



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Ementa:

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. TERMO DE RECONHECIMENTO RECÍPROCO DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES ENTRE A COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS – CEDAE E MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. ARGUIÇÃO DE ILEGALIDADE. NATUREZA JURÍDICA DO TERMO. PRAZO DE CONCESSÃO. POSSÍVEIS INFRAÇÕES À LEI Nº 11.445/2007. **CONHECIMENTO PARA, NO MÉRITO, CONSIDERÁ-LA PROCEDENTE. ARQUIVAMENTO. CIÊNCIA.**

VOTO Nº : **076/2021**
PROCESSO Nº : **40/001490/2019**
ASSUNTO : **Denúncia**
DENUNCIANTE : **Vereador Alexandre Arraes – Frente Parlamentar de Saneamento – Câmara Municipal do Rio de Janeiro**
UNIDADES JURISDICIONADAS : **Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ; Secretaria Municipal de Obras (SMO) e RIO-ÁGUAS/SECONSERMA**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação interposta pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro a esta Corte de Contas pelo Vereador Alexandre Arraes, na qualidade de Presidente da Frente Parlamentar da Câmara Municipal, em face de possíveis ilegalidades e afrontas à Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445, de 05/01/2007) no “Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações”, celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e esgotos (CEDAE) e o Município do Rio de Janeiro, em 28 (vinte e oito) de fevereiro de 2007.

Os pontos levantados pelo Representante, que estariam contrariando e afrontando a Lei nº 11.445/2007, seriam:

- 1) A natureza jurídica do termo;**
- 2) O prazo de concessão;**



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3) Infração aos artigos 8º, 10º e 11º da Lei Nacional do Saneamento Básico;

4) O parágrafo terceiro da cláusula terceira do Termo de Reconhecimento Recíproco:

4.1) que permite o transporte de efluentes provenientes de unidades de tratamento de esgoto através de galerias de águas pluviais e canais de drenagem pluvial, ainda que de forma temporária;

4.2) que prevê metas progressivas e graduais e de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água.

Para que o Gabinete do Prefeito-GBP pudesse se manifestar quanto aos pontos suscitados pela CMRJ na presente Representação, os autos foram baixados em diligência nos termos do Voto n.º 338/2020, de minha lavra, na 10.ª Sessão Virtual desta Corte, em 22/5/2020.

A Especializada, em instrução de peça P005, realiza a análise da documentação ofertada em resposta à diligência pela Jurisdicionada (e inserida nos autos em fls. 15v/18 e anexo), destacando os seguintes pontos:

1. O Município do RJ ajuizou a Ação Civil Pública nº 5036779-30.2019.4.02.5101/RJ em face do Estado do RJ e da CEDAE, visando à revisão parcial do Termo de 2007.

2. O Município lançou edital de licitação com vistas à concessão dos serviços de esgotamento sanitário na AP-4, porém, em virtude de medida liminar concedida pela 4.ª Vara de Fazenda Pública da Justiça Estadual do RJ a pedido da CEDAE, a licitação está suspensa, ainda pendente de julgamento.

3. Diversas tratativas com os entes estaduais vêm sendo travadas a fim de que o Termo de Reconhecimento se adeque às normas de saneamento básico em vigor, notadamente, o estabelecimento de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços (universalização), sem obter, contudo, uma solução para a questão.

4. O Termo Recíproco em epígrafe estabelece a competência municipal para a prestação direta dos serviços de esgotamento sanitário na



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

AP-5 e que as alterações pleiteadas só seriam possíveis por meio de revisão judicial ou de iniciativa da Câmara dos Vereadores do RJ.

5. O Ministério Público do RJ e a Rio-Águas ajuizaram Ação Civil Pública na Justiça Federal em face dos entes estaduais, impugnando o atual processo de concessão que prevê a aplicação dos recursos arrecadados neste Município em outros 63 municípios fluminenses.

E ainda, em decorrência da análise da documentação encartada no anexo, a Especializada relata que por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842, buscou-se a declaração de inconstitucionalidade de normativos estaduais, tais como a Lei Complementar Estadual n.º 87, de 16 de dezembro de 1997, Lei Estadual n.º 2.869/1997 e Decreto Estadual n.º 24.631/1998, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

O ponto central discutido na ADI - informa a Especializada - é a legitimidade das disposições normativas citadas, ao instituir Região Metropolitana do RJ e a Microrregião dos Lagos (LC n.º 87/97) transferindo do âmbito municipal para o estadual competências administrativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico (Lei Estadual n.º 2.869/97).

