



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Parecer nº 0136/2025

Interessado: Agência de Regulação do Estado de Pernambuco – ARPE

Processo SEI nº 0030200001.001956/2025-53

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARPE. LEI Nº 14.898, DE 13 DE JUNHO DE 2024. INSTITUIÇÃO DA TARIFA SOCIAL DE ÁGUA E ESGOTO: DESCONTO PERCENTUAL. CRIAÇÃO DA TARIFA SOCIAL PERNAMBUCANA. CONTROVÉRSIA SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO ART. 6º E SEU § 2º, DA LEI Nº 14.898/2024.

I – A Lei nº 14.898/2024, de alcance nacional, criou a tarifa social de água e esgoto para consumidores de baixa renda.

II – O seu art. 6º fixou a tarifa no percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo.

III – No âmbito estadual, a Compesa criou a tarifa social pernambucana, aplicando desconto superior ao do *caput* do art. 6º, com fundamento no seu § 2º, segundo o qual o percentual fixado no *caput* corresponde a um padrão mínimo.

IV – Limitação da tarifa pela ARPE, com base na redação do *caput*.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

V – Necessidade de interpretação sistemática das disposições normativas, à luz da regra de hermenêutica segundo a qual a Lei não contém palavras inúteis.

VI – Fixação da interpretação de que o percentual previsto no *caput* do art. 6º corresponde a um desconto mínimo.

VII – Interpretação corroborada pela evolução da processo legislativo que resultou na Lei nº 14.898/2024 e pelo princípio da autonomia federativa.

I – RELATÓRIO

1. Vem a esta Especializada, por meio do Ofício Arpe DP Nº 088/2025 (id. 63903489), **em regime de prioridade**, consulta acerca da interpretação mais adequada a ser conferida ao art. 6º e seu § 2º, da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024.

2. O Ofício em questão resume bem o contexto e objeto da consulta, conforme abaixo transcrito:

Cumprimentando-a cordialmente, venho encaminhar à Procuradoria Geral do Estado a consulta abaixo explicitada, originada da Audiência Pública nº 002/2025 (<http://www.arpe.pe.gov.br/institucional/41-institucional/312-consulta>), com aviso publicado no DOE/PE em 27/02/2025, a qual trata da fixação de tarifas das faixas do novo segmento “Tarifa Social Pernambucana”, reequilíbrio dos demais segmentos de usuários e homologação de tabela tarifária cobrada pela Compesa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

Na presente data, 12/03/2025, a ARPE recebeu a Contribuição 01 da Compesa, por e-mail (SEI doc. nº [63903542](#)), a qual solicita a reavaliação do alcance interpretativo do §2º, do art. 6º, Lei Federal nº 14.898/2024, a fim de que a proposta original da Compesa possa ser avaliada no contexto de desconto superior a 50% (cinquenta por cento).

Por sua vez, o art. 6º e seu §2º da Lei Federal nº 14.898/2024 (institui diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional) disciplinam o seguinte:

Art. 6º O valor da Tarifa Social de Água e Esgoto de que trata esta Lei consistirá em percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, observadas as diretrizes nacionais determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

§ 2º Os critérios e o percentual estabelecidos neste artigo corresponderão a padrões mínimos a serem observados pelos titulares dos serviços públicos de água e esgoto, sem implicar revogação ou invalidação de regras, critérios ou descontos tarifários já instituídos em seus territórios.

A título de contexto, a NOTA TÉCNICA - COMPESA - GER DE REGULAÇÃO E CONCESSÃO - Nº 8/2024 (SEI doc. [63903558](#)), constante como documento inserido na Audiência Pública nº 002/2025, solicita à ARPE a aprovação de nova estrutura tarifária, em virtude de revisão das tarifas ocasionada com a pretensão da criação da Tarifa Social Pernambucana.

Neste sentido, na revisão apresentada pela Compesa foi considerado o desconto para a nova Tarifa Social Pernambucana a ser criada, sendo superior a 50%, com a referência ao §2º do art. 6º já referido.

Ocorre que a ARPE, em sua Nota Técnica DEF/CTEEF nº 08/2025 (SEI doc. [63903588](#)), considerou como cálculo de revisão tarifária o limite do percentual de desconto constante no caput do art. 6º da Lei Federal nº 14.898/2024, ou seja, de 50% (cinquenta por cento).

