



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

Autos nº 0913389-90.2015.8.24.0023

Ação: Ação Civil Pública/PROC

Autor: Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Réu: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN

SENTENÇA

1. RELATÓRIO

Vistos, etc.

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público do Estado de Santa Catarina** em face da **Companhia de Águas e Saneamento – CASAN**, todos devidamente qualificados na inicial, na qual requer a condenação da ré na obrigação de indenizar por danos ocasionados aos consumidores. Requer, ainda, seja a ré compelida a efetuar a cobrança da tarifa de esgoto de forma individualizada e, subsidiariamente, no caso de inviabilidade, que seja utilizado como parâmetro de cobrança o percentual de 80% da tarifa de água.

Narra que recebeu representações formuladas por consumidores noticiando a cobrança de tarifa de esgoto em 100% do valor total da tarifa de água.

Sustenta a inadequação desse método de verificação, que tomaria por base um consumo máximo presumido, já que, por se tratar de preço público, deveria se considerar o consumo real/efetivo do consumidor.

Defende a contrariedade à norma técnica NBR-9649 da ABNT, que indica um coeficiente de retorno (estimativa da geração de esgoto pela quantidade de água fornecida) no patamar médio de 80%.

Instrui o pedido com cópia de inquérito civil visando à apuração de eventual abusividade na cobrança da tarifa de esgoto.

O pedido de antecipação da tutela foi negado, conforme decisão às fls. 158/162.

Devidamente citada, a ré apresentou contestação às fls. 172/201, na qual alega, em preliminar, que a relação jurídica discutida envolve direito público, notadamente a regulação



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

do serviço público, de modo que as tarifas são fixadas por agência reguladora. Pugna pela admissão no processo das agências reguladoras condição de amicus curiae.

No mérito, sustenta que a tarifa de esgoto não se baseia unicamente na estimativa do que é descartado frente ao que é consumidor.

Pontua que o volume de esgoto não se mede e, por isso, a tarifa de esgoto se torna apenas um reflexo do que é faturado a título de água. Este reflexo, entretanto, carece de exata vinculação com o que se efetivamente se coleta.

Aduz que as agências reguladoras permitem que a concessionária trabalhe com faturamento de esgoto de até 100% do que é faturado pela água e que os custos de manutenção e expansão dos sistemas de esgoto sanitário superam 100% do que é despendido para o abastecimento de água.

Pontua que, para além disto, há ostensiva contribuição parasitária de água pluvial decorrente de ligações irregulares de drenagens domésticas à rede de esgoto, o que submete a CASAN a coletar, também, água de drenagem pluvial de residências irregularmente conectadas.

Ao final, requer a inversão do ônus da prova e a improcedência da ação.

Em tréplica, às fls. 606/638, o autor reafirma sua legitimidade ativa e se insurge quanto à admissão no processo de agências reguladoras na condição de amicus curiae.

No mérito, rebate a tese de que esgoto não se mede, já que isto se dá unicamente em razão do interesse exclusivo da ré que o serviço não seja contabilizado.

Pontua que a ré se limitou a argumentar que os custos operacionais do esgotamento sanitário superam o de abastecimento de água, sem apresentar, entretanto, qualquer documentação que confirme a suposta desproporcionalidade.

Salienta que as normas técnicas da ABNT possuem referência e exigência legal, ex vi do art. 39, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, e que o Decreto Estadual n. 1035/08, ao permitir que a tarifa de esgoto corresponderá a até 100% da tarifa de água, serve apenas como limitar máximo do valor a ser cobrado.

O feito foi saneado às fls. 640/644 e determinada a realização de prova pericial. Sem prejuízo, foi deferido o pedido de participação na condição de amicus curiae das agências reguladoras referidas pela ré e negada a inversão do ônus da prova.

A Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina – ARESC – se

Endereço: Rua Gustavo Richard, 434, Fórum, Centro - CEP 88010-290, Fone: 48, Florianópolis-SC - E-mail: capital.fazenda1@tjsc.jus.br



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

manifestou às fls. 661/666 e apresentou documentação explicativa da metodologia tarifária.

Por sua vez, a Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR – se manifestou às fls. 973/982 e pontuou a necessidade de perícia técnica para apurar os custos do sistema de tratamento sanitário.

A perícia foi anexada às fls. 1175/1298.

Em sede de alegações finais, a ré reafirma, às fls. 1315/1324, os argumentos trazidos na contestação e agrega que a perícia concluiu pela improcedência da demanda.

Por sua vez, o autor, às fls. 1325/1331, reconhece que a cobrança da tarifa de esgoto na proporção de 100% da tarifa de água não se demonstra abusiva, segundo a prova pericial produzida.

É o relatório. **DECIDO.**

2. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra a empresa CASAN, cujo pedido reside na obrigação de indenizar os danos causados aos consumidores em razão da cobrança indevida de tarifa de esgoto.