Em seus comentários - item 17 da instrução - a 1ª IGE relata dispositivos da Lei Complementar Estadual n.º 184, de 27 de dezembro de 2018, que alterou a LC n.º 87/97 e dispõe sobre a Região Metropolitana do RJ, sua composição, organização e gestão, bem como define as funções públicas e serviços comuns, dos quais o saneamento básico faz parte. São os seguintes os pontos principais narrados pela Especializada:

1. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do RJ publicou a Resolução CD n.º 08, de 28 de dezembro de 2020 (Anexo I), que delibera sobre a forma de prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário da Região Metropolitana do RJ, entre outros.
2. O artigo 5.º da Resolução prevê que a prestação de serviços de competência metropolitana será formalizada por meio de contrato nos termos do art. 10 da Lei Federal n.º 11.445/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fis
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

3. Os arts. 8.º, 9.º e 10º do referido normativo estabelecem o repartimento dos valores de outorga entre os municípios integrantes dos blocos de licitação, dos quais o Município do RJ faz parte.
4. O Anexo I da Resolução expõe as diretrizes do projeto de universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana do RJ.
5. Por fim, em concordância com a atualização jurisprudencial e normativa ocorrida, o Estado do RJ publicou o Edital de Concorrência Internacional n.º 01/20205. A licitação, tipo maior oferta, visa à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento na área de concessão, no prazo de 35 anos, dividida em 4 blocos de municípios. A entrega da documentação das licitantes interessadas está prevista para o dia 27/4/2021.

Em sua conclusão, a Especializada aduz que, tendo em vista que houve pedido de revisão judicial do termo contestado na presente Representação; que há previsão de formalização de contrato de concessão; que haverá repartição do valor de outorga para os municípios na nova concessão; que há projeto de universalização dos serviços e que novo Edital de Concorrência Internacional n.º 01/2020 foi publicado, a demanda apresentada nestes autos pelo então vereador Sr. Alexandre Arraes foi suprida.

Assim, em sua proposta de encaminhamento, sugere:

1. conhecer a presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
2. ciência à Câmara Municipal do RJ, em especial à Frente Parlamentar com finalidade de acompanhamento da situação do saneamento no Município do RJ, e ao então vereador sr. Alexandre Arraes;
3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCMRJ.

Segue instrução da Especializada, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls.
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

Tratam os autos da representação interposta pelo então vereador Alexandre Arraes, na qualidade de presidente da Frente Parlamentar da Câmara Municipal, visando a denunciar o Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, celebrado em 28/2/2007, entre o Município do RJ, o Estado do RJ e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

2. Os autos foram baixados em diligência nos termos do Voto n.º 338/2020, proferido pelo Exmo. Conselheiro Luiz Antonio Guaraná, na 10.ª Sessão Virtual desta Corte, encerrada em 22/5/2020.

3. Seguem os pontos suscitados na representação, a resposta da jurisdicionada, encartada nas fls. 15v-18 e Anexo, e os comentários desta Inspetoria.

4. Item diligenciado:

O representante informa que o Termo de 2007 foi “firmado pelo prazo inconcebível de 100 anos (50 anos prorrogáveis por outros 50 anos, independente de notificação prévia)” e que “é possível constatar inúmeras ilegalidades e afrontas” à Lei Nacional do Saneamento Básico, Lei Federal n.º 11.445, de 5/1/2007, tais como (fls. 2-3):

- a) “descumprimento ao art. 8.º, que impõe a delegação ou organização do serviço nos termos do art. 241 da Constituição”;
- b) “há disposição expressa no aludido Termo autorizando, sem qualquer ônus, o transporte de efluentes provenientes de unidades de tratamento de esgoto através de galerias de águas pluviais e canais de drenagem pluvial”;
- c) “afronta ao art. 10 ao conferir à CEDAE a prestação do serviço sem espécie alguma de celebração de contrato”;
- d) “afronta ao art. 11 do Marco de Saneamento por não dispor de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais”.

Resposta da Jurisdicionada (fls. 15v-18 e Anexo):

6. O Diretor Jurídico da Fundação Instituto das Águas informou que o Município do RJ ajuizou a Ação Civil Pública n.º 5036779-30.2019.4.02.5101/RJ em face do Estado do RJ e da CEDAE visando à revisão parcial do Termo de 2007.

