

**EXMO. SR. JUIZ DE DIREITO DA 7ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Processo nº 0090615-96.2021.8.19.0001

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pela **FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS URBANAS** e pelo **SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DA PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS E SIMILARES DE NITERÓI E REGIÃO – SINDÁGUA**, vem, pela Procuradoria Geral do Estado, apresentar a sua **CONTESTAÇÃO**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. A LIDE

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada por federação de trabalhadores de indústria e por sindicato de trabalhadores de serviços de água e esgoto de Niterói e região, objetivando o seja *“cancelado, em definitivo, o pregão presencial previsto no EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 01/2020”*, que trata da concessão do serviço de saneamento dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Os autores alegam que o edital de concorrência contaria com irregularidades, uma vez que: (i) o prazo de concessão (35 anos) não observaria a Lei Estadual nº 2.831/1997, que prevê o prazo de 25 anos para a concessão de serviços públicos; (ii) a definição do valor do metro cúbico da água comercializada pela CEDAE às concessionárias não teria apoio em estudos técnicos; e (iii) a decisão pela concessão do serviço não atenderia o princípio da economicidade, já que a CEDAE detém imunidade tributária e, assim, poderia oferecer o serviço por melhor tarifa; e (iv) o modelo de concessão sem a adesão de todos os Municípios colocaria em risco a capacidade de abastecimento de água e de tratamento de esgoto nesses locais.

O processo, contudo, deve ser extinto, em razão da ilegitimidade ativa das autoras, assim como da ilegitimidade passiva do Estado. No mérito, os pedidos merecem ser julgados improcedentes, uma vez que não há qualquer ilegalidade no edital impugnado.

2. PRELIMINARES

2.1. Ilegitimidade ativa: ausência de pertinência temática e conflito interno de interesses da categoria representada

Os autores afirmam a sua legitimidade ativa para impugnação de edital de concessão internacional de serviço público de fornecimento de água e esgotamento sanitário, uma vez que *“parte de seus representados são empregados da CEDAE e, assim, sofrerão os efeitos da concessão dos serviços de distribuição de água e serviços sanitários objeto do certame”*. Sustentam, em linhas gerais, que o edital importará na extinção de postos de trabalho da CEDAE, sendo legítima a atuação para defesa dos direitos e interesses coletivos dos trabalhadores.

Ocorre, no entanto, que, além de não existir pertinência entre a questão controvertida e as finalidades institucionais da Federação de Trabalhadores e do Sindicato autor, há conflito interno de interesses da categoria representada.

Observe-se os autores justificam a correlação entre as suas finalidades institucionais (a defesa de direitos dos trabalhadores das indústrias e dos empregados deserviços de saneamento de Niterói), sob o fundamento de que o edital de concessão impugnado resultará na extinção de postos de trabalho na CEDAE e na violação de direitos trabalhistas dos representados. *Em primeiro lugar*, a concessão dos serviços prevista no edital impugnado não tem nenhuma repercussão sobre a extinção ou desestatização da CEDAE. O modelo de concessão previsto no edital, muito ao contrário, pressupõe a existência da Empresa Estatal, que se mantém responsável pela reserva, captação, adução e tratamento de água bruta nas bacias hidrográficas Imunama, Laranjal, Guandu e Acari (item 1.2.52 do edital – index 92).

Em segundo lugar, a definição da modelagem de concessão de serviço público, assim como a realização de uma licitação não têm nenhuma relação com eventual garantia ou violação de direitos trabalhistas. Note-se que os autores não questionam qualquer previsão do edital sobre o regime de trabalho ou de contratação de empregados, mas se voltam contra o modelo de concessão do serviço de saneamento dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Aliás, sequer seria possível discutir na presente ação a violação de direitos sociais dos trabalhadores, já que a competência para processo e julgamento seria da Justiça do Trabalho. É certo, assim, que inexistem pertinências entre as finalidades institucionais dos autores (defesa de direitos dos trabalhadores) com o pedido de “cancelamento” de edital de concessão de serviço público.

