



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

Conselho Diretor

## RELATÓRIO

<b>Processo n.º:</b>	SEI-480002/000554/2024
<b>Concessionária:</b>	PROLAGOS
<b>Assunto:</b>	Índice de Controle de Perdas Para o Ano de 2022.
<b>Sessão:</b>	26/03/2026

1 . O presente processo foi autuado diante da Carta Prolagos PRO-2023-000938-CTE[[i](#)], de 15/01/2024, na qual a Concessionária Prolagos encaminhou o Plano de Controle de Perdas para o ano de 2022, em atendimento ao Manual de Procedimentos da Concessionária, aprovado pela Deliberação AGENERSA n.º 115/2007, de acordo com o voto da Deliberação AGENERSA n.º 3034/2016.

2 . Informou que além do cálculo apresentado de acordo com a decisão adotada na Deliberação AGENERSA n.º 3034/2016, a qual alegou que *“está aquém dos melhores indicadores de perdas adotados no país, (...)”*, que estaria encaminhando *“o cálculo, de acordo com a interpretação que está sendo discutida por meio do processo regulatório Processo E-12/003/403/2015 (avaliação das fórmulas e critérios utilizados para controle de perdas físicas pela Concessionária Prolagos), o qual comprova a grande controvérsia no que se refere a atual métrica de perdas, estabelecida através do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão n.º 04/96.”*. Finalizou suscitando a suspensão do presente processo até o julgamento do processo regulatório E-12/003/403/2015.

3 . Em análise da documentação acima apresentada, a CASAN[[ii](#)] emitiu Parecer Técnico n.º 93/2024/AGENERSA/CASAN, de 24/04/2024, afirmando que cumpre analisar *“o Documento Carta à AGENERSA - PRO-2023-000938-CT (66936679) e o Anexo Memória de cálculo (66936680), de apresentação do Plano de Controle de Perdas 2022 da Concessionária Prolagos, conforme previsão do Manual de Procedimentos da Concessionária e observando a Deliberação AGENERSA n.º 3034/2016, cujo Art. 5º aponta que sejam observados os termos do voto apresentado na ocasião. Para ser analisado esse*

voto, primeiramente devemos apresentar a fórmula estabelecida no Anexo V do 3º Termo Aditivo: (...)", indicando ali a fórmula contratual estabelecida.

4 . Após os esclarecimentos que entendeu necessários para a realização do cálculo do Índice de Controle de Perdas (IPD), a Câmara de Saneamento apontou que *“Observando as orientações do Voto que fundamenta a Deliberação AGENERSA nº 3034/2016, o IPD deve ser calculado pela fórmula estabelecida no Anexo V do 3º Termo Aditivo, já indicada”*:

$$IPD(\%) = \left( \frac{VD - VU}{VD} \right) \times 100$$

Onde

- VD é o Volume disponibilizado
- VU é o Volume utilizado, composto por:
  - Somatório do volume micromedido (hidrometrado);
  - Somatório do volume estimado não hidrometrado;
  - Somatório do volume recuperado em ações de combate à fraude, em abastecimentos clandestinos e ligações irregulares.

5 . Prosseguiu ressaltando que *“Considerando a orientação de adotar o volume estimado como zero e ainda considerando que não só não houve a comprovação do volume recuperado alegado, como também houve divergências nos volumes apresentados nos processos, o valor apresentado como volume estimado será desprezado.”*, bem como que *“Considerando que no presente processo não foram apresentadas provas dos volumes alegados, e as informações apresentadas no Anexo RELATÓRIO GERENCIAL 12/2022 (51821755) do processo SEI-220007/001347/2021 e no processo 220007/001707/2022 (PROGRAMA DE COMBATE A FRAUDES – 2022) contradizem tais alegações, também o volume recuperado será ignorado.”*

6. Desse modo, salientou que o IPD seria calculado da seguinte forma:

- Volume disponibilizado (EIA) = 39.917.225 m³
- Volume micromedido = 21.753.643 m³
- Volume estimado = 0
- Volume recuperado = 0

