

PARECER 20261002 – DN

Parecer da Diretoria de Normatização sobre a Resolução CSR nº 20/2026, que altera o §1º do art. 123 do Anexo I da Resolução CSR nº 012/2024, para disciplinar o tratamento tarifário dos consumos extraordinários decorrentes de vazamentos não aparentes no SEMAE de São Leopoldo.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Manifestação Técnica tem por objeto a análise da Resolução CSR nº 20/2026, destinada a alterar o §1º do art. 123 do Anexo I da Resolução CSR nº 012/2024, que aprovou o Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto do Serviço Municipal de Água e Esgotos – SEMAE de São Leopoldo, estabelecendo novo critério para o tratamento tarifário dos consumos extraordinários decorrentes de vazamentos não aparentes.

A análise é realizada no exercício das atribuições da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória da AGESAN-RS, inserindo-se no fluxo decisório institucional que compreende a instrução técnica, a manifestação jurídica, a participação social, quando aplicável, e a deliberação do Conselho Superior de Regulação.

A presente manifestação considera:

- a solicitação encaminhada pelo SEMAE em 30 de setembro de 2026, propondo a alteração do §1º do art. 123 da Resolução CSR nº 012/2024;
- a manifestação complementar do SEMAE, de 2 de outubro de 2026, contendo a justificativa operacional e exemplo quantitativo da diferença entre a regra vigente e a regra solicitada;
- a Resolução CSR nº 012/2024 e, em especial, os arts. 81 e 123 de seu Anexo I;
- a Resolução CSR nº 20/2026, objeto desta análise;
- o Convênio de Regulação celebrado entre o Município de São Leopoldo e a AGESAN-RS;
- a Norma de Referência ANA nº 11/2024, aprovada pela Resolução ANA nº 230/2024;
- o Decreto Municipal nº 8.165/2015, exclusivamente como antecedente histórico da metodologia anteriormente aplicada pelo SEMAE, sem atribuição de eficácia regulatória atual às suas disposições após a assunção da regulação pela AGESAN-RS.

A análise é conduzida sob os princípios da adequada prestação dos serviços, sustentabilidade econômico-financeira, modicidade tarifária, eficiência, transparência, proporcionalidade, uso racional da água, proteção do usuário e segurança regulatória.

2. OBJETIVOS

O presente parecer tem por objetivo realizar a análise técnica, regulatória e institucional da Resolução CSR nº 20/2026, com vistas a subsidiar sua deliberação pelo Conselho Superior de Regulação. A avaliação abrange os seguintes aspectos:

- verificar a competência regulatória da AGESAN-RS para disciplinar a revisão do faturamento decorrente de vazamentos não aparentes;
- examinar a regra atualmente prevista nos arts. 81 e 123 do Regulamento do SEMAE e os efeitos decorrentes de sua aplicação;
- avaliar a solicitação apresentada pelo SEMAE e a coerência do novo critério proposto;
- examinar o antecedente histórico constante do Decreto Municipal nº 8.165/2015, sem lhe atribuir vigência regulatória;
- avaliar a compatibilidade da alteração com a Norma de Referência ANA nº 11/2024;
- apresentar exemplos quantitativos capazes de demonstrar os efeitos da alteração; e
- apresentar proposta de deliberação à segunda instância regulatória.

3. ANÁLISE REGULATÓRIA

3.1. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

O Convênio de Regulação celebrado entre o Município de São Leopoldo e a AGESAN-RS atribui à Agência o exercício das atividades de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados no Município. Entre as matérias abrangidas pela atuação regulatória encontram-se a criação de tarifas, regime, estrutura e níveis tarifários, bem como a medição, o faturamento e a cobrança dos serviços.

A matéria também se insere no art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007, que atribui à entidade reguladora competência para editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. A Resolução CSR nº 20/2026, portanto, trata de matéria tipicamente regulatória e deve ser disciplinada pela AGESAN-RS.

A Norma de Referência ANA nº 11/2024 reforça esse enquadramento ao atribuir à entidade reguladora infranacional a definição das diretrizes para revisão de faturas a pedido do usuário, além de admitir a normatização infranacional das condições gerais não disciplinadas especificamente pela Norma de Referência.

3.2. REGRA VIGENTE NO REGULAMENTO DO SEMAE

A Resolução CSR nº 012/2024 aprovou o Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto do SEMAE de São Leopoldo. O art. 123 estabelece que, a pedido do usuário, são suscetíveis de redução os valores relativos a consumos que extrapolem a média em razão de vazamentos não aparentes nas instalações prediais, desde que comprovados por vistoria.