O que os autores questionam é a decisão administrativa sobre como se dará a prestação de um serviço público. Isso não tem nenhuma relação com a preservação ou violação de direitos sociais do trabalho. A legitimidade ativa de federações e sindicatos pressupõe, contudo, a demonstração de pertinência entre as finalidades institucionais e os pedidos da ação civil pública. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESISTÊNCIA. HOMOLOGAÇÃO. MÁ-FÉ. AUSÊNCIA. CUSTAS PROCESSUAIS.

CONDENAÇÃO. DESCABIMENTO. 1. **A ação civil pública foi ajuizada diante da edição da Resolução nº 5.702 da Secretaria de Estado de Educação que determinava a desativação do CIEP nº 403.** 2. A referida unidade educacional posteriormente foi destinada à instalação de Colégio do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro em Volta Redonda, fulminando o interesse processual do autor. 3. **Ainda que futuramente fadada ao insucesso, diante da aparente ausência de prova da pertinência temática entre o pedido e os interesses da classe dos professores representados pelo demandante, o que caracteriza a sua ilegitimidade ativa,** não se vislumbra má-fé da entidade de classe autora que justifique o pagamento de custas processuais na presente demanda. 4. A facilitação do acesso à justiça, que norteia o microssistema da ação civil pública disciplinado pela Lei nº 7.347 de 1985, dispensa o pagamento de custas processuais e honorários advocatícios, salvo comprovada a má-fé da parte. 5. A má-fé não se presume e não há qualquer prova nos autos que a demonstre nestes autos. 6. Tratando-se de desistência por esvaziamento do interesse de agir, decorrente da referida instalação do Colégio do Corpo de Bombeiros no local, a condenação do demandante ao pagamento das custas se revela, de fato, descabida. 7. Recurso provido para excluir da sentença a condenação do autor ao pagamento de custas processuais. (grifos acrescentados)

(Apelação 0032399-49.2018.8.19.0066, TJERJ, 14ª Câmara Cível, Relator Des. JOSÉ CARLOS PAES, j. em 12/08/2020)

Mais além, os autores também não detêm legitimidade ativa em razão do evidente conflito

interno da categoria representada. É certo que os sindicatos possuem legitimidade extraordinária para defender em juízo os interesses coletivos da categoria que representam, ainda que a pretensão diga respeito apenas a parcela dos trabalhadores, na forma da Súmula 630/STF. Contudo, “*a atuação do sindicato em benefício de uma parte da categoria e em prejuízo de outra prejudica sua posição de tutela do direito material questionado, afetando sua condição de representante da categoria como um todo*” (REsp 1677907/RJ, STJ, Terceira Turma, Red. p/ acórdão Minsitra Nancy Andrichi, j. em 11/12/2018). É dizer: em caso de conflito de interesses entre as partes das categorias representadas, deve-se afirmar a ilegitimidade ativa do sindicato ou federação de trabalhadores.

Essa é, justamente, a hipótese. Como exposto, os autores sustentam a sua legitimidade ativa para defesa dos direitos dos empregados da CEDAE, os quais estariam em risco diante da publicação de edital de concessão de serviço que **expressamente** pressupõe a manutenção da CEDAE. De toda forma, ainda que fosse possível identificar a correlação entre o edital e a potencial ofensa de direitos trabalhistas da categoria representada, a impugnação da concessão é frontalmente contrária ao interesse de milhares de trabalhadores do setor que serão beneficiados com os postos de trabalho nas concessionárias de serviço público.

A federação e o sindicato autores não são substitutos apenas dos empregados da CEDAE, mas de todos os trabalhadores da indústria de purificação e distribuição de água e em serviços de esgotamento sanitário. Não é possível, assim, sustentar a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação civil pública supostamente voltada a preservar o interesse de uma parte da categoria representada, quando essa pretensão (impedir a concessão), na prática, repercutiria sobre os postos de trabalho das empresas que se habilitaram e venceram a licitação para concessão dos serviços de saneamento.

Diante do exposto, em razão da ilegitimidade ativa das autoras, o processo merece ser extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015.

