

MANIFESTAÇÃO

1 - RELATÓRIO

O presente processo SEI foi instaurado a partir de solicitação do senhor Gustavo Gastão, dirigida à Coordenação do Procon-MPMG, por meio da qual manifestou discordância quanto à minuta de norma de referência elaborada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Tal norma propõe a criação de uma tarifa de disponibilidade para o serviço de abastecimento de água, inclusive em relação a imóveis desabitados e sem contrato de prestação de serviço.

Assim, a questão central a ser enfrentada neste processo é a legalidade da cobrança de tarifa de disponibilidade para imóveis inativos (vazios) no que se refere ao serviço de abastecimento de água, considerando que, nesses casos, não há consumo efetivo, tampouco contrato formalizado.

Conforme se vê na solicitação de reunião, bem como no seu relatório (Relatório 9126075), o senhor Gustavo Gastão, Diretor-Geral da Agência Reguladora Intermunicipal dos Serviços de Saneamento Básico de Minas Gerais (ARIS-MG) (E-mail 9019203), considera que a Minuta de norma de referência da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico) (Minuta 9127704) contém, ao menos, três pontos que apresentam controvérsias em relação à legislação de proteção ao consumidor e de saneamento básico. São eles:

- a. A Lei Federal n.º 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico), alterada pela Lei Federal n.º 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento), autoriza a conexão compulsória e cobrança de tarifa de disponibilidade somente para o serviço de esgoto (com viés ambiental e sanitário), mas não para o serviço de água.
- b. Para o serviço de água, a norma prevê apenas a notificação para conexão à rede pública, não a cobrança compulsória sem consumo.
- c. A cobrança de uma tarifa sem contraprestação de serviço efetiva e sem contrato de adesão é considerada uma afronta direta ao direito do consumidor.

A ARIS-MG propõe a supressão da palavra "potencial" na definição de usuário, enfatizando que o usuário deve efetivamente se beneficiar ou utilizar o serviço e ter contrato de adesão para ser cobrado.

É o breve relatório.

2 - ANÁLISE JURÍDICA

Após a análise de compatibilidade da Minuta de Norma de Referência - Estrutura Tarifária e Tarifa Social (ANA) com a Lei Federal n.º 11.445/2007, alterada pela Lei Federal n.º 14.026/2020, verifica-se que diversos dispositivos da proposta da agência reguladora divergem ou são imprecisos em relação à legislação vigente, afrontando, ainda, direitos básicos do consumidor e a jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

2.1 - Proposta da ANA e Incorreções Diretas

Quatro pontos da minuta merecem destaque por sua flagrante ilegalidade:

a) Definição de Usuário (art. 4º, XXXI, da minuta)

A minuta define o usuário como:

“XXXI - usuário: pessoa física ou jurídica, que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, dos serviços de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, regidos por contrato de adesão, e assume a responsabilidade pelo pagamento das faturas e pelas demais obrigações fixadas em normas legais, regulamentares ou contratuais.”

O problema está na inclusão do termo “potencialmente”. Tal redação permite a cobrança de tarifa mesmo que não haja um contrato de prestação de serviços formalizado ou o uso efetivo do serviço, bastando a mera “disponibilidade” da rede de abastecimento de água. Essa concepção viola o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que exige uma contraprestação real para a cobrança de qualquer tarifa. A remuneração por um serviço pressupõe sua efetiva prestação e utilização pelo consumidor, não podendo ser cobrada com base em uma fruição hipotética ou potencial. A sugestão, portanto, é a substituição da expressão “efetiva ou potencialmente” por “efetivamente”.

b) Definição de “Economias Inativas” (art. 4º, VII, da minuta)

A minuta conceitua economias inativas da seguinte forma:

“VII - economias inativas: economias atendidas pelos serviços de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário que não estão em pleno funcionamento, por terem sido suspensas a pedido ou por inadimplência de pagamento, mesmo assim sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura.”

