

Ref: Inquérito Civil MA 8977
MPRJ nº 2017.00933554

RECOMENDAÇÃO MINISTERIAL

1. CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na forma do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

2. CONSIDERANDO que, dentre as funções institucionais do *Parquet*, destaca-se a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da CRFB/1988);

3. CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de lhe garantir o respeito, na forma do artigo 27 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei n.º 8.625/1993;

4. CONSIDERANDO que, no exercício dessas atribuições, pode o Ministério Público, dentre outras providências, expedir recomendações e notificações dirigidas aos órgãos/entidades da Administração Pública Direta e Indireta;

5. CONSIDERANDO que a expedição de recomendações e notificações pelo Órgão Ministerial visa não só à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, como também o respeito aos interesses cuja defesa lhe cabe promover, podendo, no exercício destes instrumentos, fixar

prazos e medidas razoáveis a cargo dos responsáveis (art.6º, XX, Lei Complementar n.º 75/1993 c/c art.80 da Lei n.º 8.625/1993);

6. CONSIDERANDO que tramita no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) o Inquérito Civil MA 8977 – atualmente sob a condução do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) -, instaurado originariamente pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital;

7. CONSIDERANDO que o procedimento em questão foi instaurado com a finalidade de avaliar a adequação jurídica e finalística do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações – TRRDO - celebrado em 28/02/2007 entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro, sob a perspectiva da prestação universal e integral dos serviços de esgotamento sanitário no território municipal;

8. CONSIDERANDO que, durante o curso do procedimento, este Grupo de Atuação recebeu Representação encaminhada pela Fundação Rio-Águas, por meio da qual fora noticiado que *“a Cedae, juntamente com o Estado do Rio de Janeiro, deflagrou procedimento licitatório de modo a alterar unilateralmente o acordo (...), só que de forma muito mais gravosa para a população do município”*¹;

9. CONSIDERANDO que os fatos narrados na Representação, consoante dela se depreende - por conter manifestação no sentido de que o procedimento licitatório iniciado viola as disposições do TRRDO -, possui nítida relação temática com o IC MA 8977, que, repise-se, visa a apurar a própria juridicidade e adequação finalística do instrumento celebrado pelo Estado do Rio de Janeiro, pela CEDAE e

¹ Trecho retirado do Ofício 035/20 Rio-Águas/PRE, enviado a este Grupo de Atuação em 22 de janeiro de 2020, cuja cópia consta das fls. 804/812 do IC MA 8977 (Procedimento MPRJ 2017.00933554)

pelo Município do Rio de Janeiro;

10. CONSIDERANDO que, em razão da conexão temática, o objeto do IC MA 8977 fora ampliado para abranger, também, o exame da adequação da modelagem pretendida pelo CEDAE, Estado do Rio de Janeiro e pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana na concessão dos serviços de saneamento básico na capital à luz do TRRDO;

11. CONSIDERANDO que o evento narrado pela Fundação Rio-Águas representa, a bem da verdade, mais um episódio de uma série de controvérsias relacionadas à prestação dos serviços de fornecimento e distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário no Município do Rio de Janeiro;

12. CONSIDERANDO que esse debate tem origem com a celebração do referido TRRDO², firmado entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro, por meio do qual a segunda parte ficou responsável pela prestação dos serviços de saneamento básico em todo o território da Capital, salvo em relação à Área de Planejamento 5 – AP5 – e nas Áreas Faveladas³;

13. CONSIDERANDO que outros instrumentos negociais relacionados à execução dos serviços em questão foram posteriormente celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro, pelo Município do Rio de Janeiro e pela CEDAE, tais como:

² A íntegra desse termo pode ser acessada em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/documents/4282910/4517645/Termo+de+Reconhecimento+Reciproco+de+Direitos+e+Obrigacoes+entre+Estado+e+Municipio.pdf?version=1.0>>

³ Vide, nesse sentido, a cláusula segunda do Termo, em cujo parágrafo segundo é esclarecido que a AP5 se refere à área do território do Município do Rio de Janeiro ocupada pelos bairros de Deodoro, Vila Militar, Campo dos Afonsos, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Realengo, Padre Miguel, Banu, Gericinó, Senador Camará, Santíssimo, Campo Grande, Senador Vasconcelos, Inhoaiba, Cosmos, Paciência, Santa Cruz, Sepetiba, Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba

- 1- Contrato de Interdependência celebrado entre a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro⁴, no qual figuraram como intervenientes-anuentes o Estado do Rio de Janeiro, a Fundação Rio-Águas e a Secretaria de Estado de Obras, com o objetivo de regular os direitos e obrigações das partes em relação às atividades de gestão comercial e atividades operacionais que serão realizadas de forma interdependente entre as partes no âmbito da AP 5, bem como para disciplinar a situação jurídica das partes em caso de concessão, pelo ente municipal, do serviço de esgotamento sanitário naquela parcela de seu território;
- 2- Convênio de Cooperação celebrado pelo Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro⁵, com a interveniência da CEDAE e da Fundação Rio-Águas, com o objetivo de disciplinar a gestão associada para prestação dos serviços públicos de esgotamento sanitário e de gestão comercial do abastecimento de água no âmbito da AP-5 do Município do Rio de Janeiro;
- 3- Termo aditivo ao TRRDO⁶, cujo objeto era alterar as disposições do Anexo II do termo inicial, a fim de atualizar a lista de comunidades que passariam a ter os serviços de operação e manutenção das redes de esgotos sanitários executados e cobrados pela CEDAE;

