



PARECER JURÍDICO Nº 0455/2023

Referente ao Processo Administrativo nº 257/2023 – Pedido de reajuste da Taxa de Resíduos Sólidos do Município de Gaspar/SC, Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE;

I - Identificação

De: Luciano Gabriel Henning – Assessor Jurídico

Para: Paulo Eduardo de Oliveira Costa e André Domingos Goetzinger – Diretor Geral e Gerente de Regulação Econômica da Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos;

Objeto: Análise acerca do Processo Administrativo nº 257/2023, cujo objeto é a apreciação do pedido de reajuste da Taxa de Resíduos Sólidos do Município de Gaspar/SC, Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE;

Órgão Consulente: Diretoria Administrativa da AGIR.

II – Breve Sinopse dos Fatos

1. Versa o presente a despeito de pedido formalizado pela Agência Intermunicipal de Regulação de Serviços Públicos (AGIR), na pessoa do Sr. Gerente de Regulação Econômica da AGIR com o fito de que seja exarado parecer jurídico relativamente ao pedido formulado pelo Samae de Gaspar, que por meio do Ofício Presidência nº 49/2023, acompanhado da Análise de Reajuste da Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos do município de Gaspar, de 23 de novembro de 2023 e recebido no mesmo dia, via e-mail por esta Agência de Regulação; formula pedido de reajuste da taxa para apreciação da AGIR, estabelecendo assim nova taxa para os serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos prestados pelo SAMAE de Gaspar.

Requer a Autarquia, a partir dos dados apresentados, o pedido de reajuste da taxa dos serviços de coleta de resíduos sólidos, no **percentual de 6,09%**, para o ano de 2024.

2. Os serviços de coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos, com características domiciliares são executados por empresas terceirizadas e supervisionados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE), assim como a coleta, o transporte e a triagem dos resíduos sólidos recicláveis.

Segundo o artigo 17 da Lei nº 3.378/2011, compete ao poder público, ao setor empresarial e à coletividade a responsabilidade pelos resíduos sólidos gerados, compreendendo as etapas de segregação na fonte, acondicionamento, disponibilização para coleta, tratamento e disposição final ambientalmente adequada.

O artigo 18 da mesma Lei institui que o Município é o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, cabendo-lhe a responsabilidade pela organização e prestação direta ou indireta desses serviços

3. No que tange aos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, vale mencionar que a coleta de resíduos com características de domiciliares é realizada em praticamente todas as vias públicas oficiais em condições de tráfego para os caminhões coletores, na modalidade porta-a-porta. Em locais de difícil acesso são instaladas pelo SAMAE lixeiras coletivas que funcionam como pontos de entrega, de forma que os resíduos não fiquem espalhados pela via e facilitem o recolhimento pelos coletores.

São coletados pelo serviço público, mensalmente, uma média de 1.500 toneladas resíduos. Além da coleta convencional, o município disponibiliza o serviço de coleta seletiva que recolhe, aproximadamente, 100 toneladas de materiais recicláveis por mês.

Os resíduos recolhidos pelo sistema convencional são transportados até um aterro sanitário licenciado, onde são dispostos, e os resíduos recicláveis são encaminhados a uma unidade de triagem, onde são separados e depois comercializados.

4. A autarquia informa que possui contratos de terceirização para coleta, transporte, tratamento e destino final, e que impactam significativamente no custo destes. Explica que a taxa instituída pela Lei nº 1.330/91 com fato gerador de utilização efetiva ou potencial do serviço na razão do número de frequências mensais para coleta, assim não há distinção de economias, e que o seu total para o mês de agosto de 2023 extraído do sistema de faturamento era de 28.151 economias.

A base de cálculo utilizada está disposta no art. 4º da Lei nº 3.684/2015:

“Art. 4º A base de cálculo da taxa de coleta de resíduos sólidos urbanos corresponde à média do custo dos serviços prestados nos últimos doze meses, considerando as atividades administrativas e técnicas decorrentes do serviço, e será calculada proporcionalmente ao número de passadas mensais, de acordo com a seguinte fórmula:

Quadro 3 – Cálculo da taxa de coleta de resíduos sólidos do município de Gaspar.

$$TL = CUP \times NPMU$$

Onde:

TL = Taxa de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos;
CUP = Custo Unitário por Passada;
NPMU = Número de Passadas no Mês por unidade edificada.