Na redação vigente, o §1º do art. 123 determina que, diante de aumento extraordinário decorrente de fuga não aparente, sejam aplicadas as definições do art. 81 para estimar o volume consumido. O art. 81, por sua vez, utiliza como regra a média dos últimos 12 (doze) consumos faturados.

Esse mecanismo transforma o consumo do ciclo afetado pelo vazamento em consumo estimado pela média histórica. Como consequência, o volume efetivamente registrado pelo hidrômetro que excede a média deixa de integrar, em grande medida, a base de faturamento após a revisão. Embora o procedimento proteja o usuário contra uma elevação excepcional da conta, a aplicação pode resultar em redução muito elevada do faturamento e em baixa responsabilização econômica pelo volume de água efetivamente produzido, tratado, distribuído e registrado.

3.3. SOLICITAÇÃO DO SEMAE E ALTERAÇÃO PROPOSTA

O SEMAE solicitou a substituição da redação do §1º do art. 123 para estabelecer que, ocorrendo aumento extraordinário do consumo devido a vazamento não aparente, o volume que exceder a média aritmética dos 3 (três) meses anteriores poderá ser cobrado pelo preço básico do metro cúbico da primeira faixa da categoria do imóvel.

A alteração modifica a lógica do benefício. Em vez de substituir o consumo extraordinário pela média e afastar do faturamento a maior parte do volume excedente, a proposta mantém tratamento favorecido ao usuário, porém passa a atribuir valor tarifário específico ao volume excedente. O consumo habitual permanece sujeito ao faturamento correspondente, enquanto o excedente decorrente do vazamento recebe o preço básico do metro cúbico da primeira faixa.

A Diretoria entende que a solução apresenta coerência regulatória porque preserva a proteção do usuário contra o efeito integral da estrutura tarifária progressiva sobre um evento excepcional, sem converter o mecanismo de revisão em anistia praticamente integral do volume registrado. Também preserva incentivo econômico para identificação e correção tempestiva do vazamento, considerando que as instalações prediais internas estão sob responsabilidade do usuário.

3.4. ANTECEDENTE HISTÓRICO DO CRITÉRIO

O Decreto Municipal nº 8.165/2015, que consolidava o antigo Regulamento dos Serviços do SEMAE, adotava metodologia equivalente para os casos de aumento extraordinário de consumo decorrente de vazamento não aparente: o volume excedente à média aritmética dos três meses anteriores era submetido ao preço básico do metro cúbico da primeira faixa da categoria do imóvel.

Todavia, após a assunção das atividades regulatórias pela AGESAN-RS, o Decreto não constitui fundamento regulatório vigente para disciplinar faturamento e revisão de contas. Sua utilização neste parecer possui caráter exclusivamente histórico, demonstrando que a metodologia proposta não representa prática inédita para o prestador e já integrou, por período relevante, seus procedimentos de faturamento.

A competência normativa atual decorre do arranjo regulatório vigente, do Convênio de Regulação, da Lei Federal nº 11.445/2007 e das resoluções editadas pela AGESAN-RS. Assim, a Resolução CSR nº 20/2026 não reativa o Decreto Municipal nº 8.165/2015, mas estabelece, por decisão regulatória própria, critério semelhante ao anteriormente utilizado.

3.5. EXEMPLO QUANTITATIVO APRESENTADO PELO SEMAE

Para demonstrar, de forma objetiva, o efeito da alteração, utiliza-se inicialmente o próprio exemplo encaminhado pelo SEMAE. Considere-se uma fatura em que o hidrômetro registrou 70 m³ de consumo em um mês no qual foi comprovada a existência de vazamento não aparente.

PASSO 1 – Faturamento sem qualquer benefício por vazamento. Se os 70 m³ fossem faturados normalmente, aplicando-se a estrutura tarifária ordinária, o valor informado pelo SEMAE seria de R\$ 890,25. Esse é o valor de referência para comparar o efeito das duas metodologias.

PASSO 2 – Aplicação da regra atual. Pela sistemática atualmente utilizada, que considera a média dos últimos 12 meses para revisão do consumo extraordinário, o valor da fatura seria reduzido de R\$ 890,25 para R\$ 77,28.

