PARECER 20261113 – DN

Análise da solicitação do SEMAE, da minuta de continuidade do Programa de Recuperação Fiscal e da Resolução CSR nº 26/2026. Processo Administrativo AGESAN-RS nº 4172/2026.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente manifestação técnica examina o pedido encaminhado em 11 de novembro de 2026 pelo Procurador Adjunto do SEMAE de São Leopoldo, visando à apreciação de minuta para continuidade do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS/SEMAE). Conforme a correspondência, o programa anteriormente instituído pela Resolução CSR nº 08/2025 teria suas condições essenciais preservadas, com supressão do art. 11 da norma originária. O mesmo encaminhamento menciona uma segunda proposta, específica para o Condomínio Villa Germânica, que não integra o objeto desta análise por não ter sido fornecida a respectiva minuta.

A análise considera a mensagem de solicitação, a minuta geral apresentada pelo prestador, a Resolução CSR nº 26/2026 e o Parecer 20261002 – DN como referência de estrutura. A versão fornecida da Resolução nº 26/2026 está datada de 27 de novembro de 2026; tal data, posterior à data atual de elaboração deste estudo, não comprova publicação ou vigência. O exame é, portanto, de caráter técnico-propositivo, sem afirmar deliberação já ocorrida.

2. OBJETIVOS

Avaliar a competência regulatória, a finalidade da renegociação, a coerência das condições de adesão, a correspondência entre minuta e texto da Resolução CSR nº 26/2026, os riscos jurídicos e operacionais e o potencial percentual de recuperação efetiva dos créditos, de modo a subsidiar a deliberação do Conselho Superior de Regulação.

3. ANÁLISE REGULATÓRIA

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

3.1. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

Os arts. 22, 23 e 29 da Lei Federal nº 11.445/2007 situam o faturamento, a cobrança, a modicidade e a sustentabilidade econômico-financeira no campo regulatório. A AGESAN-RS pode avaliar condições gerais de cobrança e seus efeitos sobre os usuários e sobre o equilíbrio da prestação. Entretanto, a autorização regulatória não substitui a verificação, pelo SEMAE e sua assessoria jurídica, da competência para conceder reduções de encargos incidentes sobre créditos próprios, inclusive inscritos em dívida ativa, nem afasta as regras locais de administração patrimonial, contabilização e cobrança.

3.2. SOLICITAÇÃO DO SEMAE E CONTINUIDADE DO PROGRAMA

O ofício eletrônico de 11/11/2026 descreve expressamente uma continuidade do REFIS/SEMAE aprovado em 2025, e não apresenta demonstrativo do estoque de créditos, histórico de adesão, arrecadação efetiva, inadimplemento posterior ou comparação com cobrança ordinária. A alegação de preservação das condições da Resolução CSR nº 08/2025 deve ser conferida mediante cotejo com seu texto integral, não disponibilizado nos anexos deste parecer.

3.3. CONDIÇÕES PARA A CATEGORIA SOCIAL

O art. 2º admite pagamento à vista com exclusão de 100% de multas e juros, além de opções com entrada de 10% e parcelamento em 12, 24, 36, 48 ou 60 meses, com descontos de 80%, 70%, 60%, 50% e 40%, respectivamente. Há ainda opção de até 80 parcelas, sem entrada, com desconto de 30%. A gradação busca conciliar acessibilidade financeira e estímulo à liquidação antecipada. O ingresso na categoria social durante os primeiros 230 dias merece procedimentos claros de comprovação e prevenção de enquadramentos indevidos.

3.4. CONDIÇÕES PARA AS DEMAIS CATEGORIAS

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

O art. 3º prevê desconto de 100% de multas e juros no pagamento à vista; 85% e 75% para 24 e 36 parcelas, com entrada de 20%; e 60%, 50% e 40% para 48, 60 e 80 parcelas, com entrada de 10%. Os benefícios não incidem expressamente sobre o principal, o que reduz o comprometimento nominal do crédito original, mas não elimina o custo financeiro do diferimento e o risco de descumprimento.