14. CONSIDERANDO que, na esteira desses instrumentos, o Município do

⁴ A íntegra desse contrato pode ser acessada em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10736026/4263348/contratodeinterdependencia.pdf>>

⁵ A íntegra desse documento pode ser acessada em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4287586/4106112/ConveniodeCooperacaoERJ_MRJn01_2011.pdf>

⁶ A íntegra desse documento pode ser acessada em:

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10736026/4263353/TermodeReconhecimentoReciproco_ERJPCRJCEDAE_ADITIVO.pdf>

Rio de Janeiro delegou, por meio de contrato de concessão⁷, a execução dos serviços de esgotamento sanitário na AP-5 de seu território à sociedade empresária F. AB. Zona Oeste S/A;

15. CONSIDERANDO, conforme narrado pela Fundação Rio-Águas no ofício encaminhado a este Grupo⁸, que, por ter considerado exitosa a experiência negocial na AP-5, o Município do Rio de Janeiro decidiu “exercer a sua titularidade na prestação do serviço também na Área Programática 4 – AP-4”, (...) tal como ocorreu com a AP-5;

16. CONSIDERANDO que este Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente do MPRJ, entendendo, em síntese, que essa iniciativa⁹ ia de encontro ao TRRDO, expediu recomendação, dirigida à Comissão Especial de Licitações do Município do Rio de Janeiro e à Procuradoria-Geral desse ente, para que o andamento da licitação em comento fosse susgado, bem como para que, em colaboração com outros órgãos, fossem promovidas as medidas necessárias à revisão, planejamento, organização, execução e acompanhamento dos planos, projetos, instrumentos e ações necessárias ao mais célere, eficiente, adequado e sustentável regime de prestação de serviço público essencial de saneamento básico (‘componente’ esgotamento sanitário) nos lindes da denominada ‘AP4’, vg. na área da Bacia Hidrográfica de Jacarepaguá do MRJ;

17. CONSIDERANDO, ainda, que esse processo licitatório teve sua

⁷ A íntegra do contrato de concessão nº 001/2012 pode ser acessada em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4290214/4105676/00.CONTRATODECONCESSAON001_2012.pdf>

⁸ Ofício 035/20 Rio-Águas/PRE, enviado a este Grupo de Atuação em 22 de janeiro de 2020, cuja cópia consta das fls. 804/812 do IC MA 8977 (Procedimento MPRJ 2017.00933554)

⁹ A tentativa do Município de conceder a prestação dos serviços em questão foi instrumentalizada com a publicação, realizada em 28/12/2018, do edital de Concorrência Nacional nº 12/2018 no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro

validade questionada por meio de ação anulatória proposta pela CEDAE¹⁰, que sustentou a invalidade do projeto municipal, argumentando, dentre outros pontos, que a prestação do serviço público em questão caberia a ela, em razão do TRRDO, o qual permanece em vigor e fixa um prazo de 50 anos, prorrogável por igual período, para a prestação de tais serviços por aquela Companhia, ressalvados os serviços referentes prestados na AP-5 e nas áreas faveladas;

18. CONSIDERANDO que, no bojo dessa ação judicial, **foi reconhecida, ainda que em sede de cognição sumária, a validade do instrumento negocial celebrado pelo Estado do Rio de Janeiro, pela CEDAE e pelo Município do Rio de Janeiro**, de modo que foi deferida tutela de urgência para determinar a sustação do processo licitatório instrumentalizado mediante a CN nº 12/2018;

19. CONSIDERANDO que, na decisão, foi destacado que o TRRDO consubstanciava modalidade de convênio administrativo, marcado pela convergência de interesses paralelos e comuns, cuja celebração foi motivada pela insegurança jurídica causada pelas discussões sobre a repartição constitucional de competências, quanto ao serviço de saneamento básico, entre o Município do Rio de Janeiro e o Estado do Rio de Janeiro;

20. CONSIDERANDO que, posteriormente a essas providências, o Estado do Rio de Janeiro e a CEDAE, após decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro¹¹, deram início, com a participação e auxílio do BNDES, aos estudos para a elaboração da modelagem a ser seguida quando da

¹⁰ Essa ação judicial tramita, sob a numeração 0025972-03.2019.8.19.0001, na 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro

¹¹ As atas das reuniões desse Conselho, as quais contêm as discussões que culminaram na aprovação do projeto da modelagem da concessão de serviços públicos de saneamento na região metropolitana, podem ser acessadas em:

<<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes.html>>

concessão de serviços componentes do saneamento;

