

PARECER 20260728 – DN

Parecer da Diretoria de Normatização sobre a proposta de Resolução CSR nº 16/2026, que aprova o Regulamento Geral dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prestados diretamente pelos Municípios regulados pela AGESAN-RS.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente Manifestação Técnica tem por objeto a análise da proposta de Resolução CSR nº 16/2026, destinada a aprovar o Regulamento Geral dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prestados diretamente pelos Municípios regulados pela Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul – AGESAN-RS, 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 da necessidade de estabelecer disciplina geral, uniforme e juridicamente segura para municípios nos quais os serviços são executados diretamente pela administração municipal, por departamento, serviço autônomo, autarquia ou outra estrutura integrante do titular. Esses prestadores apresentam, em regra, escala reduzida, equipes enxutas, sistemas operacionais menos complexos e disponibilidade limitada de recursos administrativos e tecnológicos, circunstâncias que devem ser consideradas na definição das obrigações regulatórias sem afastar a proteção dos usuários.

A ausência de regulamento específico para essa modalidade de prestação pode produzir tratamentos desiguais entre municípios, indefinição de responsabilidades, fragilidade nos procedimentos de ligação, medição, faturamento, atendimento e interrupção dos serviços, além de dificuldades para a fiscalização. A edição de norma geral permite transformar comandos legais e regulatórios dispersos em regras claras, acessíveis e compatíveis com a realidade da prestação direta.

A Resolução ANA nº 230, de 18 de dezembro de 2024, aprovou a Norma de Referência ANA nº 11/2024, que estabelece as condições gerais para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A norma aplica-se expressamente à prestação direta por órgão ou entidade do titular, incluindo autarquias e empresas municipais,

e determina que as entidades reguladoras infranacionais publiquem normativo que observe seu conteúdo mínimo.

A presente manifestação considera:

- a proposta de Resolução CSR nº 16/2026 e os documentos integrantes do Processo Administrativo nº 2.711/2026;
- 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;
- a Lei Federal nº 9.984/2000, especialmente a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA para instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico;
- a Lei Federal nº 13.460/2017, relativa à participação, à proteção e à defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos;
- a Lei Federal nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, quanto ao tratamento das informações cadastrais dos usuários; e
- a Resolução ANA nº 230/2024 e a Norma de Referência ANA nº 11/2024, que disciplinam as condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A análise técnica é conduzida com base nos princípios da legalidade, universalização, continuidade, regularidade, segurança, eficiência, modicidade, transparência, proporcionalidade, razoabilidade, sustentabilidade econômico-financeira, controle social 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 proposta de Resolução CSR nº 16/2026, 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 editar condições gerais aplicáveis aos serviços municipais prestados diretamente;
- demonstrar a necessidade de regulamento específico para a prestação direta em municípios de pequeno porte;

- analisar a aderência da proposta ao conteúdo mínimo estabelecido pela Norma de Referência ANA nº 11/2024;
- avaliar se a simplificação adotada preserva direitos dos usuários, obrigações do prestador e instrumentos de fiscalização;
- examinar a viabilidade operacional das regras para estruturas municipais com menor capacidade administrativa e tecnológica;
- verificar a existência de mecanismos adequados de atendimento, informação, contingência, manutenção, controle de perdas e acompanhamento regulatório; e
- propor encaminhamento conclusivo ao Conselho Superior de Regulação quanto à aprovação e implementação da Resolução.

3. ANÁLISE REGULATÓRIA

3.1. COMPETÊNCIA REGULATÓRIA

A competência para a edição da Resolução CSR nº 16/2026 decorre dos arts. 21 a 23 da Lei Federal nº 11.445/2007. A função de regulação deve observar independência decisória, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade, cabendo à entidade reguladora editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social dos serviços, fiscalizar seu cumprimento e assegurar a adequada prestação.