3.5. VALORES MÍNIMOS, INADIMPLEMENTO E PROTEÇÃO DO USUÁRIO

O art. 4º estabelece parcelas mínimas de R$ 20,00 para pessoa física e R$ 100,00 para pessoa jurídica, com redução pela metade para usuários de Tarifa Social. O art. 5º prevê cancelamento após três parcelas não pagas e menciona suspensão do abastecimento independentemente de notificação extrajudicial. Recomenda-se ressalvar expressamente a legislação aplicável à interrupção do serviço essencial e a necessidade de aviso prévio quando exigido, distinguindo a rescisão do acordo da possibilidade jurídica de corte por débitos pretéritos.

3.6. PRAZO, ABRANGÊNCIA E FORMALIZAÇÃO

Os arts. 2º, 6º e 10 utilizam prazo de 230 dias, respectivamente para cadastramento social, alcance de débitos vencidos e adesão. A redação do art. 6º pode alcançar débitos que vençam durante o programa, aspecto que deve ser explicitado para evitar incentivo ao atraso de faturas correntes. Os arts. 8º e 9º disciplinam desistência de ações e confissão de dívida. Recomenda-se restringir a renúncia às controvérsias referentes aos créditos efetivamente incluídos no acordo e exigir demonstração de legitimidade do signatário, sem presumir responsabilidade do proprietário por dívida pessoal de terceiro.

3.7. COMPARAÇÃO DA MINUTA COM A RESOLUÇÃO CSR Nº 26/2026

O cotejo integral dos arts. 1º a 11 demonstra manutenção substancial das condições materiais da minuta: percentuais de descontos, entradas, número máximo de parcelas, pisos, regras de inadimplemento, prazo de 230 dias, desistência de litígios e confissão de dívida. Não se identificou alteração material nesses dispositivos. As mudanças verificáveis são essencialmente de identificação e formalização: preenchimento do Processo

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

Administrativo nº 4172/2026 no considerando; substituição de “aprovação da matéria” por “deliberação da matéria”; ampliação da ementa com identificação do SEMAE de São Leopoldo; redação dos prazos também por extenso; identificação do signatário e data no fecho. A ausência de mudança substantiva deve ser registrada para não atribuir à Resolução nº 26/2026 inovações que já estavam na minuta enviada pelo prestador.

4. POTENCIAL PERCENTUAL DE RECUPERAÇÃO DOS CRÉDITOS

4.1. EVIDÊNCIAS E LIMITES DE TRANSFERÊNCIA

A literatura sobre programas de parcelamento fiscal recomenda cautela na atribuição de ganhos permanentes de arrecadação. Paes (2014) encontrou, em simulações tributárias, deterioração da espontaneidade de pagamento associada à expectativa de novos parcelamentos. Estudo de Schenemann (2026), referente à dívida ativa de Imbituva/PR, relata aumento de arrecadação por REFIS, mas montantes recuperados inferiores a 1% da receita corrente municipal — indicador que NÃO equivale à fração recuperada do estoque da dívida. Pesquisa sobre o PERT federal, publicada em 2026, reporta diferença positiva de 4,17 pontos percentuais na evolução do cumprimento fiscal dos aderentes, não sendo essa magnitude uma taxa de recuperação do estoque de créditos. São experiências tributárias e não estimativas transferíveis automaticamente às tarifas de saneamento.

4.2. MÉTODO PARA MENSURAR O RESULTADO

Para o SEMAE, a taxa de recuperação efetiva deve ser medida como TRE = (valor efetivamente recebido em caixa em razão dos acordos, líquido de estornos) ÷ (estoque de créditos elegíveis na data-base) × 100. Recomenda-se apresentar, separadamente, taxa de adesão por valor, taxa de cumprimento das parcelas, recuperação do principal e recuperação total líquida dos descontos. A recuperação acumulada precisa indicar horizonte temporal (230 dias, 12, 24 ou 80 meses), pois um acordo assinado não representa caixa integralmente recuperado.

