

RELATÓRIO TÉCNICO

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança pelo Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos (SMRS) no município de Santa Cruz do Sul/RS

ÍNDICE

1. Sumário executivo.....	3
2. Identificação do problema regulatório.....	4
3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório.....	5
4. Identificação da fundamentação legal que ampara a ação da Agência.....	6
5. Objetivos pretendidos.....	7
6. Possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado.....	8
7. Impactos e comparação das alternativas identificadas.....	8
8. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social.....	9
9. Detalhamento da alternativa escolhida.....	9
10. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado.....	10
11. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo.....	10
12. Estratégia para implementação da alternativa sugerida.....	10
13. Conclusão.....	10

1. Sumário executivo

Este sumário apresenta uma visão concisa e abrangente do relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre a resolução da metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança destinada ao custeio do Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos (SMRSU) no município de Santa Cruz do Sul/RS.

- **Problema regulatório:** Necessidade de estabelecer uma metodologia de cobrança pelo SMRS que assegure a sustentabilidade econômico-financeira do sistema, conforme Lei nº 14.026/2020 e Norma de Referência nº 1/2024 da ANA, através do cálculo da receita requerida.
- **Objetivos:** Estabelecer uma metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança do SMRSU no município, visando à sustentabilidade financeira do sistema e atendimento da legislação vigente.
- **Alternativas:** 1) Não ação; 2) Resolução normativa com cálculo da receita requerida para a cobrança pelo SMRS.
- **Ação sugerida:** Optar pela Alternativa 2, implementando uma resolução regulatória com base no procedimento estabelecido na NR1, apresentando metodologia de cálculo da cobrança pela prestação do SMRS por meio do estabelecimento da receita requerida.

2. Identificação do problema regulatório

A Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, atribui, em seu art. 4º-A, à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a responsabilidade pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Além disso, a Lei nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, estabelece, em seu art. 23º, que a entidade reguladora deve editar normas que observem as diretrizes determinadas pela ANA, relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação desses serviços.

Ainda, no art. 29º, a legislação determina que os serviços públicos de saneamento básico devem garantir sua sustentabilidade econômico-financeira por meio da cobrança pelos serviços, podendo contar com subsídios ou subvenções, se necessário. Em 2021, a ANA publicou a Norma de Referência nº 1 (NR1), que dispõe sobre o regime, a estrutura e os parâmetros de cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, assim como os procedimentos e prazos para fixação, reajuste e revisão das tarifas.

Para facilitar o entendimento e a aplicação da NR1, foi elaborado um Manual Orientativo, destinado aos titulares e poderes concedentes dos serviços, bem como às entidades reguladoras infranacionais. O manual apresenta diversos aspectos da norma, incluindo seus objetivos, as competências dos diferentes atores envolvidos, além de seus direitos e obrigações, tudo de forma detalhada e em linguagem acessível.

O Serviço de Manejo de Resíduos Sólidos (SMRS) pode ser prestado de forma direta pelo Titular ou de maneira indireta, por meio de concessão, após a realização de prévia licitação. Ambas as modalidades devem ser reguladas por uma entidade competente, conforme estabelece o art. 21º da Lei nº 11.445/2007. Nesse contexto, a NR1 define a Regulação do SMRS como todos os atos que disciplinam ou organizam este serviço, abrangendo suas características, padrões de qualidade, impactos socioambientais, além dos direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis pela oferta ou prestação do serviço. A regulação também inclui a fixação e revisão das tarifas e outros preços públicos, assim como a proposição de

valores de taxas ao Titular ou à estrutura de prestação regionalizada competente, quando aplicável.

