

**Lei Complementar estadual nº 184/2018. Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Implicações da Implementação da lei. Contratos de concessão metropolitanos. Art. 10, *caput* c/c art. 11, § 2º. Assinatura pelo Governador do Estado na qualidade de Presidente do Conselho Deliberativo após aprovação, em votação, pelo referido Conselho. Situação dos municípios metropolitanos de Petrópolis, Niterói e Guapimirim. Art. 5, XXXVI, da CRFB c/c Art. 6, § 1º da LINDB c/c Art. 27, da LCE 184/2018. Segurança jurídica. Ato jurídico perfeito. Incorporação dos serviços pelas concessionárias metropolitanas a partir do termo final dos respectivos contratos em curso. Considerações.**

Ao Ilmo. Subprocurador Geral do Estado,

Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves,

### **1. Relatório e consulta**

Trata-se de solicitação, por parte do Ilmo. Subprocurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves, de análise acerca de alguns desdobramentos da instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), conforme a Lei Complementar estadual nº 184/2018. Especificamente, indaga-se sobre impactos da implementação dos serviços de saneamento básico de titularidade da RMRJ em face dos contratos de concessão em curso celebrados pelos municípios metropolitanos de Petrópolis, Niterói e Guapimirim. Como se sabe, a luz da jurisprudência do STF, tais municípios metropolitanos não detêm mais a titularidade do serviço público de saneamento básico. Logo, questiona-se o que ocorrerá com os contratos de concessão de saneamento já em vigor<sup>1</sup>.

Conforme relatado na Promoção nº 02/2019 – PGE/PG-17/ARCY (*cf.*: PA E-14/001.053834/2019), tais municípios foram deixados de fora do Projeto de Desestatização de Águas e Esgoto elaborado pelo BNDES, uma vez que já possuem contratos de concessão em curso com outras concessionárias privadas que não a CEDAE.

Por outro lado, o STF, no julgamento da ADI nº 1.842/RJ<sup>2</sup>, fixou entendimento no sentido de que a titularidade do serviço de saneamento básico (em princípio municipal) será da Região Metropolitana uma vez que instituída por lei complementar estadual. Como a adesão dos municípios à

---

<sup>1</sup> Observe-se que não tive acesso aos referidos contratos. De todo modo, parto da premissa de que se trata, basicamente, de serviços *downstream* de saneamento básico. O parecer partirá de tal lógica. Nada obstante, *mutatis mutandis*, aplicam-se aos serviços *upstream* as mesmas conclusões, se for o caso.

<sup>2</sup> Conforme consta do Acórdão: “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”. (grifou-se) ADI 1842, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 06/03/2013.

Região Metropolitana é compulsória, com a sua instituição, a titularidade dos serviços deixa de ser dos municípios metropolitanos e passa a ser da Região Metropolitana, *i.e.*, o colegiado de Estado e municípios.

Daí surge o questionamento sobre os efeitos do advento da RMRJ sobre os contratos de concessão em curso celebrados pelos referidos municípios metropolitanos. Deve-se aguardar o termo final dos contratos vigentes ou incluí-los em novos contratos? Indaga-se também se a futura absorção dos serviços prestados nos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim deveria estar prevista nos contratos a serem celebrados com as concessionárias metropolitanas, dado o impacto que teria no valor da outorga.

Nesse diapasão, questiona-se qual o instrumento adequado para regular a situação e quais pessoas devem figurar como seus signatários. Também foi solicitada a apreciação de outros aspectos relevantes envolvidos no exame da questão que fossem, por mim, vislumbrados.

Outro questionamento suscitado - o qual examinarei primeiro por ser menos complexo – é se cada município metropolitano precisa assinar os contratos de concessão dos serviços metropolitanos ou se já estariam bastante representados pela própria Região Metropolitana.

Especificamente, formularam-se os seguintes quesitos:

1. Que procedimento deve ser adotado em relação às concessões já celebradas pelos Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, que já haviam licitado as suas respectivas concessões antes da implementação a Região Metropolitana?
2. Os contratos de concessão a serem celebrados pela região metropolitana, envolvendo serviços municipais, deverão ser assinados, indubitavelmente, pelas concessionárias, pelo Estado e pela Região Metropolitana? Os municípios têm de figurar como seus signatários ou já estão bastante representados?