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

4.3. CENÁRIOS ILUSTRATIVOS, NÃO PREVISÕES EMPÍRICAS

A avaliação do potencial de recuperação dos créditos inadimplidos do Serviço Municipal de Água e Esgotos (SEMAE) de São Leopoldo deve considerar os resultados observados em programas de renegociação de dívidas, especialmente quanto à adesão dos devedores, à liquidação dos débitos e à permanência dos acordos de parcelamento. Essas informações permitem compreender os fatores que influenciam a efetividade financeira do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS/SEMAE), instituído pela Resolução CSR nº 26/2026.

No Brasil, os programas especiais de parcelamento tributário constituem uma das principais referências empíricas disponíveis sobre mecanismos de recuperação de créditos. Embora possuam natureza jurídica distinta das receitas tarifárias dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apresentam características operacionais semelhantes, como concessão de descontos sobre encargos moratórios, ampliação dos prazos de pagamento e formalização de acordos para regularização de débitos.

A Receita Federal do Brasil (2017), no estudo Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais, analisou os resultados de programas federais de renegociação tributária, identificando diferenças significativas entre os percentuais de créditos liquidados, ativos e excluídos. Os resultados demonstram que a formalização de acordos não assegura, necessariamente, a recuperação integral dos valores negociados.

A Tabela 1 apresenta os resultados históricos de quatro programas federais, conforme levantamento realizado pela Receita Federal do Brasil.

Tabela 1 – Situação dos créditos incluídos em programas especiais de parcelamento

Programa	Créditos liquidados	Créditos ativos	Créditos excluídos
REFIS	3,40%	8,10%	88,50%
PAES	6,50%	4,20%	89,30%
PAEX	2,40%	2,80%	94,90%
REFIS da Crise	23,90%	37,00%	39,10%

Fonte: Receita Federal do Brasil (2017)

Os percentuais da Tabela 1 representam a situação dos créditos incluídos nos programas de parcelamento, classificados em três indicadores:

- Créditos liquidados: percentual dos débitos integralmente quitados. Não inclui

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

pagamentos parciais de acordos ainda ativos ou excluídos.

- Créditos ativos: percentual dos débitos com parcelamentos em andamento, ainda não integralmente quitados.
- Créditos excluídos: percentual dos débitos cujos parcelamentos foram encerrados sem quitação integral, podendo haver pagamentos parciais ou cobrança posterior.

Os resultados indicam que a liquidação integral dos créditos variou entre 2,40% e 23,90%, sendo o maior percentual observado no REFIS da Crise e o menor no PAEX. O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 2437/2024 – Plenário, também identificou elevados índices de exclusão, entre 64,00% e 87,00% em determinados programas, demonstrando a importância do acompanhamento dos acordos.

Paes (2014) destaca que a repetição de programas especiais de parcelamento pode incentivar o adiamento dos pagamentos, diante da expectativa de futuras renegociações em condições mais favoráveis.

Essas evidências são relevantes para a Resolução CSR nº 26/2026, que prevê descontos sobre multas e juros e parcelamentos de até 80 meses. Essas condições podem ampliar a adesão dos usuários e favorecer a recuperação de créditos, embora os resultados dependam do efetivo pagamento das parcelas.

Ressalta-se que os percentuais da Tabela 1 correspondem aos créditos incluídos nos programas tributários federais, não podendo ser utilizados diretamente como previsão de recuperação das dívidas do SEMAE. Além disso, os créditos tarifários de água e esgoto possuem características distintas, relacionadas à prestação contínua de serviços essenciais.

Diante disso, a Diretoria de Normatização entende que o REFIS/SEMAE possui potencial para reduzir a inadimplência e recuperar receitas, recomendando que a autarquia acompanhe os valores renegociados, os pagamentos efetivamente recebidos e os acordos cancelados. Esses indicadores permitirão avaliar os resultados financeiros do programa e subsidiar futuras decisões regulatórias.

