

PARECER 20260731 – DN

Parecer da Diretoria de Normatização sobre a Resolução CSR nº 10/2026, que institui o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG no âmbito da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul – AGESAN-RS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Manifestação Técnica tem por objeto a análise da Resolução CSR nº 10/2026, que institui o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG no âmbito da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul – AGESAN-RS e estabelece os procedimentos para sua celebração, acompanhamento e encerramento, com vistas à sua apreciação e deliberação pelo Conselho Superior de Regulação.

A análise é realizada no exercício das atribuições da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória da AGESAN-RS, nos termos do art. 25-D do Estatuto Social vigente, inserindo-se no fluxo decisório institucional que compreende a avaliação técnica, a manifestação jurídica e a deliberação colegiada do Conselho Superior de Regulação.

A proposta normativa decorre de lacuna concreta na atuação regulatória da Agência. Embora os instrumentos ordinários, determinação, notificação, medida cautelar e processo administrativo sancionador, sejam indispensáveis, eles não oferecem, em todos os casos, estrutura suficiente para organizar a correção material de inadequações complexas. A constatação da infração e a aplicação de sanção encerram uma resposta jurídica, mas não asseguram, por si sós, que a causa do problema seja eliminada, que as obras sejam executadas, que os procedimentos sejam reorganizados ou que o serviço volte a observar os padrões exigidos.

Essa insuficiência assume especial relevância no saneamento básico, atividade essencial, contínua e diretamente relacionada à saúde pública, ao meio ambiente e à dignidade dos usuários. A permanência de uma não conformidade pode significar continuidade de desabastecimento, deficiência de tratamento, atraso de investimentos, falhas operacionais, descumprimento de metas ou manutenção de procedimentos inadequados. Nesses casos, a atuação regulatória deve ser capaz não apenas de declarar a irregularidade e responsabilizar o infrator, mas de produzir a efetiva transformação da realidade verificada.

O TAG é proposto para preencher essa lacuna. Por meio dele, a obrigação geral de regularizar é convertida em programa vinculante de adequação, com diagnóstico, medidas corretivas, responsáveis, etapas, indicadores, prazos, evidências e consequências pelo inadimplemento. A instituição do instrumento justifica-se, portanto, pela necessidade de

aumentar a efetividade da regulação, reduzir o tempo de permanência das inadequações e assegurar que a resposta administrativa resulte em benefício concreto aos usuários.

A presente manifestação considera:

- a Resolução CSR nº 10/2026 e os documentos integrantes do Processo Administrativo nº 2541/2026;
- o Estatuto Social da AGESAN-RS, especialmente as competências relacionadas à regulação, à fiscalização e à atuação da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória;
- a Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e atribui às entidades reguladoras competência normativa, fiscalizatória e decisória;
- os arts. 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, especialmente os arts. 20, 21, 22, 23 e 26; e
- o Decreto Federal nº 9.830/2019, especialmente as disposições relativas à motivação das decisões administrativas, à consideração das consequências práticas e à celebração de compromissos administrativos.

A análise técnica é conduzida com base nos princípios da legalidade, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica, transparência, boa-fé, cooperação, continuidade e adequada prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

2. OBJETIVOS

O presente parecer tem por objetivo realizar a análise técnica, regulatória e institucional da Resolução CSR nº 10/2026, com vistas a subsidiar sua deliberação pelo Conselho Superior de Regulação.

A avaliação é conduzida de forma estruturada, abrangendo os seguintes aspectos:

- verificar a competência da AGESAN-RS para instituir instrumento consensual destinado à correção de não conformidades regulatórias;
- analisar a compatibilidade da resolução com a Lei Federal nº 11.445/2007, com o Estatuto Social da Agência e com os princípios aplicáveis à regulação dos serviços públicos;
- examinar o enquadramento jurídico do TAG à luz do art. 26 da LINDB e do art. 10 do Decreto nº 9.830/2019;
- demonstrar a necessidade do instrumento para situações inadequadas que, por suas características, fogem à capacidade corretiva dos ritos regulatórios ordinários;
- verificar se a resolução preserva as competências fiscalizatória, cautelar e sancionatória da AGESAN-RS;

- avaliar as hipóteses de cabimento, as vedações, o procedimento de celebração, os mecanismos de acompanhamento e as consequências do descumprimento; e
- examinar a aderência do processo aos princípios de transparência, governança e segurança jurídica.

