AGESAN-RS
Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul

PARECER JURÍDICO

REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. MINUTA DA RESOLUÇÃO CSR Nº 23/2026. DIRETRIZES PARA A GESTÃO DE REDUÇÃO PROGRESSIVA E CONTROLE DE PERDAS NOS SUBSISTEMAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA E ESTATUTÁRIA DA AGESAN-RS. ADEQUAÇÃO À NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 15/2025. ANÁLISE DE TÉCNICA LEGISLATIVA.

Órgão Solicitante: **Diretoria de Normatização da AGESAN-RS (Processo Administrativo nº 3958/2026)**

Assunto: **Análise jurídica, regulatória e de técnica legislativa da minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026, que dispõe sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável, em face da Norma de Referência ANA nº 15/2025, do Estatuto Social da AGESAN-RS e do art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998.**

1. Trata-se de análise jurídica da minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026 (Processo Administrativo nº 3958/2026), destinada a internalizar e regulamentar, no âmbito dos municípios regulados pela AGESAN-RS, as diretrizes da Norma de Referência ANA nº 15/2025 (aprovada pela Resolução ANA nº 275/2025) sobre redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável.

2. A instrução processual contemplou Consulta Pública na qual a CORSAN apresentou contribuições (Carta nº 1065/2026) parcialmente acolhidas pela Diretoria de Normatização (Relatório de Análise das Contribuições e Parecer nº 20261112 - DN), resultando na preservação das metas contratuais anteriores, na delimitação do caráter estimativo dos cronogramas físico-financeiros para contratos pretéritos e na definição da aplicação subsidiária e complementar da Resolução CSR nº 05/2021.

3. A AGESAN-RS possui plena competência legal e estatutária para editar normas e diretrizes sobre o controle e a redução de perdas de água nos sistemas regulados, conforme disposto expressamente no art. 5º, *caput*, incisos II e III, alíneas "a" e "b", e §1º, incisos I, alíneas "a", "b", "c" e "g", II e IX, do seu Estatuto Social Consolidado, bem como no art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007.

4. Sob o ângulo da técnica legislativa (art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998), a minuta está adequada.

1 INTRODUÇÃO

O presente parecer jurídico tem por escopo examinar a legalidade, a conformidade regulatória e a adequação formal da minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026, tramitada nos autos do Processo Administrativo AGESAN-RS nº 3958/2026, que dispõe sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável.

A iniciativa normativa visa internalizar, no âmbito dos municípios consorciados e regulados pela AGESAN-RS, as diretrizes estabelecidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) por meio da Norma de Referência (NR) nº 15/2025.

Consoante se extrai dos documentos que instruem o feito – especificamente a Manifestação da CORSAN (Carta nº 1065/2026 – Jurídico-Regulatório, de 8 de novembro de 2026), o Relatório de Análise

das Contribuições (de 12 de novembro de 2026) e o Parecer nº 20261112 – DN, elaborado pela Diretoria de Normatização em 12 de novembro de 2026 – a proposta normativa foi submetida à Consulta Pública por meio de Edital datado de 29 de outubro de 2026, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (edição nº 4447, de 30 de outubro de 2026), com prazo de recebimento de contribuições encerrado em 8 de novembro de 2026.

Na referida Consulta Pública, a CORSAN apresentou duas sugestões de alteração redacional: (a) a preservação expressa das metas e indicadores previstos nos contratos de concessão licitados ou desestatizados antes da vigência da NR ANA nº 15/2025, aplicando-se a esses contratos apenas a Resolução CSR nº 05/2021; e (b) a delimitação da natureza meramente estimativa e de planejamento do cronograma físico-financeiro previsto no art. 9º, IV, alínea "a", da minuta, de modo a não gerar obrigações autônomas de investimento.

No Relatório de Análise das Contribuições e no Parecer nº 20261112 – DN, a Diretoria de Normatização recomendou o acolhimento parcial de ambas as contribuições, promovendo ajustes nos arts. 2º, §2º, 9º (§§3º e 4º) e 13 da minuta, de modo a fixar a Resolução CSR nº 23/2026 como norma principal de implementação da NR ANA nº 15/2025 para todos os prestadores regulados (resguardadas as metas e indicadores dos contratos anteriores) e conferir à Resolução CSR nº 05/2021 caráter subsidiário e complementar.