Este dispositivo é impreciso. Ao classificar imóveis com serviço suspenso como “sujeitos ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos”, a norma abre margem para a cobrança por um serviço que não está sendo prestado. Inexistindo contrato de prestação de serviços ativo, não há que se falar em cobrança de tarifa. A natureza jurídica da contrapartida pela disponibilização da infraestrutura, sem a efetiva prestação do serviço, poderia, em tese, ser enquadrada como taxa, mas para isso, deveria obedecer aos rígidos requisitos do direito tributário, notadamente o princípio da legalidade, previsto no [art. 150, I, da Constituição Federal](#), o que não é o caso de uma norma infralegal, como uma eventual resolução da ANA.

c) Cobrança de “Economias Inativas” (art. 10 da minuta)

O artigo 10 da minuta agrava a ilegalidade anterior:

“Art. 10. A parcela fixa poderá ser cobrada de economias inativas, nos termos e condições previstas em contrato ou regulamento da entidade reguladora infranacional.”

Este artigo autoriza expressamente a cobrança de uma parcela fixa (tarifa básica ou consumo mínimo) de imóveis cujo serviço foi interrompido, inclusive naqueles onde o hidrômetro foi removido e o vínculo contratual, encerrado. Tal cobrança é manifestamente ilegal. A Lei Federal n.º 11.445/2007, [em seu artigo 45](#), prevê a obrigatoriedade de conexão e a possibilidade de cobrança compulsória apenas para a rede de esgotamento sanitário, por razões de saúde pública e proteção ambiental. A lei não estende essa obrigatoriedade ao serviço de abastecimento de água. Portanto, a sugestão é a supressão total do artigo 10.

d) Tarifa de Disponibilidade (art. 18 da minuta)

O artigo 18 é o ápice da ilegalidade contida na proposta:

“Art. 18. Os domicílios não conectados às redes públicas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário disponíveis estão sujeitos ao pagamento de tarifa por disponibilidade, quando a conexão for considerada factível.

§ 1º A cobrança de tarifa por disponibilidade independe de solicitação de conexão por parte do usuário e apenas será dispensada mediante comprovada inviabilidade técnica e econômica da conexão, atestada pela entidade reguladora infranacional.

§ 2º A utilização de soluções alternativas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário não isenta o usuário do pagamento da tarifa por disponibilidade ou da obrigação de ligação ao sistema público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, desde que as redes públicas estejam disponíveis e a conexão seja factível.”

Este dispositivo cria uma “tarifa por disponibilidade” compulsória para o serviço de água, obrigando o pagamento mesmo sem solicitação do usuário e sem que haja conexão ao sistema. Trata-se de uma extrapolação clara do poder regulamentar. Conforme já exposto, a Lei Federal n.º 11.445/2007 apenas

autoriza tal regime para o esgotamento sanitário, [conforme § 4º do artigo 45](#). A imposição de uma tarifa de disponibilidade para o serviço de água, por meio de uma norma infralegal, viola frontalmente o princípio da legalidade.

2.2 - Violação ao Princípio da Legalidade e ao Marco do Saneamento

A pretensão da ANA de instituir a cobrança de tarifa de disponibilidade para o serviço de água por meio de uma norma de referência (resolução) constitui uma ofensa direta ao princípio da legalidade, insculpido no [artigo 5º, II, da Constituição Federal](#), segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

A cobrança de qualquer valor do cidadão, seja a que título for (tributo ou tarifa), deve ter seu fundamento de validade em lei em sentido estrito. No caso das tarifas de serviços públicos, embora não tenham natureza tributária, submetem-se ao regime de direito público e, portanto, à legalidade administrativa. A agência reguladora não pode, a pretexto de regulamentar o setor, inovar no ordenamento jurídico, criando obrigações não previstas em lei.

A Lei Federal n.º 11.445/2007, alterada pela Lei Federal n.º 14.026/2020, diferencia o tratamento dado ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. O *caput* de seu artigo 45 assim estabelece:

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

Contudo, nos parágrafos 4º, 5º e 6º, a compulsoriedade de pagamento mesmo estando desconectado faz referência somente ao serviço de esgotamento sanitário. De outro lado, a cobrança compulsória pela simples disponibilidade da rede de água não encontra amparo legal. Para melhor compreensão desta afirmação, o atual inteiro teor do artigo 45 merece menção:

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

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 3º A instalação hidráulica predial prevista no § 2º deste artigo constitui a rede ou tubulação que se inicia na ligação de água da prestadora e finaliza no reservatório de água do usuário.