É o relatório.

## **2. A competência para assinatura dos contratos metropolitanos**

A competência para a celebração dos contratos celebrados em nome da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é do Presidente de seu Conselho Deliberativo, nos termos do art. 10, *caput* c/c art. 11, §2º, da LC Estadual nº 184/2018<sup>3</sup>. Assim, não há necessidade de que os municípios metropolitanos figurem como partes signatárias do contrato, porque já se encontram bastante representados na figura do Presidente.

De acordo com a lei, o Presidente do Conselho Deliberativo é o Governador do Estado do Rio de Janeiro. Contudo, o Governador, em princípio, não assina em nome do Estado, e sim na qualidade de Presidente do CDRM, o que significa também que só poderá assinar os contratos em nome da RMRJ

---

<sup>3</sup> Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do **Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá**, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto (...).

Art. 11 § 2º **Compete ao Presidente do Conselho Deliberativo assinar, após a aprovação do referido colegiado, os contratos de concessão** que sejam de responsabilidade da Região Metropolitana. (destacou-se)

após a aprovação em votação pelos demais membros do CDRM, consoante procedimento previsto na LC 184 e no regimento interno do Conselho.

A esse respeito, relevante ressaltar que, no dia 12/02/2020, foi aprovada pelo CDRM, a Resolução nº OS/2020 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (pendente de publicação no DOERJ), cujo art. 7º autoriza o “Estado do Rio de Janeiro a celebrar contratos para delegação da prestação dos serviços de água e esgoto nas áreas urbanas dos municípios descritos no Anexo I da Resolução”.

Vale lembrar que tal delegação de competência ao Estado do Rio de Janeiro é uma solução possível, embora possua riscos jurídicos (v. Parecer nº 09/2019 ARCY/PG-17). Diante desse cenário, o Governador não assinará os contratos enquanto Presidente do CDRM, mas como Chefe do Poder Executivo do Estado.

### **3. A manutenção dos contratos de concessão em curso celebrados pelos municípios metropolitanos de Petrópolis, Niterói e Guapimirim**

Parece-me que os contratos de concessão em curso celebrados pelos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim devem ser mantidos até o advento de seus respectivos termos finais ou de outra causa extintiva. A razão para isso é simples: trata-se de atos jurídicos perfeitos protegidos pelo artigo 5º, XXXVI, da CRFB<sup>4</sup>, que constitui cláusula pétrea. O ato jurídico perfeito é o ato consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou (cf. art. 6, § 1º, da LINDB<sup>5</sup>). Entende-se por ato consumado aquele que já começou a produzir os seus efeitos antes do advento de alteração normativa ou jurisprudencial<sup>6</sup>. No caso em exame, os contratos de concessão celebrados pelos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, têm-se atos consumados, porque celebrados antes do advento da LC 184/2018, a qual repassou o poder concedente que, até então, era dos municípios para a Região Metropolitana.

Assim, merece interpretação cuidadosa o dispositivo do Acórdão da ADI nº 1.842/RJ<sup>7</sup> que modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de uma série de disposições da LC nº 87/1997 (a antecessora da LC nº 184/2018) “*pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento*”. Uma leitura apressada poderia levar à interpretação equivocada no sentido de que os contratos em curso celebrados pelos municípios metropolitanos teriam sido atingidos por essa modulação, o que não ocorreu.

Em primeiro lugar, os contratos em curso celebrados pelos municípios metropolitanos não foram atingidos pela modulação de efeitos da ADI nº 1.842/RJ, porque o dispositivo da referida ADI não se aplica a eles, e sim aos contratos de concessão celebrados pelo ERJ, em nome da antiga Região Metropolitana, com base na lei complementar declarada inconstitucional. O STF entendeu, na ocasião,

---

<sup>4</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a **inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXVI - **a lei não prejudicará** o direito adquirido, o **ato jurídico perfeito** e a coisa julgada. (*destacou-se*)

<sup>5</sup> **Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito**, o direito adquirido e a coisa julgada.