3. ANÁLISE REGULATÓRIA

3.1. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

A Resolução CSR nº 10/2026 encontra respaldo nas competências atribuídas às entidades reguladoras pela Lei Federal nº 11.445/2007. Nos termos dos arts. 21 a 23 da referida Lei, a função de regulação deve observar independência decisória, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade, competindo à entidade reguladora editar normas, fiscalizar seu cumprimento e assegurar a adequada prestação dos serviços públicos de saneamento básico.

A competência regulatória não se limita à aplicação de sanções. Ela abrange medidas preventivas, corretivas, orientativas e consensuais capazes de induzir o prestador ou o ente regulado ao cumprimento das obrigações legais, contratuais e regulamentares. O objetivo central da regulação é produzir conformidade e resultados concretos para os usuários, assegurando qualidade, continuidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços.

No âmbito institucional, o art. 5º do Estatuto Social estabelece como objetivo primordial da AGESAN-RS o exercício das atividades de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, autorizando a Agência a firmar ajustes e instrumentos congêneres em sua esfera de atuação. A edição da Resolução CSR nº 10/2026 situa-se, portanto, no exercício regular da competência normativa institucional.

3.2. FUNDAMENTAÇÃO NA LINDB

O fundamento jurídico central para a instituição do instrumento encontra-se no art. 26 da LINDB. O dispositivo autoriza a autoridade administrativa, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, realização de consulta pública, a celebrar compromisso com os interessados para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, desde que presentes razões de relevante interesse geral e observada a legislação aplicável.

A previsão legal representa a incorporação, no direito administrativo brasileiro, de mecanismos consensuais voltados à solução efetiva de problemas concretos. Em vez de

limitar a atuação administrativa à determinação unilateral ou à resposta sancionatória, a LINDB admite a construção de obrigações negociadas, objetivas e fiscalizáveis, desde que o compromisso preserve o interesse público e esteja devidamente motivado.

O § 1º do art. 26 determina que o compromisso busque solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais, vedando a desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecido por orientação geral. Consequentemente, o TAG não pode ser utilizado para afastar obrigação legal ou regulatória, reduzir meta de universalização, renunciar a direito dos usuários ou legitimar definitivamente situação irregular.

Os arts. 20 e 21 da LINDB também reforçam a necessidade do instrumento ao determinarem que as decisões administrativas considerem suas consequências práticas, demonstrem a necessidade e a adequação da medida e, quando for o caso, indiquem condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais. Os arts. 22 e 23 exigem, ainda, a consideração das dificuldades reais e a adoção de regime de transição quando indispensável ao cumprimento eficiente de novo dever ou condicionamento.

3.3. DECRETO FEDERAL Nº 9.830/2019

O Decreto Federal nº 9.830/2019 regulamenta os arts. 20 a 30 da LINDB e oferece parâmetros procedimentais relevantes à implementação da Resolução CSR nº 10/2026. Seus arts. 2º a 4º exigem motivação contextualizada, congruência entre fatos e fundamentos jurídicos, análise das consequências práticas e demonstração da necessidade, adequação, proporcionalidade e razoabilidade da solução escolhida.

O art. 10 do Decreto disciplina a celebração de compromisso administrativo para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. O dispositivo exige razões de relevante interesse geral e prevê que o compromisso contenha obrigações, prazos, modo de cumprimento, mecanismos de fiscalização, fundamentos de fato e de direito e consequências aplicáveis ao descumprimento. Também determina a instrução do processo com parecer técnico conclusivo, manifestação jurídica e minuta do compromisso.