Encerrada a instrução técnica em primeira instância pela Diretoria de Normatização, a minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026 vem a esta Assessoria Jurídica para exame de juridicidade, aderência à Norma de Referência ANA nº 15/2025 e conformidade com a técnica legislativa prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998.

Passa-se à análise.

2 ANÁLISE

2.1 DA COMPETÊNCIA INSTITUCIONAL E ESTATUTÁRIA DA AGESAN-RS

Antes de adentrar o exame material e formal da minuta normativa, impõe-se verificar a competência institucional da AGESAN-RS para editar resoluções disciplinando a redução progressiva e o controle de perdas nos sistemas públicos de abastecimento de água.

No plano legal federal, a Lei nº 11.445/2007 (Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), em seu art. 23, *caput* e incisos I, II e X, atribui à entidade reguladora a competência para editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, abrangendo padrões e indicadores de qualidade, requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas, metas progressivas de expansão e de qualidade e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados.

No âmbito institucional da Agência, o Estatuto Social Consolidado da AGESAN-RS estabelece expressamente, em seu art. 5º, as competências materiais que legitimam a edição da Resolução CSR nº 23/2026, nos seguintes termos:

> Art. 5º Além de seu objetivo primordial de exercer as atividades de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento, englobando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, o Consórcio desenvolverá as competências adiante descritas, podendo firmar contratos ou figurar

> como interveniente em convênios, ajustes e instrumentos congêneres nas mais diversas esferas governamentais e não-governamentais, sejam nacionais ou internacionais, em toda a sua esfera de atuação, inclusive com outros consórcios públicos ou privados e pessoas jurídicas de direito público ou privado:
> [...]
> II - estudar e sugerir a adoção de normas na respectiva legislação municipal, visando a ampliação e melhoria dos serviços locais dos associados; e
> III - promover a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, compreendido como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 2007, com suas alterações, prestado por qualquer prestador de serviços, a qualquer título, podendo:
> a) estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
> b) garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nas normas regulamentares e nos instrumentos da política municipal de saneamento básico;
> [...]
> §1º Ainda na área da regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, ao Consórcio competirá:
> I - regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, através da fixação de normas, regulamentos e instruções relativas, no mínimo:
> a) aos padrões e indicadores de qualidade dos serviços regulados;
> b) aos requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
> c) às metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
> [...]
> g) à avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
> [...]
> II - acompanhar e fiscalizar a prestação dos serviços públicos regulados, de acordo com as leis, contratos, planos, normas e regulamentos pertinentes;
> [...]
> IX - avaliar os planos e programas de metas e investimentos das operadoras dos serviços delegados, visando garantir a adequação desses programas à continuidade da prestação dos serviços em conformidade com as metas e disposições contidas no Plano Municipal de Saneamento Básico e demais instrumentos legais da política municipal de saneamento básico [...]

Ademais, no tocante à competência orgânica interna para a expedição do ato normativo, verifica-se que o art. 11-B, inciso I e §1º, combinado com os arts. 17, inciso III, 25-D, inciso II, e 28, incisos I e III, do Estatuto Social Consolidado, confere ao Conselho Superior de Regulação (CSR) a atribuição deliberativa para apreciar e expedir resoluções de caráter geral e vinculante sobre a regulação dos serviços de saneamento básico encaminhadas pela Diretoria de Normatização (primeira instância técnica), ressalvada a possibilidade de revisão pela Diretoria Colegiada (instância máxima regulatória) caso provocada no prazo estatutário.

Resta, portanto, plenamente demonstrada a competência institucional, material e orgânica da AGESAN-RS para normatizar e fiscalizar os planos e indicadores de redução e controle de perdas de água.

2.2 DA PERTINÊNCIA MATERIAL COM A NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 15/2025 E DOS ELEMENTOS DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

A Norma de Referência ANA nº 15/2025 estabelece diretrizes nacionais padronizadas para o diagnóstico, o planejamento, a execução e o monitoramento da gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável, impondo às entidades reguladoras infranacionais o dever de editar ato normativo disciplinando a matéria (arts. 7º, 14, inciso I, e 15).