**§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.** (*destacou-se*)

<sup>6</sup> “Seja como for, nos termos em que é formulada na Constituição Federal e na Lei de Introdução ao Código Civil, a proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido refere-se com igual força aos *facta praeterita* e aos *facta pendentia*. Nos termos do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, ‘a lei em vigor tem efeito imediato e geral, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada’. Em outras palavras, não é possível a eficácia imediata de lei nova, quando contrarie o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, de modo que, no tocante às situações jurídicas surgidas sob o domínio da lei anterior não pode ser aplicada aos fatos que devam ocorrer em sua vigência, quando essa aplicação for inconciliável com a proteção constitucional”. ADIn nº 493 -DF, Rel. Min. Moreira Alves., Plenário, j. 25/06/1992, DJU 04/09/1992, pp. 296-297.

<sup>7</sup> ADI 1842, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 06/03/2013.

que, em nenhuma circunstância, o Estado possui o poder concedente do serviço, nem mesmo com a instituição de uma região metropolitana<sup>8</sup>. Superou-se, assim, o entendimento pretérito de que, na hipótese de criação de uma região metropolitana por lei complementar estadual, o serviço público de saneamento básico passaria a ser titularizado pelo Estado que a instituiu<sup>9</sup>.

Assim, com a declaração de inconstitucionalidade do modelo de 2013, o poder concedente foi retomado pelos municípios que a integravam. Logo, os contratos por eles celebrados são válidos a luz da ADI nº 1.842/RJ. Ademais, a Suprema Corte na ocasião da modulação de efeitos da AD nº 1.842/RJ previu apenas um prazo para instalação de uma nova região metropolitana, mas não se manifestou sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade sobre os contratos de concessão em curso, o que se espera que venha a ser definido em decisão futura. Por ora, estão pendentes de julgamento embargos de declaração<sup>10</sup> visando sanar, dentre outras, a omissão, de modo que a AD! ainda não transitou em julgado. Logo, nem mesmo os contratos em curso celebrados pelo Estado estão, em princípio, abrangidos pela modulação de efeitos prevista no Acórdão da ADI nº 1.842/RJ.

De qualquer forma, o art. 24 da LINDB<sup>11</sup> veda que situações plenamente constituídas (no caso, os contratos em curso) sejam invalidadas com base em alteração de orientação geral pelo STF. Logo, ainda que se considerasse que os contratos de concessão dos municípios metropolitanos estariam abarcados pela modulação de efeitos da ADI, sua continuidade está protegida pelo ordenamento jurídico. Não só pela LINDB, mas pela Constituição (em cláusula pétrea).

Em linha com a CRFB e com a LINDB, o art. 27 da LC Estadual nº 184/2018<sup>12</sup> vai além e prevê a possibilidade de o CDRM decidir pela manutenção de contratos de concessão celebrados pelos municípios metropolitanos mesmo após o advento da LC e a instalação do CDRM.

Cumpra observar que, a despeito de a redação do dispositivo dar a entender que o prazo máximo para a manutenção dos contratos vigentes celebrados pelos municípios metropolitanos seja de 4 anos a contar da entrada em vigor da lei, uma leitura mais atenta (e conforme à Constituição) da parte [mal do

---

<sup>8</sup> “O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. (...) O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado”. AO! 1842, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 06/03/2013.

<sup>9</sup> Conforme sustentava Luís Roberto Barroso, em período pretérito ao julgamento da AO! nº 1.842/RI: “A noção de predominância de um interesse sobre os demais implica a ideia de um conceito dinâmico. Isto é: determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com a passagem do tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para a esfera de predominância regional e até mesmo federal. Uma série de fatores pode causar essa alteração: desde a formação de novos conglomerados urbanos, que acabam fundindo municípios limítrofes, até a necessidade técnica de uma ação integrada de vários municípios, para a realização do melhor interesse público. (...) Pode-se concluir, assim, que a competência estadual para os serviços de interesse comum, particularmente no âmbito das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, decorre de uma imposição do interesse público, no que diz respeito à eficiência e qualidade do serviço prestado e, muitas vezes, até mesmo à sua própria possibilidade. (...) [Assim] a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por uma lei complementar estadual, com a conseqüente assunção, pelo Estado, das competências para os serviços comuns, não representa restrição indevida da autonomia municipal”. BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios, *Revista de Informação Legislativa*, p. 255-270, Brasília, ano 38, n. 153, jan./mar. 2002, pp. 261-263.