No caso do Município de Santa Cruz do Sul/RS, a prestação do serviço é direta e centralizada pelo Titular, através de Contratos Administrativos e Termos de Parceria, sendo a organização do serviço e a política de cobrança de responsabilidade do Município. Embora o município já implemente uma forma de cobrança, é necessário adequar a estrutura para que os valores arrecadados cubram os custos do serviço, garantindo o que a NR1 denomina de Receita Requerida. A Receita Requerida é o montante necessário para cobrir as despesas administrativas, os custos eficientes de operação e manutenção, os investimentos prudentes, e garantir a remuneração adequada do capital investido. Inclui também tributos aplicáveis, a remuneração da entidade reguladora do SMRS e, quando aplicável, os custos com a contratação de cooperativas de catadores de recicláveis.

Em vista disto, o problema regulatório identificado é a necessidade de estabelecer uma metodologia de cobrança que assegure a sustentabilidade econômico-financeira do SMRS, através do cálculo da Receita Requerida, uma vez que a estrutura atual não garante que os valores arrecadados cubram adequadamente os custos operacionais e administrativos do serviço, conforme exigido pela NR1 e pela Lei nº 11.445/2007.

Diante disso, torna-se necessária a edição e implementação de uma norma regulamentadora pela Agência Reguladora de Serviços Públicos de Santa Cruz do Sul (AGERST), estabelecendo o procedimento de cálculo da Receita Requerida, considerando o contexto específico do município.

3. Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

Identifica-se os seguintes atores envolvidos, que afetam os serviços, ou que são afetados direta ou indiretamente por eles:

Ator	Descrição
Titular	Município de Santa Cruz do Sul/RS.

Prestadores de Serviço	O município diretamente através de órgão da administração direta, da contratação de empresa e/ou termo de parceria; ou pessoa jurídica ao qual o titular dos serviços tenha delegado a prestação dos serviços.
Usuários	Todas as pessoas físicas ou jurídicas geradoras efetivas ou potenciais de resíduos domésticos, ou comerciais e industriais equiparados a resíduos domésticos.
Agência Reguladora	Órgão a quem o titular tenha atribuído competências relativas à regulação de serviços públicos de manejo de resíduos sólidos urbanos.
ANA	Entidade federal responsável pela implementação de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

4. Identificação da fundamentação legal que ampara a ação da Agência

A intervenção regulatória da AGERST é amparada pela Lei Municipal nº 9.316/2023, que institui a agência e, em seu artigo 2º, define:

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Santa Cruz do Sul tem por finalidade exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando os serviços públicos nos quais o Município figure, por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou contratante de serviços licitados passíveis de regulação, nos termos das normas legais regulamentares e consensuais pertinentes, inclusive sobre contratos vigentes em caráter precário. Os serviços delegados englobam, mas não se restringem, a:

[...]
II – Resíduos sólidos;
[...]

Além disso, o art. 4º desta Lei apresenta as competências da AGERST, constando entre elas a expedição de resoluções e instruções relacionadas aos contratos sob sua competência.

Adicionalmente, a Lei Federal nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445/2007, estabelece, no artigo 23º, que a entidade reguladora deve editar normas que observem as diretrizes estabelecidas pela ANA. Essas normas abrangem dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços públicos de saneamento, incluindo aspectos como regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos para fixação, reajuste e revisão das tarifas.

A Lei nº 11.445/2007, em seu § 5º do Art. 8º, estabelece que o titular do serviço deve definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização, independentemente da modalidade de prestação. No município de Santa Cruz do Sul, essa responsabilidade é atribuída à AGERST, que regula o SMRS, conforme o convênio de delegação celebrado em 20 de março de 2024. A AGERST emitiu em 24 de julho de 2024 a Resolução nº 67, que estabelece “as condições gerais da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana (SLU) e manejo de resíduos sólidos (SMRSU) do município de Santa Cruz do Sul”.

Além disso, em 15 de julho de 2024, foi celebrado um Protocolo de Intenções entre a AGERST e o município de Santa Cruz do Sul, visando envidar os esforços necessários para a regulamentação da metodologia de arrecadação dos recursos necessários para custeio de SMRS, definição da área de abrangência e hipóteses de subsídio. Conforme a cláusula quinta, é definido como atribuição da AGERST o estabelecimento da metodologia de precificação dos serviços de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Portanto, constata-se que esta Agência possui as atribuições legais para promover as intervenções regulatórias necessárias, o que é corroborado pelo Parecer nº 773/PGM/2024.

