



Súmula n. 407

(*) SÚMULA N. 407

É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.

Referências:

CF/1988, art. 175.

CPC, art. 543-C.

Lei n. 8.987/1995, art. 13.

Resolução n. 8/2008-STJ, art. 2º, § 1º.

Precedentes:

AgRg no REsp 815.373-RJ (1ª T, 16.08.2007 – DJ 24.09.2007)

AgRg no REsp 873.647-RJ (2ª T, 06.11.2007 – DJ 19.11.2007)

REsp 485.842-RS (2ª T, 06.04.2004 – DJ 24.05.2004)

REsp 776.951-RJ (2ª T, 13.05.2008 – DJe 29.05.2008)

REsp 861.661-RJ (1ª T, 13.11.2007 – DJ 10.12.2007)

REsp 1.113.403-RJ (1ª S, 09.09.2009 – DJe 15.09.2009)

Primeira Seção, em 28.10.2009

DJe 24.11.2009, ed. 486

Rep. DJe 25.11.2009, ed. 487

(*) Republicado por ter saído com incorreção, do original, no Diário da Justiça Eletrônico de 24.11.2009, ed. 486.

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL N. 815.373-RJ
(2006/0009672-9)**

Relator: Ministro Luiz Fux

Agravante: Juarez Machado Garcia

Advogado: Christian Camilo César Reichert

Agravado: Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae

Advogado: Manoel Correia da Silva e outro(s)

EMENTA

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

1. É lícita a cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo, nos termos da legislação específica.

2. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

3. A Lei n. 8.987/1995 autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de maneira escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo (art. 13), e não colide com o disposto no art. 39, I, do CDC, cuja vedação não tem caráter absoluto. Precedente: *EDcl no REsp n. 625.221-RJ, DJ 25.5.2006.*

4. Agravo Regimental desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Denise Arruda, José Delgado e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de agosto de 2007 (data do julgamento).

Ministro Luiz Fux, Relator

DJ 24.9.2007

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luiz Fux: Cuida-se de agravo regimental interposto por *Juarez Machado Garcia* em face de decisão monocrática de minha lavra, assim ementada:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa pelo consumo mínimo. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

1. É lícita a cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo, nos termos da legislação específica.

2. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

3. Precedentes desta Corte: *REsp n. 416.383-RJ* deste Relator DJ 23.9.2002, *REsp n. 533.607-RJ*, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 28.10.2003; *REsp n. 150.137-MG*; Relator Min. *Garcia Vieira*; DJ *Data*: 27.4.1998; *REsp n. 214.758-RJ*; Relator Min. *Humberto Gomes de Barros*; DJ *Data*: 2.5.2000.

4. Recurso especial provido (art. 557, § 1º-A do CPC).

Em suas razões de agravar, sustenta o recorrente a ilegalidade da cobrança progressiva sobre o consumo das tarifas de água e esgoto sanitário.

Alega em síntese, reiterando todos os argumentos já mencionados nos autos, que a decisão ultrapassa questão intertemporal, ao seu ver importante para o desate da lide, devido à recentíssima promulgação da Lei Federal n. 11.445/2007, salientando inexistir “à época da impugnada exação lastro legal que amparasse a variação das tarifas de água/esgoto como consequência do consumo do usuário.

Alega a invalidade da progressividade das tarifas em função do consumo do usuário, por faixas de consumo, vez que já revogados o Decreto n. 82.587/1978 e a Lei n. 6.528/1978.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luiz Fux (Relator): A decisão agravada ostenta o seguinte teor:

Trata-se de recurso especial interposto por *Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae*, com fulcro no art. 105, III, alínea **a**, da Carta Maior, no intuito de ver reformado o v. acórdão prolatado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, sob o fundamento de violação do disposto nos arts. 3º, 11, 12 e 14 do Decreto n. 82.587/1978; e 4º, da Lei n. 6.528/1978.

Noticiam os autos que *Juarez Machado Garcia* ajuizou ação ordinária cumulada com ação condenatória, objetivando garantir a continuidade do fornecimento de água, bem assim o reconhecimento da ilegalidade da cobrança de tarifas de água e esgoto através de tarifas progressivas, a declaração de inexistência da relação jurídico-obrigacional que tenha obrigado o autor ao questionado pagamento das contas/notas fiscais/faturas desde o quinquênio anterior ao ajuizamento da ação, bem como a repetição de indébito do valor cobrado a maior.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar nula a aplicação de tarifa progressiva sobre as contas relativas ao Autor, condenando a Ré à restituição de todos os valores pagos e comprovados nos autos, corrigidos monetariamente de cada desembolso, e juros de 6% ao ano a contar da citação.

A 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos dos seus integrantes, negou provimento às apelação da Cedae e do autor, em aresto que restou assim ementado:

Apelação cível. Ação declaratória c.c. repetição de indébito. Cedae. Cobrança progressiva da tarifa de água. Relação de consumo. Ilegalidade prática abusiva. A cobrança da tarifa de água pelo sistema progressivo não encontra amparo na legislação vigente, posto que o Decreto n. 82.587/1978 que regulamentou a Lei n. 6.258/1978 e previa o sistema progressivo, foi revogado pelo Decreto sem número de 5.9.1991, além de contrariar a norma do artigo 51, inciso IV, do Código de Defesa do Consumidor. Comprovada a cobrança indevida, impõe-se a restituição de valores pagos, mas não em dobro. Desprovements dos recursos. (fls. 272).

Inconformada, a empresa opôs embargos declaratórios apontando omissões no acórdão objurgado, os quais restaram rejeitados pelo Tribunal *a quo* (fls. 338-340).

Por sua vez, a Cedae interpôs o presente recurso especial, apontando negativa de vigência do Decreto n. 82.587/1978, do artigo 4º da Lei n. 6.528/1978, bem como dos artigos 9º ao 13º da Lei Federal n. 8.987/1995,

defendendo em suma, a legalidade da cobrança de água a partir de faixas de consumo.

Foram oferecidas contra-razões (fls. 360-402).

O apelo nobre recebeu crivo positivo de admissibilidade na instância *a quo*, razão pela qual subiram os autos a este Sodalício.

É o breve relatório.

Preliminarmente, o recurso merece ser conhecido, porquanto prequestionada a matéria federal ventilada.

Pretende a recorrente, com o presente recurso, ver reconhecido o direito de cobrança pelo serviço de fornecimento de água com base no valor correspondente a *faixas de consumo*, nos termos da legislação específica.

O legislador, ao editar a Lei n. 6.528/1978, objetivou uma política eminentemente social, ao dispor em seu artigo 4º que:

A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima.

Assim, em face do princípio legal, em seu artigo 11, *caput*, e § 2º, o Decreto n. 82.587/1978 dispõe que:

As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as *categorias de usuários e faixas de consumo*, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim, como dos grandes para os pequenos consumidores.

§ 2º-A conta mínima da categoria residencial, compreendendo o abastecimento de água e a coleta de esgotos, não deverá ser superior à quantias equivalente a 0,50 do valor fixado para a Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) do mês inicial de cada trimestre civil, reduzindo-se essa quantia para 0,35, quando se tratar exclusivamente de abastecimento de água.

Por oportuno, destaque-se, ainda, que o referido Decreto, em seu artigo 32, determinou que “as companhias estaduais de saneamento básico adequassem suas estruturas tarifárias às disposições dele constantes”.

Ora, no que pertine à cobrança pelo sistema de “economias” mostra-se ela legal, decorrente dos diplomas que regem a matéria.

Ademais, o tema dos autos já foi enfrentado pelo E. STJ, conforme verifica-se dos arestos que se seguem:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa pelo consumo mínimo. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978). Recurso provido. (REsp n. 416.383-RJ Relator Ministro Luiz Fux DJ 23.9.2002).

Administrativo. Serviço público. Tarifa de água. Cobrança pelo consumo mínimo presumido. Legalidade. Precedentes.

1. Conforme pacífica jurisprudência da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

- “É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).” (REsp n. 416.383-RJ, Rel. Min. Luiz Fux).

- “Esta Corte vem reconhecendo que é lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido mensal e não de acordo com o registrado no hidrômetro.” (AgReg no REsp n. 140.230-MG, Rel. Min. Francisco Falcão).

- “A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.” (REsp n. 150.137-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).

- “O v. aresto recorrido deu interpretação correta aos artigos 4º da Lei n. 6.528/1978 e 11, 29 e 32 do Decreto n. 82.587/1978, ao julgar correta a cobrança de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido de 20 metros cúbicos mensais e não de acordo com o registrado no hidrômetro.” (REsp n. 39.652-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).

- No mesmo sentido: REsp’s n. 209.067-RJ e n. 214.758-RJ, ambos do em. Min. Humberto Gomes de Barros.

2. Recurso provido. (REsp n. 533.607-RJ, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 28.10.2003).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade. A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido. (REsp n. 150.137-MG; Relator Min. Garcia Vieira; DJ data: 27.4.1998).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade.

A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido. (REsp n. 214.758-RJ; Relator Min. Humberto Gomes de Barros; DJ *Data*: 2.5.2000).

Por esses fundamentos, ***dou provimento*** ao recurso especial, reformando o acórdão recorrido, com fulcro no art. 557, § 1º-A do CPC.

Publique-se. Intimações necessárias.

Assiste razão ao agravante no que tange à alegação de que a exação discutida nos autos não versa acerca do consumo mínimo, mas sim da progressividade.

Nestes termos, deve ser excluído da decisão o trecho que se transcreve, mantendo-se incólume o seu teor, *verbis*:

Ora, no que pertine à cobrança pelo sistema de “economias” mostra-se ela legal, decorrente dos diplomas que regem a matéria.

Ademais, o tema dos autos já foi enfrentado pelo E. STJ, conforme verifica-se dos arestos que se seguem:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa pelo consumo mínimo. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978). Recurso provido. (REsp n. 416.383-RJ Relator Ministro Luiz Fux DJ 23.9.2002).

Administrativo. Serviço público. Tarifa de água. Cobrança pelo consumo mínimo presumido. Legalidade. Precedentes.

1. Conforme pacífica jurisprudência da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

- “É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).” (REsp n. 416.383-RJ, Rel. Min. Luiz Fux).

- “Esta Corte vem reconhecendo que é lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido mensal e não

de acordo com o registrado no hidrômetro.” (AgReg no REsp n. 140.230-MG, Rel. Min. Francisco Falcão).

- “A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.” (REsp n. 150.137-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).