Em números: $R\$ 890,25 - R\$ 77,28 = R\$ 812,97$ de redução. Isso representa desconto de 91,32% sobre o faturamento que ocorreria sem a revisão. Assim, embora o hidrômetro tenha registrado 70 m³, o usuário pagaria apenas 8,68% do valor integral da conta de água.

PASSO 3 – Aplicação da regra proposta. Pela metodologia solicitada pelo SEMAE, o consumo habitual é identificado pela média dos três meses anteriores e o volume que ultrapassar essa média não é simplesmente afastado do faturamento: ele é cobrado pelo

preço básico do metro cúbico da primeira faixa da categoria do imóvel. No exemplo fornecido pelo SEMAE, essa metodologia resultaria em faturamento de R\$ 360,62.

Em números: $R\$ 890,25 - R\$ 360,62 = R\$ 529,63$ de redução. O benefício ao usuário continuaria expressivo, correspondendo a 59,49% do faturamento integral. O usuário pagaria R\$ 360,62, equivalentes a aproximadamente 40,51% do valor que seria faturado sem o tratamento excepcional.

COMPARAÇÃO DO RESULTADO – Regra atual: o usuário paga R\$ 77,28 e recebe redução de R\$ 812,97. Regra proposta: o usuário paga R\$ 360,62 e recebe redução de R\$ 529,63. Portanto, a alteração não elimina o benefício decorrente do vazamento não aparente; ela reduz sua intensidade e mantém parte da cobrança relacionada ao volume efetivamente registrado.

O exemplo evidencia a finalidade regulatória da mudança: evitar que um consumo extraordinário provocado por vazamento seja integralmente submetido às faixas progressivas ordinárias, mas, ao mesmo tempo, evitar que a revisão resulte em afastamento quase total do faturamento. Ressalva-se que os 40,51% correspondem à proporção do faturamento integral suportada pelo usuário, e não necessariamente à proporção do custo econômico de captação, tratamento e distribuição da água.

3.6. EXEMPLO QUANTITATIVO COMPLEMENTAR

Para tornar a lógica volumétrica da nova regra ainda mais clara, apresenta-se um segundo exemplo hipotético, sem depender dos valores específicos da tabela tarifária.

Considere-se uma residência cujo consumo nos três meses anteriores ao vazamento tenha sido: Mês 1 = 14 m³; Mês 2 = 15 m³; Mês 3 = 16 m³.

PASSO 1 – Cálculo do consumo habitual. A média dos três meses anteriores é: $(14 + 15 + 16) \div 3 = 15 \text{ m}^3$. Para fins da regra proposta, esses 15 m³ representam o padrão recente de consumo da unidade.

PASSO 2 – Identificação do consumo extraordinário. Suponha-se que, no mês em que ocorreu o vazamento não aparente, o hidrômetro tenha registrado 60 m³. O volume extraordinário é calculado pela diferença entre o consumo medido e a média dos três meses anteriores: $60 \text{ m}^3 - 15 \text{ m}^3 = 45 \text{ m}^3$.

PASSO 3 – Separação dos volumes para faturamento. Dos 60 m³ efetivamente registrados, 15 m³ correspondem ao consumo habitual e seguem o faturamento ordinário. Os outros 45 m³ correspondem ao volume excedente associado ao evento extraordinário e recebem o tratamento favorecido previsto na Resolução CSR nº 20/2026, sendo cobrados pelo preço básico do metro cúbico da primeira faixa da categoria.

Visualmente, o cálculo pode ser resumido da seguinte forma: 60 m^3 medidos = 15 m^3 de consumo habitual + 45 m^3 de consumo extraordinário. Portanto, 25% do volume total corresponde ao padrão habitual e 75% corresponde ao excedente beneficiado pelo preço da primeira faixa.

Para ilustrar apenas a mecânica, suponha-se, hipoteticamente, que o preço básico do metro cúbico da primeira faixa fosse R\$ 5,00. Nesse caso, a parcela extraordinária seria calculada como $45 \text{ m}^3 \times \text{R\$ } 5,00 = \text{R\$ } 225,00$. Esse valor seria somado ao faturamento ordinário correspondente aos 15 m^3 habituais. O valor de R\$ 5,00 é utilizado somente para fins didáticos e não representa a tarifa vigente do SEMAE.

