



Processo nº: SEI-220007/004608/2023
Data de autuação: 11/08/2023
Regulada: Águas do Rio 1 e 4, Iguá e Rio + Saneamento
Assunto: Procedimento para novas contratações do IRM, referentes ao Sistema de Fornecimento de Água (SFA)
Sessão Regulatória: 25/02/2026

RELATÓRIO

Trata-se de Processo Regulatório instaurado¹ em atendimento ao artigo 4º da Deliberação AGENERSA nº 4.606/2023², que determinou a abertura de processo específico para a elaboração de Instrução Normativa, com o objetivo de padronizar os procedimentos a serem adotados nas contratações do Instituto Rio Metrópole - IRM, relativas ao Sistema de Fornecimento de Água (SFA), tendo em vista as razões contidas no Voto condutor daquele processo, a seguir replicadas:

“Considerando que ao longo da instrução processual diversas partes envolvidas se queixaram quanto à falta de informação e oportunidade de participação nas etapas do processo que precederam a contratação da T.C.R.E. Engenharia; considerando a recomendação da PGE, para que “em casos afins, haja ampla e prévia discussão com os demais atores envolvidos no Contrato de Concessão a fim de alcançar, na medida do possível, consenso”; considerando, ainda, a sugestão da representante da Casa Civil durante a Reunião de Conciliação e Mediação realizada nesta Agência, quanto a necessidade de elaboração de Instrução Normativa elencando procedimentos a serem adotados previamente à novas contratações; e considerando, por fim, o pronunciamento da Procuradoria desta Agência, salientando a importância de estabelecimento de um “rito a ser cumprido previamente à contratação em situações análogas”, entendo pela



necessidade de abertura de processo específico para a elaboração de Instrução Normativa nesse sentido.”

Instada a se manifestar, a Câmara Técnica de Saneamento (CASAN), inicialmente, promoveu uma reunião preliminar, no dia 03/07/2024, com as Concessionárias Águas do Rio 1, Águas do Rio 4, Iguá e Rio+ Saneamento. Conforme esclarecido pela CASAN³, por ocasião da referida reunião, foram abordados aspectos operacionais e financeiros, bem como os possíveis critérios que poderiam ser estabelecidos na referida Instrução Normativa (IN), de forma a orientar eventuais contratações do IRM no âmbito do SFA. Contudo, em sua manifestação, a CASAN ponderou a importância e a complexidade do tema, e solicitou orientações quanto aos parâmetros e diretrizes que a AGENERSA esperava ver contemplados na referida IN.

Dando continuidade ao feito, a Assessoria Regulatória remeteu os autos à Procuradoria⁴ solicitando esclarecimentos. Em resposta, a Procuradoria, por meio do Parecer nº 12/2025/AGENERSA/PROC⁵ ressaltou que esta Agência, na edição de suas normas, deve respeitar a autonomia detida pelo IRM e as competências a ele atribuídas, e que compete ao IRM a gestão e a promoção das contratações relativas ao Centro de Controle Operacional (CCO) do Sistema de Fornecimento de Água. Consignou ainda que, no que concerne às atribuições da AGENERSA, esta, além de integrar o Conselho do SFA (art. 5º do Anexo X), detém competência específica para fiscalizar a estrutura de governança do Sistema, bem como para atuar como instância administrativa de solução de conflitos entre seus integrantes, nos termos do art. 1º, § 2º, e do art. 16, incisos IV e V, do referido Anexo.

Não obstante, destacou a viabilidade jurídica de edição de Instrução Normativa destinada “a aclarar as responsabilidades de cada integrante do Sistema de Fornecimento de Água no que tange às Contratações a serem celebrados na espécie, traçando procedimentos a serem observados pelas Concessionárias e pelo Poder Concedente”.

Por ocasião da 11ª Reunião Interna⁶, realizada em 24/07/2025, o presente processo foi



distribuído à minha relatoria⁷, por prevenção, por versar sobre matéria correlata ao Processo Regulatório SEI-220007/004148/2022, que também se encontra sob minha relatoria.

Em manifestação nos autos, o IRM apresentou seu entendimento⁸ quanto às competências a ele atribuídas pelo regramento do Sistema de Fornecimento de Água, especialmente no que se refere à gestão e às contratações relacionadas ao Centro de Controle Operacional, bem como registrou considerações quanto à necessidade de encaminhamento do processo para deliberação definitiva.