- “O v. aresto recorrido deu interpretação correta aos artigos 4º da Lei n. 6.528/1978 e 11, 29 e 32 do Decreto n. 82.587/1978, ao julgar correta a cobrança de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido de 20 metros cúbicos mensais e não de acordo com o registrado no hidrômetro.” (REsp n. 39.652-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).

- No mesmo sentido: REsp’s n. 209.067-RJ e n. 214.758-RJ, ambos do em. Min. Humberto Gomes de Barros.

2. Recurso provido. (REsp n. 533.607-RJ, Primeira Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ 28.10.2003).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade. A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido. (REsp n. 150.137-MG; Relator Min. Garcia Vieira; DJ data: 27.4.1998).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade.

A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido. (REsp n. 214.758-RJ; Relator Min. Humberto Gomes de Barros; DJ data: 2.5.2000).

Extrai-se dos autos que o autor, ora agravante, ajuizou a presente ação contra a Cedae, pretendendo a decretação jurisdicional da ilegalidade da cobrança progressiva da tarifa de água, bem como a declaração da inexistência da relação jurídico-obrigacional quanto a tais tarifas.

Esta Corte já manifestou entendimento acerca da possibilidade de cobrança progressiva da referida tarifa, *in verbis*:

Embargos de declaração no recurso especial. Fornecimento de água. Tarifa progressiva. Contradição e omissão. Vícios inexistentes. Pretensão de obter efeitos infringentes. Impossibilidade.

1. A Lei n. 8.987/1995 autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de maneira escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo (art. 13), e não colide com o disposto no art. 39, I, do CDC, cuja vedação não tem caráter absoluto.

2. No caso, é irrelevante, para cobrança da tarifa progressiva, o número de unidades existentes no condomínio, porque: (I) existe um único hidrômetro auferindo o consumo global de água; (II) a tabela progressiva será aplicada proporcionalmente ao consumo total medido, ou seja, quanto maior o consumo, maior a tarifa a ser suportada pelo condomínio, de acordo com o escalonamento preestabelecido.

3. Os embargos declaratórios constituem recurso de estritos limites processuais cujo cabimento requer estejam presentes os pressupostos legais insertos no art. 535 do CPC.

4. Embargos de declaração do Condomínio do Edifício Comercial Office 206 rejeitados. (EDcl no REsp n. 625.221-RJ Relatora Ministra Denise Arruda DJ 25.5.2006).

Destarte, no mérito, resta evidenciado que a agravante não trouxe nenhum argumento capaz de infirmar a decisão ora hostilizada, razão pela qual merece a mesma ser mantida por seus próprios fundamentos.

Ex positis, nego provimento ao Agravo Regimental.

É como voto.

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL N. 873.647-RJ
(2006/0170040-8)**

Relator: Ministro Humberto Martins

Agravante: Condomínio Residencial Splendor

Advogado: Letícia Castilhos Leal e outro

Agravado: Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - Cedae

Advogado: Francisco Raphael Oliveira Fonsêca

EMENTA

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes.

1. É lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente ao consumo mínimo presumido mensal.

2. A Lei n. 8.987/1995, que trata, especificamente, do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água, de forma escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo. Cuida-se de norma especial que não destoa do art. 39, inciso I, do CDC que, em regra, proíbe ao fornecedor condicionar o fornecimento de produtos ou serviços *a limites quantitativos*. Tal vedação não é absoluta, pois o legislador, no mesmo dispositivo, afasta essa proibição quando houver *justa causa*.

Agravo regimental improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça “A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 6 de novembro de 2007 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

DJ 19.11.2007

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de agravo regimental interposto pelo *Condomínio Residencial Esplendor* contra decisão que, com base no art. 557 do CPC, deu provimento ao recurso especial interposto aplicando o entendimento de que é legal a cobrança de tarifa de água, de forma progressiva.

O agravante alega que houve ilegalidade da cobrança progressiva sobre o consumo das tarifas de água, ao seguinte argumento: *devido a relação consumista existente entre a concessionária e o Condomínio Residencial Esplendor, ora agravante, a cobrança progressiva de tarifa de água deve ser declarada prática*

abusiva, eis que tal sistema não encontra respaldo na legislação pátria vigente, desde o Decreto Federal n. 82.587/1978 que regulamentava a Lei Federal n. 6.258/1978 e previa a forma progressiva de cobrança foi expressamente revogado pelo Decreto sem número de 5.9.1991, por afrontar diretamente as normas e princípios dos artigos 39 e 51 do Código de Defesa do Consumidor.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): Não prospera a irresignação do agravante pois a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça adotou o entendimento segundo o qual é lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente ao consumo mínimo presumido mensal.

Com efeito, a Lei n. 8.987/1995, que trata, especificamente, do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de forma escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo. Cuida-se de norma especial que não destoia do art. 39, inciso I, do CDC que, em regra, proíbe ao fornecedor condicionar o fornecimento de produtos ou serviços *a limites quantitativos*. Tal vedação não é absoluta, pois o legislador, no mesmo dispositivo, afasta essa proibição quando houver *justa causa*.

Nesse sentido:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

1. É lícita a cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo, nos termos da legislação específica.

2. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

3. A Lei n. 8.987/1995 autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de maneira escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo (art. 13), e não colide com o disposto no art. 39, I, do CDC, cuja vedação não tem caráter absoluto. Precedente: EDcl no REsp n. 625.221-RJ, DJ 25.5.2006.

4. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no REsp n. 815.373-RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16.8.2007, DJ 24.9.2007.)

Administrativo. Tarifa de água. Consumo por estimativa. Possibilidade.

1. É lícita a cobrança de água por estimativa (consumo mínimo presumido).
Precedentes.

2. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp n. 594.186-RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJ 5.5.2006.)

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

RECURSO ESPECIAL N. 485.842-RS (2002/0171820-4)

Relatora: Ministra Eliana Calmon

Recorrente: Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan

Procurador: Márcia Regina Lusa Cadore Weber e outros

Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

EMENTA

Processo Civil e Administrativo. Ação civil pública. Política tarifária no fornecimento de água. Colocação de hidrômetros.

1. Extensão da coisa julgada da ação civil pública que enseja julgamento *ultra petita* para atingir base territorial não contemplada no pleito inicial, atropelando o acórdão o princípio dispositivo e o princípio da legitimidade do representante do Ministério Público, com atribuições limitadas no âmbito territorial.

2. A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei n. 8.987/1995, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte).

3. Acórdão que, distanciando-se da lei, condena o valor do consumo mínimo estabelecido pela política nacional de tarifas e contempla a utilização da tarifa social.

4. A Lei n. 8.987/1995, como o Decreto n. 82.587/1978, revogado em 1991 pelo Decreto n. 5, deu continuidade à prática do escalonamento de preços.

5. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, “A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto da Sr^a Ministra Relatora.” Os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Castro Meira e Francisco Peçanha Martins votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Franciulli Netto.

Brasília (DF), 6 de abril de 2004 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon, Relatora

DJ 24.5.2004

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Eliana Calmon: O *Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul* ajuizou ação civil pública contra a *Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan*, afirmando que a requerida havia procedido à retirada de hidrômetros de várias residências localizadas nos Municípios de Pedro Osório e Cerrito, causando a elevação do valor pago por alguns destes, bem como deixando de instalar os medidores noutros imóveis, sendo ilegal tal procedimento por infração aos arts. 4º, 5º, 6º, 12, 19, 33, 39, V, e 51 do CDC e a dispositivos constitucionais.

Requeru o *Parquet* Estadual a condenação da *Corsan* quantos aos seguintes pontos: a) fornecimento e colocação de hidrômetros para todos os consumidores de água potável por ela fornecida, já existentes, quer sejam

residenciais ou empresariais, estabelecendo-se, para tanto, prazo razoável; *b)* obrigatoriedade de cobrar tarifas de água em preços iguais para todos os consumidores, independentemente do tamanho da casa do consumidor residencial e da quantidade de água consumida; *c)* cobrança de preço único e de acordo com a quantidade de água efetivamente consumida, determinando-se, para tanto, que seja o preço menor, então praticado; *d)* proibição das chamadas tarifas mínimas; *e)* fornecimento gratuito de água potável aos consumidores residenciais necessitados, enquanto, por culpa da requerida, deixar de atender a esses com a colocação de hidrômetro; e *f)* atendimento dos consumidores não carentes que surgirem após o ajuizamento da presente ação, com a colocação de hidrômetro em prazo não superior a dois dias úteis, contados da entrega do pedido na sede da unidade de saneamento.

A sentença julgou improcedente o pedido, interpretando a Lei n. 6.528/1978 e o Decreto n. 82.587/1978, que a regulamentou, entendendo que o estabelecimento de valores diversos para a tarifa mínima, de acordo com as categorias residencial, comercial, industrial e pública, bem como a cobrança diferenciada dentro da categoria residencial, é procedimento regulado e autorizado pelos mencionados diplomas legais. Ademais, considerou o magistrado descabida a condenação da Companhia à instalação de hidrômetros em todas as unidades de abastecimento, diante da jurisprudência do respectivo Tribunal Estadual. Finalizou colacionando julgados desta Corte, da lavra do Min. Ari Pargendler e Garcia Vieira.

Irresignado, apelou o **Ministério Público Estadual** ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que proveu parcialmente ao apelo, de acordo com a ementa que, transcrita, bem sintetiza o voto condutor:

Direito Tributário.

Natureza jurídica da contraprestação dos serviços de fornecimento de água pela Corsan.

Tarifa padrão ou básica (custo real da unidade do serviço) e tarifa social (custo subsidiado da unidade do serviço, inferior à tarifa padrão).

Preço (valor total do serviço), preço mínimo (valor do custo básico do serviço, por unidade predial consumidora, independentemente do seu uso) e preço medido (valor total do serviço, por unidade predial, consumidora, efetivamente aferido).

Necessidade da efetiva medição, periódica e regular, do consumo real, para a cobrança de preço excedente ao mínimo. Lei de regência.

A contraprestação dos serviços de fornecimento de água, pela Corsan, empresa pública do Estado do RS, caracteriza-se como preço público.

A utilização do serviço é facultativa e não compulsória.

A tarifa padrão ou básica e o preço mínimo devem ser iguais para todas as unidades prediais consumidoras do Estado, não mais se admitindo, em face da revogação expressa, em 6.9.1991 (cf. DOU, I, p. 18.765), do Decreto (Federal) n. 82.587/1978, tarifas ou poderes diferenciados ou progressivos, por categorias (residencial, comercial, industrial, etc.) ou por faixas de consumo, assegurada, porém, a cobrança mediante a utilização de tarifa social, inferior à tarifa padrão ou básica, de forma a garantir o adequado atendimento ao consumidor necessitado ou de baixa renda (art. 4º da citada Lei n. 6.528/1978).