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

§ 5º O pagamento de taxa ou de tarifa, na forma prevista no *caput* deste artigo, não isenta o usuário da obrigação de conectar-se à rede pública de esgotamento sanitário, e o descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ressalvados os casos de reúso e de captação de água de chuva, nos termos do regulamento.

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

§ 7º A entidade reguladora ou o titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá, sob pena de responsabilidade administrativa, contratual e ambiental, até 31 de dezembro de 2025, verificar e aplicar o procedimento previsto no § 6º deste artigo a todas as edificações implantadas na área coberta com serviço de esgotamento sanitário.

§ 8º O serviço de conexão de edificação ocupada por família de baixa renda à rede de esgotamento sanitário poderá gozar de gratuidade, ainda que os serviços públicos de saneamento básico sejam prestados mediante concessão, observado, quando couber, o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

§ 9º Para fins de concessão da gratuidade prevista no § 8º deste artigo, caberá ao titular regulamentar os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda, consideradas as peculiaridades locais e regionais.

§ 10. A conexão de edificações situadas em núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado observará o disposto na [Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017](#).

§ 11. As edificações para uso não residencial ou condomínios regidos pela [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), poderão utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reúso ou pluviais, desde que autorizados pelo órgão gestor competente e que promovam o pagamento pelo uso de recursos hídricos, quando devido.

§ 12. Para a satisfação das condições descritas no § 11 deste artigo, os usuários deverão instalar medidor para contabilizar o seu consumo e deverão arcar apenas com o pagamento pelo uso da rede de coleta e tratamento de esgoto na quantidade equivalente ao volume de água captado."

Como se vê, os parágrafos 4º, 5º e 6º, que especificam as condições de compulsoriedade, referem-se exclusivamente ao serviço de esgotamento sanitário ao prever a obrigatoriedade de pagamento mesmo que a edificação não esteja conectada à rede. Por outro lado, a cobrança compulsória pela simples disponibilidade da rede de água não encontra amparo legal similar.

Assim, apesar de a tarifa visar não apenas remunerar o consumo, mas também preservar a sustentabilidade econômico-financeira de todo o sistema, custeando a instalação, manutenção e ampliação da rede, essa cobrança depende de autorização legal expressa, especialmente quando não há consumo efetivo.

Portanto, a tentativa de instituir uma "tarifa de disponibilidade" para o serviço de água, de forma compulsória e desvinculada da conexão ou do uso, se assemelha à criação de um tributo, o que é manifestamente vedado a uma agência reguladora. Tal medida representaria uma inovação ilegal no ordenamento jurídico, violando a competência legislativa e o próprio Marco Legal do Saneamento, que deliberadamente tratou de forma assimétrica os serviços de água e esgoto no que se refere à compulsoriedade da cobrança.

2.3 - Violação ao Código de Defesa do Consumidor

A proposta da ANA também representa uma violação aos direitos do consumidor, previstos na Lei Federal n.º 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC).

A cobrança por um serviço não solicitado e não utilizado configura prática abusiva, vedada pelo [artigo 39, III, do CDC](#), que proíbe o fornecedor de "enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço". A imposição de uma "tarifa de disponibilidade" para quem não tem contrato e não consome água é, em essência, fornecer um serviço não solicitado.

Além disso, a norma proposta cria uma obrigação iníqua e coloca o consumidor em desvantagem exagerada, o que é nulo de pleno direito, nos termos do [artigo 51, IV, do CDC](#). Obrigar o proprietário de um imóvel vago a pagar por um serviço de água que não utiliza é transferir a ele, indevidamente, os custos da manutenção da rede, que são de responsabilidade da concessionária e devem ser cobertos pelos usuários efetivos do serviço.