Instadas a se manifestarem⁹, as Concessionárias apresentaram suas considerações acerca do tema. Em sua manifestação, a Águas do Rio¹⁰ (1 e 4) ressaltou que, embora o Anexo X dos Contratos de Concessão atribua ao Instituto Rio Metrópole a gestão do Sistema de Fornecimento de Água e a realização de contratações vinculadas ao Centro de Controle Operacional, tais contratações possuem impacto econômico direto sobre as Concessionárias, uma vez que os custos são integralmente por elas suportados, e em última instância, pelos usuários finais. Nesse contexto, defendeu que as contratações promovidas no âmbito do SFA devem observar os princípios que regem a Administração Pública, e pautar-se pela transparência, economicidade, planejamento, participação e prestação de contas, sugerindo por fim os seguintes pontos de contribuição para a elaboração da Instrução Normativa:

“(i) Critérios de economicidade e vantajosidade:

(i.1) Exigência de procedimento competitivo, com cotação de preços e pesquisa de fornecedores, salvo hipóteses excepcionais devidamente justificadas;

(i.2) Elaboração de análise prévia dos custos da contratação, demonstrando a compatibilidade com os preços praticados no mercado;



(i.3) Inclusão de obrigatoriedade à observância dos princípios constitucionais e das normas de regência da Administração Pública, em especial a isonomia, transparência, economicidade e publicidade das contratações.

(ii) Acompanhamento da execução e prestação de contas:

(ii.1) Envio periódico de informações físico-financeira da contratação ao Conselho do SFA;

(ii.2) Previsão de que eventuais aditivos ou prorrogações contratuais sejam precedidos de apresentação de relatório técnico-financeiro que comprove o atingimento das metas previstas no contrato original;

(ii.3) “Cientificação prévia das Concessionárias quanto à celebração de aditivos com repercussão econômica, garantindo-lhes oportunidade de manifestação técnica sobre a adequação das soluções propostas aos objetivos do SFA.

(iii) Governança e tomada de decisão:

(iii.1) Previsão de análise prévia das concessionárias e Conselho do SFA antes da formalização da contratação e aditamentos, inclusive no que tange à renovação dos prazos;

(iii.2) Estabelecimento de rito procedimental mínimo, garantindo prazos razoáveis para manifestação dos integrantes e publicidade das decisões.”

A Concessionária Rio+ Saneamento¹¹, por sua vez, apresentou suas considerações acerca



da atuação regulatória da AGENERSA, no âmbito das contratações promovidas pelo Instituto Rio Metrópole, defendendo que a Agência detém competência para disciplinar procedimentos, fiscalizar a governança do Sistema de Fornecimento de Água e glosar repasses de custos considerados indevidos às Delegatárias. Ressaltou que, embora o IRM conduza as contratações, os custos são integralmente suportados pelas Reguladas, o que justificaria a adoção de diretrizes regulatórias voltadas à transparência, eficiência, economicidade e segurança jurídica, sem que isso implique interferência indevida na autonomia do Instituto. Acrescentou que a Agência atua no regular exercício de suas competências de fiscalização e regulação dos contratos de concessão e de seus instrumentos coligados, com vistas à preservação do equilíbrio econômico-financeiro e da sustentabilidade das concessões. Com base nessas premissas, apresentou contribuições para a elaboração da Instrução Normativa, nos seguintes critérios:

“(i) Escopo da contratação:

As disposições da Instrução Normativa devem se aplicar igualmente para a celebração de Termos Aditivos, rerratificações e quaisquer outras modificações nas contratações já realizadas pelo IRM.

O IRM só pode contratar, às expensas das concessionárias, serviços diretamente relacionados à implementação do Centro de Controle e Operações (CCO) e à execução do Anexo X do Contrato de Concessão.

Qualquer contratação deve estar limitada ao objeto previsto no Contrato de Concessão (Anexo X), vedando-se ampliações de escopo.

(ii) Participação prévia das concessionárias:

Antes de iniciar a fase interna da licitação, o IRM deve dar ciência



formal às concessionárias e à Agenera, descrevendo a necessidade e o objeto da contratação.

As concessionárias terão prazo para se manifestarem sobre a pertinência da contratação e do objeto.

(iii) Arbitragem de divergências pela Agenera:

Havendo divergência entre concessionárias e IRM quanto à necessidade ou ao objeto, caberá à Agenera decidir se a contratação encontra fundamento no Contrato de Concessão.

Caso a Agenera conclua que o objeto não se enquadra nas hipóteses contratuais, as concessionárias ficam desobrigadas do pagamento.

(iv) Fase preparatória da licitação:

A preparação da licitação deve observar o art. 18 da Lei 14.133/2021, com participação ativa das concessionárias para: (i) definição do objeto (termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo); (ii) escolha da modalidade de licitação e critério de julgamento; (iii) elaboração do orçamento estimado, com memórias de cálculo e composições de preços.