2.2. Ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro: titularidade do serviço dos Municípios e da Região Metropolitana

Os autores afirmam que a legitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro decorreria do fato de o Estado, na qualidade de Poder Concedente, ter publicado o Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020, que é objeto do pedido de “cancelamento”. Ocorre que, ao contrário do que afirmam os autores, o Estado do Rio de Janeiro não é o Poder Concedente de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Como se verifica do teor do Decreto Executivo nº 47.422/2020 (index 318), o Poder Executivo estadual determinou a abertura de licitação para concessão de serviço de saneamento **na condição de mero representante dos titulares dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário nas áreas de concessão.** Como se extrai do preâmbulo do Decreto executivo, o Poder Executivo atua por delegação:

- que **o Estado do Rio de Janeiro, por meio de delegação dos titulares dos serviços,** assumiu a responsabilidade pela condução do processo de concessão regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário;
- que, **não obstante o papel desempenhado pelo Estado do Rio de Janeiro, os titulares dos serviços remanesçam responsáveis pelo planejamento, fiscalização e acompanhamento dos resultados das concessões contratadas;**

Recorde-se que Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 1842/RJ, afirmou que o serviço de saneamento básico é, em princípio, de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (art. 30, V, da CRFB). O STF, contudo, admitiu a transferência do serviço a uma Região Metropolitana que venha a ser instituída por lei complementar, na forma do artigo 25, § 3º, da Constituição da República. Nessesentido:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. (...) Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas - como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto

- que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. **A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas (...). (...) Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado** (grifos acrescentados)

(ADI 1842/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, Red. p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. em 06.03.2013).

Esse é exatamente o caso dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Nos termos do art. 11, VII, da Lei Complementar nº 184/2018, que instituiu a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, os Municípios metropolitanos transferiram ao Conselho Diretor da Região Metropolitana (entidade interfederativa) a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Como consequência dessa titularidade primária dos municípios para o serviço, assim como do papel de mero mandatário exercido pelo Poder Executivo estadual dentro da Região Metropolitana (entidade interfederativa), não há como reconhecer a legitimidade passiva do mandatário para figurar na relação jurídico-processual. Afinal, a pretensão dos autores populares tem repercussão sobre os interesses daqueles que são titulares do serviço: os Municípios.

Por sinal, a minuta de contrato que acompanhou o edital impugnado evidencia a condição de mero representante do Estado do Rio de Janeiro. Confira-se o teor do preâmbulo do contrato (index 146 – fls. 149):

Pelo presente instrumento, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pessoa jurídica de direito público, inscrito no CNPJ/MF sob o nº [N.º], com sede na [...], nesta Capital do Estado de [...], neste ato representada pelo Sr. [*], **na qualidade de representante dos titulares dos SERVIÇOS**, doravante denominada simplesmente ESTADO; (grifos acrescentados)

Aliás, na Suspensão de Liminar nº 1.446/RJ, que impugnou a decisão monocrática proferida na Representação de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, cujo objetivo também era a suspensão do procedimento licitatório para concessão dos serviços de saneamento dos Municípios do Estado, o STF afirmou que “*a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico segue sendo dos municípios integrantes, a despeito da execução de referidos serviços se dar de modo conjunto no*

âmbito da unidade interfederativa”.

Dessa forma, em razão da discussão sobre interesses jurídicos dos 35 Municípios titulares dos serviços, incluindo a Região Metropolitana, que figuram como Poder Concedente do edital de licitação impugnado, o processo deve ser extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015.

2.3. A falta de interesse de agir: prévia impugnação da concessão dos serviços de saneamento por ação direta de inconstitucionalidade – efeitos erga omnes e vinculantes

Por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, alguns Deputados Estaduais requereram a declaração de inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 47.422/2020 (index 146), que autorizou a abertura do procedimento licitatório aqui impugnado, tendo se alegado que, *“sobre a necessidade da LIMINAR, importa acentuar que o leilão de concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE) já está previsto para o mês de abril de 2021”*.

Na ação direta, portanto, os representantes também buscam a suspensão da licitação, assim como o reconhecimento de suposta inconstitucionalidade da concessão dos serviços de saneamento. E isso igualmente sob o fundamento de que *“a autorização legislativa foi para a alienação das ações representativas do capital social da CEDAE, e não para o Poder Executivo abrir procedimento licitatório sob a modalidade de concorrência internacional para a concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário”* (fls. 12 da Petição inicial da ação direta nº 0001674-76.2021.8.19.0000).