7. Destacou que o Município também lançou edital de licitação para promover o saneamento básico na vertente do esgotamento sanitário na região da Área Programática n.º 4 (AP-4), tendo sido impedido, por medida liminar concedida pela 4.ª Vara de Fazenda Pública da Justiça Estadual do RJ a pedido da CEDAE, ainda pendente de julgamento.

8. Informa que diversas tratativas com os entes estaduais vêm sendo travadas a fim de que o Termo de Reconhecimento se adeque às normas de saneamento básico em vigor, notadamente, o estabelecimento de metas progressivas e graduais de expansão dos serviços (universalização), sem obter, contudo, uma solução para a questão.

9. Aduz que o Termo de 2007 estabelece a competência municipal para a prestação direta dos serviços de esgotamento sanitário na AP-5 e que as alterações pleiteadas só seriam possíveis por meio de revisão judicial ou de iniciativa da Câmara dos Vereadores do RJ.

10. Desse modo, informa que o MRJ e a Rio-Águas ajuizaram ACP na Justiça Federal em face dos entes estaduais impugnando o atual processo de concessão que prevê a aplicação dos recursos arrecadados no MRJ em outros 63 municípios fluminenses.

11. Da análise da documentação (Anexo) :

12. Segundo exposto na decisão do juízo da 24.ª Vara Federal do RJ nos autos da ACP n.º 5036779-30.2019.4.02.5101/RJ (em anexo), o Termo de 2007 foi celebrado num cenário fático-jurídico de insegurança acerca da efetiva



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

competência para a prestação de serviços de saneamento básico, conforme se observa nos seus “Considerandos”, transcritos abaixo:

CONSIDERANDO que a persistência quanto à natureza jurídica acerca da titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário não pode prejudicar o atendimento à população da Cidade do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer a adequada segurança jurídica entre o Estado e o Município quanto à execução dos serviços de saneamento básico; realização de vultosos investimentos necessários à adequada prestação do serviço.

13. À época, tramitava no STF a ADI n.º 1.842, por meio da qual se buscava a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual n.º 87, de 16 de dezembro de 1997, da Lei Estadual n.º 2.869/1997 e do Decreto Estadual n.º 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

14. A LC Estadual n.º 87/97, que teve a redação alterada pela LC Estadual n.º 97/2001, instituiu, no art. 1.º: a “Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento, e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum”.

15. O ponto central discutido na ADI é a legitimidade das disposições normativas ao instituir Região Metropolitana do RJ e a Microrregião dos Lagos (LC n.º 87/97) transferindo do âmbito municipal para o estadual competências administrativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico (Lei Estadual n.º 2.869/97).

16. Em seu voto-vista, o Exmo. Ministro Gilmar Mendes, redator do acórdão de 6/3/2013, que transitou em julgado em 15/12/2020, afirma que:

A titularidade do serviço de saneamento básico, relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto, é qualificada por interesse comum e deve ser concentrada na Região Metropolitana e na sua Microrregião, nos moldes do art. 25, § 3.º da Carta Magna, respeitando a condução de seu planejamento e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do Estado do Rio de Janeiro. (Grifou-se)

17. **Comentários desta 1.ª IGE:**

18. A Lei Complementar Estadual n.º 184, de 27 de dezembro de 2018, que alterou a LC n.º 87/97, dispõe sobre a Região Metropolitana do RJ, sua composição, organização e gestão e define as funções públicas e serviços comuns, dos quais o saneamento básico faz parte.

O art. 9.º do referido diploma legal prevê que a governança da Região Metropolitana ficará a cargo do Conselho Deliberativo, do Órgão Executivo e do Conselho Consultivo.

20. O Conselho Deliberativo será formado pelo Governador do Estado do RJ, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por segmentos da sociedade civil.