5. Objetivos pretendidos

De acordo com o art. 2º da Lei nº 11.445/2007, os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em diversos princípios fundamentais, incluindo a eficiência e a sustentabilidade econômica. O art. 29º, inciso II, estabelece que a sustentabilidade econômico-financeira dos SMRS deve

ser garantida por meio da cobrança de taxas, tarifas e outros preços públicos. Além disso, a metodologia proposta pela resolução deve assegurar a arrecadação da Receita Requerida, que é essencial para cobrir as despesas administrativas, os custos de operação e manutenção, e garantir a remuneração da entidade reguladora.

Assim, o objetivo geral da resolução é estabelecer uma metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança dos serviços relacionados ao SMRS no município, visando à sustentabilidade financeira do sistema.

Os objetivos adicionais incluem:

- Determinar a composição dos custos operacionais do serviço;
- Assegurar a sustentabilidade financeira do serviço;
- Atender à legislação federal vigente.

6. Possíveis alternativas para o enfrentamento do problema regulatório identificado

A alternativa 1 é a de não ação, ou seja, sem intervenção regulatória na situação atual.

A alternativa 2 é a elaboração de uma resolução normativa contendo o cálculo da receita requerida para a cobrança pelos SMRS.

7. Impactos e comparação das alternativas identificadas

Alternativa 1 – Não ação

Impactos positivos: Não há custo administrativo para edição de resolução.

Impactos negativos: A não implantação de uma resolução não atende o compromisso de regulação previsto na NR1 da ANA, descumprimento da Lei nº 11.445/2007, o município poderia ficar impedido de acessar recursos federais para o setor de saneamento, injustiça fiscal com a cobrança diluída no orçamento geral.

Alternativa 2 – Resolução normativa contendo o cálculo da receita requerida para a cobrança pelo SMRS

Impactos positivos: Permite uma cobrança baseada em critérios objetivos, garante recursos estáveis para o serviço, proporciona maior previsibilidade para o usuário quanto ao valor a ser pago e assegura transparência quanto ao procedimento de cálculo.

Impactos negativos: Demanda uma estrutura administrativa maior, pode impor um custo financeiro desproporcional às classes mais baixas, requer ajustes anuais para adequação a mudanças nos custos operacionais e apresenta risco de arrecadação insuficiente em caso de aumentos de custo não previstos.

Considerando o disposto, opta-se pela Alternativa 2, visto que nesse caso o valor obtido pelo cálculo da receita requerida, utilizando a metodologia proposta, será suficiente para cobrir os custos do SMRS. A arrecadação do recurso será realizada em conjunto com a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seguindo o modelo de política de cobrança já estabelecido.

É importante ressaltar que, de acordo com o art. 35, § 2º da Lei nº 11.445/2007, com redação pela Lei nº 14.026/2020, a não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço configura renúncia de receita, sujeitando os responsáveis à aplicação de penalidades legais. Essa falta de cobrança impacta o orçamento público e pode gerar desigualdade fiscal, uma vez que não representa uma contribuição equitativa da população para o custeio do serviço.

8. Considerações referentes às informações e às manifestações recebidas para a AIR em eventuais processos de participação social

A resolução será apreciada em consulta pública, através do site da Agência, e posterior audiência pública, a ser realizada na Câmara de Vereadores do Município, a fim de contar com a manifestação de todas as partes interessadas.

9. Detalhamento da alternativa escolhida

A alternativa escolhida (Alternativa 2) é a que corresponde à edição de ato regulatório. Essa alternativa se concretiza por meio de uma resolução que dispõe

sobre a metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança pela prestação do SMRS.

A resolução será elaborada de forma a ter o maior alcance possível e assim contribuir efetivamente com os objetivos pretendidos. Além disso, seu teor foi construído a partir dos procedimentos dispostos na NR1 e no Manual Orientativo sobre a Norma de Referência nº 1/ANA/2021.

10. Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado

No caso da presente proposta de normativa, este item não é aplicável, de acordo com a Resolução nº 59/2023 da AGERST, devido a resolução em estudo não apresentar significativa complexidade.

11. Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo

No caso da presente proposta de normativa, este item não é aplicável, de acordo com a Resolução nº 59/2023 da AGERST, devido a resolução em estudo não apresentar significativa complexidade.

12. Estratégia para implementação da alternativa sugerida

A alternativa sugerida compreende a edição de resolução, o que significa que terá eficácia imediata após sua publicação, uma vez que a resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

A metodologia de cálculo da receita requerida definida será implementada para o exercício do ano de 2025, com a arrecadação sendo realizada em conjunto com a cobrança do IPTU.

13. Conclusão

A análise do problema regulatório identificado em Santa Cruz do Sul demonstra a necessidade de se estabelecer uma metodologia de cálculo da receita requerida para a cobrança para o SMRS, assegurando sua sustentabilidade

econômico-financeira e garantindo que os serviços sejam prestados de forma eficiente e equitativa.

Dessa forma, a escolha da Alternativa 2 se mostra a mais apropriada, pois, ao estabelecer critérios objetivos para a cobrança, espera-se que os recursos arrecadados sejam mais estáveis e previsíveis, beneficiando tanto o município quanto os usuários. A adoção de uma metodologia clara e objetiva para a obtenção da receita requerida necessária para a cobrança é essencial para o equilíbrio financeiro do serviço e para cumprir as normas estabelecidas pela legislação federal.

A elaboração da resolução normativa, que contempla o cálculo da receita requerida, permitirá uma cobrança justa e transparente pelos serviços prestados, garantindo recursos estáveis e previsíveis para o SMRS. Ao integrar a arrecadação da receita ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), seguindo o modelo adotado, o município otimiza o processo de cobrança, facilitando o cumprimento das obrigações fiscais dos cidadãos.

Por fim, a atuação da AGERST é fundamental nesse processo, pois a implementação da resolução com a metodologia de cobrança contribuirá para garantir a viabilidade financeira do SMRS, fomentando a melhoria contínua dos serviços prestados à população de Santa Cruz do Sul.

Santa Cruz do Sul/RS, 23 de outubro de 2024.

Pauline do Amaral Rosa
Engenheira Civil - AGERST

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007549031-publicacaooriginal-64311-pl.html>. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

_____. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

_____. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.411-de-30-de-junhode-2020-264424798>. Acesso em: 17 de outubro de 2024.

_____. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Resolução nº 79, de 14 de junho de 2021. Aprova a Norma de Referência nº 1 para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, que dispõe sobre o regime, a estrutura e parâmetros da cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos, bem como os procedimentos e prazos de fixação, reajuste e revisões tarifárias. <https://www.gov.br/ana/pt-br/legislacao/resolucoes/resolucoes-regulatorias/2021/79>. Acesso em: 17 de outubro de 2024.

_____. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Manual orientativo sobre a norma de referência nº 1/ANA/2021: cobrança pela prestação do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. 110 p. Brasília: ANA, 2021.

SANTA CRUZ DO SUL. Lei nº 9.316, de 28 de junho de 2023. Altera e Consolida a Lei nº 8.941, de 14 de junho de 2022, que Institui a Agência Reguladora de Serviços

Públicos do Município de Santa Cruz do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santa-cruz-do-sul/lei-ordinaria/2023/932/9316/lei-ordinaria-n-9316-2023-altera-e-consolida-a-lei-n-8941-de-14-de-junho-de-2022-que-institui-a-agencia-reguladora-de-servicos-publicos-do-municipio-de-santa-cruz-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 17 de outubro de 2024.

_____. Protocolo de Intenções, de 15 de julho de 2024. Disponível em: <https://agerst-rs.com.br/wp-content/uploads/2024/08/Protocolo-de-Intencoes-RSU.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2024.