Portanto,

$$IPD(\%) = \left( \frac{39.917.225 - 21.753.643}{39.917.225} \right) \times 100$$

**IPD(%) = 45,50%**

7. Concluiu que *“A Concessionária Prolagos no ano de 2022 não atingiu a meta de 30% para o IPD, cujo valor foi de 45,50%.”*; que *“As inconsistências das informações demonstram a necessidade de a AGENERSA definir claramente a metodologia para o cálculo do IPD.”*, e que *“Esta Câmara de Saneamento elaborou uma metodologia apresentada no Processo E-12/003/403/2015, que pode contribuir para o apuro das informações.”*. (grifo da CASAN)

8 . Por fim, destacou que “(...) a CASAN autou o processo SEI-480002/001806/2024 para a contratação de serviço capacitação online e mentoria (assessoramento técnico) para implementação do 4º ciclo da metodologia ACERTAR pela Agenera, visando auxiliar nas auditorias e certificações das informações sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário fornecidas pelas Reguladas ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS ou sua evolução, conforme metodologia estabelecida pela portaria nº 719 do Ministério das Cidades”<sup>2</sup>; cujo cumprimento foi atribuído às entidades reguladoras infranacionais, conforme Inciso VIII, Artigo 23, Lei nº 11.445/2007.”.

9 . Instada a se manifestar<sup>[iii]</sup> por esta Relatoria, a Concessionária apresentou manifestação<sup>[iv]</sup> ressaltando se tratar “de um tema com uma complexidade técnica evidente”, conforme se verifica no processo E-12/003/403/2015, instaurado conforme o art. 8º da Deliberação AGENERSA n.º 2.618/2015, no contexto da 3ª Revisão Quinquenal, e que “Desde então, diferentes metodologias de cálculo foram discutidas, sem que a AGENERSA e a Prolagos chegassem a um consenso”.

10. Dessa forma, prestou suas considerações sobre o processo e a necessidade de aprofundamento do tema, e alegou que “o parecer técnico nº 93/2024/AGENERSA/CASAN, ora analisado, destacou que **“As inconsistências das informações demonstram a necessidade de a AGENERSA definir claramente a metodologia para o cálculo do IPD” (Doc. SEI nº 72374686). Veja-se que, até mesmo os órgãos técnicos dessa agência reguladora já apontam que o cálculo indicador de perdas deve considerar informações mais precisas, (...)**”. (grifo da Concessionária)

11. Ainda, a Prolagos trouxe o tópico **“II- Fórmula Imprecisa: Necessidade de Definição Dos Parâmetros Técnicos”**, sustentando em síntese, que “não busca discutir a fórmula atual vigente, estabelecida no 3º Termo Aditivo, mas sim questiona a falta de precisão e parâmetros técnicos da aplicação literal da citada fórmula.”, alegando que tal raciocínio foi exposto em suas razões finais do processo SEI-480002/007223/2024, de 26.08.2024, e se irredimindo quanto à aplicação das deliberações AGENERSA n.º 3822/2019 e n.º 3034/2016 sem uma decisão sobre o tema.

1 2 . Prosseguiu indicando os pontos que entendeu necessitar de delimitações mais concretas, ressaltando que “esse entendimento foi igualmente destacado no parecer técnico nº 93/2024/AGENERSA/CASAN, ora analisado, o qual aponta que **o cálculo do indicador de perdas deve ser fundamentado em informações mais precisas.** O parecer enfatiza a inadequação da aplicação literal da fórmula prevista no 3º Termo Aditivo do Contrato de Concessão, demonstrando que essa abordagem não atende à necessidade de confiabilidade e rigor técnico no cálculo.”, para destacar assim, a necessidade de revisão e adequação da fórmula atualmente utilizada pela AGENERSA.