A teor do § 1º do art. 145 da CF/1988, o princípio da capacidade econômica ou contributiva se aplica apenas aos impostos, e, assim mesmo, sempre que possível, sendo ele incompatível com as taxas (decorrentes de lei, e de natureza compulsória) e com os preços públicos (decorrentes de contratos, e de natureza inimponível ou facultativa), cujo custo deve ser sempre rateado proporcionalmente entre as unidades prediais consumidoras do serviço, sem prejuízo, no caso dos preços, da utilização da tarifa social.

A cobrança do valor do consumo (preço) deve, como regra, resultar sempre de real e efetiva medição prévia e regular.

Na falta, por qualquer razão, de prévia e regular medição do real e efetivo consumo individual, o preço a cobrar não poderá exceder o custo básico do serviço (preço mínimo), igual para todas as unidades prediais consumidoras, sem prejuízo da utilização da tarifa social, vedada sempre, em qualquer caso, a cobrança pela média de consumos anteriores.

Sendo de adesão o contrato de fornecimento de água da Corsan, impossível é sua alteração unilateral, inclusive no tocante à tarifa.

(fl. 315).

A *Corsan* opôs embargos de declaração, alegando omissões no aresto embargado, sustentando, em síntese, que: a) o Decreto n. 82.587/1978 está vigente, pois o Decreto Federal sem número que supostamente o teria revogado é inconstitucional, sendo, portanto, legal a cobrança de tarifas diferenciadas e por consumo mínimo presumido, com base nos arts. 10 a 18 do mencionado Decreto n. 82.587/1978; b) o consumo presumido está autorizado na Lei n. 6.528/1978, que em seu art. 4º prevê a tarifa mínima, havendo precedentes do STJ nesse sentido (REsp n. 150.137-MG e REsp n. 39.652-MG); c) a diferenciação de tarifas encontra amparo no art. 175, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal e nos arts. 9º a 13 da Lei n. 8.987/1995, que dispõe

sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos; d) a extensão dos efeitos da decisão do aresto embargado a todo Estado do Rio Grande do Sul ofende o art. 16 da Lei n. 7.347/1985, com a redação dada pela Lei n. 9.494/1997, norma considerada constitucional pelo STF (ADIn n. 1.576-1), de forma que o acórdão somente deve se estender à Comarca de Pedro Osório, sendo *extra petita* o julgado neste ponto, pois na inicial o **Ministério Público Estadual** não há qualquer pedido neste sentido.

O Tribunal recorrido não acolheu as argumentações da embargantes, rejeitando os declaratórios em decisão que restou assim ementada:

Embargos de declaração. Corsan.

I - Inadmissível, em sede de embargos de declaração, pedido de decretação de inconstitucionalidade de decreto que revogou outro, de natureza regulamentar, não apenas por não ter sido a matéria prequestionada em primeiro grau, mas, também, por ser o decreto revogador de natureza infralegal.

II - Cabe à lei dispor sobre política tarifária. A Lei n. 6.528/1978 (tanto quanto a Lei n. 8.987/1995) determina o rateio dos custos de fornecimento de água de forma igual e proporcional entre todas as unidades prediais consumidoras, não admitindo tarifas ou preços diferenciados ou progressivos por categorias (residencial, comercial, industrial, etc.) ou por faixas de consumo, ou mesmo a cobrança de tarifa por consumo presumido, ressalvada, tão somente, a tarifa social, menor do que a padrão.

III - Normas que tratam de poderes e competências administrativas de controle e fiscalização do serviço público, inclusive de fornecimento de água, como as contidas na Lei (Estadual) n. 10.931, de 9 de janeiro de 1997, que criou a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (AGERGS), aplicam-se desde logo a todos os serviços nela referidos.

IV - Sendo a Corsan empresa de atuação homogênea em todo o Estado, com sede e administração em Porto Alegre, com as mesmas tarifas e preços utilizáveis no território estadual, seus consumidores devem receber, indistintamente, o mesmo tratamento jurídico. A decisão em ação civil pública, nessas circunstâncias, deve ser *erga omnes absoluta*, com eficácia e aplicação em toda a área de atuação da empresa, ainda que ajuizada setorialmente, até porque a adoção de decisão *erga omnes relativa*, por região, resultaria em prejuízo ao consumidor e em descontrole e desequilíbrio da própria empresa, que teria então, contra si, a necessidade de adotar contabilidade de custos multisetorial, economicamente inviável, e, conseqüentemente, com maiores custos rateáveis entre os usuários dos seus serviços. A Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) expressamente determina, em seu art. 103, essa eficácia ampla, que não tem o condão de ofender o princípio da coisa julgada relativamente a eventuais

decisões anteriores, favoráveis à embargante, vez que, quando proferidas elas, o foram com suporte em decreto regulamentar já revogado.

V - De resto, não se sujeitam a acolhimento embargos declaratórios que visam, tão somente, obter o prequestionamento de dispositivos não invocados em julgamentos anteriores.

(fl. 533).

Irresignada, interpôs a *Companhia Riograndense de Saneamento - Corsan* o presente recurso especial, amparada pelas letras **a** e **c** do art. 105, III, da Constituição Federal, alegando, em resumo:

a) violação dos arts. 467, 468, 471, 472, 474 e 485 do CPC; arts. 93 e 103, § 3º, da Lei n. 8.078/1990 e art. 16 da Lei n. 7.347/1985, porque, surpreendentemente, estendeu-se os efeitos da coisa julgada a todos os consumidores do Estado do Rio Grande Sul, desconsiderando-se mais de uma dezena de decisões anteriores que decretaram a improcedência de demandas idênticas, propostas no âmbito dos mais diversos municípios do Estado;

b) afronta aos arts. 2º, 128, 282, 283, 294 e 460 do CPC, uma vez caracterizada como *extra petita* a decisão alvejada, pois na inicial em nenhum momento postulou-se a extensão da eficácia do julgado a todo o território gaúcho;

c) ofensa aos art. 4º da Lei n. 6.528/1978 e ao art. 11 do Decreto n. 82.587/1978, porque de plena legalidade a cobrança da tarifa mínima sobre o consumo de água;

d) contrariedade aos arts. 11, 12, 13, 14, 15 e 16 do Decreto n. 82.587/1978 e aos arts. 9º e 13 da Lei n. 8.987/1995, porque expressamente permitida, pelos mencionados dispositivos, a diferenciação da tarifa;

e) ofensa aos arts. 2º, § 2º, e 4º da Lei n. 6.528/1978 e ao art. 9º da Lei n. 8.987/1995, porque rompido o equilíbrio econômico-financeiro da Companhia Estadual com a decisão do Tribunal recorrido; e

f) dissídio jurisprudencial com aresto desta Corte, REsp n. 150.137-MG, relatado pelo Min. Garcia Vieira.

Após as contra-razões, subiram os autos por força de agravo de instrumento.

Enquanto buscava a *Corsan* a admissão do seu recurso especial, aviou Medida Cautelar nesta Corte (MC n. 2.675-MG) que, julgada procedente pela Segunda Turma, suspendeu a eficácia do julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme se depreende da ementa que destaco:

Processo Civil. Medida cautelar para dar efeito suspensivo a recurso especial. Ação civil pública: efeitos *erga omnes*. Ilegalidade.

1 - Presença dos pressupostos ensejadores da cautelar, recusada quando ajuizada no Tribunal de Justiça.

2 - Competência desta Corte, em caráter excepcional, aceitar-se a cautelar antes da admissibilidade do recurso especial.

3 - Medida cautelar julgada procedente.

Remetidos os autos ao *Ministério Público Federal*, opinou o *Parquet* pelo parcial provimento do recurso especial, para se restringir os efeitos da ação civil pública aos Municípios de Pedro Osório e Cerrito-RS, bem como para permitir a cobrança de tarifas diferenciadas por categoria.

É o relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Eliana Calmon (Relatora): Entendo estarem prequestionadas as teses jurídicas desenvolvidas nas razões deste recurso especial, as quais, amparando-se nos dispositivos legais indicados na petição de recurso, levam ao seu conhecimento.

A primeira questão a decidir diz respeito à extensão dada pelo Tribunal à ação civil pública proposta no Município de Pedro Osório pelo *Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul* cujas atribuições são limitadas à área de sua atuação. Ao dar provimento ao recurso de apelação, disse a Corte que, sendo a *Cosan* empresa de atuação homogênea em todo o Estado e, utilizando-se de tarifas iguais para todos, deveria ser dado o efeito *erga omnes*, justificando-se assim a extensão do decidido a todo o Estado. Ademais, em se tratando de ação civil pública, com respaldo no CDC, é pertinente a outorga de eficácia ampla, sem ofensa ao princípio da coisa julgada.

Entendo, como já antecipei quando do julgamento da medida cautelar incidental, que o Tribunal, em competência revisional, não poderia ampliar o pedido quando julgava a apelação. Assim argumentei anteriormente:

A ação proposta pelo representante do Ministério Público na cidade de Pedro Osório, de forma anômala, recebeu do Tribunal efeito *erga omnes*, sem respeito à atribuição funcional do *Parquet* e sem observância do limite territorial da decisão, restrito à comarca de Pedro Osório, como requerido.

Afinal, a jurisdição do Tribunal só tem pertinência para valer por todo o Estado quando se tratar de ação de competência originária, ou quando ajuizada pelo Ministério Público com atribuições na capital do Estado, estando o Judiciário atrelado ao princípio dispositivo.

(Medida Cautelar n. 2.675- RS).

O entendimento expresso na minha decisão na medida cautelar, cujo trecho foi transcrito, está em harmonia com a jurisprudência desta Corte, como demonstra a ementa que se transcreve no que interessa:

Constitucional. Processual Civil. Ação civil pública. Ilegitimidade do Ministério Público. Questão constitucional. Recurso especial. Não conhecimento.

Omissis

Omissis

Consoante a doutrina, a sentença proferida, em ação civil pública, na defesa de direitos difusos, não irradia os seus efeitos (art. 16 da Lei n. 7.347/1985) à coletividade, como um todo, ficando estes (efeitos) restritos, acaso procedente o pedido, aos co-titulares dos interesses difusos, tenham ou não integrado a relação processual. Além destes, só os que intervieram no processo são atingidos pela coisa julgada.

Recurso especial não conhecido. Decisão indiscrepante.