§ 1º O Custo Unitário por Passada será apurado pela seguinte fórmula:

$$CUP = CMMS / NTPM$$

Onde:

CUP = Custo Unitário por Passada;
CMMS = Custo da Média Mensal dos Serviços dos últimos doze meses;
NTPM = Número Total de Passadas no mês (correspondente à soma total de passadas nas unidades).

§2º Para efeitos desta Lei, o número de passadas por mês, por unidade edificada, será fixado por Decreto, de acordo com as necessidades de cada região.”

Fonte: Adaptado do Anexo do Ofício nº 49/2023 do SAMAE de Gaspar (2023).

5. Diante da solicitação, a AGIR instaurou o Processo Administrativo nº 257/2023, cujo objeto é a análise do pedido de revisão da taxa de resíduos sólidos de Gaspar/SC.

É o breve e necessário relato das informações que merecem destaque, sendo certo que para não incorrer em tautologia, este signatário pede *vênia* ao Gerente de Regulação Econômica da AGIR para reporta-se às razões constantes do Parecer Administrativo nº 179/2023, que para tanto passa a fazer parte integrante e indissociável deste parecer ora apresentado.

III – Da análise do pedido de reajuste da taxa de resíduos sólidos de Gaspar/SC em face das legislações aplicáveis à espécie

6. A princípio, e antes de discorrer qualquer arrazoado acerca da questão posta em análise, sobreleva proceder ao cotejo analítico entre o pedido de revisão da taxa de resíduos sólidos de Gaspar/SC e os diplomas legais aplicáveis à matéria.

7. Neste diapasão, é de todo relevante destacar que por intermédio do Ofício Presidência nº 49/2023 de 23 de novembro de 2023, e amparado nos demais documentos e informações tangidas ao processo administrativo sub examine, é que o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE, encaminha à análise desta Agência de Regulação (AGIR) o pedido de reajuste da taxa de resíduos sólidos prestados pela Autarquia em prol dos munícipes de Gaspar/SC.

A Autarquia Municipal (Samae de Gaspar/SC), apresenta, portanto, informações e quadros sinóticos por meio dos quais justifica a pretensão em rever o preço dos serviços prestados.

8. Atente-se, a propósito, que tal como consta no Parecer Administrativo nº 179/2023, dos últimos reajustes registrados, conforme o Quadro 6 abaixo, observa-se que não houveram atualizações de preços nos anos de 2018, 2020 e 2021 para os reajustes da taxa de coleta de resíduos sólidos do município de Gaspar, com isso acarretou em uma aplicação para o ano de 2022 de percentual elevado para atingir a sustentabilidade:

Quadro 6 – Reajustes da taxa de coleta de resíduos sólidos do município de Gaspar de 2015 a 2022.

DESCRIÇÃO	VALOR COBRADO POR PASSADA	REAJUSTE
Decreto nº 6641 de 01 dezembro de 2015	R\$ 1,51	-
Decreto nº 7254, de 01º de dezembro de 2016	R\$ 1,63	7,95%
Decreto nº 7813, de 15 de dezembro de 2017	R\$ 1,68	3,07%
Decreto nº 9.158, de 17 de dezembro de 2019	R\$ 1,74	3,57%
Decreto nº 10.752 de 08 de dezembro de 2022	R\$ 2,26	29,89%

Fonte: Adaptado SAMAE de Gaspar (2023).

9. Com seus respectivos decretos os reajustes aplicados foram mais sensíveis para o ano de 2022, com ajuste de rota para a sustentabilidade que aumentou em 29,89%, além de revisão de passadas por região que ficou pronto no estudo anterior justificaram tal aumento.

Para o próximo exercício o valor proposto de R\$ 2,47 impacta em relação ao ano anterior de R\$ 2,26 por passada em 9,29%, levando-se em conta que a metodologia da Lei Municipal nº 3.684/2015 que trata da taxa de coleta resíduos sólidos urbanos do município de Gaspar, trata da apuração do custo médio mensal dos últimos doze meses torna o presente estudo mostrou-se oportuno, lícito e conciso, espelhando a realidade e propiciou estar em conformidade com o que preceitua o art.29 da Lei Federal 11.445/07, atualizada pela Lei Federal 14.026/20 quanto a sustentabilidade.