Nesse aspecto, considerando que os autores buscam a anulação de ato já impugnado por ação direta, cujos efeitos da decisão serão vinculantes e *erga omnes*, não há como identificar interesse processual na ação civil pública. Afinal, não será possível decidir pela nulidade alegada, já que esse é exatamente o objeto da decisão da ação direta de inconstitucionalidade, que, pela sua natureza, deverá ser observada pelo Juízo da ação coletiva.

Aliás, ao deferir o pedido de extensão na SL nº 1.446/RJ, originariamente apresentado para suspender os efeitos da decisão monocrática do Desembargador Adolpho Andrade Mello na ação direta nº 0001674-76.2021.8.19.0000, o STF foi expresso ao determinar a suspensão de toda e qualquer decisão da Justiça de Primeiro e de Segundo grau que obste, parcial ou integralmente, o andamento do certame licitatório destinado à concessão dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto no Decreto estadual nº 47.422/2020. Confirmam-se os trechos das decisões proferidas na SL nº 1.446/RJ:

DEFIRO o pedido liminar, para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, de modo a restabelecer a plena eficácia do Decreto nº 47.422/2020, do Governador do Rio de Janeiro, até ulterior decisão no presente incidente, com fundamento no § 7º do art. 4º da Lei 8.437/92. Comunique-se com urgência o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Nos termos do § 2º do art. 4º da Lei 8.437/92, intime-se os autores do processo na origem, para que se manifestem sobre o pedido de suspensão formulado no prazo legal. Publique-se.

(SL 1.446/RJ, Relator Ministro Presidente Luiz Fux, j. em 22.04.2021)

DEFIRO o pedido de medida liminar, para sustar os efeitos da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0101354-84.2021.5.01.0000, em trâmite perante o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª

Região, a fim de restabelecer o andamento do certame licitatório destinado à concessão dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto no Decreto nº 47.422/2020, do Governador do Rio de Janeiro, até ulterior decisão no presente incidente, com fundamento no

§8º do art. 4º da Lei 8.437/92. **Outrossim, determino a suspensão de toda e qualquer decisão da Justiça de Primeiro e de Segundo graus que obste, parcial ou integralmente, o andamento do certame licitatório destinado à concessão dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previsto no Decreto nº 47.422/2020, do Governador do Rio de Janeiro, até ulterior decisão no presente incidente.** Comunicuem-se, com urgência, o Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e o Tribunal Regional Federal da Segunda Região. (grifos acrescentados)

(SL 1.446/RJ, Relator Ministro Presidente Luiz Fux, j. em 27.04.2021).

Com isso, torna-se inviável nesta ação civil pública discutir a juridicidade do procedimento licitatório, inclusive porque isso significaria afronta à autoridade da decisão do STF que determinou a “*suspensão de toda e qualquer decisão da Justiça de Primeiro e de Segundo graus que obste, parcial ou integralmente, o andamento do certame licitatório destinado à concessão dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*”.

Assim sendo, em razão da ausência de interesse processual, pela clara inexistência de adequação para discutir o andamento do procedimento licitatório, cujo prosseguimento já é objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o processo merece ser extinto, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015.

3. QUESTÃO PREJUDICIAL

Ainda que se superem as preliminares, o que ora se admite apenas para fins de argumentação, não há como afastar a repercussão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000, na qual se busca a declaração de inconstitucionalidade *in abstracto* do Decreto Estadual nº 47.422/2020 que autorizou a licitação impugnada, sobre o mérito da ação civil pública.

Tanto é assim que o STF, em suspensão de liminar, deferiu o pedido de contracautela para sustar qualquer decisão que obstasse o andamento da licitação impugnada pelos autores. É certo, assim, que, caso venha a ser conhecida a ação direta, o juízo sobre a validade do Decreto Estadual nº 47.422/2020 e, conseqüentemente, sobre o Edital de Concorrência internacional nº 01/2020, estará sujeito à decisão do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado.

Diante disso, até que seja concluído o julgamento da Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000 pelo Órgão Especial do TJERJ, o presente processo deve, ao menos, ser suspenso.