Criação de Grupo de Trabalho (GT) formal entre concessionárias e IRM para debater e registrar todos os pontos da fase preparatória.

O GT deve ter suas atividades documentadas em processo SEI, com atas e registros formais.



Persistindo divergências não superadas no GT, a decisão caberá à Agenera.

(v) Execução contratual e fiscalização:

O IRM deve dar ciência às concessionárias do Plano de Trabalho e do Cronograma Físico Financeiro da contratada.

A fiscalização cabe a uma Comissão, que emitirá atestos de realização dos serviços.

Antes do pagamento, deve ser garantido às concessionárias o direito de manifestação sobre as medições apresentadas.

(vi) Fluxo de pagamentos:

As concessionárias deverão ter oportunidade de avaliar e contestar as medições apresentadas pela contratada.

Havendo concordância, o pagamento será realizado no prazo estabelecido pela regulamentação aplicável.

Havendo discordância, caberá à Comissão de Fiscalização apreciar a contestação e emitir decisão, após a qual será efetuado o pagamento.

O pagamento não implica renúncia de direitos, permanecendo possível recurso à Agenera.”

Em consonância com as manifestações anteriores, a Iguá¹² apresentou suas considerações no sentido de ressaltar a relevância da regulamentação da matéria por esta Agência Reguladora, registrando a celebração de termos aditivos a contratos firmados pelo Instituto Rio Metrópole sem



a participação prévia das Concessionárias, mesmo após a edição da Deliberação AGENERSA nº 4.606/2023. Destacou, ainda, manifestação anterior da PGE que reconhece o modelo adotado para as contratações no âmbito do Sistema de Fornecimento de Água como de natureza híbrida, com condução pelo IRM e custeio pelas concessionárias, circunstância que, a seu ver, justificaria a “*imprescindibilidade da participação das concessionárias nos procedimentos licitatórios conduzidos pelo IRM*”, bem como a atuação da AGENERSA na fiscalização da governança do sistema. Ao final, apresentou contribuições para a elaboração da Instrução Normativa, sendo os parâmetros seguintes:

“(i) Escopo da contratação:

As disposições da Instrução Normativa devem se aplicar igualmente para a celebração de Termos Aditivos, rerratificações e quaisquer outras modificações nas contratações já realizadas pelo IRM.

O IRM só pode contratar, às expensas das concessionárias, serviços diretamente relacionados à implementação do Centro de Controle e Operações (CCO) e à execução do Anexo X do Contrato de Concessão.

Qualquer contratação deve estar limitada ao objeto previsto no Contrato de Concessão (Anexo X), vedando-se ampliações de escopo.

(ii) Participação prévia das concessionárias:

Antes de iniciar a fase interna da licitação, o IRM deve dar ciência formal às concessionárias e à Agenesra, descrevendo a necessidade e o objeto da contratação.

As concessionárias terão prazo para se manifestarem sobre a



pertinência da contratação e do objeto.

(iii) Arbitragem de divergências pela Agenera:

Havendo divergência entre concessionárias e IRM quanto à necessidade ou ao objeto, caberá à Agenera decidir se a contratação encontra fundamento no Contrato de Concessão.

Caso a Agenera conclua que o objeto não se enquadra nas hipóteses contratuais, as concessionárias ficam desobrigadas do pagamento.

(iv) Fase preparatória da licitação:

A preparação da licitação deve observar o art. 18 da Lei 14.133/2021, com participação ativa das concessionárias para:

(i) definição do objeto (termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou executivo);

(ii) escolha da modalidade de licitação e critério de julgamento;

(iii) elaboração do orçamento estimado, com memórias de cálculo e composições de preços.

Criação de Grupo de Trabalho (GT) formal entre concessionárias e IRM para debater e registrar todos os pontos da fase preparatória.

O GT deve ter suas atividades documentadas em processo SEI, com atas e registros formais.

Persistindo divergências não superadas no GT, a decisão caberá à



Agenera.

(v) Execução contratual e fiscalização:

O IRM deve dar ciência às concessionárias do Plano de Trabalho e do Cronograma Físico-Financeiro da contratada.

A fiscalização cabe a uma Comissão, que emitirá atestos de realização dos serviços.

Antes do pagamento, deve ser garantido às concessionárias o direito de manifestação sobre as medições apresentadas.

(vi) Fluxo de pagamentos:

As concessionárias deverão ter oportunidade de avaliar e contestar as medições apresentadas pela contratada.