<sup>10</sup> Os Embargos de Declaração no bojo da AO! nOI.842/RJ podem ser acessados no PJe. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consuharorocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1714588>>. Acesso em: 18/02/2020.

<sup>11</sup> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo **vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.** (*destacou-se*)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

<sup>12</sup> **Art. 27 A assunção das atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana em relação a saneamento poderá ser parcialmente postergada, por decisão do próprio Conselho,** pelo prazo máximo de 04 (quatro) anos, a contar da data de entrada em vigor desta Lei, com o objetivo de garantir a continuidade e a qualidade dos serviços, observados o direito adquirido, **o ato administrativo perfeito** e a coisa julgada, **nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.** (*destacou-se*)

dispositivo (“observados (...) o ato administrativo perfeito (...), nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República”), indica que tal prazo pode ser superado no caso dos contratos celebrados antes do advento da LC nº 184/2018. Em outras palavras, o limite temporal de 4 anos para a duração dos contratos dos municípios metropolitanos mediante autorização do CDRM restringe-se aos contratos (ou termos aditivos de prorrogação de prazo) celebrados após a reinauguração da RMRJ pela LC 184, já que os celebrados anteriormente encontram-se protegidos pela cláusula pétrea do ato jurídico perfeito até o advento de seus respectivos termos [mais, independentemente de autorização do Conselho.

Naturalmente, a vigência dos contratos em curso está protegida somente até o advento do termo final dos referidos contratos ou de outra causa extintiva, ocasião em que os serviços deverão se submeter plenamente ao regime metropolitano. Penso, ainda, que a partir da data de entrada em vigor da LC nº 184/2018, é vedado aos municípios metropolitanos a prorrogação dos referidos contratos municipais a qualquer título, tendo em vista que tais entes federativos não possuem mais o poder concedente do serviço. Essa vedação vale, inclusive, para as prorrogações com fim de reequilíbrio da equação econômico-financeira. Até mesmo porque, há outras formas possíveis de reequilibrar contratos, sem a necessidade de dilação do prazo<sup>13</sup>.

E o que acontece quando os contratos de Guapimirim, Niterói e Petrópolis chegarem a termo? Como os Municípios não são mais titulares, e como inexiste ato jurídico perfeito a preservar, a RM deverá garantir a prestação do serviço. Isso poderá ser feito quer por meio de nova licitação e concessão metropolitana apenas para tais municípios, quer por meio da absorção da prestação do serviço pelas concessionárias metropolitanas existentes. Se for seguido o segundo caminho, será necessário prever tal absorção nos editais e contratos de concessão a serem celebrados pela RM. Isto é: deverá ser possível precificar, no momento da licitação, a futura assunção da atividade, pelo prazo ainda pendente do contrato de concessão metropolitano. Isso evitará discussões sobre equilíbrio financeiro, como também facilitará a gestão dos contratos.

Ademais, parece-me que a responsabilidade pela indenização de eventuais investimentos não amortizados das concessões municipais quando da extinção dos contratos será da RMRJ, e não dos municípios contratantes, já que os bens afetados ao serviço público não reverterão aos municípios, e sim ao novo titular do saneamento, a RMRJ, que passará a utilizá-los na prestação do serviço<sup>14</sup>.

De qualquer modo, o ideal é que a destinação dos bens reversíveis e a responsabilidade pelo pagamento de eventual indenização devida à concessionária municipal sejam objeto de acordo envolvendo os municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, e a RMRJ (presentada pelo Presidente do CDRM - **v. Tópico II**). O acordo poderia detalhar os bens e especificar responsabilidades.