O autor requer, ainda, que a cobrança da tarifa de esgoto seja realizada de forma individualizada, com a mensuração do volume de esgoto sanitário recebido de cada unidade consumidora.

Subsidiariamente, caso a cobrança se dê com base na tarifa de água, que seja limitada ao máximo de 80% da água consumida.

O pedido veiculado pelo autor é improcedente.

A tese controvertida de fundo envolve o método a ser utilizado para a cobrança da tarifa de coleta e remoção de esgoto: se de forma individualizada, com a mensuração do volume descartado por cada unidade consumidora, ou, por estimativa com a tarifa de água. Caso haja vinculação com a tarifa de água, discute-se a equivalência do custo dos serviços públicos em questão.

Conceitualmente, tarifa corresponde à contraprestação paga pelo usuário em razão da prestação de um serviço público e sujeita ao regime jurídico de direito privado. Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, "*o pagamento é devido pela efetiva utilização do serviço*"
Endereço: Rua Gustavo Richard, 434, Fórum, Centro - CEP 88010-290, Fone: 48, Florianópolis-SC - E-mail: capital.fazenda1@tjsc.jus.br



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

(...)" (Manual de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 347).

Conclui-se, assim, que não é possível cobrar do usuário valor que não corresponda ao serviço efetivamente prestado.

Afasta-se, portanto, a cobrança de tarifa de serviço público com base em estimativa de consumo, na esteira do que já decidiu o Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. FORNECIMENTO DE ÁGUA. TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE UNIDADES AUTÔNOMAS (ECONOMIAS). EXISTÊNCIA DE ÚNICO HIDRÔMETRO NO CONDOMÍNIO. 1. A cobrança pelo fornecimento de água aos condomínios em que o consumo total de água é medido por único hidrômetro deve se dar pelo consumo real aferido. 2. O Superior Tribunal de Justiça firmou já entendimento de não ser lícita a cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver único hidrômetro no local. 3. Recurso especial improvido. Acórdão sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil. (REsp nº 1.166.561/RJ, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/08/2010, DJe 05/10/2010).

O precedente, embora trate sobre tarifa de água, espelha o entendimento jurisprudencial de que a prestação de serviço público, quando remunerada via tarifa, deve corresponder ao valor efetivamente consumido, sob pena de enriquecimento ilícito da fornecedora.

O caso dos autos se assemelha ao *leading case* em questão, com as devidas peculiaridades.

É que a coleta e o tratamento de esgoto não são facilmente mensuráveis como o é consumo de água ou gás canalizado.

Prova disto é que a perícia técnica apurou a inexistência no mercado nacional de aparelho confiável de medição do despejo de esgoto domiciliar (fls. 1189/1190).

Daí que não se pode pretender apurar a base de cálculo com a precisão de uma *balança de farmacêutico*. Noutras palavras, não se espera que a concessionária de serviço público demonstre de forma certa e cabal exatamente o custo do serviço público para cada usuário.

O que se exige, entretanto, é que a taxa guarde uma "*razoável proporção entre o valor cobrado do contribuinte e o custo global do serviço pelo Estado dividido entre os seus contribuintes.*" (Luiz Emygdio F. Da Rosa Júnior, Manual de direito financeiro e direito

Endereço: Rua Gustavo Richard, 434, Fórum, Centro - CEP 88010-290, Fone: 48, Florianópolis-SC - E-mail: capital.fazenda1@tjsc.jus.br



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

tributário, Renovar, 2003, p. 401).

Deve-se, assim, conciliar a inexistência de aparelho individual de medição com a impossibilidade jurídica de cobrança via estimativa de consumo.

Para tanto, deve o intérprete se valer do princípio constitucional implícito da proporcionalidade - extraível da *cláusula substantiva do devido processo legal* (art. 5º, LIV, CR/88), que conduz o Estado-Juiz a proceder de maneira que, a um só tempo, proteja o consumidor de eventual cobrança abusiva e não imponha obrigação faticamente impossível ao fornecedor.

A partir daí que se deve pautar a análise da possibilidade de cobrança da tarifa de esgoto com base na tarifa de água.

O método em questão possibilita que o consumidor não seja exposto à cobrança pura e simples por estimativa de consumo, já que, havendo hidrômetro individual de água, a aferição da utilização do serviço público de coleta e tratamento de esgoto também se torna individualizada – ainda que com base no consumo de água, já que, repisa-se, não há aparelho de medição no mercado quando se trata de esgoto sanitário.

Concilia-se, assim, a proteção do consumidor contra cobranças abusivas e, lado outro, possibilita-se a continuidade da prestação do serviço público em questão, o que é de interesse comum.

