PARECER

REGULAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO SANEAMENTO BÁSICO. SERVIÇO PÚBLICO DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (SMRSU). MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ/RS. MINUTA DE RESOLUÇÃO CSR Nº 21/2026. FIXAÇÃO DA ESTRUTURA TARIFÁRIA PARA O EXERCÍCIO DE 2027. COMPETÊNCIA NORMATIVA E REGULATÓRIA DA AGESAN-RS (ART. 5º DO ESTATUTO SOCIAL). CONFORMIDADE MATERIAL COM A LEI FEDERAL Nº 11.445/2007, NORMA DE REFERÊNCIA Nº 01/ANA/2021 E MANUAL ORIENTATIVO DA ANA. OBSERVÂNCIA À TÉCNICA LEGISLATIVA E REDACIONAL (ART. 11 DA LC Nº 95/1998). APROVAÇÃO JURÍDICA DA RESOLUÇÃO.

Órgão Solicitante: **Diretoria de Normatização**

Órgão Interessado: **Município de Tramandaí/RS**

1 INTRODUÇÃO

Vem a exame desta Assessoria Jurídica, por provocação da Diretoria de Normatização mediante expediente formal encaminhado por correio eletrônico em 22 de outubro de 2026, a minuta da Resolução CSR nº 21/2026, que dispõe sobre a fixação da estrutura e dos valores da tarifa pela prestação dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos (SMRSU) no Município de Tramandaí/RS.

A análise técnica e jurídica compreende o exame da competência institucional da AGESAN-RS para expedir o provimento normativo, a higidez de suas disposições substantivas em face da Lei Federal nº 11.445/2007 (com redação dada pela Lei nº 14.026/2020), da Norma de Referência nº 01/ANA/2021 e seu respectivo Manual Orientativo, bem como a estrita conformidade redacional com os ditames do art. 11 da Lei Complementar Federal nº 95/98.

2 ANÁLISE

2.1 DA COMPETÊNCIA REGULATÓRIA DA AGESAN-RS (ART. 5º DO ESTATUTO SOCIAL)

A aptidão jurídica da AGESAN-RS para intervir e disciplinar normativamente as tarifas dos serviços de saneamento decorre diretamente de seu Estatuto Social consolidado e do marco legal consorcial (Lei Federal nº 11.107/2005 e Lei Federal nº 11.445/2007).

O art. 5º do Estatuto Social consagra expressamente o objetivo primordial e as competências materiais da entidade reguladora:

> Art. 5º Além de seu objetivo primordial de exercer as atividades de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento, englobando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, o Consórcio desenvolverá as competências adiante descritas [...]:
> [...]
> III- promover a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, compreendido como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 2007 [...], podendo:
> a) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
> [...]
> d) definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos serviços de saneamento básico, inclusive contratos, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços [...];
> §1º Ainda na área da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, ao Consórcio competirá:
> I- regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, através da fixação de normas, regulamentos e instruções relativas, no mínimo:
> [...]
> d) ao regime, estrutura e níveis tarifários, bem como aos procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
> [...]
> XIII- analisar e conceder a revisão e o reajuste das tarifas, mediante estudos apresentados pelos prestadores de serviços [...];
> XIV - manifestar-se sobre as propostas de legislação e normas que digam respeito ao saneamento básico [...]

Demonstra-se, portanto, a irretocável legitimidade e competência formal da AGESAN-RS para a prática do ato.

2.2 DA CONFORMIDADE COM A LEI FEDERAL Nº 11.445/2007, A NR 1/ANA E O MANUAL ORIENTATIVO

Sob o aspecto material, a Lei Federal nº 11.445/2007 impõe, em seu art. 29, a garantia cogente da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços por meio da cobrança regular. O art. 35 do diploma federal estipula as balizas para a modelagem dos instrumentos remuneratórios no manejo de resíduos sólidos urbanos:

> Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos deverão receber a destinação de que trata o art. 29 desta Lei e considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:
> I- as características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas;
> II- o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio;
> III- o consumo de água;
> IV- a frequência da coleta.