O art. 11 do Decreto utiliza especificamente a expressão “termo de ajustamento de gestão” para ajustes celebrados entre agentes públicos e órgãos de controle interno. Entretanto, quando o instrumento for firmado pela AGESAN-RS com prestador de serviços, titular ou outro ente regulado, seu fundamento jurídico imediato decorre principalmente do art. 26 da LINDB e do art. 10 do Decreto nº 9.830/2019. A nomenclatura adotada pela Resolução é compatível com a finalidade corretiva, desde que sua aplicação observe as exigências materiais e procedimentais próprias do compromisso administrativo.

3.4. NECESSIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

A necessidade do TAG deve ser examinada a partir da finalidade da própria regulação. Fiscalizar não constitui um fim em si mesmo. A fiscalização identifica desvios, produz evidências e determina providências; a sanção reprova o comportamento e desestimula sua repetição. O resultado regulatório esperado, entretanto, somente é alcançado quando a inadequação é efetivamente eliminada e a prestação retorna ao padrão legal, contratual e normativo exigido.

Os instrumentos ordinários são suficientes quando a correção depende de providência objetiva, imediata e de baixa complexidade. A determinação regulatória fixa a conduta esperada e o prazo; o descumprimento autoriza a responsabilização. O problema surge quando a regularização não pode ser executada por ato único, porque exige diagnóstico técnico, projeto, contratação, licenciamento, investimento, implantação gradual, testes operacionais ou coordenação entre prestador, titular e outros agentes públicos.

Nessas situações, a repetição de notificações ou a aplicação sucessiva de penalidades pode aumentar o grau de litigiosidade sem eliminar a causa da inadequação. A multa possui função repressiva e preventiva, mas não substitui obra, equipamento, procedimento, equipe técnica ou solução operacional. Além disso, a ausência de um cronograma estruturado dificulta o acompanhamento pela Agência, fragmenta as responsabilidades e impede a identificação tempestiva de atrasos e obstáculos.

A manutenção exclusiva do rito sancionador também pode produzir resposta administrativa incompleta: o processo concentra-se na verificação da infração passada, enquanto a solução do problema exige governança voltada ao futuro. A regulação efetiva deve preservar a responsabilização e, simultaneamente, estabelecer condições objetivas para cessar a inadequação no menor prazo técnica e juridicamente possível.

O TAG responde a essa necessidade ao organizar a correção como processo regulatório controlado. A não conformidade é descrita; suas causas e consequências são identificadas; as medidas são decompostas em etapas; cada obrigação recebe responsável, indicador, prazo e prova de cumprimento; e a Agência passa a dispor de marcos intermediários para detectar desvios antes do vencimento final. O instrumento reduz assimetria de informação, aumenta a rastreabilidade das ações e permite intervenção regulatória tempestiva.

A motivação também decorre da necessidade de proteger o usuário contra os efeitos da demora administrativa. Em serviços essenciais de saneamento, prolongar inadequações pode comprometer continuidade, qualidade, segurança, universalização e confiança na prestação. O interesse público não se satisfaz apenas com a punição posterior do

responsável; exige que a Agência empregue mecanismo capaz de antecipar e assegurar a correção, sempre que essa solução for tecnicamente possível e mais efetiva.

Sob a perspectiva da proporcionalidade, o TAG ocupa espaço intermediário entre a determinação simples e a atuação sancionatória isolada. Ele permite calibrar obrigações e prazos segundo a complexidade real da correção, sem eliminar deveres nem impedir sanções. A solução consensual mostra-se adequada porque organiza os meios necessários ao resultado; necessária quando os instrumentos ordinários, isoladamente, não estruturam a adequação; e proporcional em sentido estrito quando os benefícios esperados para os usuários e para a continuidade do serviço superam os custos administrativos do acompanhamento.

A implementação da Resolução CSR nº 10/2026 evita, ainda, decisões casuísticas. Sem disciplina geral, eventuais negociações de prazos e medidas poderiam ocorrer de modo disperso, com conteúdo desigual e reduzida transparência. A resolução cria critérios uniformes, vedações, conteúdo mínimo, competências, formas de comprovação e consequências do descumprimento, transformando a consensualidade em procedimento público, motivado, controlável e isonômico.