Bem fixada a possibilidade de vinculação de uma tarifa à outra, passa-se a análise do quantum a ser cobrado: se limitado a 80%, conforme pretende o autor na inicial, ou 100% da tarifa de água, nos termos em que sustenta a ré.

E, adianta-se, a cobrança em 100% do valor da tarifa de água é de toda legal e proporcional.

Há suporte legal que a autoriza.

Trata-se do Decreto Estadual nº 1.035/2008, que permite a vinculação da tarifa de esgoto à tarifa de água em até 100%:

Art. 23 A tarifa de esgoto corresponderá a até 100% (cem por cento) da tarifa de água.

Mas não só.

A prova pericial concluiu que o **custo da prestação do serviço público de esgotamento sanitário é, em média, superior em 1,5 ao custo do sistema de tratamento de**



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

água.

Noutras palavras, o custo da coleta e tratamento de esgoto domiciliar é bastante superior ao custo do tratamento de água e, mesmo assim, a cobrança daquele é limitado ao máximo deste.

Conclusão outra não há senão a de que a cobrança de tarifa de esgoto nos moldes em que permite o Decreto Estadual nº 1.035/2008 – até 100% do valor da tarifa de água - não se mostra desproporcional e desarrazoada, mas, ao contrário, atende ao imperativo de modicidade que deve guiar a fixação dos preços públicos (art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/95).

Não há, portanto, ônus excessivo econômico ao consumidor, tampouco lesão ao direito básico de proteção contra cláusulas abusivas.

E mais.

Não há se falar em caráter vinculante da norma técnica NBR-9649 da ABNT – que estabelece o "coeficiente de despejo" e calcula que apenas 80% da água consumida é devolvida em forma de esgoto.

A uma porque o artigo 39, VII, do Código de Defesa do Consumidor convoca a aplicação das normas da ABNT apenas se faltar diretriz de órgão oficial. Não é o caso. A cobrança da tarifa de esgoto é disciplinada pela Resolução n. 004/2011 da AGESAN e pelo Decreto Estadual 1.035/08.

A duas porque há outros fatores que influenciam diretamente no custo do sistema de coleta de esgoto em volume maior do que o produzido e distribuído como água potável. É o que concluiu a perícia ao mencionar que chuvas, ligações irregulares, infiltrações do solo ou lençol freático intervêm no cálculo do custo do sistema de esgotamento sanitário.

Não é só.

A título de reforço argumentativo - e jamais *ratio decidendi* -, há que se ponderar, na linha do consequencialismo ético, os efeitos de eventual procedência da ação. É o que determina o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

A redução do percentual sobre a tarifa de água para 80% para custeio do sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário resultaria em perda de arrecadação de cerca de 40 milhões por ano (conforme aponta a perícia à fl. 1185).

Na condição de sociedade de economia mista que é, há forte interesse público na manutenção da viabilidade econômica da empresa estatal, sobretudo por prestar serviço

Endereço: Rua Gustavo Richard, 434, Fórum, Centro - CEP 88010-290, Fone: 48, Florianópolis-SC - E-mail: capital.fazenda1@tjsc.jus.br



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

público essencial.

Saliente-se que não se está aqui a permitir, sob o argumento econômico, a prática de condutas ilegais. Em absoluto que não. Se se constasse que o valor da tarifa de esgoto cobrado pela CASAN era abusivo ou de alguma forma ilegal, impor-se-ia a procedência da presente demanda.

Mas não foi o que a instrução processual demonstrou.

A cobrança da tarifa de esgotamento sanitário no valor de 100% da tarifa de água é não apenas legal – por encontrar amparo no Decreto Estadual nº 1.035/2008 -, mas também proporcional e razoável para fazer frente ao custo do serviço público em questão, que, conforme já pontuado, é bem superior ao custo do tratamento de água.

Por tais razões, impõe-se a improcedência do pedido.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** o pedido, com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, I do Código de Processo Civil.

Deixo de condenar o Ministério Público ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios, ante a natureza do procedimento (art. 18 da Lei nº 7.347/85).

Esta decisão se submete ao reexame necessário, de modo que, com ou sem recurso, deverá ser remetida ao Egrégio Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 19 da Lei 4.417/65, aplicável à espécie com base no entendimento consolidado pela 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça¹.

Cumram-se as instruções contidas no Código de Normas, no que for pertinente.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

¹ [5] PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. APLICAÇÃO. 1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina. 2. Recurso especial provido. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.108.542 - SC (2008/0274228-9)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, por unanimidade, dar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília, 19 de maio de 2009(data do julgamento). Ministro Castro Meira. Relator).



ESTADO DE SANTA CATARINA
PODER JUDICIÁRIO
Comarca da Capital
1ª Vara da Fazenda Pública - Unidade 100% Digital

Florianópolis (SC), 24 de setembro de 2018.

Rafaela Volpato Viaro
Juíza Substituta