Esse segundo exemplo demonstra a diferença essencial entre as metodologias. A proposta não considera que os 45 m^3 excedentes deixaram de existir. O hidrômetro registrou 60 m^3 e esse volume foi disponibilizado pelo sistema público. O benefício consiste em aplicar ao excedente um preço unitário favorecido, em vez de submetê-lo integralmente à progressividade tarifária.

Do ponto de vista regulatório, a solução cria uma divisão compreensível para o usuário: consumo que ocorreria mesmo sem o vazamento = faturamento normal; consumo decorrente do vazamento = faturamento favorecido. Dessa forma, preserva-se a proteção ao usuário sem eliminar o incentivo econômico para a correção rápida da instalação predial.

3.7. MÉDIA DOS TRÊS MESES E SAZONALIDADE

A utilização da média dos três meses anteriores apresenta como vantagem a maior aderência ao padrão recente de consumo da unidade usuária e possui antecedente histórico na metodologia anteriormente utilizada pelo SEMAE. Contudo, uma janela curta é naturalmente mais sensível a oscilações sazonais do que uma média de 12 meses.

Essa característica não afasta, por si só, a viabilidade da alteração, porque o elemento central da Resolução CSR nº 20/2026 é o tratamento tarifário do volume excedente, e não a simples substituição de uma média de 12 meses por uma média de 3 meses. Além disso, os demais requisitos do art. 123 permanecem aplicáveis, inclusive comprovação do vazamento, comprovação do conserto, prazo para requerimento e limite de faturas passíveis de revisão.

Para fins de aplicação uniforme e fiscalização, recomenda-se que o SEMAE mantenha registro do consumo medido, dos três ciclos utilizados no cálculo, da média apurada, do volume excedente e do preço unitário aplicado, conforme já previsto no art. 3º da Resolução CSR nº 20/2026. Eventuais situações excepcionais de forte sazonalidade poderão ser identificadas no acompanhamento regulatório da norma, sem prejuízo de futura revisão do critério caso a experiência prática demonstre necessidade.

3.8. ALINHAMENTO COM A NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 11/2024

A Norma de Referência ANA nº 11/2024 não estabelece quantidade obrigatória de meses para a apuração do consumo de referência em situações de vazamento não aparente. A definição das diretrizes para revisão de faturas é atribuída à entidade reguladora infranacional.

A Norma de Referência também atribui ao usuário responsabilidades relacionadas às instalações prediais e ao uso racional da água. Nesse contexto, o critério proposto é compatível com uma solução que, simultaneamente, proteja o usuário contra impacto tarifário desproporcional e preserve sua responsabilidade pela manutenção das instalações internas.

A Resolução CSR nº 20/2026, portanto, não decorre de imposição da ANA quanto ao uso da média de três meses, mas constitui escolha regulatória da AGESAN-RS dentro da competência que lhe é atribuída, devendo ser motivada pelos elementos técnicos e operacionais constantes do processo.

3.9. PROPORCIONALIDADE E EFEITOS REGULATÓRIOS

Sob a ótica da proporcionalidade, a alteração apresenta equilíbrio entre interesses relevantes. De um lado, impede que um vazamento não aparente seja faturado integralmente segundo as faixas ordinárias de consumo, o que poderia produzir conta excepcionalmente elevada. De outro, evita que praticamente todo o volume extraordinário seja afastado do faturamento, embora a água tenha sido efetivamente disponibilizada pelo sistema público e registrada pelo hidrômetro.

A medida também cria incentivo econômico para que o usuário identifique e corrija o vazamento com maior rapidez. Esse incentivo deve ser compreendido de forma complementar às exigências já existentes de comprovação do vazamento e do respectivo conserto.

A Diretoria considera, portanto, que a nova metodologia é mais aderente à finalidade do instituto de revisão por vazamento: mitigar o impacto excepcional sobre o usuário sem descaracterizar a contraprestação pelos serviços de abastecimento efetivamente prestados.

3.10. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CSR Nº 20/2026

A Resolução CSR nº 20/2026 altera exclusivamente o §1º do art. 123 e preserva os demais requisitos, limites e procedimentos previstos no artigo. Essa opção é adequada porque evita alterações desnecessárias no restante do Regulamento.

O art. 3º determina que o SEMAE assegure informação clara ao usuário quanto ao

consumo medido, à média utilizada, ao volume excedente e ao critério tarifário aplicado. A obrigação é relevante para a transparência da revisão e para a fiscalização posterior pela AGESAN-RS.