O instrumento mostra-se especialmente necessário para não conformidades complexas, estruturais, continuadas ou excepcionais, desde que sejam passíveis de correção e não estejam presentes fraude, dolo, risco grave ou circunstância que exija atuação imediata. Em cada caso, a decisão deverá demonstrar: a inadequação identificada; o dano ou risco regulatório de sua permanência; as causas que impedem solução imediata; as alternativas consideradas; a insuficiência do rito ordinário isolado; os benefícios concretos do ajuste; e a compatibilidade das obrigações e dos prazos com o interesse dos usuários.

3.5. NATUREZA, FINALIDADE E LIMITES DO TAG

O Termo de Ajustamento de Gestão possui natureza consensual, corretiva e instrumental. Sua finalidade não é afastar o poder de polícia regulatória, mas estabelecer percurso verificável para a recomposição da conformidade e para o aprimoramento da prestação dos serviços.

A celebração do TAG não representa anistia, reconhecimento de regularidade, prêmio ao inadimplemento ou renúncia à competência da AGESAN-RS. Também não constitui direito subjetivo do regulado, dependendo de avaliação técnica e de deliberação motivada da instância competente quanto à conveniência da solução consensual para o interesse público.

A resolução veda expressamente a celebração do TAG em situações de fraude, dolo, apresentação de informações falsas, descumprimento injustificado de ajuste anterior, risco grave à saúde pública ou ao meio ambiente e circunstâncias que exijam atuação imediata

para proteção dos usuários. Nessas hipóteses, deverão ser adotadas as medidas fiscalizatórias, cautelares e sancionatórias adequadas à gravidade do caso.

Do mesmo modo, o TAG não pode alterar metas estabelecidas em lei ou contrato, conceder desoneração permanente de dever regulatório, restringir direitos dos usuários ou impedir a fiscalização permanente. O instrumento disciplina o modo e o prazo para o cumprimento da obrigação, sem eliminar a própria obrigação.

3.6. PROCEDIMENTO, ACOMPANHAMENTO E COMPROVAÇÃO

A Resolução CSR nº 10/2026 estabelece procedimento compatível com a natureza do instrumento. A instauração poderá decorrer de iniciativa das Diretorias da Agência ou de determinação da Diretoria Colegiada, devendo o processo ser instruído com manifestação técnica e jurídica, quando cabível, e submetido à deliberação da Diretoria Colegiada.

O TAG deverá identificar as partes, descrever as não conformidades, estabelecer obrigações, cronograma, prazos, forma de comprovação, mecanismos de acompanhamento e consequências do descumprimento. Esses elementos conferem objetividade e rastreabilidade ao ajuste, reduzindo incertezas quanto ao resultado esperado e aos critérios utilizados para sua avaliação.

Nos termos do art. 8º da Resolução, cabe ao ente regulado signatário comprovar o cumprimento das obrigações assumidas por meio de documentos, relatórios, registros, laudos, fotografias, estudos ou outros elementos idôneos. A atribuição do ônus de comprovação ao signatário não afasta a competência da AGESAN-RS para realizar diligências, inspeções, auditorias e demais procedimentos de fiscalização.

A ausência de comprovação ou a apresentação de informações insuficientes, inconsistentes ou inverídicas poderá caracterizar descumprimento do TAG. O acompanhamento regulatório deve, portanto, confrontar as evidências apresentadas com a realidade operacional, evitando que a verificação se limite à análise documental formal.

3.7. DESCUMPRIMENTO E PRESERVAÇÃO DO PODER SANCIONADOR

O descumprimento injustificado das obrigações assumidas implica encerramento do TAG, instauração ou prosseguimento do processo administrativo sancionador e consideração do inadimplemento como circunstância agravante na aplicação das sanções cabíveis, conforme estabelece o art. 10 da Resolução CSR nº 10/2026.