Sendo assim, sirvo-me do presente para solicitar à Douta Procuradoria Geral do Estado (em sua competência de consultoria jurídica do Poder Executivo, órgão que fixa a interpretação das normas e uniformiza a jurisprudência administrativa, em consonância ao art. 2º e aos incisos II, XI, XIV do art. 3º da Lei Complementar nº 02/90), manifestação jurídica sobre a possibilidade ou não de ultrapassar o percentual de 50% (cinquenta por cento) de desconto para a nova Tarifa Social Pernambucana a ser criada, considerando a interpretação a ser dada à redação do §2º combinado com o caput do art. 6º da Lei Federal nº 14.898/2024.

3. Conforme consta do referido Ofício, a consulta vem acompanhada do e-mail contendo a contribuição da Compesa para a Audiência Pública nº 02/2025, referente à criação da Tarifa Social Pernambucana (id. 63903542); da NOTA TÉCNICA -



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

COMPESA - GER DE REGULACAO E CONCESSÃO - Nº 8/2024, em que a Compesa detalha à ARPE a sua proposta de reestruturação tarifária (id. 63903558); da NOTA TÉCNICA DEF/CTEEF Nº 08/2025, da ARPE (id. 63903588), que analisa a proposta e estipula desconto de 50%, em valor inferior ao solicitado pela Companhia; e de cópia da Lei federal nº 14.898/2024.

4. É o relatório. Passo ao opinativo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Conforme anotado acima, a consulta tem origem em divergência interpretativa entre a Compesa e a ARPE em torno do art. 6º e seu § 2º, da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, ocorrida por ocasião da análise, pela Agência, da proposta de reestruturação tarifária que viabiliza a criação da "Tarifa Social Pernambucana", instituída com o objetivo de “promover justiça social e ampliar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a população em situação de vulnerabilidade social, no Estado de Pernambuco, em consonância com o princípio de universalização insculpido no Marco Legal do Saneamento”.

6. Muito bem. Inicialmente, convém rememorar que as diretrizes nacionais para o saneamento básico foram instituídas pela Lei nº 11.445/2007. Essa Lei previu, entre as medidas destinadas à universalização do saneamento básico, e sem prejuízo da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, a possibilidade de adoção de subsídios para os usuários que não tenham condições de arcar integralmente com o custo dos serviços. Eis o que dispõe o § 2º do seu art. 29, com a redação dada pela Lei nº 14.026/2020:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios e subenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos e gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços: (...)

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários que não tenham capacidade de pagamento suficiente para cobrir o custo integral dos serviços. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

7. Nessa esteira, em 13 de junho de 2024, foi editada a Lei nº 14.898, que instituiu diretrizes para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional, conceituada como “a categoria tarifária social dos serviços de abastecimento de água e esgoto destinada a grupos familiares de baixa renda que atenda às diretrizes previstas nesta Lei”.

8. No seu Capítulo IV, destinado ao desconto e seu financiamento, o art. 6º e o seu § 2º, cuja interpretação é objeto da controvérsia submetida à presente análise, preveem o seguinte:

Art. 6º O valor da Tarifa Social de Água e Esgoto de que trata esta Lei consistirá em percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo, observadas as diretrizes nacionais determinadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

(...)

§ 2º Os critérios e o percentual estabelecidos neste artigo corresponderão a padrões mínimos a serem observados pelos titulares dos serviços públicos de água e esgoto, sem implicar revogação ou invalidação de regras, critérios ou descontos tarifários já instituídos em seus territórios.

9. Da sua simples leitura, conclui-se que a dicção do *caput* do art. 6º, isoladamente considerada, não dá margem a diferentes interpretações, deixando claro que o valor da Tarifa Social de Água e Esgoto é aquele que resultar da aplicação do percentual de desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre a tarifa aplicável à primeira faixa de consumo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

10. Já a primeira parte da redação do § 2º do art. 6º prevê que o percentual e critérios estabelecidos no *caput* e parágrafo primeiro corresponderão a padrões mínimos a serem observados pelos titulares dos serviços públicos de água e esgoto. Interpretado de maneira isolada, também não apresenta ambiguidades.

11. Por outro lado, quando se considera também a segunda parte da redação do § 2º (“sem implicar revogação ou invalidação de regras, critérios ou descontos tarifários já instituídos em seus territórios”), é possível extrair a interpretação de que o objetivo do referido parágrafo como um todo teria sido apenas o de preservar descontos maiores do que 50% instituídos anteriormente à edição da Lei nº 14.898/2024. Ou seja, se trataria de uma norma de direito intertemporal.