O art. 23 da Lei nº 11.445/2007 prevê a edição de normas sobre padrões e indicadores de qualidade, requisitos operacionais, atendimento aos usuários, medição, faturamento, cobrança, interrupção, manutenção, segurança, contingência e demais condições da prestação. Essa competência alcança tanto os serviços delegados quanto os executados diretamente pelo titular, uma vez que a natureza pública e essencial do serviço não se altera em razão do modelo institucional adotado.

No âmbito institucional, o Estatuto Social atribui à AGESAN-RS competência para regular, normatizar e fiscalizar os serviços de saneamento dos entes regulados. A proposta situa-se, portanto, no exercício regular da função normativa da Agência e oferece fundamento uniforme para a atuação fiscalizatória nos municípios com prestação direta.

3.2. APLICAÇÃO DA NORMA DE REFERÊNCIA ANA Nº 11/2024

A Resolução ANA nº 230/2024 aprovou a Norma de Referência nº 11/2024 para estabelecer as condições gerais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O art. 2º, inciso III, inclui expressamente em seu campo de

aplicação a prestação direta por órgão ou entidade do titular à qual a lei tenha atribuído competência para prestar os serviços, incluindo autarquias e empresas do titular.

A incidência da NR nº 11 sobre a prestação direta afasta qualquer interpretação de que municípios pequenos estariam dispensados de regulamentar direitos, deveres, padrões de atendimento, continuidade, medição, faturamento ou contingência. A diferenciação admissível está na forma de execução e no grau de detalhamento dos procedimentos, e não na eliminação do conteúdo mínimo ou na redução do nível de proteção assegurado ao usuário.

O Capítulo II da NR nº 11 relaciona vinte matérias que devem estar contempladas nos normativos das entidades reguladoras: unidade usuária; ligações; contrato de adesão e contratos específicos; cadastro e classificação; loteamentos e condomínios; medição; faturamento e cobrança; interrupção; religação; infrações e sanções; atendimento e participação; recomposição e ressarcimento; responsabilidades dos usuários; responsabilidades do prestador; operação e manutenção; segurança, contingência e emergência; soluções alternativas; campanhas educativas; hidrantes; e prazos de execução.

A proposta de Resolução CSR nº 16/2026 contempla todas essas matérias em dezoito capítulos e em anexo próprio de prazos. A organização temática não reproduz necessariamente a mesma divisão formal da norma federal, mas preserva seus comandos materiais e os adapta à prestação municipal direta, procedimento admitido pela própria NR nº 11, que exige observância do conteúdo mínimo e não transcrição literal de seus dispositivos.

3.3. NECESSIDADE DE REGULAMENTO PARA A PRESTAÇÃO DIRETA

Nos municípios com prestação direta, a mesma estrutura administrativa frequentemente acumula funções de planejamento, execução, atendimento e gestão operacional. Sem norma regulatória externa e uniforme, procedimentos podem depender de práticas informais, memória dos servidores ou decisões pontuais, dificultando a previsibilidade para os usuários e o controle pela entidade reguladora.

A instituição do regulamento cria referência comum para municípios com diferentes configurações administrativas. Define o limite entre instalações públicas e prediais, os requisitos para ligação, os dados mínimos do cadastro, os critérios gerais de medição e faturamento, os casos de interrupção, os prazos de atendimento, os deveres dos usuários e as responsabilidades do prestador.

A padronização também fortalece a fiscalização. Com obrigações previamente definidas, a AGESAN-RS poderá avaliar o desempenho dos prestadores por parâmetros objetivos, determinar correções, acompanhar prazos e orientar a melhoria gradual dos

sistemas. O município, por sua vez, passa a conhecer antecipadamente o padrão esperado e pode organizar recursos, rotinas e prioridades de implantação.

Para o usuário, a principal vantagem consiste na transformação de expectativas gerais em direitos verificáveis: informação sobre a ligação, protocolo de atendimento, prazo de resposta, critérios para faturamento, comunicação de interrupções, religação, recomposição de danos, acesso à ouvidoria e divulgação pública do regulamento.