No exame comparativo entre a minuta da Resolução CSR nº 23/2026 e a NR ANA nº 15/2025, observa-se elevado grau de pertinência e aderência regulatória nos seguintes eixos estruturantes:

a) definições técnicas e balanço hídrico padronizado (arts. 3º e 4º e Anexo I): a minuta reproduz fielmente os conceitos técnicos essenciais da NR ANA nº 15/2025 (balanço hídrico, macromedição, perdas nos subsistemas de distribuição, perdas aparentes, perdas reais, Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água e subsistema de distribuição de água) e incorpora integralmente a Matriz do Balanço Hídrico Padronizado – Base SINISA 2025 em seu Anexo I, inclusive corrigindo a falha editorial da norma federal na fórmula da variável GTA 1211 (uniformizando a sigla GTA 1209 em lugar de "GT 1209");

b) indicadores obrigatórios de diagnóstico (art. 5º): o dispositivo exige que a declaração anual do balanço hídrico venha acompanhada dos indicadores de desempenho regulatório previstos na NR ANA nº 15/2025, devidamente adaptados à normatização interna da AGESAN-RS (Resolução CSR nº 01/2025, que internalizou a NR ANA nº 09/2024), contemplando o índice de perdas na distribuição por ligação segregado em perdas reais e aparentes (L/ligação/dia), o índice de intermitência, o índice de macromedição e o índice de incidência da hidrometração (SINISA IAG1003);

c) conteúdo mínimo do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água e meios de viabilização (arts. 6º a 12): a minuta absorve os requisitos mínimos exigidos pelos arts. 6º a 12 da NR ANA nº 15/2025, assegurando ao prestador a escolha das ações segundo a relação custo-benefício (art. 7º, parágrafo único), exigindo compatibilidade com os planos municipais ou regionais de saneamento básico (art. 8º, §1º), articulando o controle de perdas com a continuidade do abastecimento e a pressão mínima adequada (art. 8º, §2º), prevendo instrumentos de financiamento e inovação tecnológica (arts. 10 e 11) e estabelecendo o monitoramento regulatório contínuo pela AGESAN-RS (art. 12);

d) harmonização com contratos de concessão anteriores e papel da Resolução CSR nº 05/2021 (arts. 2º, §§1º e 2º, 9º, §§3º e 4º, e 13): conforme bem fundamentado no Relatório de Análise das Contribuições e no Parecer nº 20261112 – DN, o acolhimento parcial das contribuições apresentadas pela CORSAN (Carta nº 1065/2026) conferiu equilíbrio jurídico à minuta; de um lado, respeitou-se o ato jurídico perfeito e o art. 16 da NR ANA nº 15/2025 (bem como o art. 11-B da Lei Federal nº 11.445/2007), mantendo inalteradas as metas e indicadores pactuados nos contratos licitados antes de 18 de dezembro de 2025 e esclarecendo que os cronogramas físico-financeiros têm caráter de planejamento para tais contratos (art. 9º, §3º); de outro lado, afastou-se a pretensão da concessionária de excluir por completo os contratos vigentes do alcance da nova norma, fixando-se que todos os prestadores regulados se submetem aos deveres de diagnóstico, planejamento, reporte de informações e fiscalização da Resolução CSR nº 23/2026, relegando a Resolução CSR nº 05/2021à aplicação subsidiária e complementar.

2.3 DA CONFORMIDADE COM A TÉCNICA LEGISLATIVA À LUZ DO ART. 11 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998

Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 95/1998, as regras de elaboração, redação e alteração das leis aplicam-se, no que couber, aos atos normativos expedidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Nesse sentido, o art. 11 da referida Lei Complementar estabelece que as disposições normativas devem ser redigidas com clareza (inciso I), precisão (inciso II) e ordem lógica (inciso III).

