

PARECER SOBRE A SUBSTITUIÇÃO DO IGP-DI PELO INPC NO REAJUSTE TARIFÁRIO DA CORSAN

Marlon do Nascimento Barbosa

Advogado e Técnico em Gestão Pública. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá em 1998. Sócio do Escritório Marlon do Nascimento Barbosa Sociedade Individual de Advocacia. Pós-Graduado em Direito Tributário e em Gestão Pública. Militante em Direito do Saneamento e Regulação em Saneamento desde 2003 nos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Órgão Solicitante: **AGESAN-RS**

1. RELATÓRIO

Trata o presente parecer sobre manifestação acerca da seguinte indagação: considerando a elevação substancial do IGP-DI atualmente, é possível substituí-lo pelo INPC no âmbito do processo de reajuste tarifário da CORSAN?

Em seguida, será promovida a análise, de forma objetiva.

2. ANÁLISE

Neste item, serão analisados, de forma concatenada, as principais questões acerca da indagação acima formulada.

2.1 O AUMENTO EXPRESSIVO DO “IGP”

Primeiramente, é necessário observar que o IGP-M e o IGP-DI são calculados da mesma forma, havendo apenas uma diferença em relação ao período de cálculo de ambos.

Efetivamente, o IGP-M é calculado considerando os preços entre os dias 21 de um mês e 20 do mês seguinte, enquanto que o IGP-DI considera os preços do dia 1º a 30 ou 31 de cada mês.

É importante promover essa colocação diante do fato de que, neste parecer, serão feitas referências ao IGP-M, as quais também podem ser aplicadas ao IGP-DI.

Ante esse cenário, analisando o noticiário nacional, tem-se como fato notório o aumento expressivo do IGP-M.

De fato, compulsando uma das várias notícias acerca do assunto disponíveis na *internet*, tem-se que “o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) avançou 4,1% em maio, ante alta de 1,51% em abril, informou a Fundação Getúlio Vargas (FGV) nesta sexta-feira, 28. **O aumento faz o indicador usado como base para o reajuste do aluguel acumular alta de 37,04% em 12 meses, o maior valor desde a criação do Plano Real, em 1994**”¹.

Analisando as razões de elevada escalada, tem-se o fato de que “além de levar em consideração itens de bens e serviços, **o indicador da FGV também considera matérias-primas utilizadas na produção agrícola, industrial e construção civil, e também itens de commodities, como milho, soja e minério de ferro, que possuem grande influência da variação do dólar**”².

Ante esse contexto, e sobretudo diante do atual momento econômico vivenciado no país como um todo em decorrência da pandemia de Covid-19, pergunta-se: considerando os fins sociais e as consequências práticas, é defensável aplicar o IGP-DI em determinada situação concreta que impactará a vida de milhares de pessoas no Estado do Rio Grande do Sul?

Em seguida, essa pergunta será respondida.

2.2. A APLICAÇÃO DO IGP-DI E CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS

Atualmente, a AGESAN-RS regula 16 municípios que tem a CORSAN como prestadora dos serviços de água e esgoto, alcançando uma população aproximada de 1.160.000 habitantes.

Sem dúvida alguma, é um grande contingente populacional, o qual é diretamente influenciado pelas tarifas de água e esgoto cobradas pela prestadora; diante disso, é

¹ Conforme notícia veiculada em 28 de maio de 2021, disponível em <<https://jovempan.com.br/noticias/economia/inflacao-do-aluguel-acumula-alta-de-37-em-12-meses-o-maior-valor-em-26-anos.html>> Acesso em 15 jun 2021, com grifo nosso.

² Idem, com grifo nosso.

evidente que decisões regulatórias de ordem econômica, tomadas no âmbito da AGESAN-RS, possuem grande relevância social, haja vista o número de pessoas diretamente impactadas.

Conforme dito anteriormente, o IGP-M sofreu um aumento considerável, o que é preocupante não só do ponto de vista econômico puro e simples, mas também sob o prisma regulatório, haja vista que, conforme o Quadro 01 do Anexo I da Resolução CSR nº 05/2020, que trata dos “procedimentos e metodologia de cálculo de tarifas, quando do reajuste e revisão tarifária”, aplicáveis no âmbito da AGESAN-RS em relação à CORSAN, esse índice – no caso, o IGP-DI – é aplicável às rubricas “outros custos com pessoal”, “materiais de tratamento”, “outros materiais”, “outros serviços de terceiros” e “despesas gerais”.

Essa preocupação, inclusive, foi bem destacada pelos autores MARCELO BARBOSA SAINTIVE e REGINA SIMÕES CHACUR em brilhante artigo denominado “A Regulação Tarifária e o Comportamento dos Preços”, no qual foi destacado que “dado o alto peso no IGP de preços no atacado (medidos pelo IPA), que refletem mais diretamente as variações de preços de bens comercializáveis com preços atrelados a mercados globais, não deve causar nenhuma surpresa que esse índice seja mais sensível a flutuações do câmbio”³.