3.4. SIMPLICIDADE, PROPORCIONALIDADE E VIABILIDADE OPERACIONAL

A simplicidade da proposta constitui escolha regulatória deliberada. O objetivo não é reproduzir estruturas, sistemas informatizados, rotinas documentais ou níveis de especialização típicos de companhias estaduais e grandes concessionárias, mas fixar o resultado mínimo que deve ser alcançado por qualquer prestador público, admitindo meios compatíveis com sua capacidade operacional.

Essa orientação concretiza os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Obrigações excessivamente detalhadas poderiam consumir recursos escassos em atividades burocráticas, deslocar equipes da operação dos sistemas e tornar o cumprimento apenas formal. A norma opta por comandos claros e amplos, preservando o dever de resultado e permitindo que cada município adote instrumentos simples, controláveis e suficientes.

Exemplificativamente, o regulamento admite cadastro em sistema eletrônico, planilha controlada ou solução municipal equivalente; permite registros técnicos progressivos por mapas, croquis, planilhas e levantamentos de campo; aceita meios automatizados ou compartilhados para atendimento fora do horário presencial; e possibilita a utilização de livro ou sistema simples numerado para geração de protocolos quando não houver plataforma informatizada.

A flexibilização dos meios não alcança o núcleo das obrigações. Permanecem exigidos o registro do atendimento, a identificação da demanda, o fornecimento de protocolo, a preservação das informações, a comunicação ao usuário, o cumprimento dos prazos, a manutenção das redes, a segurança sanitária, a continuidade e a fiscalização pela AGESAN-RS. Assim, simplifica-se a forma de execução sem reduzir o resultado regulatório.

Também se prevê implantação progressiva do cadastro técnico e do histórico de leituras quando inexistirem dados anteriores, preservando-se as informações disponíveis. Essa regra evita impor reconstrução impossível de registros pretéritos e, simultaneamente, estabelece dever prospectivo de organização e guarda dos dados a partir da vigência do regulamento.

Os prazos-base do Anexo I consideram a realidade de áreas rurais, localidades de difícil acesso, dependência de laboratório externo e impedimentos alheios ao controle do

prestador. A possibilidade de ampliação exige registro e comunicação ao usuário, impedindo que a flexibilidade se transforme em prazo indefinido ou justificativa genérica para descumprimento.

3.5. CONTEÚDO MATERIAL DA RESOLUÇÃO CSR Nº 16/2026

A proposta estabelece disposições preliminares, conceitos e princípios aplicáveis à prestação direta, esclarecendo a área de abrangência, os limites de responsabilidade, a distinção entre serviço público e ação executada pelo próprio usuário e a obrigação de observância das normas sanitárias, ambientais e de recursos hídricos.

As regras sobre unidades usuárias, instalações prediais e ligações definem a responsabilidade do usuário após o ponto de entrega de água e antes do ponto de coleta de esgoto, a obrigatoriedade de conexão quando houver rede disponível, a necessidade de comunicação da disponibilidade e o dever do prestador de executar a ligação após o cumprimento das exigências.

O contrato de adesão recebe conteúdo mínimo e deve ser homologado pela entidade reguladora, disponibilizado gratuitamente e atualizado quando alterações legais ou normativas afetarem a prestação. Os contratos específicos ficam reservados a situações especiais, com indicação de características técnicas, volumes, responsabilidades, prazos e valores homologados.

O cadastro das unidades usuárias reúne identificação, endereço, categoria, número de economias, serviços prestados, medidor e histórico de leituras e faturamento, com observância da LGPD. A regra de transição permite constituição progressiva dos dados inexistentes, sem dispensar a preservação das informações disponíveis.

Os dispositivos relativos a loteamentos e condomínios disciplinam estudos de viabilidade, responsabilidade do empreendedor, fiscalização das obras, transferência dos bens, medição individualizada e assunção de sistemas existentes. A redação preserva as condições essenciais da NR nº 11 e evita detalhamento construtivo que deva permanecer em normas técnicas do prestador.