(Recurso Especial n. 131.870-DF, relator Min. Demócrito Reinaldo, DJ 22.2.1999).

Na espécie em apreciação, além do enfrentamento da questão competencial, vulnerou o acórdão as regras de legitimidade do Ministério Público. Embora tenha o órgão, no desempenho das suas funções, a unidade e indivisibilidade no agir, encontra limites na atuação de seus membros.

Tenho proclamado que as ações coletivas fraturaram a teoria geral do processo em alguns pontos, dentre os quais os limites subjetivos da coisa julgada, pelo seu caráter *erga omnes*. Entretanto, é preciso que se tenha a prudência de, modernizando o entendimento, não agredir outros princípios processuais, dentre os quais o princípio dispositivo, segundo o qual cabe ao Judiciário decidir no limite do pedido, e o princípio da legitimidade dos sujeitos da relação jurídica, legitimidade que, por seu turno, está ligada à questão do interesse legitimamente protegido. Daí falar-se hoje em “promotor natural”, pela importância da divisão de trabalho do *Ministério Público*, expressa nas atribuições específicas, por designação do Procurador-Chefe.

Além dos atropelos assinalados, esqueceu-se a Corte, inteiramente, de que estava a reexaminar a querela, à luz do contido na sentença e com os fundamentos produzidos no recurso e nas contra-razões.

Vista a questão do julgamento *extra e ultra petita*, no mérito temos como tema a medição de um serviço público, fornecimento de água, dentro de critérios pré-estabelecidos com os quais não concorda o Ministério Público, por entender lesivos ao interesse dos consumidores.

A prestação dos serviços públicos é bastante complexa no nosso sistema econômico porque, com a consagração da iniciativa privada no desempenho de funções de interesse público, mantém-se, concomitantemente, a ingerência do Estado em setores específicos. Temos, assim, uma dubiedade de atuação: ora do Estado, ora de um particular por ele designado, mediante licitação, a que chamamos de concessionária.

No momento em que o Estado opta por transferir a execução de determinados serviços ao setor privado, reserva-se o direito de regulação, de controle e de fiscalização, feitos diretamente ou através de uma agência criada para esse fim. Surgiram assim as agências reguladoras, espécie de longa mão do Estado, como estabelecido no art. 175 da CF, deixando explicitado o legislador constitucional, no artigo mencionado, parágrafo único, inciso III, que a “política tarifária” seria disposta em lei.

Não se pode ter dúvida de que a determinação constitucional não estabelece poder ilimitado de normatização das tarifas, devendo ser obedecida uma moldura legal que atenda aos princípios constitucionais que regem os atos administrativos, dentre os quais o princípio da finalidade, que não é outro senão a proteção dos usuários dos serviços públicos.

Ao traçar a política de tarifas, deve-se atentar para os custos do serviço e para a margem de lucro daquele a quem incumbe prestar o serviço, sendo utilizável, com vista à proteção do usuário, o escalonamento de preço, de nítido caráter social, de tal sorte que os mais abastados pagam mais e os menos abastados pagam menos. E, no traçar critérios objetivos para tal, considera-se mais abastado aquele que consome mais o serviço.

Não são poucos os doutrinadores que se incumbem de estudar a diferenciação de preços de tarifas dos serviços públicos, estabelecida dentro de um contexto das chamadas ações afirmativas ou de discriminação benigna: tratar desigualmente os formalmente iguais, mas substancialmente diferentes.

Verifica-se, portanto, a complexidade da política tarifária traçada pelo legislador e executada pelo Estado, cuja ilegalidade, pelo princípio da presunção de legalidade das leis e dos atos administrativos, deve ser devidamente comprovada.

A Lei n. 8.987, de 13.2.1995, dispondo sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviço público, como estabelecido no art. 175 da CF, dispõe no art. 13:

As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

A jurisprudência vem chancelando a sistemática dos preços defasados em função da categorização dos usuários, como fica bem demonstrado em precedente desta Corte, no Recurso Especial n. 20.741-DF, relatado pelo Ministro Ari Pargendler, cuja ementa segue:

Administrativo. Preço público. Distribuição de água. Tarifa mínima.

O preço público tem natureza diversa do preço privado, podendo servir para a implementação de políticas governamentais no âmbito social.

Nesse regime, a tarifa mínima, a um tempo, favorece os usuários mais pobres, que podem consumir expressivo volume de água a preços menores, e garante a viabilidade econômico-financeira do sistema, pelo ingresso indiscriminado dessa receita prefixada, independentemente de o consumidor ter, ou não, atingido o limite autorizado.

Recurso especial não conhecido.

Na espécie em julgamento, temos para exame a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1973, que dispôs sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento, regulamentada pelo Decreto n. 82.587, de 6 de novembro de 1978, com previsão expressa quanto à diferenciação de tarifas, não sendo demais transcrevê-lo:

As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores.

O parágrafo 2º do artigo transcrito esclarece como seria calculada a conta mínima, em demonstração inequívoca de ser de plena legalidade o escalonamento tarifário condenado pelo acórdão impugnado. É bem verdade

que o decreto aludido foi revogado em 5 de setembro de 1991, mas a revogação não prejudica o entendimento, porquanto a Lei n. 8.987, de 13.2.1995, no art. 13, deixa clara a permissão para o escalonamento tarifário, em função das características técnicas e dos custos específicos, considerados os diversos segmentos de usuários, não existindo dispositivo algum que autorize a só cobrança pelo valor real do consumo e da efetiva medição.

O acórdão impugnado condena a política de tarifas traçada pela recorrente, a partir do entendimento de que não era possível a cobrança de preço além do custo básico, igual para todos os consumidores do serviço, sem prejuízo da utilização da tarifa social.

O entendimento, *data vênia* não tem respaldo legal, nem aproveita aos consumidores que estão em faixa abaixo do custo real.

De outro modo, se considerado que o acórdão excepcionou a chamada “tarifa social”, teria a empresa de enfrentar grandes dificuldades, na medida em que o valor da tarifa social levou em consideração o preço escalonado para os consumidores mais aquinhoados, identificados em função do volume de água consumida.

Além do acórdão destacado, diversos precedentes têm reconhecido a legalidade do escalonamento do valor das tarifas, dentre os quais destaco os seguintes julgados:

Tarifa de água. Consumo mínimo presumido.

O v. aresto recorrido deu interpretação correta aos artigos 4. da Lei n. 6.528/1978 e 11, 29 e 32 do Decreto n. 82.587/1978, ao julgar correta a cobrança de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido de 20 metros cúbicos mensais e não de acordo com o registrado no hidrômetro.

Recurso improvido.

(REsp n. 39.652, Relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, unânime, julgado em 29.11.1993, DJ 21.2.1994, p. 2.137).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade.

A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido.

(REsp n. 150.137, Relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, unânime, julgado em 17.2.1998, DJ 27.4.1998, p. 93).

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa pelo consumo mínimo. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele.

Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

Recurso provido.

(REsp n. 416.383, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, unânime, julgado em 27.8.2002, DJ 23.9.2002, p. 254).

Tarifa de água. Consumo mínimo. Possibilidade.

A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal.

Recurso provido.

(REsp n. 214.758, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, unânime, julgado em 21.3.2000, DJ 2.5.2000, p. 109).

Administrativo. Serviço público. Tarifa de água. Cobrança pelo consumo mínimo presumido. Legalidade. Precedentes.

1. Conforme pacífica jurisprudência da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça:

- *"É lícita a cobrança da taxa de água pela tarifa mínima, mesmo que haja hidrômetro que registre consumo inferior àquele. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 caput, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978)." (REsp n. 416.383-RJ, Rel. Min. Luiz Fux).*

- *"Esta Corte vem reconhecendo que é lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido mensal e não de acordo com o registrado no hidrômetro." (AgReg no REsp n. 140.230-MG, Rel. Min. Francisco Falcão).*

- *"A cobrança de tarifa de água com base em valor mínimo encontra apoio legal." (REsp n. 150.137-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).*

- *"O v. aresto recorrido deu interpretação correta aos artigos 4º da Lei n. 6.528/1978 e 11, 29 e 32 do Decreto n. 82.587/1978, ao julgar correta a cobrança de água, em valor correspondente a um consumo mínimo presumido de 20 metros cúbicos mensais e não de acordo com o registrado no hidrômetro." (REsp n. 39.652-MG, Rel. Min. Garcia Vieira).*

- No mesmo sentido: REsp's n. 209.067-RJ e n. 214.758-RJ, ambos do em. Min. Humberto Gomes de Barros.

2. Recurso provido.

(REsp n. 533.607, Relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, unânime, julgado em 16.9.2003, DJ 28.10.2003, p. 220).

Os precedentes não enfrentaram a questão após ter sido revogado o Decreto n. 82.587/1978, pelo Decreto de 5 de setembro de 1991, mas a minha compreensão é de que não houve alteração, na medida em que a Lei n. 8.987/1995 deixou permitida a prática de preços escalonados, como já mencionado.

Assim, temos como violados os dispositivos apontados, o que viabiliza o especial pela alínea **a**, ao tempo em que divergiu o acórdão impugnado da posição jurisprudencial desta Corte, o que viabiliza o especial pela alínea **c**.

Em conclusão conheço do recurso para dar-lhe provimento, invertendo a sucumbência.

É o voto.

RECURSO ESPECIAL N. 776.951-RJ (2005/0142156-0)

Relator: Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região)

Recorrente: Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae

Advogado: Isaac Motel Zveiter e outro(s)

Recorrido: Condomínio do Edifício Golden Palace

Advogado: Marcelo Grozdea Colombo e outro(s)

EMENTA

Administrativo. Fornecimento de água. Tarifa. Cobrança de forma escalonada. Legalidade.

1. Consoante firme entendimento deste Superior Tribunal, a Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu art. 13, autoriza a cobrança do

serviço de fornecimento de água por meio de tarifa calculada de forma escalonada (tarifa progressiva) por faixas de consumo.

2. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

“A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Castro Meira (Presidente), Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr (a). Bruno César (protestará por juntada), pela parte recorrente: Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae

Brasília (DF), 13 de maio de 2008 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Presidente

Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região), Relator

DJe 29.5.2008

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região): Trata-se de recurso especial interposto pela *Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae*, com fundamento no artigo 105, inciso III, alíneas **a** e **c**, da Constituição, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado, *verbis* (fls. 168):

1. Fornecimento de água.
2. Tarifa progressiva. Ilegalidade.
3. A Lei n. 6.528/1978 não autorizou a cobrança de tarifa progressiva de água e esgoto.
4. O Decreto n. 82.587/1978, que a regulamentou, é inconstitucional na parte que inovou a autorização da cobrança, sem base legal tendo, por destinatárias as companhias estatais, e não as particulares.
5. O mesmo decreto foi revogado não só por colidir com o Código de Defesa do Consumidor, arts. 39, X e 51, IV, como ainda por expressa determinação do Decreto Presidencial s/n, de 5.9.1991, publicado no dia seguinte.