Ao examinar a versão consolidada da minuta da Resolução CSR nº 23/2026 sob o crivo do art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, verifica-se que o texto normativo atende satisfatoriamente aos requisitos de técnica legislativa, apresentando redação objetiva, tecnicamente rigorosa e juridicamente coerente, da seguinte forma:

a) clareza redacional e correção gramatical (art. 11, inciso I, da LC nº 95/1998): a minuta emprega vocabulário técnico próprio do setor de saneamento básico em consonância com a terminologia da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) (art. 11, I, "a"), estrutura-se em períodos diretos e concisos (art. 11, I, "b" e "c"), mantém uniformidade no tempo verbal imperativo e presente ao longo de todo o articulado (art. 11, I, "d") e observa a pontuação e a concordância gramatical adequadas, inclusive com o saneamento prévio das impropriedades pontuais nos arts. 11, parágrafo único, 13, 14 ("poderão ser sanadas") e 16 ("entra em vigor") (art. 11, I, "e");

b) precisão normativa e homogeneidade terminológica (art. 11, inciso II, da LC nº 95/1998): o texto delimita com exatidão o conteúdo e o alcance de cada comando regulatório (art. 11, II, "a"), mantém rigorosa uniformidade vocabular ao empregar a mesma denominação - "Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água" – em todos os dispositivos pertinentes, inclusive no *caput* do art. 12 (art. 11, II, "b"), explicita o significado das siglas utilizadas na primeira referência, como AGESAN-RS, ANA, SINISA e PPP (art. 11, II, "e"), e indica de forma expressa e correta os atos normativos objeto de remissão, a exemplo da Resolução ANA nº 275, de 2025, e da Norma de Referência ANA nº 15/2025 no preâmbulo e no art. 15;

c) ordem lógica e sistematização estrutural (art. 11, inciso III, da LC nº 95/1998): a Resolução encontra-se organizada de forma sistemática e progressiva em quatro capítulos temáticos – Capítulo I (Das Disposições Gerais), Capítulo II (Do Diagnóstico das Perdas de Água), Capítulo III (Do Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas de Água) e Capítulo IV (Das Disposições Finais) – reunindo sob cada agrupamento apenas as matérias pertinentes ao respectivo objeto (art. 11, III, "a"), restringindo cada artigo a um único assunto ou princípio (art. 11, III, "b"), utilizando os parágrafos para desdobrar aspectos complementares e exceções, tais como o regime aplicável aos contratos de concessão anteriores e posteriores à Resolução ANA nº 275/2025 nos arts. 2º e 9º (art. 11, III, "c"), e valendo-se de incisos e alíneas para as enumerações técnicas (art. 11, III, "d").

Dessa forma, sob o ângulo formal e redacional, a minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026 mostra-se plenamente alinhada aos parâmetros de clareza, precisão e ordem lógica exigidos pelo art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica conclui que:

1) a AGESAN-RS detém plena competência legal e estatutária (art. 23 da Lei Federal nº 11.445/2007 e art. 5º, *caput*, incisos II e III, alíneas "a" e "b", e §1º, incisos I, alíneas "a", "b", "c" e "g", II e IX, do seu Estatuto Social Consolidado) para editar ato normativo disciplinando a redução progressiva e o controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável, cabendo ao Conselho Superior de Regulação a deliberação na forma dos arts. 11-B, I, 17, III, 25-D, II, e 28, I, do Estatuto Social;

2) a minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026 encontra-se regularmente instruída no Processo Administrativo nº 3958/2026, tendo observado o rito de participação social mediante Consulta Pública e incorporado adequadamente o acolhimento parcial das contribuições da CORSAN (Carta nº 1065/2026) quanto à preservação das metas contratuais anteriores, ao caráter de planejamento dos cronogramas físico-financeiros para contratos pretéritos e à aplicação subsidiária e complementar da Resolução CSR nº 05/2021;

3) sob o aspecto formal e de técnica legislativa, a minuta consolidada observa integralmente os requisitos de clareza, precisão e ordem lógica previstos no art. 11 da Lei Complementar nº 95/1998, encontrando-se redigida de maneira coerente, sistematizada e livre de vícios formais;

4) sob o aspecto material, a Resolução CSR nº 23/2026 guarda aderência estrutural à Norma de Referência ANA nº 15/2025 (aprovada pela Resolução ANA nº 275/2025).

Desse modo, a minuta consolidada da Resolução CSR nº 23/2026 reúne condições jurídicas e formais para aprovação pelo Conselho Superior de Regulação.

É o parecer.

Porto Alegre, 19 de novembro de 2026.

MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA

Assinado de forma digital por MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA
Dados: 2026.11.19 11:57:05 -03'00'

MARLON DO NASCIMENTO BARBOSA
Advogado – OAB/PR nº 27.715