4. MÉRITO:

4.1. Serviço Público de titularidade dos Municípios e da Região Metropolitana: inaplicabilidade da Lei estadual nº 2.831/1997

Caso se superem as preliminares e a questão prejudicial, o que se admite apenas por eventualidade, os pedidos devem ser julgados improcedentes. Inexiste qualquer ilegalidade no edital

de concessão impugnado. A razão é simples: **a Lei estadual nº 2.831/1997, em razão da autonomia federativa, não se aplica a serviços cuja titularidade não é do Estado do Rio de Janeiro.**

Nesse aspecto, *em primeiro lugar*, cabe observar que **o Estado não é titular do serviço público de saneamento básico, aprioristicamente falando.** O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 1842/RJ, afirmou que o serviço de saneamento básico é, em princípio, de titularidade municipal, dada a prevalência do interesse local (art. 30, V, da CRFB), admitindo-se, contudo, a sua transferência a uma Região Metropolitana que venha a ser instituída por lei complementar, na forma do artigo 25, § 3º, da Constituição da República.

Esse é exatamente o caso dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Nos termos do art. 11, VII, da Lei Complementar nº 184/2018, que instituiu a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, os Municípios metropolitanos transferiram ao Conselho Diretor da Região Metropolitana (entidade interfederativa) a titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Em segundo lugar, como consequência dessa transferência de titularidade afirmada pelo STF e operada pela Lei Complementar nº 184/2018, não é possível falar em incidência da Lei estadual nº 2.831/1997, que fixa prazo máximo de 25 anos para concessão de serviço público que não é de titularidade do Estado.

Veja-se que é a Lei federal nº 8.987/1995 que dispõe sobre **normas gerais** de concessão e permissão de serviços. Nesse aspecto, a Lei federal, em seu art. 2º, inciso III, apenas exige que os contratos de concessão possuam “*prazo determinado*”. É certo, assim, que os titulares dos serviços, se assim reputarem conveniente, podem editar leis para a predefinição de prazos máximos e mínimos de concessão. Foi justamente no exercício dessa competência que o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei nº 2.831/1997. Essa previsão legal, contudo, **é restrita às concessões que tenham o Estado como Poder Concedente.**

Em realidade, a tese de suposta ilegalidade formulada pelos autores é, elasim, manifestamente inconstitucional. Isso porque atentatória à autonomia dos Municípios que aderiram ao regime de prestação pela Região Metropolitana e que são os titulares originais do serviço de saneamento.

Em terceiro lugar, além da autonomia federativa que bloqueia a incidência da Lei estadual nº 2.831/1997 para serviços de titularidade de outros entes federativos, a previsão de limitação de concessão por prazo de 25 anos também é inteiramente inaplicável às concessões de serviço de saneamento, em razão do critério de especialidade das normas. Afinal, a Lei Complementar nº 184/2018, em seu artigo 11, inciso VII, alínea “b”, na esteira da norma geral constante do art. 2º, III, da Lei federal nº 8.987/1995, indica que compete à Região Metropolitana, dispor sobre a sua delegação e modelagem, o que inclui a vigência do respectivo contrato de concessão.

Inexiste, portanto, ilegalidade. A Lei estadual que os autores afirmam ter sido desrespeitada não é aplicável à concessão de serviços de saneamento, já que, como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, não se trata de serviço de titularidade do Estado. O Poder Legislativo estadual é incompetente para dispor sobre serviço que não é de sua titularidade.

Logo, uma lei estadual não pode ser invocada para reger um edital de concessão de serviço público cuja titularidade primária é dos municípios.

4.3. Planejamento e desenho do modelo de concessão: estudos técnicos para a modelagem da concessão

Os autores afirmam, ainda, que o edital de concessão seria nulo, uma vez que não teria se baseado em estudos técnicos para (i) precificar o valor do metro cúbico da água a ser fornecida pela CEDAE para as concessionárias; (ii) afastar os impactos negativos da concessão para municípios

que não aderiram ao modelo de concessão; e (iii) superar a competitividade da CEDAE que tem imunidade tributária.

De início, é necessário observar que os autores apresentaram alegações genéricas sobre o suposto impacto negativo do modelo de concessão, não tendo indicado sequer uma situação concreta de prejuízo produzido pelo Edital impugnado. Alegam, contudo, que os municípios ficariam em um “limbo jurídico”, já que não teriam a assistência para a prestação do serviço. Segundo apontam, portanto, esse seria o fundamento da nulidade do Edital.