6. A Lei n. 8.987/1995 esgota o tema correspondente às concessões e permissões dos serviços públicos, não contemplando a hipótese de tarifas progressivas.

7. Recurso improvido.

Historiam os autos que o recorrido ajuizou ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada contra a *Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae*, com o objetivo de que esta fosse condenada a proceder a cobrança do fornecimento de água e de captação de esgoto pelo preço unitário, conforme tarifa por ela praticada, abstendo-se de aplicar tarifa com preços progressivos; bem como, em custas e honorários advocatícios.

A tutela antecipada foi indeferida. Dessa decisão, foi interposto agravo de instrumento, o qual não foi provido.

O MM. Juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido inicial para que a ora recorrente se abstenha da aplicação de tarifa progressiva e a condenou ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios em 10% (dez por cento) sobre o valor da causa.

Interposta apelação, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de origem, por unanimidade, negou provimento à apelação, na forma da ementa transcrita acima.

Nas razões do recurso especial, alega a recorrente negativa de vigência ao Decreto Federal n. 82.587/1978 e aos artigos 13 e 42 da Lei n. 8.987/1995.

Sustenta, em síntese, que é legítima a cobrança de tarifa por faixas de consumo (tarifa diferenciada ou progressiva).

Assevera que tanto a legislação invocada quanto a jurisprudência deste Tribunal permite a cobrança da tarifa progressiva. Transcreve dispositivos legais e a ementa do REsp n. 485.842-RS, da relatoria da Exma. Ministra Eliana Calmon, para demonstrar o afirmado.

Requer a reforma do *decisum*.

Contra-razões aos fls. 240-243.

O Recurso Especial foi admitido na origem (fls. 245-247).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região) (Relator): A questão que se ora apresenta é a licitude da tarifa progressiva de água.

A Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água, de forma diferenciada em seu art. 13, *verbis*:

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Assim, ao examinar o tema e a legislação pertinente, este Superior Tribunal firmou entendimento no sentido da licitude da cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo.

Nesse sentido, q. v. *verbi gratia*:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes.

1. É lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente ao consumo mínimo presumido mensal.

2. A Lei n. 8.987/1995, que trata, especificamente, do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água, de forma escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo. Cuida-se de norma especial que não destoa do art. 39, inciso I, do CDC que, em regra, proíbe ao fornecedor condicionar o fornecimento de produtos ou serviços a limites quantitativos. Tal vedação não é absoluta, pois o legislador, no mesmo dispositivo, afasta essa proibição quando houver justa causa.

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp n. 873.647-RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ 19.11.2007 p. 219).

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

1. É lícita a cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo, nos termos da legislação específica.

2. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

3. A Lei n. 8.987/1995 autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de maneira escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo (art. 13), e não colide com o disposto no art. 39, I, do CDC, cuja vedação não tem caráter absoluto. Precedente: EDcl no REsp n. 625.221-RJ, DJ 25.5.2006.

4. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 815.373-RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 24.9.2007 p. 255).

Destarte, tendo em vista que a legislação específica autoriza a tarifa diferenciada, revela-se lícita a cobrança do fornecimento de água com tarifa escalonada, com base nas faixas de consumo.

Ante o exposto, *dou provimento* ao recurso especial para julgar totalmente improcedentes os pedidos iniciais, com a inversão dos ônus sucumbenciais.

RECURSO ESPECIAL N. 861.661-RJ (2006/0126814-0)

Relatora: Ministra Denise Arruda

Recorrente: Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae

Advogado: Isaac Motel Zveiter e outro(s)

Recorrido: Condomínio do Edifício Rosa Maior

Advogado: João Vicente Dias e outro(s)

EMENTA

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Serviço público. Fornecimento de água. Política tarifária. Tarifa progressiva. Legitimidade (Lei n. 6.528/1978, art. 4º; Lei n. 8.987/1995, art. 13). Doutrina. Precedentes. Provimento.

1. O faturamento do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva, de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, é legítimo e atende ao interesse público, porquanto estimula o uso racional dos recursos hídricos. Interpretação dos arts. 4º, da Lei n. 6.528/1978, e 13 da Lei n. 8.987/1995.

2. “A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei n. 8.987/1995, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte)” (REsp n. 485.842-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 24.5.2004).

3. Recurso especial provido, para se reconhecer a legalidade da cobrança do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva e para julgar improcedente o pedido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausentes, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão e, ocasionalmente, o Sr. Ministro José Delgado. Assistiu ao julgamento a Dra. Renata do Amaral Gonçalves, pela parte recorrente.

Brasília (DF), 13 de novembro de 2007 (data do julgamento).

Ministra Denise Arruda, Relatora

DJ 10.12.2007

RELATÓRIO

A Sra. Ministra Denise Arruda: Trata-se de recurso especial interposto por *Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae)* com fundamento no art. 105, III, **a** e **c**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sintetizado na seguinte ementa (fl. 176):

Processual Civil. Ação declaratória cumulada com repetição de indébito. Cobrança de fornecimento de água e serviços de esgotos. Existência de hidrômetro. Impossibilidade de cobrança progressiva. Correção monetária que deve ser contada da data de cada um dos pagamentos indevidos. Honorários

que atendem ao princípio da sucumbência recíproca e devem ser suportados pela parte que o nobre causídico representa. Improvimento do primeiro e parcial provimento do segundo.

I - Se o prédio dispõe de um hidrômetro, medindo o fornecimento de água, resta incabível a cobrança pela forma progressiva.

II - A correção monetária incide a partir da data do pagamento indevido e em se tratando de sucumbência recíproca responde cada uma das partes pelos honorários de seus advogados.

III - Improvimento do primeiro e parcial provimento ao segundo recurso.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

A recorrente aponta, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 4º, da Lei n. 6.528/1978, e 13 da Lei n. 8.987/1995. Sustenta, em síntese, que: (a) a lei autorizou a fixação de uma fórmula tarifária diferenciada aos diferentes segmentos de usuários, razão pela qual é legítima a progressividade da tarifa cobrada pelo serviço público de abastecimento de água; (b) a cobrança por faixas de consumo visa assegurar a igualdade de tratamento entre os usuários, o respeito à capacidade contributiva e a continuidade da prestação de serviço público de natureza essencial; (c) no Estado do Rio de Janeiro, a tarifa progressiva é regulamentada pelo Decreto Estadual n. 23.676/1997.

Requer, assim, o provimento do recurso especial, para que seja reconhecida a legalidade da cobrança da tarifa progressiva e julgado improcedente o pedido.

Contra-razões não-apresentadas (fl. 236).

Admitido o recurso na origem (fls. 237-239), subiram os autos.

É o relatório.

VOTO

A Sra. Ministra Denise Arruda (Relatora): Questiona-se a legitimidade da tabela tarifária progressiva - segundo as categorias de usuários e as faixas de consumo - no faturamento do serviço de fornecimento de água.

Preliminarmente, não incide, na hipótese, a Súmula n. 7-STJ, porquanto o exame da legalidade/ilegalidade da utilização da tarifa progressiva constitui questão de direito cuja solução não depende do reexame de fatos e provas.

Relativamente ao mérito, assiste razão à recorrente.

O art. 13 da Lei n. 8.987/1995 - que, entre outras providências, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal - trata das tarifas diferenciadas cobradas dos distintos segmentos de usuários: “Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.”

Diante das desigualdades sociais e econômicas dos usuários de serviços públicos, essa política de discriminação tarifária possibilita efetivar, a partir de critérios razoáveis e proporcionais, a igualdade jurídica e permite concretizar a justiça social.

Arnoldo Wald, Luiza Rangel de Moraes e Alexandre de M. Wald, com propriedade, lecionam:

De certa forma, o art. 13 da Lei n. 8.987/1995, adiante examinado, equilibra os interesses públicos envolvidos, de cunho social e de caráter econômico, na medida em que prevê a possibilidade de fixação de tarifas diferenciadas.

Versa o aludido art. 13 sobre a distinção que deve haver entre as tarifas dos serviços públicos, em função dos fatores específicos de natureza técnica ou de custo, ou, ainda, em razão das diferentes categorias de usuários. *Dá-se, neste dispositivo, guarida ao princípio da isonomia - tratamento igual aos que estejam na mesma situação e diferenciado aos que não se encontrem nas mesmas condições. Daí a necessidade de regramento particularizado de cada uma das categorias de usuários, nos vários segmentos da prestação de serviços públicos. (...)*

No âmbito dos serviços de eletricidade, por exemplo, admite-se que haja tratamento tarifário específico para a eletrificação rural e atendimento às populações de baixa renda, assegurando, sempre, ao concessionário, o equilíbrio econômico-financeiro, que não pode ser lesado ou ameaçado por tais benefícios concedidos a determinados usuários.

Outro exemplo de tarifação por categoria de usuários é a decorrente da edição do Plano de Racionamento de Energia Elétrica, que institui um regime especial de tarifação baseado em limites de consumo, determinando uma onerosidade maior na tarifa de energia elétrica para o consumo excedente à meta estabelecida ao usuário.

(O Direito de Parceria e a Lei de Concessões, São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 345-347, grifou-se).

Marçal Justen Filho reforça essa orientação, esclarecendo que a diferenciação das tarifas é admissível nos limites do princípio da isonomia, e pode ser adotada com base em critérios relacionados à situação pessoal dos usuários:

Crítérios político-sociais de fixação das tarifas

Independente dos modelos econômicos e jurídicos para fixação e reajuste das tarifas, cabe ao poder concedente concretizar um proposta político-social atinente à fórmula tarifária.

Insista-se que a simples adoção do modelo de concessão já reflete uma proposta política sobre a repartição dos encargos atinentes aos fornecimento de utilidades essenciais. Reflete a concepção de que o custo dessas utilidades será arcado diretamente pelos que dela se utilizam. Celebrada a concessão, consagra-se o postulado de que paga quem usa e na medida em que fez.

Mas essa solução comporta variações significativas. Numa primeira abordagem, poderia imaginar-se que a fixação das tarifas obedeceria a uma estrita avaliação de custo e consumo. Poderia supor-se que a determinação das tarifas far-se-ia pela repartição do custo total do serviço entre os usuários, segundo a dimensão do consumo individual.