A eventual suspensão de processo sancionador relacionado às obrigações ajustadas não ocorre automaticamente. Depende de decisão motivada da Diretoria Colegiada e permanece condicionada ao cumprimento regular do TAG. O instrumento tampouco impede

a adoção de medidas cautelares ou emergenciais destinadas à proteção da saúde pública, do meio ambiente, dos usuários ou da continuidade dos serviços.

Essas disposições demonstram que a solução consensual não enfraquece a atuação regulatória. Ao contrário, acrescenta obrigações específicas ao regulado, estabelece mecanismos de controle e assegura resposta mais gravosa na hipótese de descumprimento injustificado do compromisso assumido.

3.8. ALINHAMENTO INSTITUCIONAL

A tramitação da Resolução CSR nº 10/2026 observa o arranjo institucional vigente da AGESAN-RS. A Diretoria de Normatização atua como primeira instância regulatória, responsável pela análise técnica e pela proposição normativa, sendo sucedida pela apreciação do Conselho Superior de Regulação como segunda instância decisória e, quando aplicável, pela Diretoria Colegiada como instância máxima regulatória, nos termos do art. 25-D do Estatuto Social.

A competência atribuída à Diretoria Colegiada para deliberar sobre a celebração, a revisão excepcional de prazos e o encerramento de cada TAG preserva o controle institucional sobre a utilização do instrumento. As Diretorias técnicas permanecem responsáveis pela instrução, pelo acompanhamento e pela elaboração dos relatórios necessários, conforme a natureza das obrigações pactuadas.

Dessa forma, a Resolução integra-se ao fluxo decisório da Agência sem deslocar competências ou criar instância paralela. O TAG será utilizado dentro do processo administrativo regulatório e sujeito às mesmas exigências de motivação, publicidade, controle e responsabilização aplicáveis aos demais atos da AGESAN-RS.

3.9. TRANSPARÊNCIA, CONSULTA PÚBLICA E GOVERNANÇA

A instituição de instrumento consensual de correção deve observar transparência suficiente para permitir o controle institucional e social. O art. 26 da LINDB prevê consulta pública quando cabível, devendo sua necessidade ser avaliada conforme a relevância, a abrangência, os efeitos sobre os usuários e o grau de inovação ou controvérsia presente no caso concreto

A Resolução CSR nº 10/2026, os TAG celebrados e os relatórios de acompanhamento e encerramento deverão ser divulgados nos meios institucionais, ressalvadas as informações protegidas por sigilo legal. A publicidade permite acompanhar as obrigações, os prazos e os resultados obtidos, reduzindo o risco de tratamento favorecido ou de flexibilização indevida das normas regulatórias.

Recomenda-se que a implementação seja acompanhada de modelo-padrão de TAG e matriz de monitoramento, contendo, no mínimo, obrigação, indicador, linha de base, meta, prazo, responsável, evidência exigida, unidade técnica encarregada da verificação e consequência do descumprimento. A padronização promove coerência, isonomia, previsibilidade e segurança jurídica.

3.10. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A Resolução CSR nº 10/2026 cria instrumento regulatório geral e permanente, capaz de produzir efeitos sobre prestadores, titulares, usuários e sobre o fluxo interno de fiscalização e decisão. Sua justificativa deve, portanto, demonstrar o problema regulatório, os objetivos pretendidos, as alternativas consideradas e as salvaguardas adotadas.

O problema identificado consiste na insuficiência dos ritos ordinários para estruturar a correção de determinadas não conformidades complexas ou excepcionais. Entre as alternativas possíveis encontram-se a manutenção exclusiva dos instrumentos existentes, a edição de orientações não vinculantes ou a instituição de compromisso formal. A primeira alternativa não resolve a lacuna operacional; a segunda não oferece exigibilidade e controle suficientes; e a terceira permite obrigações vinculantes, acompanhamento e consequências pelo descumprimento.

