se faz com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral (art. 8º, § 1º da Lei Complementar nº 95/1998). Assim, considerando a publicação da Lei em 13 de junho de 2024 e o prazo de vacância de 180 dias, a sua entrada em vigor ocorrerá em 11 de dezembro de 2024.

Em normas de grande repercussão – como é o caso da Lei da Tarifa Social – é recomendável prever um período de vacância adequado para que os destinatários e operadores se adaptem ao novo regramento. No caso da Lei em comento, o prazo de adaptação conferido aos prestadores que já possuem alguma forma de tarifa social coincide com a entrada em vigor da lei. É um prazo bastante curto.

Finalmente, importante citar o debate em torno da possibilidade de as disposições legais atingirem os atos praticados no período de *vacatio legis*. Este aparece de formamais acalorada no âmbito do Direito Penal. De um lado, há a corrente que defende não ser possível a aplicação da lei antes da sua entrada em vigor, tendo em vista o precedente do Código Penal de 1969, o qual foi revogado ainda dentro do período de *vacatio legis*. De outro, há a corrente defensora da ideia de que, no caso de

disposições mais benéficas ao réu, estas devem ser aplicadas mesmo antes da consumação integral do prazo de vacância, de modo a evitar danos irreparáveis.

Em relação à Lei da Tarifa Social, é possível já perceber reflexos desse debate, com a existência de discussão judicial, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.187/Sergipe, o Partido Socialista Brasileiro questionou o fato do edital de licitação para concessão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado do Sergipe, posto à praça anteriormente à publicação da Lei, não considerar as diretrizes federais sobre Tarifa Social, devendo o leilão marcado ser suspenso e o edital revisto.

O argumento apresentado pelo PSB foi menos no sentido de aplicabilidade imediata da Lei, ainda que dentro do período de *vacatio legis*, ou de sua incidência sobre atos jurídicos realizados anteriormente à sua publicação, mas sim no sentido prático de evitar a necessidade de realização de procedimento de reequilíbrio econômico- financeiro posteriormente à assinatura do contrato, o qual, segundo alega, seria mais custoso do que simplesmente revisitar a modelagem da concessão e licitá-la já considerando a Tarifa Social estabelecida na legislação federal. Tal caso ainda não atingiu decisão final transitada em julgado.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, Denisard Cneio de Oliveira; PEREDA, Paula Carvalho; GRIMALDI, Daniêlda Silva; FRAGA, Aleksandros. Estimativa do limiar de evasão de clientes Sabesp. Revista DAE, São Paulo, n. 182, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição.

5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Vinícius Marques de. O direito do saneamento básico. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GHINIS, Cristiano Ponzoni; FOCHEZATTO, Adelar; KUHN, Christian Velloso. A política tarifária como instrumento de gestão da demanda por água: estimando a elasticidade preço da demanda nos municípios do Rio Grande do Sul, 2010-2016. Economia Aplicada, São Paulo, v. 24, n. 2, pp. 249-272, 2020.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (BRASIL). SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de lei. Brasília: SNSA, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (BRASIL). SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Série Apoio e acompanhamento da regulação do saneamento básico. Relatório III – Sistematização de experiências de regulação e fiscalização nacionais e internacionais. Estudo elaborado no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS pelo consultor Wladimir Antonio Ribeiro. Brasília: SNSA, 2016.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. São Paulo: Max Limonad, 1996.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. O saneamento básico como um direito social. Revista de Direito Público da Economia – RDPE, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 229-251, out./dez. 2015.

SOBRE OS AUTORES

WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO é mestre em ciências jurídico-políticas pela Universidade de Coimbra e graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Foi consultor do Governo Federal na elaboração da Lei Nacional de Saneamento Básico, da Lei de Consórcios Públicos e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Participou da modelagem de diversos serviços de saneamento básico, inclusive de resíduos sólidos, na viabilização de concessões, englobando também parcerias público-privadas, na recuperação de prestadores públicos e na regulação – em especial no que se refere à manutenção do equilíbrio econômico- financeiro de contratos e na revisão de tarifas. Também atuou na criação e consolidação de diversos consórcios públicos, inclusive a Autoridade Pública Olímpica – APO e, ainda, prestou consultoria em aspectos relativos ao direito financeiro, especialmente constituição de garantias e estruturação de fundos especiais ou fiduciários – dentre eles, o Fundo Paulistano de Reciclagem. É pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia do Saneamento (FEARP-USP). Advogado em Direito Público, regulação e infraestrutura e líder da unidade de saneamento da Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques, Sociedade de Advogados. e-mail: wladimir_ribeiro@manesco.com.br

LUCCA LOPES MONTEIRO DA FONSECA é mestrando em Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e graduado em Direito pela mesma instituição. É pesquisador do Grupo de Pesquisa em Economia do Saneamento (FEARP-USP) e do Grupo de Pesquisa Direito Administrativo e Sociedade (FDUSP), Secretário-Geral do Laboratório de Governo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (LabGov) e coordenador do núcleo de pesquisa em infraestrutura, sustentabilidade e Direito Administrativo do LabGov. Advogado em Direito Público, regulação e infraestrutura na Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques, Sociedade de Advogados. e-mail: lucca.fonseca@manesco.com.br