21. CONSIDERANDO que o Município do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública em face da União, do Estado do Rio de Janeiro e da CEDAE para que seja declarada a inexecutabilidade, em razão da sua suposta incompatibilidade com o sistema normativo atual, sua onerosidade excessiva e danosa ao município carioca, bem como para que seja decretada sua necessária revisão, com a interveniência da União Federal e do BNDES, de modo que o termo passe a conter: "(a) o compartilhamento do planejamento, regulação e fiscalização, mediante outorga ou repasse parcial das receitas do serviço; (b) o compartilhamento automático e permanente com os órgãos municipais de todas as informações técnicas e comerciais de todos os segmentos do serviço público de saneamento prestado no território municipal; (c) a destinação exclusiva de receita do serviço de saneamento para investimentos locais enquanto não alcançadas todas as metas de cobertura e tratamento; (d) a regulação e fiscalização do poder local em todos os planos e programas de urbanização, abrangendo inclusive a operação para áreas informais; (e) o direito do Município licitar a operação do serviço de esgotamento sanitário por bacia hidrográfica, conforme modelo já adotado na AP-5, no prazo de 180 dias"¹²;

22. CONSIDERANDO que a modelagem pretendida pelo CEDAE e pelo Estado do Rio de Janeiro, traduzida no projeto elaborado pelo BNDES, se insere em um contexto amplo de discussões que envolvem: (1) a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, criado

¹² Esse trecho reproduz os pedidos formulados pelo Município do Rio de Janeiro na ação judicial que tramita, sob a numeração 5036779-30.2019.4.02.5101, na 24ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. O pedido de concessão de liminar formulado pelo autor foi deferido parcialmente para determinar à CEDAE, dentre outras medidas, que ela se absteresse de realizar qualquer investimento no território municipal sem prévia revisão do TRRDO. Ocorre, porém, que, nos autos do agravo de instrumento nº 5001656-11.2020.4.02.000/RJ, interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, foi proferida decisão que deferiu a atribuição de efeito suspensivo à decisão que, em primeiro grau, analisou e deferiu o pedido de tutela de urgência para suspender o andamento do feito até ulterior deliberação.

pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, e que tem, como uma de suas contrapartidas, a alienação das ações representativas do capital social da CEDAE, a fim de que os recursos obtidos sejam utilizados para pagar a operação de crédito referente à antecipação da receita da privatização daquela companhia¹³; (2) a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro¹⁴ e a regionalização da execução de funções e serviços de interesse metropolitano ou comum;

23. CONSIDERANDO que esse debate tem como questão de fundo o julgamento da ADI nº 1.842/RJ, por meio da qual foi impugnada a Lei Complementar nº 87/89 do Estado do Rio de Janeiro, que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos e transferiu do âmbito municipal para o âmbito estadual competências normativas e administrativas que abrangiam os serviços de saneamento básico;

24. CONSIDERANDO que o julgamento¹⁵ dessa ação forneceu as diretrizes constitucionais para o tema, uma vez que, conforme o que foi decidido, os municípios, a princípio, são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, que devem ser prestados à luz do interesse local, ressalvada a hipótese de instituição de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, quando aqueles serviços, por extrapolarem o âmbito municipal, passam a ser considerados de interesse comum;

25. CONSIDERANDO que, dentre os votos proferidos na ADI nº 1.842/RJ,

¹³ Essas informações constam do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, que pode ser acessado em: <<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>>

¹⁴ A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar nº 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro

¹⁵ O Acórdão proferido nessa ação pode ser acessado em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>

merecem destaque os seguintes trechos:

- I- Voto do Ministro Gilmar Mendes (fls. 1777/1778): *“Nesses termos, entendo que o serviço de saneamento básico no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de único ente, mas deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas em que participem tanto os municípios compreendidos como o estado federado. (...) Portanto, nesses casos, o poder concedente do serviço de saneamento básico nem permanece fracionado entre os municípios, nem é transferido para o estado federado, mas deve ser dirigido por estrutura colegiada instituída por meio da lei complementar estadual que cria o agrupamento de comunidades locais – em que a vontade de um único ente não seja imposta a todos os demais entes políticos participantes. Esta estrutura colegiada deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo. Ressalte-se que a mencionada estrutura colegiada pode ser implementada tanto por acordo, mediante convênios, quanto de forma vinculada, na instituição dos agrupamentos de municípios. (...)”*;
- II- Voto do Ministro Joaquim Barbosa (fls. 1616/1624 dos autos do processo da ADI nº 1.842): *“(...) Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios*

envolvidos”;

- III- Voto do Ministro Ricardo Lewandowski (fls. 1827/1830 dos autos do processo da ADI nº 1.842): *“No caso das entidades regionais, o mínimo denominador comum para o seu adequado funcionamento consiste no compartilhamento das decisões relativas às funções públicas de interesse comum, inclusive quanto ao poder de concessão dos respectivos serviços, de tal modo que não haja concentração dessa competência na esfera de um único ente, seja ele o Estado instituidor, o Município-pólo ou qualquer dos demais municípios, e desde que não se dê a preponderância da vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo de tomada de decisão. Nessa linha, parece razoável, além de revestir-se do necessário pragmatismo, a solução alvitrada pelo Ministro Joaquim Barbosa, acima lembrada, segundo a qual ‘a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental. E, de fato, não me parece haver nenhum problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, na concepção de Alaor Caffé Alves, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, XIX, e 175 da Carta Magna (...)”;*

26. CONSIDERANDO, portanto, que **a regionalização desses serviços não pode acarretar simples transferência da titularidade prestacional ao Estado-membro, sob pena de esvaziamento das autonomias administrativa e política dos entes municipais conurbados;**