Cabe registrar que a avaliação da AGIR no contexto regulatório para taxa, considerando que este é um tributo de competência legislativa cabendo o monitoramento dos custos se previamente avocada para a análise do estudo, como o caso em tela.

10. Isto posto e antes de proceder à análise quanto à legalidade e procedência do pedido de “reajuste tarifário” relativamente aos serviços públicos (coleta de lixo) prestados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE, obtempera-se crível trazer a

cotejo os conceitos emprestados aos termos “**reajuste e revisão**” e bem assim os diplomas legais que o regulamentam, conforme adiante demonstrar-se-á.

11. Para tanto, traz-se a colação o conceito e os critérios pelos quais os **REAJUSTES** das tarifas de serviços públicos pautar-se-ão, os quais por sua vez obedecerão dentre outros princípios, aqueles previstos na Lei nº 11.445/07, que em seu artigo 37 dispõe *in verbis*:

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais;

12. Acerca do conceito emprestado ao termo **REAJUSTE**, afirma Celso Antônio Bandeira de Mello que:

[...] o reajuste configura hipótese em que a tarifa substancialmente não muda; altera-se, apenas, o preço que a exprime. Como persistem os mesmos fatores inicialmente levados em conta, a tarifa é apenas atualizada, a fim de acompanhar a variação normal do preço dos insumos, sem que se lhe agreguem acréscimos, pois não há elementos novos interferentes com ela. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 723) (apud cit: MACHADO, Maurício Castilho. A tarifa nas concessões de serviço público. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2293, 11 out. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13673>) (Grifamos)

O reajustamento, como disse o saudoso **Hely Lopes Meyrelles**¹, "é conduta contratual autorizada por lei para corrigir os efeitos ruinosos da inflação. Não é decorrência da imprevisão das partes; ao contrário, é previsão de uma realidade existente, diante da qual o legislador pátrio institucionalizou o reajustamento dos valores contratuais".

13. Noutra senda, traz-se agora os conceitos e fundamentos legais aplicáveis à **REVISÃO**, para a qual é aplicável o que dispõe o artigo 38 da Lei nº 11.445/07, cuja redação é a seguinte *verbis*:

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.”

14. Aplicável, ainda, o que dispõe os artigos 49 e 50 do Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010 – que regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007 e estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências – nos seguintes termos *in verbis*:

Art. 49. As tarifas e outros preços públicos serão fixados de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões ser tornados públicos com antecedência mínima de trinta dias com relação à sua aplicação.

Art. 50. Os reajustes de tarifas e de outros preços públicos de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de doze meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

15. Ou seja, da simples leitura que se faz da redação do artigo 38, §1º da Lei nº 11.445/07 entre outros, se extrai que a **revisão** prescinde da tomada de inúmeros procedimentos administrativos, que implicarão, inclusive, na reavaliação das condições de prestação de serviços, cujas pautas serão definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

16. No caso posto em análise e observando todas as razões e argumentos dispostos no Parecer Administrativo nº 179/2023 da lavra conjunta do Gerente de Regulação Econômica e Economista da AGIR, dentre outros documentos e informações tangidas ao processo administrativo, conclui-se num juízo de cognição sumária, que o pedido de **“reajuste tarifário”** dos serviços públicos (coleta e disposição final de resíduos sólidos urbanos) prestados pelo Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE, encontra subsídios probatórios, técnicos e legais que lhe emprestam guarida e procedência, até porque as informações/tabelas constantes do parecer administrativo supra citado, manifestaram-se favoráveis a concessão do **reajuste** dos novos preços dos serviços públicos de coleta e destinação final dos resíduos sólidos urbanos prestados pela Autarquia, conforme os valores constantes da Tabela/Anexos que constam do referido Parecer Administrativo nº 179/2023.