A jurisprudência é pacífica no sentido de que a cobrança de tarifa de água pressupõe a efetiva prestação do serviço. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se posicionou diversas vezes sobre o tema, consolidando o entendimento de que a cobrança por estimativa de consumo, por exemplo, é ilegal, sendo necessária a medição individualizada por hidrômetro. Por analogia, a cobrança sem consumo algum, baseada apenas na disponibilidade, é ainda mais gravosa e ilegal.

2.4 - Natureza *Propter Personam* da Obrigação e a Jurisprudência do STJ

Um dos pontos mais críticos da proposta da ANA é a tentativa de transformar a obrigação de pagamento

pelo serviço de saneamento, que tem natureza pessoal (*propter personam*), em uma obrigação real (*propter rem*), que acompanha o imóvel. Essa mudança, pretendida por via infralegal, contraria frontalmente o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

O STJ, em reiteradas decisões, firmou o entendimento de que os débitos decorrentes do fornecimento de água e energia elétrica são de natureza pessoal, não se vinculando ao imóvel. Isso significa que a responsabilidade pelo pagamento é de quem efetivamente utilizou o serviço, ou seja, de quem mantém o contrato com a concessionária à época do consumo. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. CONSUMIDOR. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. SOLICITAÇÃO DE DESMEMBRAMENTO DO HIDRÔMETRO VINCULADO A DUAS LOJAS DISTINTAS . PEDIDO ADMINISTRATIVO NÃO ATENDIDO. CONDUTA IRREGULAR DA CONCESSIONÁRIA. TENTATIVA DE IMPUTAR AOS CONSUMIDORES DÉBITO PRÉTERITO DE RESPONSABILIDADE DE TERCEIRO. DÍVIDA PROPTER REM . DANO MORAL CONFIGURADO. VALOR. REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE . SÚMULA 7/STJ. 1. **Na hipótese dos autos, nota-se que o entendimento do Tribunal de origem está em consonância com a orientação do STJ no sentido de que a obrigação de pagar o débito referente ao serviço de fornecimento de água e coleta de esgoto se reveste de natureza pessoal e não propter rem, não se vinculando, portanto, à titularidade do imóvel.** Assim, o atual usuário do serviço ou o proprietário do imóvel não podem ser responsabilizados por débitos de terceiro que efetivamente o tenha utilizado . 2. Extrai-se do acórdão vergastado e das razões de Recurso Especial que o acolhimento da pretensão recursal demanda reexame do contexto fático-probatório, especialmente para reavaliar o valor arbitrado a título de dano moral, o que não se admite ante o óbice da Súmula 7/STJ. 3. Agravo Interno não provido. (STJ - AgInt no AREsp: 1979031 RJ 2021/0278671-2, Data de Julgamento: 08/03/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/06/2022).

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais se coaduna com o mesmo entendimento:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EXECUÇÃO FISCAL - EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - TARIFA DE ÁGUA E ESGOTO - OBRIGAÇÃO PESSOAL DO USUÁRIO - TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE - COMPROVAÇÃO - ILEGITIMIDADE PASSIVA RECONHECIDA - SENTENÇA MANTIDA. - Quanto à exceção de pré-executividade a jurisprudência vinculante do STJ está assim firmada: cabe exceção de pré-executividade de matéria que possa ser conhecida de ofício e a questão não exija dilação probatória - **Considerando que o débito executando - tarifa de água - possui natureza pessoal e não propter rem e tendo sido comprovado que o imóvel onde instalada a unidade consumidora foi alienado pela executada antes do período executado, a manutenção da sentença que acolheu a exceção de pré-executividade, proclamando a ilegitimidade do executado para figurar no polo passivo da execução fiscal é medida que se impõe.** (TJ-MG - Apelação Cível: 50021915620228130637, Relator.: Des.(a) Magid Nauef Láuar (JD 2G), Data de Julgamento: 12/03/2024, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/03/2024)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EXECUÇÃO FISCAL - TARIFA - NATUREZA PESSOAL - LOCAÇÃO. 1 - **A tarifa de água e esgoto tem natureza pessoal, e não propter rem, não sendo possível a substituição do pólo passivo da execução fiscal.** 2 - Tendo sido o consumo efetivado por locatário, demonstrado de plano, correto o acolhimento da exceção de pré-executividade tendente a excluir a obrigação do proprietário sobre tal consumo. (TJ-MG - AC: 10000212528129001 MG, Relator.: Jair Varão, Data de Julgamento: 24/03/2022, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/03/2022).