Ocorre que a fixação das tarifas não se faz necessariamente por repartição aritmética dos custos entre os usuários. Deve atentar-se para peculiaridades que possam representar variações de custos, identificáveis de modo inquestionável. Assim, por exemplo, o fornecimento de água para certas regiões do Município pode envolver custos mais elevados do que para outras. São as hipóteses de custos diferenciados em virtude de características técnicas do serviço para certos setores.

*Há outras hipóteses em que **a diferenciação deriva de características relacionadas com a atividade ou a situação pessoal do usuário.*** Nessa linha, estabelecem-se, por exemplo, variações conforme a possibilidade ou não de transferência dos efeitos econômicos da tarifa para terceiro. Isso se passa no caso de consumo de serviço público para efeitos empresariais. O custo da energia elétrica fornecida para uma fábrica é integrado no custo do produto, contrariamente ao que se passa com o custo da energia elétrica consumida para fins residenciais.

Essas diferenciações são admissíveis nos *limites do princípio da isonomia*, tal como delineado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. A validade da diferenciação de tarifas dependerá, em primeiro lugar, da existência de uma efetiva diferença no mundo fático entre as situações diferenciadas. Isso significa que não basta a afirmação da diferença, pois se impõe sua comprovação. Em segundo lugar, o tratamento diferencial deverá ser proporcional e compatível com a diferença. Então, *a diferença real não poderá ser mero pretexto para adoção de um tratamento discriminatório arbitrariamente eleito. A diferenciação deverá retratar, no mundo jurídico, a diferenciação entre as situações concretas atendidas. Por fim, a diferenciação deverá ser compatível com os valores jurídicos consagrados constitucionalmente.*

(**Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**, São Paulo: Dialética, 2003, pp. 374 e 375, grifou-se).

Conclui-se, pois, que é juridicamente possível, com base no critério de consumo, o faturamento da conta de água de acordo com tabela tarifária progressiva, à semelhança do que ocorre com o serviço de fornecimento de energia elétrica, no escopo de estimular o uso racional dos recursos hídricos, o que, em última análise, atende ao interesse público.

Esta Corte Superior já julgou a questão nestes termos:

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes jurisprudenciais.

1. É lícita a cobrança da taxa de água com base no valor correspondente a faixas de consumo, nos termos da legislação específica.

2. Inteligência das disposições legais que regulam a fixação tarifária (artigo 4º, da Lei n. 6.528/1978 e artigos 11 *caput*, 11, § 2º e 32 do Decreto n. 82.587/1978).

3. A Lei n. 8.987/1995 autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água de maneira escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo (art. 13), e não colide com o disposto no art. 39, I, do CDC, cuja vedação não tem caráter absoluto. Precedente: EDcl no REsp n. 625.221-RJ, DJ 25.5.2006.

4. Agravo Regimental desprovido. (AgRg no REsp n. 815.373-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 24.9.2007).

Processual Civil e Administrativo. Recurso especial. Serviço público. Abastecimento de água. Cobrança. Tarifa mínima. Alegada violação do art. 4º da Lei n. 6.528/1978. Não-ocorrência. Falta de impugnação específica e direta dos fundamentos do acórdão recorrido. Inadmissibilidade. Súmula n. 283-STF. Dissídio pretoriano não-demonstrado. Ausência de similitude fático-jurídica entre os julgados confrontados. Política tarifária. Tabela progressiva. Legitimidade. Ofensa ao art. 13 da Lei n. 8.987/1995. Doutrina. Precedentes do STJ. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

1. Não merece conhecimento a alegada violação do art. 4º da Lei n. 6.528/1978, por ausência de impugnação específica dos fundamentos adotados pelo Tribunal Estadual para afastar, na hipótese dos autos, a cobrança da água pela tarifa mínima, a saber: (I) existência de hidrômetro auferindo o volume total de água consumido pelo condomínio, volume esse superior àquele mínimo legal que autoriza a cobrança pelo critério do consumo presumido; (II) ilegalidade da multiplicação da cobrança da tarifa mínima pelo número de unidades imobiliárias autônomas do condomínio.

2. A ausência de impugnação específica e direta dos fundamentos do aresto recorrido revela a deficiência das razões de recurso especial, fazendo incidir a Súmula n. 283-STF.

3. A falta de similitude fática e jurídica entre os acórdãos recorrido e paradigma inviabilizam o conhecimento do recurso especial interposto pela alínea c do permissivo constitucional, pois não atende os requisitos dos arts. 541, parágrafo único, do CPC, e 255 do RISTJ.

4. “A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei n. 8.987/1995, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte).” (REsp n. 485.842-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 24.5.2004).

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (REsp n. 625.221-RJ, 1ª Turma, desta Relatora, DJ de 3.4.2006).

Processo Civil e Administrativo. Ação civil pública. Política tarifária no fornecimento de água. Colocação de hidrômetros.

1. Extensão da coisa julgada da ação civil pública que enseja julgamento *ultra petita* para atingir base territorial não contemplada no pleito inicial, atropelando o acórdão o princípio dispositivo e o princípio da legitimidade do representante do Ministério Público, com atribuições limitadas no âmbito territorial.

2. A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei n. 8.987/1995, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte).

3. Acórdão que, distanciando-se da lei, condena o valor do consumo mínimo estabelecido pela política nacional de tarifas e contempla a utilização da tarifa social.

4. A Lei n. 8.987/1995, como o Decreto n. 82.587/1978, revogado em 1991 pelo Decreto n. 5, deu continuidade à prática do escalonamento de preços.

5. Recurso especial provido. (REsp n. 485.842-RS, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 24.5.2004).

Merece destaque, pela pertinência, parte do voto proferido pela Ministra Eliana Calmon no julgado acima citado:

A prestação dos serviços públicos é bastante complexa no nosso sistema econômico porque, com a consagração da iniciativa privada no desempenho de funções de interesse público, mantém-se, concomitantemente, a ingerência do Estado em setores específicos. Temos, assim, uma dubiedade de atuação: ora do Estado, ora de um particular por ele designado, mediante licitação, a que chamamos de concessionária.

No momento em que o Estado opta por transferir a execução de determinados serviços ao setor privado, reserva-se o direito de regulação, de controle e de fiscalização, feitos diretamente ou através de uma agência criada para esse fim. Surgiram assim as agências reguladoras, espécie de longa mão do Estado, como estabelecido no art. 175 da CF, deixando explicitado o legislador constitucional, no artigo mencionado, parágrafo único, inciso III, que a "política tarifária" seria disposta em lei.

Não se pode ter dúvida de que a determinação constitucional não estabelece poder ilimitado de normatização das tarifas, devendo ser obedecida uma moldura legal que atenda aos princípios constitucionais que regem os atos administrativos, dentre os quais o princípio da finalidade, que não é outro senão a proteção dos usuários dos serviços públicos.

Ao traçar a política de tarifas, deve-se atentar para os custos do serviço e para a margem de lucro daquele a quem incumbe prestar o serviço, sendo utilizável, com vista à proteção do usuário, o escalonamento de preço, de nítido caráter social, de tal sorte que os mais abastados pagam mais e os menos abastados pagam menos. E, no traçar critérios objetivos para tal, considera-se mais abastado aquele que consome mais o serviço.

Não são poucos os doutrinadores que se incumbem de estudar a diferenciação de preços de tarifas dos serviços públicos, estabelecida dentro de um contexto das chamadas ações afirmativas ou de discriminação benigna: tratar desigualmente os formalmente iguais, mas substancialmente diferentes.

Verifica-se, portanto, a complexidade da política tarifária traçada pelo legislador e executada pelo Estado, cuja ilegalidade, pelo princípio da presunção de legalidade das leis e dos atos administrativos, deve ser devidamente comprovada.

A Lei n. 8.987, de 13.2.1995, dispondo sobre o regime de concessão e permissão de prestação de serviço público, como estabelecido no art. 175 da CF, dispõe no art. 13: "As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários".

A jurisprudência vem chancelando a sistemática dos preços defasados em função da categorização dos usuários, como fica bem demonstrado em precedente desta Corte, no Recurso Especial n. 20.741-DF, relatado pelo Ministro Ari Pargendler, cuja ementa segue:

Administrativo. Preço público. Distribuição de água. Tarifa mínima.

O preço público tem natureza diversa do preço privado, podendo servir para a implementação de políticas governamentais no âmbito social.

Nesse regime, a tarifa mínima, a um tempo, favorece os usuários mais pobres, que podem consumir expressivo volume de água a preços

menores, e garante a viabilidade econômico-financeira do sistema, pelo ingresso indiscriminado dessa receita prefixada, independentemente de o consumidor ter, ou não, atingido o limite autorizado. Recurso especial não conhecido.

Na espécie em julgamento, temos para exame a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1973, que dispôs sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento, regulamentada pelo Decreto n. 82.587, de 6 de novembro de 1978, com previsão expressa quanto à diferenciação de tarifas, não sendo demais transcrevê-lo: "As tarifas deverão ser diferenciadas segundo as categorias de usuários e faixas de consumo, assegurando-se o subsídio dos usuários de maior para os de menor poder aquisitivo, assim como dos grandes para os pequenos consumidores".

O parágrafo 2º do artigo transcrito esclarece como seria calculada a conta mínima, em demonstração inequívoca de ser de plena legalidade o escalonamento tarifário condenado pelo acórdão impugnado. *É bem verdade que o decreto aludido foi revogado em 5 de setembro de 1991, mas a revogação não prejudica o entendimento, porquanto a Lei n. 8.987, de 13.2.1995, no art. 13, deixa clara a permissão para o escalonamento tarifário, em função das características técnicas e dos custos específicos, considerados os diversos segmentos de usuários, não existindo dispositivo algum que autorize a só cobrança pelo valor real do consumo e da efetiva medição.* (grifou-se).

Diante do exposto, o recurso especial deve ser conhecido e provido, para se reconhecer a legalidade da cobrança do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva e para julgar improcedente o pedido.

Considerando-se a improcedência da ação, impõe-se ao recorrido o pagamento das custas processuais e honorários advocatícios de sucumbência fixados em dez por cento (10%) sobre o valor atualizado da causa, com fundamento no art. 20, § 4º, do Código de Processo Civil.

É o voto.