17. Entrementes as razões supra, e somente a título de esclarecimento e objetivando a melhor conceituação das terminologias e diferenciações aplicáveis aos institutos do **REAJUSTE e REVISÃO**, faz-se de todo prudente trazer a cotejo as ponderações feitas pelo advogado Kleber Martins de Araújo², que a despeito do assunto, manifestou-se nos seguintes termos:

“...Todas as vezes que a equação econômico-financeira for abalada, passando uma das partes a sofrer um ônus excessivo perante a outra, não desejado quando do pacto, o princípio da *pacta sunt servanda* é relativizado, tendo lugar a aplicação da cláusula “*rebus sic stantibus*”, que ordena a necessidade de reequilibrá-la. Sendo variadas as espécies de fatos que podem ensejar o rompimento da equação econômico-financeira do contrato, variadas, também, são as formas permissivas do reequilíbrio.

a) revisão: a revisão tem lugar sempre que circunstância extraordinária e imprevisível, ou previsível de efeitos incalculáveis, comprometer o equilíbrio do contrato administrativo, para adequá-lo à realidade, mediante a recomposição dos interesses pactuados. Aplica-se aqui a **teoria da imprevisão**, buscando-se fora do contrato soluções que devolvam o equilíbrio entre as obrigações das partes;

b) reajuste: o reajuste tem lugar quando ocorram previsíveis elevações dos preços dos bens, serviços ou salários, face à instabilidade econômica. Não se aplica aqui a teoria da imprevisão, porque ditos fatos são previsíveis e que, por isso mesmo, devem estar expressos no contrato as formas de reajuste. Em outras palavras, o próprio contrato dará a solução para o reequilíbrio;

c) correção monetária: ocorre em virtude do processo inflacionário e da desvalorização da moeda. É aplicada como fator de atualização do valor da moeda, independentemente de estar prevista no contrato, que deverá, no entanto, expressar qual o fator de correção que será utilizado.”

18. Quanto à terminologia emprestada aos termos “**índices oficiais**”, também é oportuna a colação do entendimento manifestado pelo advogado Kleber Martins de Araújo³, que discorreu com elevada propriedade acerca do assunto:

“...Índices oficiais são fatores nos quais os critérios de reajuste devem se basear para se realizar o ajustamento dos preços à nova situação fática. Consoante o Art. 40, XI, podem ser adotados como critérios de reajuste **índices setoriais** – como os **índices de**

² ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3132>>

³ ARAÚJO, Kleber Martins de. Contratos administrativos: cláusulas de reajuste de preços e reajustes e índices oficiais. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3132>>

variação dos preços da construção civil, por exemplo – ou mesmo **índices específicos da FIPE, da FGV etc.**, exceto os proibidos para reajuste de contratos – **TR, dólar etc.**

Nesse sentido, **Celso Antônio Bandeira de Mello** pontua que as **cláusulas de reajuste devem se reportar a índices oficiais**. E à Administração não é dado manipulá-los, ou por qualquer modo os viciar em detrimento do contratante, como forma de angariar mais "recursos públicos", pois assim agindo estaria defendendo **interesses públicos secundários** (interesses da Administração enquanto pessoa jurídica) e não **interesses públicos primários** (interesse da Administração enquanto representante do interesse de cada indivíduo, que junto formam o interesse comum). O **interesse secundário** só pode ser almejado enquanto coincidente com o **interesse primário...**". (Grifamos).

19. Ao arremate, torna-se primoroso trazer a cotejo o entendimento manifestado pelo e. **Supremo Tribunal Federal (STF)**, que na qualidade de órgão supremo e guardião de nossa Constituição Federal, sempre pauta suas decisões pela observância dos mais mezinhos princípios da legalidade e de ordem social, inclusive, porquanto é certo que sem desconsiderar a observância da legalidade no reajuste dos preços públicos, este também deve observar a situação econômica dos usuários, senão vejamos o arresto infra transcrito *verbo ad verbum*:

“Concessão de serviço público municipal de transporte coletivo: revisão de tarifas: questionamento relevante da validade de cláusula do contrato de concessão que a determina sempre e conforme os mesmos índices da revisão das tarifas do mesmo serviço deferida no Município da Capital. O reajuste de tarifas do serviço público é manifestação de uma política tarifária, solução, em cada caso, de um complexo problema de ponderação entre a exigência de ajustar o preço do serviço às situações econômicas concretas do seguimento social dos respectivos usuários ao imperativo de manter a viabilidade econômico-financeira do empreendimento do concessionário: não parece razoável, à vista do art. 30, V, CF, que o conteúdo da decisão política do reajustamento de tarifas do serviço de transportes de um Município, expressão de sua autonomia constitucional, seja vinculada ao que, a respeito, venha a ser decidido pela administração de outro.” (RE 191.532, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, julgamento em 27-5-1997, Primeira Turma, DJ de 29-8-1997.)

20. A despeito do que, o posicionamento adotado está equânime com o entendimento de nosso e. Tribunal de Contas do Estado (**TCE/SC**), que em situação análoga já se manifestou ao prolatar o **Prejulgado nº 0763** que assim dispõe *in verbis*:

Os contratos regidos nos termos do art. 65, inciso II, letra "d", da Lei Federal n.º 8.666/93, poderão ser alterados, com as devidas justificativas, para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração do serviço, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, mantidas as condições efetivas da proposta, a teor do inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal.

A Administração poderá ampliar a remuneração devida ao particular proporcionalmente à majoração dos encargos, se verificada e devidamente comprovada, e restaurar a situação originária, de modo que o particular não arque com encargos mais onerosos e perceba a remuneração contratual originariamente prevista. (Processo CON-TC9957104/90, Parecer 539/99, origem: Prefeitura Municipal de Itapoá, Rel. Conselheiro Moacir Bertoli, sessão: 20/10/1999).

IV – Conclusão

21. Por todo o exposto, a par das razões de ordem legal e julgados supra transcritos, conclui-se num juízo de cognição sumária, e considerando ainda as bem lançadas razões e fundamentos anotados no Parecer Administrativo nº 0179/2023 deste Processo Administrativo nº 257/2023, da lavra conjunta do digníssimo Gerente de Regulação Econômica e Economista da AGIR, e demais informações e documentos carreados ao processo administrativo *sub examine*; o **parecer** também o é no sentido de **referendar as recomendações** constantes do Parecer Administrativo nº 179/2023, que assim está disposto como recomendável:

- 1) Aprovar** as recomendações do estudo apresentado pelo Samae de Gaspar/SC, para a aplicação do valor de R\$ 2,47 como custo unitário por passada em domicílio;
- 2) Aprovar** o aceite dos preços do Quadro 5 do Parecer Administrativo nº 179/2023;
- 3) Recomendar** a implantação da metodologia que leve em consideração os maiores geradores em relação a utilização de imóvel poluidor pagador e outros critérios estabelecidos a partir da Normativa Nº 01/2021 da Agência Nacional de Águas – ANA;
- 4) Que o Diretor Geral da AGIR pautar sua Decisão à necessidade de comunicação pela Autarquia aos seus usuários de forma ampla e oficial, num período não inferior a 30 (trinta) dias, para início da cobrança do novo regime tarifário e que seja encaminhado a esta Agência cópia do instrumento autorizativo municipal, assim como das publicações realizadas pelo município de Gaspar/SC e pelo SAMAE de Gaspar, em observação ao disposto no **Artigo 39 da Lei Federal nº 11.245/2007**, que estabelece: **“Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com****

antecedência mínima de 30 (trinta) dias em relação à sua aplicação” (grifo nosso).

Quanto ao mais, reporta-se às razões de deferimento supra discorridas, como de Direito.

É o parecer.

Blumenau/SC, data assinatura digital.

Luciano Gabriel Henning
Assessor Jurídico da AGIR
OAB-SC 15.101
(assinado de forma eletrônica)

Assinado eletronicamente por:

* Luciano Gabriel Henning (***.664.389-**))

em 29/11/2023 13:49:13 com assinatura avançada (AC CIGA)

Este documento é cópia do original assinado eletronicamente.

Para obter o original utilize o código QR abaixo ou acesse o endereço:

<https://agir-e2.ciga.sc.gov.br/#/documento/2647ab33-6841-41d7-a421-eb322f5cfb7d>