27. CONSIDERANDO, nesse passo, que o arranjo metropolitano tem como consectário lógico **impedir a concentração de poderes decisórios, estabelecer critérios de repartição de responsabilidades entre todos os entes federativos e garantir a participação de todos eles na decisão e execução das funções públicas de interesse comum, ainda que isso ocorra de maneira não paritária;**

28. CONSIDERANDO que, na linha do que foi decidido na ADI nº 1.842/RJ, foi editado o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/15), o qual estabelece, conforme seu art. 1º, *“diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (...);*

29. CONSIDERANDO que o Estatuto define, em seu art. 2º, VII, região metropolitana como a unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, as quais, por sua vez, são definidas, no inciso II daquele dispositivo, como política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes;

30. CONSIDERANDO que a governança interferativa, nos termos do art. 2º, IX, do Estatuto, envolve um compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes federativos no que toca à organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum;

31. CONSIDERANDO que o compartilhamento dessas tarefas deve respeitar diversos princípios previstos no art. 6º do diploma normativo, como a

prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e a autonomia dos entes da Federação;

32. CONSIDERANDO que, no exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios devem, nos termos do art. 7º-A do Estatuto, observar as diretrizes gerais de: **(1) compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (2) compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados;**

33. CONSIDERANDO a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro, que, conforme o art. 3º, considerou de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si;

34. CONSIDERANDO que o saneamento básico foi considerado, no inciso II daquele dispositivo, como uma das funções públicas de interesse comum ou metropolitano;

35. CONSIDERANDO que a gestão metropolitana, nos termos do art. 6º da LC Estadual RJ n.º 184/18, tem a finalidade de combater as desigualdades intrametropolitanas, buscar o equilíbrio entre os municípios que a compõem e garantir a integração, a sinergia e a compatibilidade das políticas estaduais,

municipais e metropolitanas no que diz respeito às questões de interesse comum;

36. CONSIDERANDO que a lei em comento prevê, dentre as diretrizes estabelecidas no art. 7º, a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

37. CONSIDERANDO que a LC 184/18 atribui ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – órgão colegiado composto pelo Governador do Estado, pelos Prefeitos dos municípios e por três segmentos da sociedade civil – o exercício da titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, tarefa que inclui a decisão acerca da forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem – art. 11, VII;

38. CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 184/2018 teve sua constitucionalidade questionada por meio de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Município do Rio de Janeiro¹⁶, que entendeu, em síntese, que os artigos 10, caput; alínea c, §§ 1º e 6º do inciso VII; incisos I, IV, V e VI do art. 12; art. 13, caput, inciso I, 'c' e 'd', e inciso II, 'c'; art. 14, caput § 5º, incisos I e II; inciso IV do § 4º ao art. 14; art. 20, caput; incisos I, II, III e IV do parágrafo único do art. 21; art. 22, caput; art. 23, caput; art. 24, caput e §§ 1º e 2º; art. 25, todos da Lei Complementar 184/2018, violavam, em suma, o art. 75 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842/RJ;

39. CONSIDERANDO que, como destacado no parecer apresentado pelo MPRJ na referida Representação de Inconstitucionalidade, a autonomia municipal

¹⁶ Essa ação tramita no TJRJ sob a numeração 0025236-85.2019.8.19.0000

não é ilimitada, uma vez que deve ser compatibilizada com a possibilidade, prevista na Constituição da República, de estabelecimento de regiões metropolitanas, que, na verdade, por serem instrumentos vocacionados para a gestão eficiente do interesse comum, representam uma feição do federalismo cooperativo;

40. CONSIDERANDO que, apesar disso, o Conselho Deliberativo, exercendo a atribuição prevista no art. 11, VII, da Lei Complementar nº 184/18, deliberou, em suas reuniões, acerca do projeto, elaborado pelo BNDES, para a modelagem da concessão de serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana, sobretudo daqueles prestados pela CEDAE¹⁷;

41. CONSIDERANDO que, em reunião realizada em 12/02/2020¹⁸, o modelo de concessão de serviços públicos de saneamento básico vinculados à CEDAE foi aprovado pelos integrantes do Conselho Deliberativo, em votação em que foram computados 17 votos favoráveis à proposta – que equivaleram a 89% e a 64 pontos – e 2 votos contrários a ela – que, por seu turno, corresponderam a 11% e 23 pontos;

42. CONSIDERANDO que, nessa ocasião, o representante do Município do Rio de Janeiro, que proferiu um dos votos contrários à proposta referida, requereu fossem consignados os motivos que o levaram a se posicionar dessa forma¹⁹, que incluem:

1- Sua manifestação pela necessidade de suspensão das atividades

¹⁷ As atas das reuniões, que contêm o registro das discussões mencionadas, podem ser acessadas em: <<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes.html>>

¹⁸ A ata dessa reunião pode ser acessada em: <[http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario Oficial - Ata e reuniao 12-02-2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario%20Oficial%20-%20Ata%20e%20reuniao%2012-02-2020.pdf)>

¹⁹ O posicionamento do município foi registrado no Anexo I da ata da reunião, o qual também pode ser acessado no *link* constante da nota de rodapé anterior

exercidas no âmbito da Região Metropolitana até o julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 0025236-85.2019.8.19.0001, proposta em face da Lei Complementar nº 184/18 do Estado do Rio de Janeiro;