21. Suas atribuições, previstas no art. 11 da LC n.º 184/18, além de elaborar, aprovar a implantação do Plano Estratégico Urbano Integrado e dos Planos Multissetoriais Integrados Urbanos e elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, são:

VII - exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário,



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:

- a) estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos de saneamento básico e aprová-los;
- b) decidir sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem;
- c) aprovar minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado;
- d) autorizar a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

22. O art. 13 da citada LC cria o órgão executivo Instituto da Região Metropolitana do RJ3, submetido ao regime jurídico autárquico especial, vinculado, para fins organizacionais, ao Governo do Estado do RJ e com função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo e:

I - em matéria de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário:

- a) conduzir ou acompanhar as licitações e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licitação, tenham como objeto a prestação de serviços de saneamento;
- b) gerir sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento -SNIS;
- c) executar intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ;
- d) autorizar, segundo normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a prestação de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associações, ouvida a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro - ALERJ por projeto de lei.

23. Já seu art. 14 institui o Conselho Consultivo da Região Metropolitana, cujo objetivo é assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, exercendo o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

24. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do RJ publicou a Resolução CD n.º 08, de 28 de dezembro de 2020 (Anexo I), que delibera sobre a forma de prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário da Região Metropolitana do RJ, entre outros.

25. O art. 5.º da Resolução prevê que a prestação de serviços de competência metropolitana será formalizada por meio de contrato nos termos do art. 10 da Lei Federal n.º 11.445/2007.

26. Os arts. 8.º, 9.º e 10 do referido normativo estabelecem o repartimento dos valores de outorga entre os municípios integrantes dos blocos de licitação, dos quais o Município do RJ faz parte.

27. Já o Anexo I da Resolução expõe as diretrizes do projeto de universalização dos serviços de água e esgotamento sanitário na Região Metropolitana do RJ.

28. Por fim, em concordância com a atualização jurisprudencial e normativa ocorrida, o Estado do RJ publicou o Edital de Concorrência Internacional n.º 01/2020.

29. A licitação, tipo maior oferta, visa à concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento na área de concessão, no prazo de 35 anos, dividida em 4 blocos de municípios. A entrega da documentação das licitantes interessadas está prevista para o dia 27/4/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

30. Conclusão:

31. Tendo em vista (1) que houve pedido de revisão judicial do Termo de 2017 (item 6), (2) que há previsão de formalização de contrato de concessão (item 25), que haverá repartição do valor de outorga para os municípios na nova concessão (item 26), (3) que há projeto de universalização dos serviços (item 27) e (4) que novo Edital de Concorrência Internacional n.º 01/2020 foi publicado (item 28), conclui-se que a demanda apresentada nestes autos pelo então vereador sr. Alexandre Arraes foi suprida.

Proposta de encaminhamento:

Ante o exposto, formula-se proposta de encaminhamento ao Exmo. Conselheiro-Relator sugerindo:

1. conhecer a presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
2. ciência à Câmara Municipal do RJ, em especial à Frente Parlamentar com finalidade de acompanhamento da situação do saneamento no Município do RJ, e ao então vereador sr. Alexandre Arraes;
3. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 143, inciso III, do Regimento Interno/TCMRJ.

Por derradeiro, sugere-se tramitação preferencial dos autos nos termos no artigo 135 do RITCMRJ, inciso V.

Instada a se manifestar, a douta Procuradoria Especial, em peça P008, ratifica o entendimento da 1ª IGE, opinando pela **PROCEDÊNCIA da REPRESENTAÇÃO** e pelo seu **ARQUIVAMENTO**, acompanhando, outrossim, a sugestão para conceder ciência da decisão desta Corte à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e ao ex-Vereador Alexandre Arraes.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Processo **40/001490/2019**
Data **17/10/2019** Fls
Rubrica

GABINETE DO CONSELHEIRO LUIZ ANTONIO GUARANÁ

VOTO

Em face de todo o exposto, em consonância com o posicionamento do Corpo Instrutivo e com o parecer da douta Procuradoria Especial, **VOTO** pelo conhecimento da presente **REPRESENTAÇÃO** para, no mérito, considerá-la **PROCEDENTE** e pelo seu **ARQUIVAMENTO**, nos termos do art. 143, inciso III¹, do Regimento Interno/TCMRJ, dando ciência da decisão desta Corte à Câmara Municipal do Rio de Janeiro e ao ex-Vereador Alexandre Arraes

Sala das Sessões, de de 2021.

LUIZ ANTONIO GUARANÁ
Conselheiro Relator

gar

¹ RITCMRJ, art. 143: O Tribunal pode determinar o arquivamento do processo nas seguintes situações:
III – quando o processo tenha cumprido o objetivo para o qual foi constituído.