1 3 . Apresentou o tópico **“III- Divergências de Cálculos: Desconsiderações Equivocadas”**, ressaltando que a Prolagos “informou à AGENERSA que o IPD de 2022 foi de 27,79% - quando utilizado

*todas as variáveis propostas pela Concessionária – atingindo, assim, a meta estabelecida para o indicador, conforme prevista no 3º Termo aditivo.”, tendo a “ A CASAN, por sua vez, ao realizar os referidos cálculos encontrou o percentual de 45,50%, uma vez que desconsiderou em sua análise os valores de “volume estimado” e “volume recuperado”. (grifo da Concessionária)*

1 4 . Nesse sentido, explicitou que *“a desconsideração dessas rubricas, não deve subsistir.”*, refutando o entendimento da CASAN quanto a rubrica “volume estimado”, referindo-se a casos em que o volume faturado é calculado com base no volume mínimo faturado, *“de acordo com a classificação da economia, nos termos do Decreto Estadual nº. 22.872/96.”* e que *“Deixar de observar tais volumes é uma afronta direta ao referido decreto.”*

15. Em relação a rubrica “volume recuperado”, alegou que *“a CASAN pontua que ç “não houve a comprovação do volume recuperado alegado, como também houve divergências nos volumes apresentados nos processos”* e, em razão disso, consideraria o valor de “volume recuperado” como zero. Entretanto, a Concessionária em suma, afirmou que *“tem trabalhado para garantir que os dados reflitam com exatidão a realidade operacional.(...)”*.

1 6 . Ademais, a Prolagos informou que protocolou *“petição requerendo a instauração de um processo administrativo autônomo, destinado à busca de uma solução conciliatória para todos os processos que envolvam a questão do índice de perdas (...)”*, e a suspensão dos trâmites processuais ali relacionados. Finalizou solicitando a remessa à CASAN para reconhecer o atendimento do índice de perdas pela Concessionária no montante de 27,79%, e o sobrestamento do presente feito até decisão a ser proferida no processo SEI-480002/008773/2024.

1 7 . Em 29/04/2025, esta Relatoria encaminhou despacho à Procuradoria da Agência para *“para análise e elaboração de parecer jurídico, em observância aos últimos julgados sobre o tema na AGENERSA, inclusive, o mais recente que se deu nos autos do processo SEI-E-22/007.051/2019.”*

1 8 . Desse modo, conforme o Parecer n.º 140/2026/AGENERSA/PROC, de 27/02/2026, a Procuradoria da AGENERSA [\[v\]](#) fez um breve relato dos fatos e no que diz respeito à *“metodologia a ser adotada e a observância de precedente administrativo”*, destacou que *“A cláusula décima segunda, alínea “b”, do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CN/04/96 dispõe sobre o Índice de Controle de Perdas da seguinte forma”*:

(b) As metas de perdas, previstas no Edital de Concorrência nº CN/04/96 I-18, Meta 3.3, serão calculadas conforme ANEXO V e passam a ser as seguintes:

Ano 2008-2013: 32%

Ano 2014-2023: 30%

De 2024-2041: 30%

1 9 . Após os apontamentos sobre o tema, englobando ali a discussão de proposta sobre nova metodologia no processo E-12/003.403/2015, o Órgão Jurídico verificou “*que os cálculos realizados pela Câmara Técnica neste processo (Parecer 93 /2024/AGENERSA/CASAN, no doc. SEI nº 72374686) foram orientados pelos critérios regulatórios atualmente vigentes, fixados em deliberações desta Agência Reguladora, na Sessão Regulatória de 18/12/2018.*” e que “*Situação análoga foi objeto de análise recente por esta Procuradoria no âmbito do Parecer nº 313/2024/AGENERSA/PROC (Doc. SEI nº 79679267), ocasião em que se examinou controvérsia envolvendo o índice de controle de perdas e a metodologia aplicável ao cálculo regulatório para o exercício de 2020.*”.

2 0 . Prosseguiu afirmando que “*Naquele precedente administrativo, restou consignado que, existindo determinação regulatória específica aplicável ao caso concreto, devem ser observados os critérios técnicos definidos pela Câmara Técnica competente, não sendo a mera existência de discussão administrativa acerca de eventual revisão metodológica suficiente para afastar a aplicação das normas regulatórias vigentes.*”, assim como que “*Naquela oportunidade, esta Procuradoria concluiu, ainda, pela possibilidade de aplicação de penalidade, caso constatado o descumprimento das metas contratuais, sem prejuízo da recomendação de aprofundamento da análise metodológica no processo regulatório próprio. Tal entendimento revela-se plenamente aplicável ao presente caso, considerando a similitude fática e jurídica entre as situações analisadas.*”.