12. Essa interpretação, contudo, não se afigura a mais razoável. Primeiro, porque a estrutura gramatical da primeira parte do parágrafo prevê que os critérios e descontos “corresponderão a padrões mínimos a serem observados” pelos titulares dos serviços públicos de água e esgoto, ou seja, trata-se de diretriz a ser aplicada a partir de sua instituição. Assim, é intuitivo concluir que a segunda parte do dispositivo deve ser interpretada não como uma restrição à primeira, mas como um complemento, no sentido de que os padrões fixados pelo *caput* não apenas devem ser observados futuramente, como não invalidam outros já existentes.

13. Assim, a despeito da imprecisão na redação dos dispositivos quando considerados conjuntamente, é forçoso que sejam interpretados de maneira sistemática, sob pena de, fixada uma interpretação baseada apenas no *caput* – isto é, de que o desconto consistiria num percentual fixo de 50% –, transformar a primeira parte do § 2º em letra morta, o que contrariaria a diretriz hermenêutica amplamente aceita segundo a qual “a Lei não contém palavras inúteis”.

14. A fim de pôr a prova a interpretação ora firmada, buscou-se elementos do processo de criação da Lei capazes de revelar a sua *mens legis*. Nessa busca, verificou-se que o Projeto de Lei inicial, que resultou na Lei nº 14.898/2024, foi de



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

iniciativa do Senador Eduardo Braga¹ (Projeto de Lei do Senado nº 505, de 2013, transformado no PL 9.543/2018 na Câmara dos Deputados), e previa um desconto cumulativo (entre 40% e 20%) por parcela de consumo, sem qualquer de referência a um padrão mínimo, de maneira que o seu teor ou a sua justificação não oferecem elementos úteis à interpretação da norma. O desconto de 50% e o § 2º, que o define como desconto mínimo, só foram incluídos muito depois, no substitutivo proposto pelo Dep. Pedro Campos.

15. Veficicou-se, outrossim, que esse substitutivo contempla a proposta constante do PL 3890/2023, cuja matéria foi aprovada na forma de Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 9.543, de 2018, adotada pelo relator da Comissão de Minas e Energia². Esse PL 3890/2023, que se propunha a alterar o art. 29 da Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, consignava expressamente que o desconto de 50% correspondia a um desconto mínimo, nos seguintes termos:

“§ 2º Deve ser assegurada a tarifa social de água potável e esgotamento sanitário, em todo território nacional, assegurando que seja, no mínimo, 50% do valor aplicado na tarifa residencial normal à todas as famílias que estejam no Cadastro Único (CadÚnico) e pessoas beneficiadas com Benefício de Prestação Continuada (BPC)”.

16. Essa circunstância legislativa corrobora, então, a interpretação de que o desconto de 50% previsto no *caput* do art. 6º da Lei nº 14.898/2024 corresponde, efetivamente, a um valor mínimo.

17. Ademais, a interpretação ora conferida ao § 2º da art. 6º da Lei nº 14.898/2024 é a única compatível com o princípio da autonomia federativa dos entes subnacionais, que assim poderão, respeitadas as peculiaridades regionais e a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, adotar descontos superiores ao fixado no *caput* do artigo para os consumidores de baixa renda, com vistas à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

¹ Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclclefindmkaj/https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=595820&ts=1718366762030&disposition=inline>

² <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2377793>



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

18. Por fim, é importante consignar que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, no exercício do seu mister de fixar as diretrizes nacionais para a Tarifa Social de Água e Esgoto, editou a NOTA TÉCNICA Nº 14/2024/COTAR/SSB³, que contempla a proposta regulatória preliminar para as referidas diretrizes.

19. Essa Nota Técnica, embora dedique seção exclusiva à análise do desconto da tarifa social, foca sua reflexão em questões relacionadas à estrutura tarifária, nem sequer mencionando expressamente o comando do § 2º do art. 6º da Lei nº 14.898/2024, de maneira que não contribui para a solução da controvérsia interpretativa posta. Reconhece, nada obstante, que o desconto deve levar em conta as características socioeconômicas locais e regionais, o que aponta para uma aplicação não uniforme pelos diversos entes regionais.

III - CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, conclui-se que a interpretação mais adequada ao art. 6º e seu § 2º, da Lei nº 14.898, de 13 de junho de 2024, é a de que o desconto de 50% previsto no *caput* corresponde a um desconto mínimo e não a um desconto único ou valor máximo a ser aplicado no âmbito de todos entes subnacionais.

Recife, 18 de março de 2025.

³ chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpcgicfindmkaj/https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/tarifa-social-de-agua-e-esgoto/Proposta-regulatoria-em-estudo/NOTATECNICAN142024COTARSSB.pdf



ESTADO DE PERNAMBUCO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luis F. Tavares', is written over a horizontal line.

Procurador(a) do Estado de Pernambuco
Procuradoria Consultiva e UALCC