Em consonância estrita com a regra federal, a Norma de Referência nº 01/ANA/2021 (Resolução ANA nº 79/2021) traça os parâmetros técnicos vinculantes para a estruturação da cobrança, determinando nos itens 5.4 e 5.5:

> 5.4. Parâmetros para a fixação do valor a ser cobrado
> 5.4.1. Para definição do valor a ser cobrado de cada USUÁRIO, o INSTRUMENTO DE COBRANÇA:
> 5.4.1.1. Deve considerar o nível de renda da população da área atendida e a destinação adequada dos resíduos coletados, mediante a aplicação, isolada ou conjunta, dos seguintes parâmetros:
> I) para o nível de renda: bairro ou região do imóvel, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), dentre outros;
> II) para a destinação adequada: os diferentes custos da reutilização, da reciclagem, da compostagem, da recuperação, do aproveitamento energético, da disposição final em aterros sanitários ou de outras destinações adequadas.

> 5.4.1.2. Pode considerar, ainda, para a quantificação dos resíduos, mediante a aplicação, isolada ou conjunta, dos seguintes parâmetros:
> I) características dos lotes e as áreas que podem ser neles edificadas: Dimensões do imóvel, Área construída, dentre outros;
> II) peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio: Efetivos ou cuja coleta e destinação adequada foi colocada à disposição; que o USUÁRIO destinou à reutilização ou reciclagem;
> III) consumo de água; e
> IV) frequência da coleta.
> 5.5. Categorias de usuários
> Os USUÁRIOS podem ser classificados por categorias e eventuais subcategorias conforme o uso do imóvel ou outros parâmetros, dentre os quais aqueles referidos no item 5.4.

O Manual Orientativo sobre a Norma de Referência nº 1/ANA/2021 detalha a metodologia de aplicação prática de tais parâmetros, estabelecendo no Passo 6 (itens 4.6.1 e 4.6.2) a matriz de rateio da Receita Requerida e consagrando no seu Anexo B as estruturas de cálculo por classes de área construída (Estrutura II- Tabelas 6 e 7) e por padrões de uso e capacidade contributiva.

Transcreva-se expressamente a diretriz do Manual:

> A adoção de critérios na fixação de tarifas e taxas em relação ao nível de renda da área atendida visa garantir aos Usuários o acesso ao SMRSU, devendo considerar como princípio a capacidade de pagamento dos Usuários. Ademais, a depender da capacidade de pagamento do Usuário, pode ser necessária a aplicação da cobrança social.
> [...]
> Cobrança Social- Deve ser prevista cobrança social para os USUÁRIOS de baixa renda, por meio de subsídios tarifários ou fiscais. Recomenda-se a adoção do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal para identificação dos beneficiários da cobrança social.
> [...]
> Estrutura II- Modelo de rateio com base na área construída: A área construída do imóvel é um critério tradicional e bastante utilizado para o rateio do custo do SMRSU [...]. Nesta alternativa, adotam-se fatores diferenciados de cálculo, por categorias de usuários e por padrão e faixas de áreas construídas, como critério de diferenciação associado ao perfil de renda.

O confronto analítico entre a Resolução CSR nº 21/2026 e as matrizes normativas federais evidencia integral aderência técnica e jurídica a estas, conforme o seguinte quadro:

Elemento da Resolução CSR nº 21/2026	Dispositivo de Regência	Avaliação de Conformidade Jurídica
Estruturação por Categorias e Subcategorias (Arts. 2º e 4º: Residencial, Comercial, Industrial, Garagem, Depósito, Público, Associação, Templo, Baldio e Grande Gerador)	Art. 35, I, Lei 11.445/2007; Item 5.5 da NR 1/ANA; Item 4.6 do Manual da ANA.	Em estrita consonância. A segmentação por uso do imóvel reflete a destinação funcional e o potencial presumido de geração de resíduos, viabilizando o rateio isonômico da Receita Requerida.
Critério de Área Construída Escalonada (Art. 2º, § 1º: faixas progressivas de m² por categoria de uso)	Art. 35, I, Lei 11.445/2007; Item 5.4.1.2, I, da NR 1/ANA; Estrutura II do Manual da ANA.	Em estrita consonância. O escalonamento por área construída atende aos parâmetros admitidos pela ANA e confere proporcionalidade técnica entre o porte da edificação e a tarifa exigível.
Mecanismo de Cobrança Social (Art. 6º: subsídio de 50% para inscritos no CadÚnico)	Art. 35, caput, Lei 11.445/2007; Item 5.8 da NR 1/ANA; Passo 6 do Manual da ANA.	Em estrita consonância. Cumpre com exatidão a recomendação regulatória de instituir tarifa social vinculada ao CadÚnico, materializando a modicidade tarifária para a população vulnerável.
Segregação Contábil e Vinculação de Receitas (Arts. 7º e 8º: rubricas específicas, prestação de contas de investimentos de R$ 500 mil e auditoria)	Art. 29, Lei 11.445/2007; Item 5.9 da NR 1/ANA; Item 4.8.1 do Manual da ANA.	Em estrita consonância. Garante a transparência contábil regulatória, a vedação ao desvio de finalidade das receitas arrecadadas e a fiscalização efetiva dos investimentos previstos no SMRSU.

2.3 DA CLAREZA, PRECISÃO E ORDEM LÓGICA (ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998)

A análise da higidez formal da minuta perpassa os mandamentos da Lei Complementar Federal nº 95/98, cujo art. 11 estipula os cânones de técnica redacional para os atos normativos, *in verbis:*

> Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

> I- para a obtenção de clareza:
> a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
> b) usar frases curtas e concisas;
> c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
> d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
> e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;
> II- para a obtenção de precisão:
> a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
> b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
> c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
> [...]
> f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
> [...]
> III- para a obtenção de ordem lógica:
> a) reunir sob as categorias de agregação- subseção, seção, capítulo, título e livro- apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
> b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
> c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
> d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

A minuta da Resolução CSR nº 21/2026 atende integralmente a esses pressupostos. O texto normativo utiliza ordem direta, períodos concisos e terminologia técnica consolidada do setor de saneamento.

A precisão exegética manifesta-se no cuidado do art. 2º, § 2º, ao estipular expressamente o alcance das expressões prepositivas (“até” como limite exclusivo e “a partir de” como inclusivo), eliminando litígios e ambiguidades na subsunção tributário-cadastral dos imóveis.

Ademais, o art. 4º discrimina de maneira exaustiva o conceito e a abrangência de cada uma das categorias e subcategorias tarifárias, e os valores e percentuais constam devidamente grafados em algarismos e por extenso, na forma preconizada pela legislação de regência.

3 CONCLUSÃO

Isto posto, conclui-se que:

1) a AGESAN-RS detém competência regulatória e normativa expressa, alicerçada no art. 5º de seu Estatuto Social e no art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007, para disciplinar e homologar a estrutura tarifária do SMRSU de Tramandaí/RS;

2) a minuta da Resolução CSR nº 21/2026 guarda estrita conformidade material com a Lei Federal nº 11.445/2007, a Norma de Referência nº 01/ANA/2021 e o Manual Orientativo da ANA, assegurando a recuperação de custos, o rateio progressivo por área construída, a cobrança social vinculada ao CadÚnico e o controle contábil dos recursos;

3) o texto atende rigorosamente aos cânones de clareza, precisão e ordem lógica estatuídos pelo art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, estabelecendo critérios inequívocos de enquadramento cadastral e interpretação normativa;

4) opina-se, em caráter conclusivo, pela plena aprovação da minuta da Resolução CSR nº 21/2026, restando o ato apto para deliberação final pelo Conselho Superior de Regulação e subsequente publicação oficial.

É o parecer.

Porto Alegre/RS, 30 de outubro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA
Data: 30/10/2026 10:13:53-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA
Advogado
OAB/PR nº 27.715