Ao pretender cobrar uma “tarifa de disponibilidade” do proprietário do imóvel, independentemente de quem seja o usuário ou mesmo que não haja usuário algum, a ANA converte a obrigação em *propter rem*. Todavia, não pode a agência alterar a natureza jurídica de uma obrigação, definida em lei e consolidada pela jurisprudência.

3 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Minuta de Norma de Referência apresentada pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) padece de graves vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade. A proposta de instituição de uma “tarifa de disponibilidade” para o serviço de abastecimento de água, a ser cobrada de forma compulsória de proprietários de imóveis não conectados ou com o serviço suspenso, afrontando diretamente:

- a. O Princípio da Legalidade - A ANA, como agência reguladora, não possui competência para criar, por meio de resolução, uma obrigação de pagamento não prevista em lei, usurpando a competência do Poder Legislativo.
- b. O Marco Legal do Saneamento - A Lei Federal n.º 11.445/2007, com as alterações da Lei Federal n.º 14.026/2020, autoriza a cobrança compulsória pela disponibilidade apenas para o serviço de esgotamento sanitário, não estendendo tal regime ao abastecimento de água.
- c. O Código de Defesa do Consumidor - A cobrança por um serviço não solicitado configura prática abusiva (art. 39, III, do CDC) e impõe ao consumidor uma obrigação iníqua (art. 51, IV, do CDC).
- d. A Jurisprudência do TJMG e do STJ - A proposta tenta transformar a natureza da obrigação de pagamento pelo serviço de água de pessoal (*propter personam*) para real (*propter rem*), contrariando o entendimento pacificado.

A proposta da ANA, a pretexto de garantir a sustentabilidade econômico-financeira das concessionárias, onera indevidamente os consumidores e proprietários de imóveis, subvertendo a lógica do sistema jurídico de remuneração dos serviços públicos, que se baseia na efetiva contraprestação. A manutenção da infraestrutura é um custo inerente à atividade da concessionária, que deve ser remunerado pelos usuários que efetivamente se beneficiam do serviço ou por tributos.

4 - SUGESTÕES

Com base na análise jurídica empreendida, sugere-se que o Procon-MPMG adote as seguintes providências:

- a. Oficiar a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), remetendo cópia desta manifestação, formalizando o entendimento do Procon-MPMG contrário à instituição da "tarifa de disponibilidade" para o serviço de abastecimento de água, nos moldes propostos na minuta de norma de referência.
- b. Solicitar à ANA a supressão dos dispositivos que preveem a cobrança por “uso potencial”, a cobrança de “economias inativas” e a “tarifa por disponibilidade” para o serviço de água (artigos 4º, VII e XXXI; 10; e 18 da minuta), por sua manifesta ilegalidade e desconformidade com a legislação de defesa do consumidor e com o entendimento jurisprudencial consolidado.
- c. Remeter essa manifestação aos demais órgãos de defesa do consumidor (Secretaria Nacional do Consumidor, Procons Estaduais e Procons Municipais) e à sociedade em geral, a fim de ampliar o debate e a conscientização sobre os riscos da proposta da ANA aos direitos dos consumidores.

É a manifestação.

Belo Horizonte, 03 de setembro de 2025.

Ricardo Augusto Amorim César
Assessor Jurídico do Procon-MG

De acordo, após revisão. Na data da assinatura.

Christiane Vieira Soares Pedersoli



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, COORDENADOR II**, em 08/09/2025, às 14:28, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR ADMINISTRATIVO IV**, em 08/09/2025, às 14:49, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **9127575** e o código CRC **EA93FDFA**.