Considerando que a resolução disciplina procedimento administrativo consensual autorizado pela LINDB, sem instituir nova tarifa, obrigação material setorial ou custo regulatório geral e imediato aos usuários, entende-se que a presente Manifestação Técnica contém os elementos essenciais de uma análise proporcional ao impacto do ato. Eventual dispensa de AIR formal deverá ser expressamente registrada no processo, com fundamento na regulamentação interna aplicável.

4. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

No exercício da competência atribuída à Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória, nos termos do art. 25-D do Estatuto Social da AGESAN-RS, procede-se à análise técnica conclusiva da Resolução CSR nº 10/2026, que institui o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG e estabelece os procedimentos para sua celebração, acompanhamento e encerramento.

A partir da avaliação realizada, conclui-se que a Resolução CSR nº 10/2026:

- encontra respaldo nas competências regulatórias previstas na Lei Federal nº 11.445/2007 e no Estatuto Social da AGESAN-RS;

- possui fundamento jurídico no art. 26 da LINDB e nos parâmetros procedimentais estabelecidos pelo art. 10 do Decreto nº 9.830/2019;
- supre lacuna regulatória relacionada ao tratamento de não conformidades complexas, estruturais, continuadas ou excepcionais que não sejam adequadamente corrigidas pelos ritos ordinários;
- estabelece hipóteses de cabimento, vedações, conteúdo mínimo, mecanismos de acompanhamento e consequências do descumprimento;
- preserva os poderes normativo, fiscalizatório, cautelar e sancionador da AGESAN-RS;
- não autoriza desoneração permanente de dever, alteração de metas legais ou contratuais, prejuízo aos usuários ou reconhecimento automático de regularidade;
- observa os princípios de legalidade, motivação, proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica, transparência, boa-fé, cooperação e continuidade dos serviços; e
- não evidencia vícios materiais que impeçam sua deliberação pelo Conselho Superior de Regulação.

Diante desse enquadramento, a Diretoria de Normatização delibera tecnicamente, em primeira instância, pela adequação regulatória e pela implementação da Resolução CSR nº 10/2026, manifestando-se favoravelmente à sua aprovação pelo Conselho Superior de Regulação.

A implementação mostra-se necessária porque supre lacuna entre a identificação da irregularidade e a obtenção da conformidade efetiva. A Agência passa a dispor de mecanismo vinculante para conduzir adequações que dependam de múltiplas etapas, investimentos ou reorganização operacional, evitando que a resposta regulatória se encerre na formalização da infração sem produzir a solução concreta do problema.

Registra-se que o TAG deverá ser utilizado de forma excepcional e motivada, em situações nas quais a solução negociada se mostre mais adequada para produzir a correção efetiva da não conformidade, sem substituir automaticamente os procedimentos ordinários e sem afastar medidas imediatas exigidas pela proteção dos usuários, da saúde pública, do meio ambiente ou da continuidade dos serviços.

5. ENCAMINHAMENTO À SEGUNDA INSTÂNCIA

Concluída a análise técnica e exercida a competência da Diretoria de Normatização como primeira instância regulatória, nos termos do art. 25-D do Estatuto Social da AGESAN-RS, a Resolução CSR nº 10/2026 é encaminhada ao Conselho Superior de Regulação – CSR para apreciação e deliberação em segunda instância.

Compete ao Conselho Superior de Regulação, no âmbito de sua atribuição estatutária, deliberar sobre o conteúdo da resolução, podendo confirmar o texto, bem como promover ajustes, supressões ou acréscimos, caso entenda necessário, observado o fluxo decisório previsto no Estatuto Social.

A presente manifestação é, assim, submetida à apreciação do Conselho Superior de Regulação, do qual se aguarda deliberação expressa quanto à instituição e à implementação do Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito da AGESAN-RS.

ENCERRAMENTO

Este signatário apresenta o presente trabalho concluído, constando de 11 (onze) folhas assinadas digitalmente, colocando-se à disposição para esclarecimentos.

Porto Alegre, 31 de julho de 2026.

Vagner Gerhardt Mâncio

Diretor de Normatização