Ocorre que, *em primeiro lugar*, é preciso colocar o tema em sua perspectiva correta. Todos os entes federativos, nos termos do art. 18 da Constituição, são autônomos. Isso significa que a adesão ou não ao modelo de concessão regionalizada foi uma decisão tomada por cada Município, dentro de sua esfera de autonomia federativa, com base em sua realidade social e econômica e, especialmente, considerando a existência de alternativa mais adequada/vantajosa para a prestação do serviço na localidade. Todos os Municípios do Estado puderam aderir ao modelo regionalizado de concessão e, **nos termos do item 36.6 do edital (index 142, fls. 144) ainda podem manifestar seu interesse de adesão, com a consequente extensão da área de concessão.**

Em segundo lugar, o modelo de concessão previsto no Edital nº 01/2020, afirmado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como a “*maior concessão de saneamento do Brasil*”, com projeção para “*gerar 45 mil empregos e investimentos de R\$ 30 bilhões*”¹, contou com amplo estudo técnico e participação social para a licitação. Em realidade, o processo de modelagem para a concessão, iniciado em 2017, contou com (i) estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira, ambiental e jurídica; (ii) estudos específicos para cada Município; (iii) exame pelos órgãos de controle da modelagem de concessão; (iv) consultas públicas; e (v) audiências públicas realizadas pela CEDAE (em 25/06 e 06/07/2020) e pela Assembleia Legislativa do Estado – ALERJ (em 07/07/2020).

A modelagem da concessão impugnada pelos autores resultou, portanto, de um processo longo e participativo desenvolvido pelo Programa do BNDES para estruturação de projetos no setor de saneamento, com detalhamento dos benefícios e externalidades da concessão (documento anexo).

É preciso ter em conta que o Marco Legal do Saneamento Básico, atualizado pela Lei nº 14.026/2020, exige que as contratadas para a prestação do serviço de saneamento básico demonstrem capacidade econômico-financeira para assegurar a universalização dos serviços até 31 de janeiro de 2033². Conforme aponta o Ofício encaminhado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, para assegurar a universalização do saneamento básico nos 35 municípios que aderiram à concessão serão necessários investimentos da ordem de R\$ 23,22 bilhões até 2033 (documento anexo).

¹ Disponível em “<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-egoverno-do-rio-de-janeiro-lancam-edital-para-concessao-de-saneamento-do-estado>”. Acesso em 11.08.2021.

² Art. 7º da Lei 14.026/2020, que, por sua vez, incluiu o artigo 11-B na Lei nº 11.445/07, in verbis: “ Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento”.

INVESTIMENTOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS ATÉ 2033						
Serviço	BLOCO I	BLOCO II	BLOCO III	BLOCO IV	TOTAL	
Água	R\$ 2.584.755,00	R\$ 649.157,00	R\$ 1.270.639,00	R\$ 4.153.551,00	R\$ 8.658.102,00	
Esgoto	R\$ 3.987.507,00	R\$ 1.423.748,00	R\$ 794.474,00	R\$ 8.356.483,00	R\$ 14.562.212,00	
Total	R\$ 6.572.262,00	R\$ 2.072.905,00	R\$ 2.065.113,00	R\$ 12.510.034,00	R\$ 23.220.314,00	

Esse volume de recursos é imensamente superior à capacidade de receita dos municípios participantes, que, hoje, se beneficiam de um modelo de subsídio cruzado, que depende quase integralmente do Município do Rio de Janeiro (responsável por 77% da receita bruta da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE).

Na verdade, o volume de investimentos supera até mesmo a capacidade financeira da CEDAE (considerados não apenas os recursos próprios, como a sua própria capacidade de endividamento). O raio-x do quadro sanitário do Estado, aliado ao investimento médio anual da CEDAE nos últimos 10 anos, que foi de R\$ 185 milhões, demonstram a inviabilidade de o modelo atual de prestação do serviço alcanças metas legais de universalização do saneamento.

Nesse aspecto, segundo cálculos do BNDES, seguindo o modelo atual, seriam necessários, **140 anos** para se atingir a média de universalização (documentos anexos).



Painel do Saneamento Brasil— Instituto Trata Brasil.