RECURSO ESPECIAL N. 1.113.403-RJ (2009/0015685-3)

Relator: Ministro Teori Albino Zavascki
Recorrente: Companhia Estadual de Águas e Esgotos Cedae
Advogado: Sergio Bermudes e outro(s)

Recorrente: Casas Sendas Comércio e Indústria S/A

Advogado: Carlos Henrique da Fonseca e outro(s)

Recorrido: Os mesmos

EMENTA

Administrativo. Serviços de fornecimento de água. Cobrança de tarifa progressiva. Legitimidade. Repetição de indébito de tarifas. Aplicação do prazo prescricional do Código Civil. Precedentes.

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

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

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

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial da Companhia Estadual de Águas e Esgotos Cedae e, nessa parte, dar-lhe provimento. Conhecer, também, do recurso especial da Casas Sendas Comércio e Indústria S/A e dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Denise Arruda.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília (DF), 9 de setembro de 2009 (data do julgamento).

Ministro Teori Albino Zavascki, Relator

DJe 15.9.2009

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Trata-se de demanda movida por sociedade comercial contra Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae, do Rio de Janeiro, visando (a) a declaração de inexistência da obrigação de pagar taxa de esgoto, (b) a ilegitimidade da cobrança da tarifa de água pelo regime de “tarifa progressiva” e (c) a restituição do que, a esses títulos, foi pago indevidamente à concessionária. Julgando a apelação, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro acolheu o pedido nos seguintes termos: (a) há prova “pericial produzida nos autos concluindo que o serviço de esgoto não está sendo prestado pela concessionária”, sendo, por isso, ilegítima a cobrança da correspondente tarifa (fl. 1.393); (b) também é ilegítima a cobrança da tarifa de água por sistema progressivo, só viável quando “implementada de forma escorreita por intermédio de lei, o que não ocorreu” (fl. 1.397) e, além disso, “há de se destacar que o escalonamento - termo utilizado na legislação de água - não autoriza a progressividade” (fl. 1.397); (c) a prescrição aplicável ao caso é a “vintenária atribuída às ações pessoais” (fl. 1.398). Foram acolhidos os embargos infringentes (fls. 1.452-1.461), reformando-se o acórdão no tocante à prescrição, para “limitar a devolução dos valores pagos indevidamente “ao prazo prescricional quinquenal estabelecido no art. 27 do Código de Defesa do Consumidor” (fl. 1.461).

No primeiro recurso especial (fls. 1.482-1.496), a Companhia Estadual de Águas e Esgotos - Cedae defende a legitimidade da cobrança das tarifas questionadas. Quanto a tarifa progressiva de água, aponta, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos seguintes dispositivos: (a) art. 13 da Lei n. 8.987/1995, que autoriza a “fixação de tarifas diferenciadas, em função de características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários” (fl. 1.485); (b) arts. 11 e 12 do Decreto n. 82.587/1978 e art. 4º da Lei n. 6.528/1978, o qual, ao dispor que a “fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima”, objetivou uma política eminentemente social. Relativamente à tarifa de esgoto, alega que “restou incontroversa a prestação de serviços de esgotamento sanitário, mesmo que não em todas as suas (...) etapas”, o que autoriza a cobrança.

No segundo recurso especial (fls. 1.507-1.522), a autora defende que a prescrição, no caso, deve observar o prazo estabelecido no Código Civil, sendo,

portanto, vintenária. Aponta, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos arts. 27 do CDC e 177 do Código Civil de 1916, alegando, em suma, que “não se trata de reparação de danos causados pelos serviços prestados pela Cedae”, o que afasta a incidência da norma prescricional do Código do Consumidor (fl. 1.511); assim, “por se tratar de ação pessoal e não possuindo a legislação de regência qualquer menção à prescrição, a mesma é de 20 (vinte) anos”, nos termos do Código Civil (fl. 1.512).

Contra-razões às fls. 1.579-1.580.

Submetido o recurso à sistemática do art. 543-C do CPC (fl. 1.590), manifestou-se o Ministério Público Federal pelo provimento do recurso especial da Cedae e pelo desprovimento daquele interposto pela Casa Sendas Comércio e Indústria S/A (fls. 335-342).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (Relator): 1. O recurso da Cedae não pode ser conhecido quanto à cobrança da tarifa pelos serviços de esgotamento sanitário. É que, no particular, o que se discute é apenas uma questão de fato: o de ter havido ou não a efetiva prestação do serviço. Limitada a discussão a esse âmbito, o conhecimento do recurso esbarra no óbice da Súmula n. 7-STJ.

2. Subsistem, portanto, duas questões: (a) a da legitimidade da cobrança da tarifa de água pelo regime de tarifa progressiva e (b) a do prazo prescricional para a ação visando a restituição de tarifa paga indevidamente.

3. Relativamente ao primeiro ponto, a jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a 1ª Seção desta Corte consolidou-se no sentido de que é legítima a cobrança do serviço de fornecimento de água mediante tarifa progressiva escalonada de acordo com o consumo. Nesse sentido:

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Serviço público. Fornecimento de água. Política tarifária. Tarifa progressiva. Legitimidade (Lei n. 6.528/1978, art. 4º; Lei n. 8.987/1995, art. 13). Doutrina. Precedentes. Provimento.

1. O faturamento do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva, de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo, é legítimo e atende ao interesse público, porquanto estimula o uso racional dos recursos hídricos. Interpretação dos arts. 4º, da Lei n. 6.528/1978, e 13 da Lei n. 8.987/1995.

2. “A política de tarifação dos serviços públicos concedidos, prevista na CF (art. 175), foi estabelecida pela Lei n. 8.987/1995, com escalonamento na tarifação, de modo a pagar menos pelo serviço o consumidor com menor gasto, em nome da política das ações afirmativas, devidamente chanceladas pelo Judiciário (precedentes desta Corte” (REsp n. 485.842-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 24.5.2004).

3. Recurso especial provido, para se reconhecer a legalidade da cobrança do serviço de fornecimento de água com base na tarifa progressiva e para julgar improcedente o pedido (REsp n. 861.661-RJ, Min. Denise Arruda, DJ de 10.12.2007).

Tributário. Cobrança de água. Tarifa progressiva. Legalidade. Agravo regimental a que se nega provimento (AgRg no Ag n. 1.084.537-RJ, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 18.2.2009).

Administrativo. Serviço público. Taxa de água. Cobrança de tarifa. Progressividade. Legalidade. Precedentes.

1. É lícita a cobrança de tarifa de água, em valor correspondente ao consumo mínimo presumido mensal.

2. A Lei n. 8.987/1995, que trata, especificamente, do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água, de forma escalonada (tarifa progressiva), de acordo com o consumo. Cuida-se de norma especial que não destoia do art. 39, inciso I, do CDC que, em regra, proíbe ao fornecedor condicionar o fornecimento de produtos ou serviços a limites quantitativos. Tal vedação não é absoluta, pois o legislador, no mesmo dispositivo, afasta essa proibição quando houver justa causa.

Agravo regimental improvido (AgRg no REsp n. 873.647-RJ, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 19.11.2007).

Administrativo. Fornecimento de água. Tarifa. Cobrança de forma escalonada. Legalidade.

1. Consoante firme entendimento deste Superior Tribunal, a Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, em seu art. 13, autoriza a cobrança do serviço de fornecimento de água por meio de tarifa calculada de forma escalonada (tarifa progressiva) por faixas de consumo.

2. Recurso especial provido (REsp n. 776.951-RJ, 2ª T., Min. Fernando Mathias, DJe de de 29.5.2008).

A jurisprudência do Tribunal, no que concerne à tarifa de água, firmou seu entendimento com base na Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos

previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências), cujo art. 13 dispõe:

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Invoca-se, também, o art. 4º da *Lei* n. 6.528, de 11 de maio de 1978, que trata, especificamente, “sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências”:

Art. 4º - A fixação tarifária levará em conta a viabilidade do equilíbrio econômico-financeiro das companhias estaduais de saneamento básico e a preservação dos aspectos sociais dos respectivos serviços, de forma a assegurar o adequado atendimento dos usuários de menor consumo, com base em tarifa mínima.

Essa *Lei* n. 6.528/1978 foi revogada pela *Lei* n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que, atualmente, “estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico” (art. 1º). A política de subsídios tarifários, da qual decorre inclusive a possibilidade de fixação de tarifas progressivas, foi expressamente reafirmada nos seguintes dispositivos:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

(...)

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta *Lei*, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Não há como negar, assim, a legitimidade da fixação de tarifas por sistema progressivo. Merece reforma, portanto, no particular, o acórdão recorrido.

4. Quanto ao segundo ponto, subsiste o interesse recursal relativamente à prescrição para restituição do indébito de tarifa de esgoto. O entendimento adotado pelo acórdão recorrido (no julgamento dos embargos infringentes), é o de que se aplica ao caso o art. 27 do Código do Consumidor e não o art. 177 do Código Civil de 1916, pelas seguintes razões: (a) as partes da relação jurídica obrigacional “se amoldam aos conceitos de fornecedor e consumidor insculpidos nos art. 2º e 3º do Código de Defesa do Consumidor” e o princípio “da especificidade (...) determina a aplicação das regras consumeristas - como normas de direito material que são - ao caso concreto” (fl. 1.452); (b) a “declaração de inexigibilidade da cobrança de parte do preço praticado (...) não ‘importa no reconhecimento do ‘vício’ ou ‘defeito’ do serviço de fornecimento de água” (fl. 1.457); trata-se, “ao revés, de questão que tem como origem remota a execução inadequada do contrato firmado pelas partes que resultou na cobrança, a maior, do valor devido” (fl. 1.454), (...) o “que, em consequência, determina a aplicação do art. 27 do CDC” (fl. 1.457).

Não há como chancelar esse entendimento. Dispõe o art. 27 da Lei n. 8.078/1990 (CDC):

Art. 27. Prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.

Esse dispositivo está relacionado com o do art. 14 da mesma Lei, que, ao tratar da responsabilidade pelo fato do serviço, estabelece o seguinte:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

§ 1º O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar, levando-se em consideração as circunstâncias relevantes, entre as quais:

- I - o modo de seu fornecimento;
- II - o resultado e os riscos que razoavelmente dele se esperam;
- III - a época em que foi fornecido.

§ 2º O serviço não é considerado defeituoso pela adoção de novas técnicas.

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

- I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste;
- II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

§ 4º A responsabilidade pessoal dos profissionais liberais será apurada mediante a verificação de culpa.