- 2- A não observância do TRRDO celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro e o fato de que o Estatuto da MetrÓpole e a Lei Complementar nº 184/18 não possuem o condão de "revogar" aquele termo, por ser ato jurídico perfeito;
- 3- A ilegalidade do processo, por não ter sido franqueada aos municípios a oportunidade de planejamento e organização da modelagem, cujo conteúdo só foi revelado após a sua conclusão;
- 4- Equívoco dos dados fornecidos pela CEDAE para a elaboração do modelo de concessão, com números superdimensionados em relação ao tratamento e coleta de esgoto efetivamente gerado, o que, no sentir do representante do Município do Rio de Janeiro, altera a estimativa de custos elaborada pelo BNDES;
- 5- Discordância em relação aos valores de outorga oferecidos, seja na fase de lances, seja durante a execução dos serviços;
- 6- Discordância em relação à destituição dos Representantes do Conselho Consultivo eleitos pela sociedade civil e consequente substituição por representantes indicados pelo Executivo Estadual;

43. CONSIDERANDO que, tendo em vista o que foi dito até aqui e, notadamente, a manifestação do Município do Rio de Janeiro na reunião do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana realizada em 12/02/2020²⁰, ●

²⁰ A ata dessa reunião pode ser acessada em: <

debate acerca da modelagem da concessão de serviços públicos de saneamento básico, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, **não pode ser dissociado das anteriores discussões acerca da juridicidade, da adequação finalística e da eventual revisão do TRRDO firmado entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro;**

44. CONSIDERANDO que a própria Lei Complementar nº 184/2018 do Estado do Rio de Janeiro, ao dispor, no art. 27, sobre a assunção, pelo Conselho Deliberativo, das atribuições relacionadas a saneamento, **prevê que devem ser observados o direito adquirido, o ato administrativo perfeito e a coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República;**

45. CONSIDERANDO que o parágrafo único do art. 27 da Lei Complementar nº 184/2018 permite a assunção imediata dos serviços apenas quando determinada pela ausência de soluções consensuais ou por manifesta necessidade e interesse público;

46. CONSIDERANDO que, na reunião realizada em 12/02/2020, o Presidente do Conselho Deliberativo esclareceu que **“os contratos em vigor com a CEDAE serão rescindidos e novos contratos de concessão serão firmados, por bloco, com prazo de 35 anos, e após a consulta pública, a minuta do contrato será submetida à aprovação do Conselho Deliberativo”**²¹;

[http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario Oficial - Ata e reuniao 12-02-2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario%20Oficial%20-%20Ata%20e%20reuniao%2012-02-2020.pdf)>

²¹ Trecho extraído da ata da reunião do Conselho Deliberativo, a qual pode ser acessada em: <[http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario Oficial - Ata e reuniao 12-02-2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Diario%20Oficial%20-%20Ata%20e%20reuniao%2012-02-2020.pdf)>

47. CONSIDERANDO, no entanto, que a manifestação do Município do Rio de Janeiro quando da votação da proposta - especificamente no que toca à alegação de que não fora franqueada a participação dos municípios no planejamento e organização da modelagem - parece indicar a ausência - ou, ao menos, a insuficiência - dos diálogos travados com os entes municipais sobre o projeto formulado pelo BNDES e, ainda, sobre a repercussão de sua aprovação na esferas dos negócios jurídicos em vigor²²;

48. CONSIDERANDO que eventual rescisão de contrato ou instrumento similar firmado entre os entes municipais e a CEDAE - como, por exemplo, o TRRDO - pode gerar prejuízos para as partes, os quais, ao seu turno, devem ser compensados também por força do art. 75, § 4º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que prevê que, em sendo criada região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, os Municípios que suportarem os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum terão direito a compensação financeira a ser definida em lei complementar;

49. CONSIDERANDO que, não obstante essas ponderações - que deveriam ser levadas em conta no curso da deliberação da proposta, e não em momento futuro - a modelagem foi aprovada pelo Conselho Deliberativo, e o processo de sua implementação prosseguiu sem que, aparentemente, fossem adotadas providências para solucionar os impasses que com ele se relacionam;

²² Vale observar, nesse sentido, que, na reunião em que foi aprovado o projeto de concessão, o representante do Prefeito de São Gonçalo, que também votou contrariamente à proposta, justificou seu posicionamento "por divergência e falta de transparência dos números". Embora o Presidente do Conselho Deliberativo tenha pontuado que o assunto fora discutido em reuniões anteriores, das quais o Município de São Gonçalo não tinha participado - afirmação que é, em certa medida, contrariada pela presença do prefeito desse município na reunião realizada em 19/09/2019 (conforme lista de presença) -, a manifestação daquele representante pode também sinalizar a ausência ou insuficiência dos debates travados acerca da proposta.

50. CONSIDERANDO que, no dia 27/05/2020, a Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, por determinação do seu Presidente, convocou todos os seus membros para Reunião Extraordinária, em caráter não presencial (virtual), por meio de plataforma digital de videoconferência, para o dia 29/05/2020²³;

51. CONSIDERANDO que já fora publicado no DOERJ do dia 08/06/2020, o Edital de Convocação para Consulta Pública referente ao Projeto de Universalização do Saneamento Básico no Estado do RJ (popularmente referido como "modelagem do BNDES para privatização da CEDAE").