4.4. INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS À ESTIMATIVA LOCAL

Para estimar o potencial real, recomenda-se solicitar ao SEMAE: estoque elegível na data-base segregado entre principal, multas e juros; número de matrículas e devedores;

faixas de atraso e valores; classificação social e demais categorias; recuperações do REFIS 2025; acordos celebrados e cancelados; entradas e parcelas efetivamente pagas; recebimentos ordinários comparáveis; e curva mensal projetada de caixa. A comparação com grupo ou período equivalente sem benefício permitirá estimar a recuperação incremental, distinguindo antecipação de receitas de efetivo aumento de arrecadação.

5. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CSR Nº 26/2026

A Resolução CSR nº 26/2026 estabelece as condições para continuidade do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS/SEMAE), destinado à regularização de débitos dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A proposta preserva as condições essenciais apresentadas pelo SEMAE e estabelece critérios diferenciados conforme a categoria dos usuários.

Os arts. 2º e 3º definem descontos progressivos sobre multas e juros de mora, associados às condições de entrada e ao prazo de parcelamento. O tratamento diferenciado para a categoria social é adequado, pois considera a capacidade de pagamento dos usuários e amplia as possibilidades de regularização dos débitos.

O art. 4º estabelece valores mínimos para as parcelas, enquanto o art. 5º disciplina o cancelamento dos acordos em caso de inadimplemento. Recomenda-se que eventual suspensão do abastecimento observe os requisitos legais de notificação e as restrições aplicáveis à interrupção de serviços essenciais.

Os arts. 6º e 10 estabelecem o prazo de 230 dias para abrangência dos débitos e adesão ao programa. A redação do art. 6º merece esclarecimento quanto à inclusão de obrigações vencidas durante sua vigência, de modo a preservar o incentivo ao pagamento regular das faturas.

Os arts. 8º e 9º disciplinam a desistência de contestações e a formalização da confissão de dívida. Sua aplicação deverá observar os direitos dos usuários, a legitimidade dos responsáveis e os limites jurídicos dos créditos efetivamente renegociados.

A análise comparativa entre a minuta encaminhada pelo SEMAE e a Resolução CSR nº 26/2026 não identificou alterações materiais nas condições de parcelamento, descontos e demais obrigações. Os ajustes realizados possuem natureza predominantemente formal, contribuindo para a identificação e a organização do ato

regulatório.

Dessa forma, a proposta apresenta estrutura adequada à continuidade do REFIS/SEMAE, com potencial para ampliar a regularização de débitos e contribuir para a recuperação de receitas, observados os aperfeiçoamentos jurídicos e operacionais indicados.

6. TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTRUÇÃO REGULATÓRIA

Em atendimento às Resoluções AGO nº 006/2026 e DC nº 02/2026, a proposta deverá observar os procedimentos de transparência e participação social aplicáveis à matéria, 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 Análise de Impacto Regulatório (AIR). Considerando a continuidade de programa anteriormente autorizado, poderá ser avaliada a tramitação sem AIR autônoma, desde que a hipótese de dispensa seja fundamentada pela autoridade competente.

Propõe-se a realização de consulta pública, podendo ser dispensada a audiência pública mediante decisão fundamentada do Diretor-Geral, observadas as hipóteses de obrigatoriedade previstas no art. 10 da Resolução DC nº 02/2026.

As contribuições recebidas deverão ser analisadas pela Diretoria de Normatização e encaminhadas ao Conselho Superior de Regulação, com justificativa de acolhimento ou rejeição. Na ausência de contribuições, deverá ser observado o procedimento previsto no art. 14, § 1º, da Resolução DC nº 02/2026, com o devido registro nos autos.