A medição e o faturamento observam hidrômetros certificados, ciclos regulares de leitura, estimativa objetiva quando não houver leitura válida, distribuição do consumo nas faixas tarifárias, revisão de fatura, identificação de pagamento em duplicidade e separação de valores em eventual cofaturamento.

As regras de continuidade, interrupção e racionamento asseguram prestação durante as vinte e quatro horas do dia, comunicação das ocorrências, atendimento emergencial a unidades essenciais, hipóteses objetivas de interrupção, comunicação prévia nos casos de inadimplemento e plano fundamentado para rodízio ou racionamento.

A resolução relaciona as irregularidades dos usuários e prevê sanções proporcionais, com notificação, contraditório e recurso. O detalhamento de valores e critérios permanece submetido a ato da entidade reguladora, evitando que a norma geral incorpore parâmetros que possam exigir atualização periódica.

No atendimento, são garantidos canais presencial, telefônico e escrito, funcionamento permanente para registro de solicitações, protocolo, resposta motivada, acesso à ouvidoria e relatório periódico de reclamações. A possibilidade de meios compartilhados com a estrutura municipal torna a obrigação exequível sem excluir o atendimento não digital.

O regulamento ainda disciplina responsabilidades dos usuários e do prestador, operação e manutenção, qualidade da água, cadastro técnico, controle de perdas, recomposição de infraestruturas, contingência, soluções alternativas, hidrantes, ressarcimento de danos, campanhas educativas e prazos de execução, completando o conteúdo mínimo exigido pela NR nº 11.

3.6. PROTEÇÃO DOS USUÁRIOS E CONTROLE REGULATÓRIO

A simplificação administrativa não pode resultar em assimetria de proteção entre usuários atendidos por companhia de grande porte e aqueles atendidos diretamente pelo município. A proposta preserva o núcleo comum de direitos: acesso à informação, continuidade, qualidade, medição adequada, faturamento verificável, atendimento protocolado, resposta em prazo definido, comunicação de interrupções, religação, ressarcimento e possibilidade de manifestação perante a entidade reguladora.

A divulgação obrigatória do regulamento no sítio eletrônico do prestador ou do Município, no posto de atendimento e em outros meios acessíveis amplia a transparência. O usuário poderá conhecer previamente as condições dos serviços, as responsabilidades das partes, os prazos e as consequências das irregularidades.

O relatório trimestral de reclamações fornece base para acompanhamento dos motivos mais recorrentes, do percentual de demandas não atendidas e das justificativas apresentadas. Mesmo produzido por planilha simplificada, o relatório permite identificar falhas sistêmicas, orientar fiscalizações e priorizar medidas corretivas.

As disposições finais preservam a competência da entidade reguladora para decidir casos omissos e editar orientações complementares, mas vedam a restrição de direitos dos usuários ou a criação de cobranças sem fundamento normativo. Essa salvaguarda impede que atos operacionais posteriores alterem o equilíbrio estabelecido pelo regulamento.

3.7. IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

A implementação deverá observar caráter gradual, orientativo e verificável. Recomenda-se que, após a entrada em vigor, cada prestador municipal identifique as rotinas existentes, as lacunas em relação ao regulamento, os responsáveis internos e as providências necessárias para adequação.

A AGESAN-RS poderá disponibilizar modelos simples de cadastro, protocolo, relatório de reclamações, plano de contingência e controle de prazos. A padronização desses instrumentos reduz custo de implementação, favorece a comparação entre municípios e permite que a Agência concentre sua atuação na melhoria efetiva do serviço.

O acompanhamento regulatório deve considerar o estágio de organização de cada prestador, a materialidade das não conformidades, o risco aos usuários e a capacidade de correção, sem afastar medidas imediatas quando houver risco sanitário, ambiental, operacional ou prejuízo relevante à continuidade.

A vigência em 1º de janeiro de 2027 oferece período para divulgação, organização interna e preparação dos instrumentos essenciais. Esse intervalo contribui para uma transição ordenada e evita que obrigações novas sejam exigidas sem tempo razoável de conhecimento e adaptação.