No caso em debate, a adoção do IGP-DI impacta 5 dos 12 itens componentes dos índices de reajuste tarifário da CORSAN, de modo que, ao incidir sobre as tarifas dos serviços públicos de água e esgoto, influenciará diretamente as finanças desse universo de mais de 1 milhão de pessoas sob a regulação da AGESAN-RS.

Além disso, outro aspecto mostra-se interessante: conforme já aduzido, o “IGP” tem por base as *commodities* e a variação do dólar, os quais são aspectos que não estão diretamente vinculados à vida da grande maioria das pessoas.

De fato, os salários e os rendimentos de grande parte das famílias brasileiras não estão atrelados a esses fatores (*commodities* e a variação do dólar), os quais sofreram significativas elevações; aliás, pelo contrário: a atual pandemia tem produzido consequências severas nas finanças familiares.

³ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/a-regulacao-tarifaria-e-o-comportamento-dos-precos-administrados.htm> Acesso em 15 jun 2021.

Nesse contexto, indaga-se: qual seria, então, o índice mais próximo dos ganhos das famílias, já que serão estas que sofrerão os impactos diretos dos aumentos tarifários dos serviços de água e esgoto?

Efetivamente, dentre os índices inflacionários existentes, o

Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) é usado como referência para reajustes de salários e também do salário mínimo, pois calcula a inflação para famílias com renda mais baixa.

O IBGE mede a variação dos preços de produtos e serviços **mais consumidos por famílias com rendimentos mensais de 1 a 5 salários mínimos**, das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e **Porto Alegre (...)**⁴.

Desse modo, parece não ser muito mais adequado, neste momento atual, que a utilização do IGP-DI, cuja variação está num patamar muito elevado neste período, seja feita em relação aos usuários dos serviços de água e esgoto prestados pelo CORSAN, haja vista a grande distância entre a realidade das famílias, medida e sentida notadamente pelo INPC, e os valores das *commodities* e do dólar.

Realmente, conforme consulta realizada acerca da variação desses índices, tem-se que o IGP-DI, de junho de 2020 a abril de 2021, teve um percentual acumulado de 32,05%, enquanto que o INPC, no mesmo período, acumulou o percentual de 7,86%⁵.

Isto é: o índice que mais reflete a realidade das famílias que pagarão as contas de água e esgoto subiu bem menos que o índice que não possui correlação direta com essa mesma realidade.

Nesse sentido, parece ser perfeitamente defensável que o INPC seja utilizado em detrimento do IGP-DI, até mesmo diante dos fins sociais e das consequências práticas em relação aos destinatários finais da norma, que são os usuários dos serviços de água e esgoto.

Realmente, analisando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942, com a redação alterada pela Lei Federal nº 12.376, de 2010), tem-se

⁴ Disponível em <<https://g1.globo.com/economia/educacao-financeira/noticia/quais-as-diferencas-entre-os-indices-de-inflacao-no-brasil.ghtml>> Acesso em 15 jun 2021.

⁵ Informações decorrentes de consultas realizadas no site <www.calculoexato.com.br> Acesso em 15 jun 2021.

que “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (art. 5º), ou seja, embora a finalidade de norma – no caso, a Resolução CSR nº 05/2020 – seja a de promover o reajuste tarifário da CORSAN, este não pode levar em consideração aumento extraordinário e totalmente descolado da realidade dos que irão pagar as contas de água e esgoto após o reajuste, pois tal aplicação destoa completamente do bem comum, já que não reflete a realidade desses pagadores.

Prosseguindo ainda mais nessa mesma lei, tem-se que o art. 20, *caput*, é claro ao estabelecer que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

Isto é: aplicar pura e simplesmente o IGP-DI porque está previsto na norma, ainda que totalmente fora da realidade econômica das famílias que pagarão as contas de água e esgoto, é desconsiderar totalmente as respectivas consequências práticas.

Assim sendo, seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista social, e seja do ponto de vista da própria norma acima referida, parece ser perfeitamente possível a substituição do IGP-DI pelo INPC.

Aliás, todas essas questões possuem estreita relação com o conceito de modicidade tarifária, a qual, inclusive, é um dos objetivos da regulação, tal como prevista no art. 22, IV da Lei Federal nº 11.445, de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, nos seguintes termos: “são objetivos da regulação: (...) IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a **modicidade tarifária**”.

Sem grandes digressões sobre o tema, que é amplamente conhecido, a modicidade tarifária tem correlação direta com o acesso aos serviços públicos por parte dos usuários, de modo que serviços caros, notadamente em descompasso com a realidade econômica dos pagadores, não serão facilmente acessíveis.

Pode-se dizer perfeitamente que a negação da modicidade equivale à própria negação dos serviços.

Ante todo esse contexto, é plenamente justificável a alteração do IGP-DI pelo INPC no reajuste tarifário da CORSAN.