52. CONSIDERANDO que, segundo consta do referido Edital de Convocação: (I) **O prazo da consulta é de 30 dias, iniciando-se em 09.06.2020 e terminando em 08.07.2020**; (II) Durante o prazo da consulta pública, os interessados poderão acessar a documentação e demais informações, bem como encaminhar comentários e sugestões por meio de mensagem eletrônica em campo específico e padronizado disponibilizado no sítio eletrônico: <http://www.rj.gov.br/consultapublica>; (III) **Estão programadas duas audiências públicas sobre o tema a terem lugar em 25.06.2020 e em 06.07.2020, ambas iniciando-se às 10h**; bem como (IV) **As duas audiências públicas serão virtuais e realizadas na plataforma ZOOM, assegurado o direito à manifestação aos interessados de acordo com fila organizada pelo Presidente da audiência**. Em caso de problemas técnicos na referida plataforma que impeçam a realização ou o prosseguimento das audiências, será utilizada a plataforma CISCO.

²³ A íntegra do ato de convocação pode ser visualizada em: <
<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/edital-conv-reuniao-CD-2905.pdf>>

53. CONSIDERANDO que o BNDES, por intermédio de sua agência de notícias²⁴, **divulgou a abertura de prazo para consulta pública e a realização de audiências públicas;**

54. CONSIDERANDO que, no curso do procedimento que tramita neste órgão ministerial, foram obtidos elementos que indicam **a necessidade de uma avaliação mais cautelosa no que toca a alguns aspectos do modelo de concessão elaborado pelo BNDES em cooperação com o Estado do Rio de Janeiro e a CEDAE, sobretudo à luz do TRRDO firmado entre esses e o Município do Rio de Janeiro e a CEDAE;**

55. CONSIDERANDO que foram expedidos ofícios à CEDAE, ao BNDES, à Secretaria da Casa Civil e Governança e à Procuradoria-Geral do Estado, para que (1) esclarecessem se a modelagem proposta no projeto de concessão dos serviços levou em conta a matriz de responsabilidade definida no TRRDO, em especial sobre o esgotamento sanitário da AP-5 e das áreas faveladas; e para que (2) prestassem informações sobre os critérios utilizados na divisão dos blocos a serem objeto de eventual licitação, em especial os motivos que levaram à inclusão dos bairros da capital de forma fatiada entre os diversos blocos;

56. CONSIDERANDO que, até o presente momento, essas informações ainda não foram fornecidas pelos destinatários dos ofícios, o que, por ora, impede que este órgão ministerial fiscalize adequadamente, na esfera de suas atribuições, a juridicidade do projeto;

²⁴ A notícia pode ser acessada em:

<https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/Populacao-do-Rio-podera-opinar-sobre-modelo-de-concessao-de-agua-e-esgoto-desenvolvido-pelo-BNDES/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=organico>

57. CONSIDERANDO que, de acordo com informações obtidas por este órgão ministerial junto à AGENERSA, os documentos técnico-científicos que embasam o projeto da modelagem totalizam, aproximadamente, 7000 (sete mil) páginas, quantitativo que, além de apontar para a complexidade do projeto, indica a insuficiência do lapso temporal para que o projeto seja devidamente analisado pelos órgãos de controle a tempo das audiências públicas já agendadas para os dias 25/06/2020 e 06/07/2020;

58. CONSIDERANDO que, por outro lado, iniciativas democráticas - a exemplo das referidas audiências e consultas públicas -, por garantirem a participação popular nos processos decisórios no âmbito metropolitano, são imprescindíveis à ideal e adequada gestão das funções públicas de interesse comum, que, por natureza, afetam o cotidiano das comunidades de diversas localidades;

59. CONSIDERANDO que o art. 6º, V, do Estatuto da MetrÓpole elenca como um dos princípios da governança interfederativa a gestão democrática da cidade, que deve ser entendida não só como uma garantia de igual consideração e de participação de todos os entes que integram e compõem o esquema interfederativo, mas também como expressão da participação da sociedade civil e de outros agentes sociais nos processos decisórios relacionados às funções públicas de interesse comum;

60. CONSIDERANDO que os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), referidos no art. 6º, V, do Estatuto da MetrÓpole, regulamentam a gestão democrática da cidade e seus mecanismos, como, por exemplo, a realização de debates, audiências e consultas públicas e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

61. CONSIDERANDO que o Estatuto da MetrÓpole também prevê: (1) a

participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão – art. 7º, V; e (2) a instituição, no âmbito da governança, de instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil – art. 8º, II;

62. CONSIDERANDO que, no mesmo sentido, a Lei Complementar nº 184/18 do Estado do Rio de Janeiro prevê: (1) como diretriz para a sua aplicação, a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (art. 7º, V); e, (2) como princípio a ser respeitado na região metropolitana, a gestão democrática das cidades (art. 8º, IV);

63. CONSIDERANDO que, nos termos do art. 12, parágrafo único, também daquela lei, deverá o Conselho Deliberativo convocar **audiências públicas para debater estudos, programas e projetos em desenvolvimento na Região Metropolitana, antes da implementação de projetos de alto impacto na Região Metropolitana ou no município impactado, o qual terá direito a veto, caso rejeite o projeto;**