2 1 . Ressaltou ainda, que “*A observância de precedentes administrativos, especialmente no âmbito de processos regulatórios, constitui importante instrumento de promoção da segurança jurídica, da coerência decisória e da estabilidade das relações reguladas, nos termos do art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas.*”, e que, portanto, “*inexistindo decisão formal que tenha alterado a metodologia regulatória vigente, devem ser aplicados, ao presente caso, os critérios técnicos atualmente adotados por esta Agência Reguladora.*”.

2 2 . No que tange aos aspectos sancionatórios, salientou que “*verifica-se que a análise técnica realizada pela Câmara competente indicou o resultado do índice de perdas com base na metodologia regulatória vigente. Uma vez constatado, com base nesses critérios, o não atingimento das metas*

contratuais estabelecidas, restará caracterizado descumprimento de obrigação contratual, consubstanciada na cláusula décima nona, §1º, alínea "g", por deixar de cumprir e fazer cumprir as normas regulamentares da concessão, especificamente a cláusula décima segunda - adequação das obrigações, alínea "b", do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº CN/04/96.", e que, nessa hipótese, "à semelhança do que consignado no Parecer nº 313/2024/AGENERSA/PROC, a aplicação de eventual penalidade administrativa deverá ser avaliada pelo i. Conselho Diretor, autoridade competente para deliberar sobre a matéria, observados os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica(...)". Assim, opinou conforme o abaixo exposto:

- " (i) Seja adotado, para fins regulatórios, o índice de perdas apurado com base na metodologia atualmente vigente, conforme cálculos realizados pela Câmara Técnica;*
- (ii) Caso constatado o não atingimento das metas contratuais, poderá ser aplicada penalidade, a critério do Conselho Diretor, autoridade competente para deliberar sobre a matéria;*
- (iii) Considerando a existência de discussão administrativa acerca da metodologia aplicável, recomenda-se diligenciar no prosseguimento e conclusão da análise no âmbito do Processo Administrativo nº E-12/003/403/2015, com vistas à uniformização do entendimento regulatório desta Agência;*
- (iv) A presente manifestação observa o entendimento jurídico consolidado no âmbito desta Procuradoria, especialmente aquele firmado no Parecer nº 313/2024/AGENERSA/PROC, em prestígio aos princípios da segurança jurídica, coerência decisória e estabilidade regulatória."*

2 3 . Em 03/03/2026, foi assinado[[vi](#)] o prazo de 10 (dez) dias úteis para apresentação de razões finais, sendo solicitado pela Concessionária mais 3 (três) dias úteis de prazo em 16/03/2026, o qual foi concedido conforme o Ofício AGENERSA/CONS-01 n.º 50[[vii](#)], de 17/03/2026.

É o Relatório.

**Rafael Carvalho de Menezes**

Conselheiro-Presidente

Relator

---

[[i](#)] Doc. SEI RJ (66936679 e 66936680)

[[ii](#)] Doc. SEI RJ (72374686)

[[iii](#)] Doc. SEI RJ (93243051 e 93883574)

[[iv](#)] SEI-480002/002030/2025 - (94420652)

[[v](#)] Doc. SEI RJ (125626632)

[[vi](#)] Ofício AGENERSA/CONS-01 n.º92, de 13/08/2024 (80861334).

Rio de Janeiro, 18 março de 2026



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Carvalho de Menezes, Conselheiro Relator**, em 18/03/2026, às 15:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **127794297** e o código CRC **E8A62C15**.

Referência: Processo nº SEI-480002/000554/2024

SEI nº 127794297

Av. Presidente Wilson, nº. 231, Edifício: Palácio Austregésilo de Athayde / 10º e 11º andares - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20030-021  
Telefone: 2332-6458 - <https://www.rj.gov.br/agenera>