A título de exemplo, o Judiciário brasileiro tem proferido decisões judiciais recentes sobre o assunto, substituindo o “IGP” por outros índices, citando-se dois julgados do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, datados de 26 de janeiro de 2021

e 24 de fevereiro de 2021 (Processo nº 1017861-41.2021.8.26.0100 e Processo nº 1123032-21.2020.8.26.0100), nos quais foi concedida liminar “para a substituição do IGPM pelo IPCA, para fins do cálculo do reajuste anual dos alugueis contratados, considerando: (a) ‘a tamanha discrepância, aliada aos impactos econômicos decorrentes das medidas de isolamento social impostas pelo Estado”.

Igualmente em decisão liminar proferida na 16ª Vara Cível do Foro da Comarca de Porto Alegre em ação coletiva movida pelo Sindicato dos Lojistas do Comércio de Porto Alegre (SINDILOJAS) em face dos três principais *shoppings centers* da cidade, foi deferida tutela de urgência "para determinar aos réus que procedam, no prazo de cinco dias, a modificação do índice de reajuste dos contratos de locação celebrado pelos *shoppings centers* demandados, de IGP-M/IPG-DI para o IPC-A”.

Salienta-se, ainda, que um episódio ocorrido em 2004 não deixa dúvidas sobre a relevância da adequada escolha dos índices de reajuste dos contratos no setor público. Na ocasião, o Ministério da Fazenda havia determinado que o IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo (calculado pela FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP) seria o novo indicador de reajustes dos contratos de compra de energia.

Ora, o IPCA é calculado a partir da variação de preços de cestas com determinados produtos e serviços, consumidas por famílias cujos gastos são minuciosamente acompanhados, em várias capitais brasileiras. A mudança ocorreu porque os contratos anteriores tinham sido indexados pelo IGP-M (calculado pela FGV- Fundação Getúlio Vargas), índice este mais sensível à variação cambial, pois reflete as variações de preços de atacado, e que repassa para o usuário de serviço público as flutuações do dólar, permitindo aumentos muito acima da inflação de referência do usuário, melhor refletida pelo IPCA.

Ante esse contexto, verifica-se que o IGP-M é um índice que, em razão da sensibilidade à variação cambial, descola-se da inflação efetivamente sentida pelos usuários dos serviços públicos, os quais serão prejudicados com aumentos de valores tarifários acima dos índices inflacionários efetivamente sentidos por si.

3. CONCLUSÃO

Considerando todos os argumentos ora expostos, **OPINA-SE** pela substituição do IGP-DI pelo INPC em relação à metodologia de reajuste tarifário da CORSAN, nas rubricas “outros custos com pessoal”, “outros serviços” e “despesas gerais”.

É o parecer.

Salienta-se o caráter meramente opinativo deste parecer, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista a não configuração deste como ato administrativo*.

* Especificamente sobre o assunto, seguem os seguintes entendimentos jurisprudenciais (com grifos nossos):

a) por parte do **Tribunal Regional Federal da 1ª Região**:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARECER. PROCURADOR DO MUNICÍPIO. 1. **O parecer, resultado tão só de uma opinião técnica, jurídica, não pode ser considerado um ato de improbidade.** 2. Agravo de instrumento que se nega provimento. (TRF1 - AG 14028 BA 2009.01.00.014028-8)

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. ASSESSORIA JURÍDICA. PROCURADORES. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. CONSULTA OBRIGATORIA. LICITAÇÃO. CONLUIO COM A ADMINISTRAÇÃO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. QUEBRA DE SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. 1. **O parecer não é ato administrativo e sim uma opinião técnico-jurídica que serve de orientação ao administrador na tomada de sua decisão.** 2. De acordo com o art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666, de 1993, com a alteração ditada pela Lei 8.883, de 1994, “as minutas de editais de licitação (...) devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”. Não estando, portanto, demonstrado o conluio entre o procurador e o administrador, ou sua evidente má-fé, não se pode admitir a responsabilidade solidária pela má elaboração do processo licitatório. 3. Inexistência de *fumus boni iuris* para permitir que sejam os bens dos procuradores tornados indisponíveis. 4. Determinação da quebra dos sigilos bancário e fiscal para apuração dos fatos imputados aos procuradores. (TRF1 - AG 49197)

b) por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

Os assessores jurídicos não podem integrar o pólo passivo do mandado de segurança, vez que não têm poder de decisão, sendo que o fato de terem elaborado parecer não os vincula ao ato, pois caberá ao prefeito municipal acatar ou não a manifestação exposta em tal documento. (APCVREEX 4095643)

c) por parte do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (“DJ” 31.10.2003). (MS 24.973/DF, Relator Ministro Carlos Velloso).

Canoas/RS, 15 de junho de 2021.



MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA

Advogado - OAB/PR nº 27.715

Marlon do Nascimento Barbosa Sociedade Individual de Advocacia