64. CONSIDERANDO que, no entanto, a atuação do Poder Executivo Estadual no sentido de se implementar projeto de alto impacto na Região Metropolitana, ocorre durante situação de emergência de saúde pública, decorrente da pandemia causada pela disseminação acelerada do novo “Coronavírus” – Covid-19, cuja existência foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde – OMS – em 11/03/2020;

65. CONSIDERANDO que, para evitar a propagação da doença, o Estado do Rio de Janeiro declarou, por meio do Decreto nº 46.973, de 16/03/2020²⁵,

²⁵ Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Edição de 17 de março de 2020. P. 01.
Disponível em:

situação de emergência e previu diversas medidas, como a suspensão da realização de eventos e atividades com presença de público e que ocasionam aglomeração de pessoas;

66. CONSIDERANDO que as medidas previstas no Decreto nº 46.973 foram prorrogadas diversas vezes, em virtude do aumento do número de casos e de óbitos causados pela Covid-19, e que o Decreto nº 47.068²⁶, de 11/05/20, recomendou até que os municípios fluminenses avaliassem a necessidade de *lockdown*;

67. CONSIDERANDO que, apesar do elevado número de casos e óbitos registrados causados pela Covid-19, o Poder Executivo Estadual editou o Decreto nº 47.112, de 05/06/20, que flexibilizou regras de isolamento social no Estado do Rio de Janeiro, permitindo a abertura de *shopping centers*, restaurantes, centros comerciais, cultos religiosos, a prática de exercícios ao ar livre e outras atividades;

68. CONSIDERANDO que o MPRJ, por meio da FTCOVID-19²⁷, e a DPRJ recomendaram²⁸ que o Estado elaborasse estudo científico para avaliar a possibilidade de flexibilização do isolamento social e, em seguida, diante da ausência de respostas do Governo Executivo Estadual, ajuizaram ação civil pública de obrigação de fazer com pedido de tutela de urgência antecipada em caráter antecedente em face do Estado do Rio de Janeiro, para que o Decreto nº 47.112

<http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VGxWVmQwOVZTa1ZOTUZWMFRWVJNRTU1TURCT1JHaEhURIJyTIU0d1VYUk9WRUpIVWtSamVrOUViRVZPZW1zd1RWUIZORTVFVVRCTmVsRjRUVUU5UFE9PQ==>

²⁶ A íntegra do Decreto Estadual pode ser visualizada em:
<<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA4MjU%2C>>

²⁷ Força Tarefa de Atuação Integrada na Fiscalização das Ações Estaduais e Municipais de Enfrentamento à Covid-19

²⁸ A notícia com acerca da recomendação conjunta pode ser lida em: <<http://www.mprj.mp.br/web/guest/home/-/detalhe-noticia/visualizar/86204>>

fosse suspenso até que o referido estudo fosse apresentado²⁹, tendo sido deferida a liminar requerida;

69. CONSIDERANDO que essa breve retrospectiva indica a gravidade e atualidade da situação de emergência decorrente da Pandemia Covid-19, cujos efeitos continuam impedindo a flexibilização das normas de isolamento social, dada a já mencionada tendência de aumento no número de casos e de óbitos;

70. CONSIDERANDO que, por essa razão, a realização de audiência públicas presenciais resta completamente inviabilizada, porquanto é necessário evitar, por motivos de saúde pública, aglomerações de qualquer espécie;

71. CONSIDERANDO que as audiências realizadas em tempo de pandemia por meio de plataformas exclusivamente virtuais não substituem adequadamente aquelas realizadas presencialmente em tempos de normalidade sanitária;

72. CONSIDERANDO que a participação popular nos processos consultivos e deliberativos dos órgãos integrantes da estrutura da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é consequência inarredável da gestão democrática da governança interfederativa e da diretriz que reclama a participação de representantes da sociedade civil em seus processos de planejamento e de tomada de decisão;

73. CONSIDERANDO que a participação dos agentes sociais não pode ser meramente formal, já que à população afetada pelo exercício das funções públicas de interesse comum deve ser garantida a possibilidade de influência, acompanhamento e fiscalização das decisões tomadas em âmbito metropolitano;

²⁹ A notícia referente à propositura dessa ação pode ser lida em: <
<http://www.mprj.mp.br/web/guest/home/-/detalhe-noticia/visualizar/86325>>

74. CONSIDERANDO que a efetiva participação popular - sobretudo da comunidade diretamente afetada - confere legitimidade às decisões metropolitanas, na medida em que é possível que um Município seja contrariado pelas deliberações colegiadas e, conseqüentemente, que sua população tenha seus interesses majoritários contestados;

75. CONSIDERANDO que a democratização dos processos e da gestão metropolitana também serve para fortalecer a sistemática de *accountability* social, que abrange tanto a fiscalização pela sociedade das decisões que são tomadas nos órgãos da Região Metropolitana, como a possibilidade de que, a partir de suas contribuições, eventuais correções e modificações sejam promovidas;

76. CONSIDERANDO que, dessa forma, é necessário garantir acesso amplo às discussões travadas no exercício das atividades desempenhadas pelos órgãos da Região Metropolitana, de sorte que qualquer potencial restrição seja descartada;