A redação proposta também identifica expressamente a Norma de Referência ANA nº 11/2024 e o Processo Administrativo nº 3633/2026, contribuindo para a motivação e a rastreabilidade do ato.

4. TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTRUÇÃO REGULATÓRIA

Em atendimento às Resoluções AGO nº 006/2026 e DC nº 02/2026, a proposta será submetida à consulta pública de 20 a 29 de outubro de 2026, conforme edital do Processo Administrativo nº 3633/2026, com disponibilização da minuta e dos documentos de fundamentação.

A Resolução ANA nº 186/2024 e o Manual aprovado pela Portaria ANA nº 477/2024 constituem referenciais metodológicos para a avaliação da necessidade de AIR. Considerando o objeto delimitado e a análise desenvolvida neste parecer, propõe-se a tramitação sem AIR autônoma, condicionada à decisão fundamentada da autoridade competente e à demonstração dos requisitos da hipótese de dispensa adotada.

Propõe-se, igualmente, a realização de consulta pública sem audiência pública, desde que o Diretor-Geral reconheça, motivadamente, o não enquadramento da matéria nas hipóteses de obrigatoriedade previstas no art. 10 da Resolução DC nº 02/2026.

As contribuições serão analisadas pela Diretoria de Normatização à medida que recebidas e encaminhadas ao Conselho Superior de Regulação, com justificativa de acolhimento ou rejeição e posterior consolidação e publicação do relatório. Não havendo contribuições, não será apresentada manifestação técnica adicional ao Conselho nem elaborado relatório, conforme art. 14, §1º, da Resolução DC nº 02/2026, registrando-se essa circunstância nos autos.

5. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

No exercício da competência atribuída à Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória, procede-se à análise técnica conclusiva da Resolução CSR nº 20/2026. A partir da avaliação realizada, conclui-se que a Resolução:

- encontra-se inserida na competência regulatória da AGESAN-RS para disciplinar faturamento, cobrança e revisão de faturas dos serviços regulados;
- possui compatibilidade com a Norma de Referência ANA nº 11/2024, que atribui à

entidade reguladora infranacional a definição das diretrizes para revisão de faturas;

- substitui mecanismo que pode produzir redução muito elevada do faturamento por solução intermediária, preservando benefício tarifário ao usuário sem afastar integralmente a cobrança do volume extraordinário registrado;
- mantém os requisitos de comprovação do vazamento e do conserto e os demais limites procedimentais do art. 123;
- possui antecedente histórico de aplicação no SEMAE, utilizado exclusivamente como elemento de experiência operacional e não como fundamento jurídico vigente;
- apresenta critério objetivo, verificável e fiscalizável, baseado na média dos três meses anteriores e na aplicação do preço básico do metro cúbico da primeira faixa ao volume excedente;
- preserva incentivo econômico para identificação e correção tempestiva de vazamentos nas instalações prediais; e
- não evidencia, nos documentos analisados, impedimento técnico ou regulatório à sua aprovação.

Diante desse enquadramento, a Diretoria de Normatização manifesta-se FAVORAVELMENTE à aprovação da Resolução CSR nº 20/2026 pelo Conselho Superior de Regulação, por entender que a alteração proposta estabelece tratamento mais proporcional para os vazamentos não aparentes, compatibilizando a proteção do usuário, a responsabilidade pelas instalações prediais, o uso racional da água e a adequada remuneração do serviço.

6. ENCAMINHAMENTO À SEGUNDA INSTÂNCIA

Concluída a análise técnica e exercida a competência da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória, a Resolução CSR nº 20/2026 deverá ser encaminhada ao Conselho Superior de Regulação para apreciação e deliberação em segunda instância, observados os demais ritos institucionais aplicáveis ao Processo Administrativo nº 3633/2026.

Compete ao Conselho Superior de Regulação deliberar sobre o conteúdo da resolução, podendo confirmar o texto consolidado ou promover os ajustes que entenda necessários, observadas as competências estatutárias e os elementos constantes do processo administrativo.

A decisão final e os documentos que a fundamentam deverão ser publicados e disponibilizados nos canais oficiais da AGESAN-RS, preservando a transparência, a publicidade e a rastreabilidade do processo regulatório.

ENCERRAMENTO

Este signatário apresenta o presente trabalho concluído, colocando-se à disposição para esclarecimentos.

Porto Alegre, 2 de outubro de 2026.

Vagner Gerhardt Mâncio

Diretor de Normatização