Ora, o que se tem presente no caso é uma pretensão de restituir tarifa de serviço para indevidamente. Não se trata, pois, de ação de reparação de danos causados por defeitos na prestação de serviços. Não há como aplicar à hipótese, portanto, o prazo do referido art. 27 do CDC. Também não se pode supor aplicável o prazo quinquenal estabelecido no Código Tributário Nacional - CTN, para restituição de créditos tributários, eis que a tarifa (ou preço) não tem natureza tributária. Quanto a esse aspecto, há mais de um precedente da própria Seção (EREsp n. 690.609, Min. Eliana Calmon, DJ 7.4.2008; REsp n. 928.267, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 21.8.2009). Não havendo norma específica a reger a hipótese, aplica-se o prazo prescricional estabelecido pela regra geral do Código Civil, ou seja: de 20 anos, previsto no art. 177 do Código Civil de 1916 ou de 10 anos, previsto no art. 205 do Código Civil de 2002. Observar-se-á, na aplicação de um e outro, se for o caso, a regra de direito intertemporal estabelecida no art. 2.028 do Código Civil de 2002 ("Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada"). Na hipótese dos autos, a matéria de direito intertemporal não está em causa.

A solução aqui alvitrada já foi adotada em situação análoga pela 3ª Turma (REsp n. 1.032.952-SP, Min. Nancy Andrighi, DJe 26.3.2009, em acórdão assim ementado:

Consumidor e Processual. Ação de repetição de indébito. Cobrança indevida de valores. Inaplicabilidade do prazo prescricional do art. 27 do CDC. Incidência das normas relativas a prescrição inculpidas no Código Civil. Repetição em dobro. Impossibilidade. Não configuração de má-fé.

- A incidência da regra de prescrição prevista no art. 27 do CDC tem como requisito essencial a formulação de pedido de reparação de danos causados por fato do produto ou do serviço, o que não ocorreu na espécie.

- Ante à ausência de disposições no CDC acerca do prazo prescricional aplicável à prática comercial indevida de cobrança excessiva, é de rigor a aplicação das normas relativas a prescrição inculpidas no Código Civil.

- O pedido de repetição de cobrança excessiva que teve início ainda sob a égide do CC/1916 exige um exame de direito intertemporal, a fim de aferir a incidência ou não da regra de transição prevista no art. 2.028 do CC/2002.

- De acordo com este dispositivo, dois requisitos cumulativos devem estar presentes para viabilizar a incidência do prazo prescricional do CC/1916: i) o prazo da lei anterior deve ter sido reduzido pelo CC/2002; e ii) mais da metade do prazo estabelecido na lei revogada já deveria ter transcorrido no momento em que o CC/2002 entrou em vigor, em 11 de janeiro de 2003.

- Na presente hipótese, quando o CC/2002 entrou em vigor já havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional previsto na lei antiga, motivo pelo qual incide o prazo prescricional vintenário do CC/1916.

- A jurisprudência das Turmas que compõem a Segunda Seção do STJ é firme no sentido de que a repetição em dobro do indébito, sanção prevista no art. 42, parágrafo único, do CDC, pressupõe tanto a existência de pagamento indevido quanto a má-fé do credor.

- Não reconhecida a má-fé da recorrida pelo Tribunal de origem, impõe-se que seja mantido o afastamento da referida sanção, sendo certo, ademais, que uma nova perquirição a respeito da existência ou não de má-fé da recorrida exigiria o reexame fático-probatório, inviável em recurso especial, nos termos da Súmula n. 7-STJ.

Em seu voto de relatora, a Min. Nancy Andrighi sustentou o seguinte:

Cinge-se a controvérsia deduzida no presente recurso especial em determinar: i) se o prazo prescricional do art. 27 do CDC é ou não aplicável na hipótese em que consumidor pleiteia a restituição de valores cobrados indevidamente por fornecedor de serviços, (...).

I - Da não incidência do prazo prescricional do art. 27 do CDC.

O TJ-SP, considerando que o art. 27 do CDC seria aplicável à presente hipótese, entendeu que a restituição de valores pleiteada pelo recorrente somente poderia alcançar os cinco anos que antecederam a propositura desta ação.

Ocorre, todavia, que não se configura aqui a pretensão de reparação de danos causados por fato do produto ou do serviço, requisito essencial para a incidência a regra de prescrição prevista no art. 27 do CDC.

O que se tem em discussão é a cobrança de valores indevidos por parte do fornecedor, circunstância esta que, inequivocamente, não se insere no âmbito de aplicação da mencionada regra específica na legislação consumerista.

Logo, ante à ausência de disposições no CDC acerca do prazo prescricional aplicável à prática comercial indevida de cobrança excessiva, é de rigor a aplicação das normas relativas a prescrição insculpidas no Código Civil.

Esta conclusão, inclusive, já foi adotada por esta Terceira Turma nos seguintes julgados que decidiram controvérsia similar a respeito do prazo prescricional aplicável em ações de repetição de valores ajuizadas em defesa de consumidores:

Direito do Consumidor e Processo Civil. Recurso especial. Ação coletiva. Entidade associativa de defesa dos consumidores. Legitimidade. Possibilidade jurídica do pedido. Direitos individuais homogêneos. Cerceamento de defesa. Concessionárias de veículos e administradora de consórcio. Cobrança a maior dos valores referentes ao frete na venda de veículos novos. Restituição.(...)

- A pretensão condenatória de serem restituídos valores pagos indevidamente comporta a aplicação do prazo prescricional previsto no art. 205 do CC/2002, ante a incidência da regra de transição do art. 2.028 do CC/2002. (...)

Recursos especiais não conhecidos.

(REsp n. 761.114-RS, de minha relatoria, DJ de 14.8.2006).

Ação civil pública. Direitos individuais homogêneos. Cobrança de taxas indevidas. (...) Prescrição. (...)

1. O Procon - Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor, por meio da Procuradoria Geral do Estado, tem legitimidade ativa para ajuizar ação coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos, assim considerados aqueles direitos com origem comum, divisíveis na sua extensão, variáveis individualmente, com relação ao dano ou à responsabilidade. São direitos ou interesses individuais que se identificam em função da origem comum, a recomendar a defesa coletiva, isto é, a defesa de todos os que estão presos pela mesma origem. (...)

2. A prescrição é vintenária, na linha de precedentes da Terceira Turma, porque não alcançada a questão pelo art. 14 do Código de Defesa do Consumidor. (...)

(REsp n. 200.827-SP, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito, DJ de 9.12.2002).

Portanto, impõe-se a reforma do acórdão recorrido quanto ao ponto a fim de, afastando a aplicação da regra do art. 27 do CDC, fazer incidir as disposições da legislação civil geral na espécie.

II - Da definição do prazo prescricional aplicável na espécie.

A análise da prescrição na presente hipótese, em que se verifica a pretensão de repetição de cobrança excessiva que teve início ainda sob a égide do CC/1916, demanda um exame de direito intertemporal, a fim de aferir a incidência ou não da regra de transição prevista no art. 2.028 do CC/2002.

De acordo com este dispositivo, dois requisitos cumulativos devem estar presentes para viabilizar a incidência do prazo prescricional do CC/1916: i) o prazo da lei anterior deve ter sido reduzido pelo CC/2002; e ii) mais da metade do prazo estabelecido na lei revogada já deveria ter transcorrido no momento em que o Novo Código entrou em vigor, em 11 de janeiro de 2003.

Inicialmente, verifica-se que a redução no lapso prescricional de fato ocorreu. Sob a égide do CC/1916, era de 20 (vinte) anos o prazo as ações pessoais, ao passo que, de acordo com o art. 206, § 3º, IV, do CC/2002, o prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento de enriquecimento sem causa passou a ser de 3 (três) anos.

Quanto ao transcurso de mais da metade do prazo estabelecido na lei revogada, constata-se que quando o Novo Código entrou em vigor já havia transcorrido mais da metade do prazo prescricional previsto na lei antiga, considerando como parâmetro para tal aferição o fato de o pedido formulado na inicial se direcionar à repetição de valores indevidamente pagos desde 20.2.1970.

Logo, impõe-se a aplicação na espécie do prazo prescricional vintenário do CC/1916, motivo pelo qual, diante da circunstância de tratar-se de obrigação de trato sucessivo, a prescrição somente atingirá a pretensão de repetição das parcelas pagas antes de 20 de abril de 1985.

Destaco, também, excerto do voto-vista proferido pelo Min. Ari Pargendler, afastando o enquadramento da cobrança excessiva no conceito de fato do serviço de que trata o art. 27 do CDC:

2. O Tribunal *a quo* decidiu a causa no pressuposto de que Alberto Gonçalves de Moura, sócio de Cruz Azul de São Paulo, recolheu, em folha de pagamento,

para essa instituição, durante mais de 30 (trinta) anos quantias que seriam devidas pelo filho, que dela nunca foi sócio. Se assim é, não se está diante de uma relação de consumo, nem de qualquer outra relação contratual. A repetição do indébito só se justifica porque inexistiu relação alguma que justificasse os pagamentos. Consequentemente, a norma do art. 27 do Código de Defesa do Consumidor não pode, à míngua de seu suporte fático, ser aplicada, nem a do art. 42, parágrafo único.

No caso dos autos, a situação é semelhante: trata-se de pretensão à devolução de valores indevidamente cobrados por serviços de esgoto que, consoante o acórdão, não foram prestados pela concessionária. A demanda foi ajuizada em 25.4.2002, objetivando o ressarcimento de valores recolhidos nos últimos vinte anos. Desse modo, adotados os fundamentos do precedente citado, deve ser restabelecido, quanto à prescrição, o acórdão de fls. 1.393-1.398.

5. Diante do exposto, (a) conheço parcialmente do recurso especial da Cedae para, nesta parte, dar-lhe provimento; (b) conheço do recurso especial de Casas Sendas Comércio e Indústria S/A e dou-lhe provimento, tudo nos termos da fundamentação. Considerando tratar-se de recurso submetido ao regime do art. 543-C, determina-se a expedição de ofício, com cópia do acórdão, devidamente publicado:

(a) aos Tribunais de Justiça e aos Tribunais Regionais Federais (art. 6º da Resolução STJ n. 8/08), para cumprimento do § 7º do art. 543-C do CPC;

(b) à Presidência do STJ, para os fins previstos no art. 5º, II da Resolução STJ n. 8/08;

(c) à Comissão de Jurisprudência do STJ, com sugestão para instaurar procedimento de aprovação de duas súmulas, nos seguintes termos: “É legítima a cobrança de tarifa de água fixada por sistema progressivo”; e “A ação de repetição de indébito de tarifas de água e esgoto sujeita-se ao prazo prescricional estabelecido no Código Civil”.

É o voto.