7. 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 26/2026. A partir da avaliação realizada, conclui-se que a Resolução:

- encontra-se relacionada à competência regulatória da AGESAN-RS para disciplinar as condições de faturamento, cobrança e sustentabilidade econômico-financeira dos serviços regulados;
- estabelece a continuidade do Programa de Recuperação Fiscal anteriormente

autorizado pela Resolução CSR nº 08/2025;

- apresenta critérios objetivos de descontos sobre multas e juros de mora, associados aos prazos e às condições de parcelamento;
- assegura tratamento diferenciado aos usuários da categoria social, considerando sua capacidade de pagamento;
- preserva o valor principal dos créditos renegociados, limitando os descontos aos encargos moratórios;
- estabelece valores mínimos de parcelamento e condições para cancelamento dos acordos inadimplidos;
- possui potencial para contribuir com a recuperação de créditos e a redução da inadimplência, embora os resultados financeiros dependam da efetiva arrecadação;
- demanda observância dos requisitos legais relacionados à interrupção do abastecimento, à formalização dos acordos e à competência para concessão dos benefícios;
- permite acompanhamento regulatório mediante indicadores de adesão, arrecadação efetiva e cumprimento dos parcelamentos; e
- não apresenta, nos elementos técnicos examinados, impedimento regulatório à sua aprovação, ressalvadas as questões jurídicas identificadas.

Diante desse enquadramento, a Diretoria de Normatização manifesta-se FAVORAVELMENTE à aprovação da Resolução CSR nº 26/2026 pelo Conselho Superior de Regulação, por entender que a continuidade do REFIS/SEMAE constitui instrumento adequado para incentivar a regularização de débitos, ampliar as condições de pagamento dos usuários e contribuir para a recuperação de receitas da autarquia.

A manifestação favorável pressupõe a observância dos requisitos legais aplicáveis à concessão dos benefícios, à cobrança dos créditos e à proteção dos usuários, conforme os apontamentos apresentados neste parecer.

8. ENCAMINHAMENTO À SEGUNDA INSTÂNCIA

Concluída a análise técnica e exercida a competência da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória, a Resolução CSR nº 26/2026 deverá ser encaminhada ao Conselho Superior de Regulação para apreciação e deliberação em segunda instância,

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001

observados os demais procedimentos institucionais aplicáveis ao Processo Administrativo nº 4172/2026.

Compete ao Conselho Superior de Regulação deliberar sobre a continuidade do Programa de Recuperação Fiscal, podendo confirmar o texto proposto ou promover os ajustes que entenda necessários, considerando os elementos técnicos e jurídicos constantes do processo administrativo.

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

9. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 12 nov. 2026.

BRASIL. RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos-e-imagens/20171229-estudo-parcelamentos-especiais.pdf. Acesso em: 12 nov. 2026.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2437/2024 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/. Acesso em: 12 nov. 2026.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323–350, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/S0101-41612014000200004.

ROMÃO, Ana Lúcia; BORREGO, Pedro; LIZ, João Antônio Koerich de. Evaluation of the Special Tax Recovery Program of the Federal Revenue Service of Brazil. Revista Contabilidade & Finanças, São Paulo, v. 37, n. 101, e2133, 2026. DOI: https://doi.org/10.1590/1808-057x20252133.en.

SCHENEMANN, Marilaine Aparecida. Dívida ativa municipal: o caso de Imbituva-PR. Revista de Estudos em Organizações e Controladoria, Irati, v. 4, n. 2, p. 51–70, 2024. DOI: https://doi.org/10.5935/2763-9673.20240009.

ENCERRAMENTO

Este signatário apresenta a manifestação técnica para os encaminhamentos institucionais cabíveis.

Porto Alegre, 12 de novembro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
VAGNER GERHARDT MANCIO
Data: 13/11/2026 10:17:05-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Vagner Gerhardt Mâncio
Diretor de Normatização

AGESAN – RS
CNPJ: 32.466.876/0001-14
Rua Félix da Cunha, n. 1.009 – Sala 802, Moinhos de Vento – Porto Alegre/RS – CEP: 90570-001