Havendo concordância, o pagamento será realizado no prazo estabelecido pela regulamentação aplicável.

Havendo discordância, caberá à Comissão de Fiscalização apreciar a contestação e emitir decisão, somente após a qual será efetuado o pagamento.

O pagamento não implica renúncia de direitos, permanecendo possível recurso à Agenera.”

Na sequência, a CASAN apresentou a primeira versão da minuta da Instrução Normativa¹³, dispondo sobre diretrizes e procedimentos para as contratações realizadas pelo IRM no âmbito do SFA. Nesse sentido, a Câmara Técnica¹⁴ se manifestou favoravelmente à edição da norma, tendo informado que sua análise considerou as manifestações das Concessionárias, que convergem



quanto à necessidade de que a Instrução Normativa assegure transparência, governança, participação prévia e rastreabilidade das contratações realizadas pelo Instituto Rio Metrópole (IRM), cujos custos são rateados entre as Concessionárias.

Dando prosseguimento ao feito, foi realizada reunião¹⁵, em 10 de novembro de 2025, entre representantes da AGENERSA e do Instituto Rio Metrópole (IRM), na qual o representante do Instituto apresentou breve explanação acerca de suas atribuições no âmbito das concessões e do sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana, abordando, ainda, a situação atual do Centro de Controle Operacional (CCO), bem como as práticas adotadas anteriormente e ao longo da vigência dos contratos relativos à sua implantação, manutenção e operação.

Após os debates, restou acordado que o IRM encaminharia detalhamento dos procedimentos atuais e dos espaços de participação das concessionárias, tanto na fase prévia quanto durante as contratações que envolvem o CCO.

Ato contínuo, o IRM, por meio de Ofício IRM/DIRPP nº67¹⁶, discutiu cada ponto da minuta inicial proposta pela CASAN, abordando aspectos técnicos, jurídicos e os mecanismos de acompanhamento e fiscalização já praticados em colaboração com as Concessionárias e a CEDAE.

Em sua nova análise, a CASAN¹⁷ considerou legítimos os pontos trazidos pelo IRM e realizou ajustes que julgou pertinente na minuta da IN.

Ao se pronunciar sobre o tema, a Procuradoria, por meio do Parecer nº 81/2026/AGENERSA/PROC¹⁸, opinou pela viabilidade da proposta de edição da Instrução Normativa, e teceu as seguintes recomendações:

“(i) O acréscimo de parágrafo único ao art. 4º, que preveja a possibilidade de manifestação das partes interessadas a respeito dos documentos apresentados pelo IRM, no prazo de 10 (dez) dias úteis, sem suspensão do processo licitatório, ressalvada a possibilidade de



concessão de efeito suspensivo por decisão do próprio IRM ou pelas autoridades e órgãos de controle competentes para tanto.

(ii) Que seja acrescido o art. 9º na Instrução Normativa, que preveja a possibilidade de que esta Agência Reguladora, no exercício de suas competências, exerça o controle sobre o enquadramento da licitação pretendida pelo IRM nos moldes do Anexo X ao Contrato de Concessão, para fins de definição do(s) responsável(is) pelo custeio.

(iii) Recomenda-se a notificação do Instituto Rio Metrópole, da CEDAE e das Concessionárias, de modo que seja oportunizada a manifestação destas sobre o teor da minuta substitutiva proposta.”

Por fim, em observância ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal, foi oportunizado¹⁹ às Reguladas, ao Instituto Rio Metrópole e à Casa Civil se manifestarem em Razões Finais.

É o Relatório.

Vladimir Paschoal Macedo

Conselheiro-Relator

¹ Doc SEI nº 57507748.

² SEI-220007/004148/2022; Doc SEI nº 57504392.

³ Doc SEI nº 83041578.

⁴ Doc SEI nº 87097287.

⁵ Doc SEI nº 91463870.

⁶ Doc SEI nº 105359126.

⁷ Doc SEI nº 104829627.

⁸ Doc SEI nº 110127980.

⁹ Doc SEI nº 110615191.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

¹⁰ SEI-480002/008329/2025.

¹¹ SEI-480002/008785/2025.

¹² SEI-480002/008850/2025.

¹³ Doc SEI nº 118086411.

¹⁴ Doc SEI nº 118089539.

¹⁵ Doc SEI nº 118552971.

¹⁶ Doc SEI nº 118671656.

¹⁷ Doc SEI nº 119144742.

¹⁸ Doc SEI nº 124176993.

¹⁹ Doc SEI nºs 124467074, 124469508, 124572237.