77. CONSIDERANDO que, nesse contexto, a adoção de formato exclusivamente virtual para a realização de audiências e consultas públicas acaba por restringir o acesso do público aos debates acerca das repercussões do projeto metropolitano para os serviços de saneamento básico, notadamente, em se tratando de matéria técnica altamente especializada e lastreada por um acervo documental de mais de 7 mil páginas;

78. CONSIDERANDO que isso ocorre em virtude de o acesso aos meios informatizados ainda não ser universal, visto que, de acordo com pesquisa divulgada em 2019, na região sudeste, 73% dos domicílios possuem acesso à internet, mas apenas 47% desses possuem, simultaneamente, computador e

acesso à internet³⁰;

79. CONSIDERANDO, ainda, que o acesso a essas tecnologias da informação e comunicação é ainda mais restrito nos setores sociais mais vulneráveis, que, por outro lado, são também os mais prejudicados pela inadequação crônica dos serviços de saneamento básico e que, por isso, devem ter garantida sua participação no debate público;

80. CONSIDERANDO que a adoção exclusiva desses meios tecnológicos carece de um debate prévio e qualificado acerca de sua viabilidade, bem como de experimentações concretas que demonstrem a sua (in)adequação aos fins colimados pela real participação popular;

81. CONSIDERANDO que a inviabilidade da adoção exclusiva dos meios informatizados não se resume à disposição dos meios eletrônicos pela população, pois os setores sociais também devem ter capacidades técnicas para extrair das ferramentas seu integral potencial, a fim de que a audiência pública virtual tenha os mesmos atributos da presencial, o que, no momento, é um objetivo inalcançável;

82. CONSIDERANDO que, diante do que foi exposto, o aqodamento do processo de implementação da modelagem de concessão dos serviços de saneamento básico na região metropolitana, por meio da realização precoce de consultas e audiências públicas, mostra-se desaconselhável, em razão (I) dos impasses que ainda pendem de solução no âmbito interfederativo – como o histórico de controvérsias que orbitam o TRRDO; (II) pela exiguidade do prazo até a realização das audiências, que não permite que este órgão ministerial

³⁰ Essa pesquisa é realizada anualmente por TIC Domicílios, com o objetivo de mapear o acesso à infraestrutura de tecnologias da informação e da comunicação. A edição mencionada, divulgada em 2019, pode ser acessada em: <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4> e <https://www.cetic.br/tics/domicilios/2018/domicilios/A4B/>

desempenhe devidamente suas tarefas fiscalizatórias, assim como impossibilita que o projeto **de mais de 7.000 (sete mil) páginas**, seja conhecido, compreendido e avaliado em sua inteireza por eventuais participantes da audiência pública; e, por fim, (III) em razão da inefetividade das audiências e consultas públicas em tempo de pandemia e em formato exclusivamente virtual à luz dos objetivos perseguidos por uma governança democrática;

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio dos promotores signatários, vem expedir a presente

RECOMENDAÇÃO

Dirigida:

- 1- Ao **Estado do Rio de Janeiro e ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro**, na pessoa do Excelentíssimo Governador do Estado, Wilson Witzel, que também preside aquele órgão colegiado, **para que adiem o termo final da consulta pública e também as audiências públicas para apresentação e debate da proposta da nova modelagem da prestação dos serviços públicos de alguns componentes do saneamento básico no território da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por prazo razoável (não inferior a 60 dias), que permita a avaliação integral, do projeto elaborado pelo BNDES, em cooperação com o Executivo Estadual e a CEDAE, pelas partes interessadas, e que observe as regras de isolamento social necessárias ao enfrentamento da Pandemia Covid-19.. Além disso, recomenda-se que aqueles órgãos se abstenham de**

realizar audiências e consultas públicas por meio exclusivamente eletrônico no que se refere ao processo de subconcessão dos serviços de saneamento básico pela CEDAE.

- 2- À CEDAE, ao BNDES, à Secretaria da Casa Civil e Governança e à Procuradoria-Geral do Estado, para que esclareçam: (a) se a modelagem proposta no projeto de concessão dos serviços levou em conta a matriz de responsabilidade definida no TRRDO; (b) se o projeto contém critérios para nortear a rescisão/alteração daquele instrumento, que, até o presente momento, ainda rege a prestação dos serviços públicos de saneamento básico em grande parte do território do município do Rio de Janeiro; e (c) para que prestem informações sobre os critérios utilizados na divisão dos blocos a serem objeto de eventual licitação, em especial os motivos que levaram à inclusão dos bairros da capital de forma fatiada entre os diversos blocos.**

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2020.

**JULIA MIRANDA E SILVA
SEQUEIRA**

Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ

**JOSE ALEXANDRE MAXIMINO
MOTA**

Promotor de Justiça
GAEMA – MPRJ

GISELA PEQUENO G. CORRÊA

Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ

LUCIANA SOARES RODRIGUES

Promotora de Justiça
GAEMA – MPRJ

**PLINIO VINICIUS D'ÁVILA
ARAÚJO**

Promotor de Justiça
GAEMA - MPRJ

**GLAUCIA RODRIGUES T. DE O.
MELLO**

Promotora de Justiça
GAEMA - MPRJ