REGIÃO METROPOLITANA

1.110.460 População sem acesso à água (pessoas) <small>IBGE / 2018</small> 8,8% Parcela da população sem acesso à água (% da população) <small>IBGE / 2018</small>	4.179.042 População sem coleta de esgoto (pessoas) <small>IBGE / 2018</small> 33,2% Parcela da população sem coleta de esgoto (% da população) <small>IBGE / 2018</small>	- Esgoto não tratado (mil m³) <small>IBGE / 2018</small> 33,5% Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%) <small>IBGE / 2018</small>
1.223 Internações totais por doenças de veiculação hídrica (Número de internações) <small>DATASUS / 2018</small> 32 Óbitos por doenças de veiculação hídrica (Número de óbitos) <small>DATASUS / 2018</small>	3.117,84 Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês) <small>IBGE / 2018</small> 1.366,69 Renda das pessoas sem saneamento (R\$ por mês) <small>IBGE / 2018</small>	10,48 Escolaridade das pessoas com saneamento (Anos de educação formal) <small>IBGE / 2018</small> 8,51 Escolaridade das pessoas sem saneamento (Anos de educação formal) <small>IBGE / 2018</small>

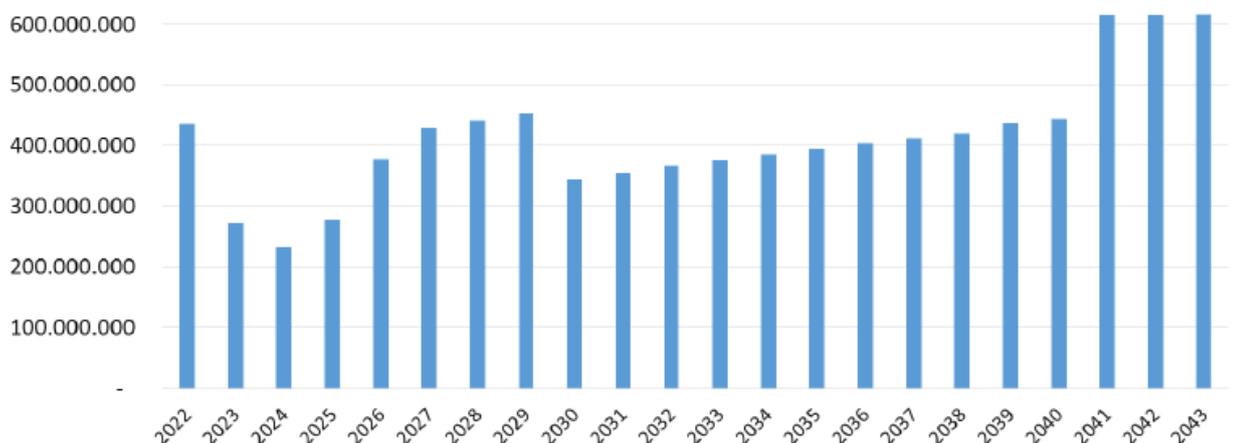
Painel do Saneamento Brasil– Instituto Trata Brasil.

Diante desse quadro, após amplo estudo e debate, desenhou-se a concessão do serviço por modelo de bloco de concessões regionalizadas, com abrangência nos Municípios atendidos pela CEDAE.

Conforme estudos do BNDES, esse modelo apresenta maior competitividade, possibilidade de implantação faseada, manutenção da CEDAE com adequada capacidade econômico-financeira, bem como a divisão de responsabilidades. E mais: a modelagem escolhida cria maior incentivo à atração de investimentos privados indispensáveis ao atingimento das metas de universalização nos prazos legais, sem descuidar da necessidade de (i) garantir-se a modicidade das tarifas e a (ii) criação de estruturas de fiscalização voltadas a verificar o adequado cumprimento das metas contratuais, assim como o estabelecimento de indicadores de metas bem definidos.

A CEDAE, por sua vez, não deixará de existir; apenas passará a concentrar esforços na captação e tratamento, transformando-se em uma sociedade de gestão de recursos hídricos, com receita estimada em mais de R\$ 2,3 bilhão e fluxo de caixa positivo. Esse foco na atuação da CEDAE garantirá melhora na qualidade da água.