3.8. PROPORCIONALIDADE DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

A Resolução CSR nº 16/2026 consolida condições gerais já decorrentes da legislação federal e da Norma de Referência ANA nº 11/2024, adaptando-as à prestação direta. O problema regulatório consiste na ausência de disciplina uniforme e exequível para municípios de pequeno porte; o objetivo é assegurar conformidade, previsibilidade e proteção dos usuários.

Foram consideradas, em termos regulatórios, a manutenção de práticas municipais descentralizadas, a reprodução integral de regulamentos concebidos para grandes prestadores e a instituição de regulamento específico simplificado. A primeira alternativa mantém insegurança e heterogeneidade; a segunda cria complexidade desproporcional; e a terceira atende ao conteúdo obrigatório com menor custo administrativo.

A alternativa proposta mostra-se adequada porque estrutura as condições gerais; necessária porque não há meio menos oneroso que assegure uniformidade e aderência à NR nº 11; e proporcional em sentido estrito porque os benefícios de proteção, transparência e controle superam os custos de adaptação, reduzidos pela aceitação de procedimentos simples e implantação progressiva.

Considerando que o ato implementa norma de referência nacional e não cria estrutura tarifária, tarifa ou encargo autônomo, entende-se que a presente Manifestação Técnica contém análise proporcional ao impacto do ato. Eventual enquadramento quanto à realização ou dispensa de AIR formal deverá ser registrado no processo conforme a 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 proposta de Resolução CSR nº 16/2026, que aprova o Regulamento Geral dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prestados diretamente pelos Municípios regulados pela Agência.

A partir da avaliação realizada, conclui-se que a Resolução CSR nº 16/2026:

- encontra respaldo nas competências regulatórias previstas na Lei Federal nº 11.445/2007 e no Estatuto Social da AGESAN-RS;
- aplica corretamente a Resolução ANA nº 230/2024 e a Norma de Referência ANA nº 11/2024 à prestação direta municipal;
- contempla as vinte matérias integrantes do conteúdo mínimo exigido pela NR nº 11/2024;
- supre lacuna regulatória e estabelece condições uniformes para municípios com diferentes estruturas de prestação;
- adota redação simples e comandos amplos, adequados à capacidade administrativa e operacional de municípios de pequeno porte;
- simplifica os meios de cumprimento sem reduzir direitos dos usuários, obrigações do prestador ou competências de fiscalização;
- admite instrumentos municipais simples, registros progressivos e meios compartilhados, mantendo rastreabilidade, prazos e controle regulatório;
- fortalece a transparência, o atendimento, a continuidade, a segurança, a manutenção e a resposta a emergências; 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 instituição da Resolução CSR nº 16/2026, manifestando-se favoravelmente à sua aprovação pelo Conselho Superior de Regulação.

A aprovação mostra-se necessária para assegurar que a prestação direta municipal observe padrão regulatório compatível com a legislação nacional e com a NR nº 11, sem importar aos pequenos prestadores obrigações burocráticas incompatíveis com sua escala. A solução alcança equilíbrio entre proteção dos usuários, uniformidade regulatória e viabilidade de execução.

Recomenda-se que a implementação seja acompanhada de orientação técnica e modelos simplificados, permitindo que os municípios organizem progressivamente seus cadastros, procedimentos e registros, sem prejuízo do cumprimento imediato das obrigações relacionadas à saúde, à segurança, à continuidade e aos direitos dos usuários.

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 proposta de Resolução CSR nº 16/2026 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 Regulamento Geral dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário prestados diretamente pelos Municípios regulados pela AGESAN-RS.

ENCERRAMENTO

Este signatário apresenta o presente trabalho concluído, constando de 9 (nove) folhas assinadas digitalmente, colocando-se à disposição para esclarecimentos.

Porto Alegre, 28 de julho de 2026.

Vagner Gerhardt Mâncio

Diretor de Normatização

10/10