A CEDAE Produção



Sem prejuízo disso, é importante acrescentar que a concessão trará ainda benefícios sociais, ambientais e econômicos para o Estado. De fato, a concessão de saneamento é considerada o maior projeto ambiental do país, com mais de R\$ 9 bilhões em programas específicos para a despoluição e

melhoria de áreas desassistidas, que podem ser assim sintetizados:

- FAVELAS: Mínimo de R\$ 1,86 bi a ser investido na ampliação do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas favelas não urbanizadas, com obrigatoriedade da continuidade da prestação do serviço - Favelas urbanizadas estão inseridas nas metas gerais de universalização;
- COMPLEXO LAGUNAR: R\$ 250 milhões Na despoluição do Complexo Lagunar da Barra da Tijuca e Jacarepaguá;
- BAÍA DE GUANABARA: Investimentos de R\$ 2,6 bilhões, nos 5 primeiros anos, destinados a atacar as causas da poluição da baía, dos seus corpos afluentes e melhorar a balneabilidade das praias e lagoas. Serão menos 18,4 mil litros de esgoto não tratado por segundo;
- RIO GUANDU: Investimentos de R\$ 2,9 bi, nos 5 primeiros anos, para reduzir a poluição na bacia do rio Guandu, que abastece a maior parte da Região Metropolitana; e
- PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL (PSAM): R\$ 1,4 bilhão em Duque de Caxias, Nova Iguaçu e São Gonçalo.

Ademais, serão gerados 26 mil novos empregos diretos e indiretos nos 35 municípios para garantir o cumprimento das metas do Plano Nacional de Saneamento Básico. A concessão traz benefícios financeiros aos Municípios e ao Estado com outorgas (fixas e variáveis), assim como à AGENERSA, com o recebimento de taxas de fiscalização em torno de R\$ 2,16 bilhões. Em síntese, projetam-se impactos de mais de R\$ 1 trilhão na economia durante os próximos 35 anos:

Estrutura	R\$ bilhões
Massa salarial direta e indireta 18,7 mil empregos atuais na cadeia mais a geração de 26 mil para a realização de obras e outras atividades de apoio	R\$ 443,18
Receita bruta Concessionárias	R\$ 336,72
Opex	R\$ 69,54
Produtividade e sistema de saúde	R\$ 50,90
Capex	R\$ 30,00
Imobiliário	R\$ 12,40
Outorga fixa (mínima)	R\$ 10,60
Outorgas variáveis (mínima)	R\$ 13,90
Turismo	R\$ 2,70
Impostos	R\$ 3,20
Subtotal	R\$ 973,14
Novas companhia de saneamento	R\$ 38,50
Total	R\$ 1.011,64

É certo, assim, que, a despeito da demonstrada importância sanitária, econômica, social e ambiental subjacente à concessão pretendida pela Região Metropolitana e pelos Municípios aderentes, os autores apresentam alegações genéricas de nulidade, para impugnar um projeto de concessão desenvolvido no âmbito do BNDES, sob a supervisão do Estado do Rio de Janeiro, da

Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios aderentes, sob o contínuo escrutínio de diversos órgãos estatais (TCE, MPF, MP-RJ, DPGE-RJ, AGENERSA, Rio-Águas e CEDAE) e da população, mediante consultas públicas.

Como se nota, contudo, inexistem nulidades no edital, ou no modelo de concessão, mas apenas a resistência política dos autores para a consecução do maior projeto de infraestrutura de saneamento básico do país.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Estado requer:

- a) a extinção do processo sem resolução de mérito, em razão da ilegitimidade ativa dos autores, assim como da ilegitimidade passiva do Estado do Rio de Janeiro e da ausência de interesse processual;
- b) sucessivamente, que **seja suspenso o julgamento da presente Ação Civil Pública**, até que concluído, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001674-76.2021.8.19.0000;
- c) caso superadas as questões preliminares, que seja julgado **IMPROCEDENTE O PEDIDO** inicial.

Pugna pela produção de todos os meios de prov a em direito admitidos, especialmente o documental e o pericial.

Finalmente, o Réu indica o endereço da Procuradoria Geral do Estado na Rua do Carmo, nº 27, devendo todas as intimações referentes ao presente feito serem feitas em nome da **PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, em cumprimento ao disposto nos arts. 106, I, e 272, § 2º, do CPC/2015.

Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2021

CIRO GRYNBERG

PROCURADOR DO ESTADO