Uma das opções a serem levadas em consideração, a depender de análise técnico-econômica de sua vantajosidade, seria a de repassar às concessionárias metropolitanas o ônus financeiro do pagamento de eventual indenização pelos bens reversíveis dos contratos de concessão celebrados por

---

<sup>13</sup> Basicamente, as quatro formas alternativas de recomposição da equação econômico-financeira, além da prorrogação do prazo contratual, são (i) o aumento das contraprestações cobradas dos usuários; (ii) a diminuição dos investimentos a cargo do particular; (iii) a diminuição dos encargos financeiros do contratado (notadamente dos valores recolhidos em favor da Administração a título de outorga fixa ou variável ou mediante subsídio pelo Poder Público do valor da tarifa cobrada dos usuários); e (iv) a indenização do particular com recursos públicos. Cf: SCHWIND, Rafael Wallbach. *Prorrogação dos Contratos de Arrendamento Portuário*. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. *Direito Portuário Brasileiro: Lei 12.815, porto organizado, poligonal. arrendamento e autorização, arbitragem*. 1ª Ed. São Paulo: Marcial Pons, 2015, p. 494-518, p. 512.

<sup>14</sup> Conforme bem explica o Parecer nº 0712019 JVSM/PG-17, o qual tratou das consequências jurídicas do Projeto de Desestatização dos Serviços de Água e Esgoto, elaborado pelo BNDES no tocante às indenizações **relativas a bens reversíveis: “A expressão ‘reversão de bens’ e ‘reversibilidade’ levam à falsa percepção de que os bens objeto do fenômeno pertençam ao titular do serviço, e que estejam, no curso da prestação, cedidos à concessionária. Em verdade, a reversão, ao final da concessão, é sempre do serviço público – é como se a prestação retomassem a seu titular –, e para que não haja interrupção (o que é crítico na retórica dos; serviços públicos à francesa, e que é, em boa parte a nossa), o retorno da capacidade jurídico-normativa da prestação do serviço se faz junto aos bens tecnicamente necessários à sua manutenção”** (fls. 3, §3º - destacou- se).

Petrópolis, Niterói e Guapimirim, a luz do art. 15, § 1º, I, da Lei nº 13.448/2017<sup>15</sup> Para isso, seria necessária previsão no edital e nos contratos de concessão metropolitanas.

Por fim, um registro. No Parecer nº 09/2019 ARCY/PG-17 (cf: PA E- 14/001.053834/2019), manifestei-me no sentido de que os Convênios de Cooperação a serem celebrados entre ERJ, AGENERSA e a RMRJ para delegação de competências administrativas relativas ao serviço de saneamento básico deveriam conter previsão ressaltando os municípios que não estariam vinculados aos seus termos (*i. e.* Petrópolis, Niterói e Guapimirim) por não fazerem parte da referida delegação de competências, uma vez que manteriam os respectivos contratos de concessão com outros operadores<sup>16</sup>.

Todavia, na ocasião, não foi tomado em consideração o cenário de incorporação superveniente dos serviços de tais municípios pelas concessionárias metropolitanas na ocasião da extinção dos respectivos contratos de concessão, seja pelo advento do termo final ou outra causa extintiva. Assim, entendo que a orientação anterior merece um adendo.

Diferentemente do que recomendei à época, os Convênios de Cooperação não devem pura e simplesmente ressaltar os municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim da vinculação aos seus termos. Deve-se, na verdade, estabelecer uma condição suspensiva, de modo a que viessem a se vincular apenas por ocasião da extinção dos contratos de concessão municipais vigentes.

Indo além: para fins de segurança jurídica, não só o edital e os contratos a serem celebrados com as concessionárias dos serviços metropolitanos devem conter previsão regulamentando a futura incorporação dos serviços dos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim pela RMRJ, como também todos os demais negócios jurídicos coligados que eventualmente possam ser impactados (*e.g.* contratos de interdependência a serem celebrados entre a CEDAE *upstream* e as concessionárias *downstream* e os Convênios de Cooperação entre os titulares do serviço e o ERJ e AGENERSA).

Por fim, seria positivo que o CDRM editasse regulamento para dispor sobre a situação dos referidos municípios, o que traria segurança jurídica, tal como indica o art. 30 da LINDB<sup>17</sup>.

#### **4. Conclusão**

Ante o exposto, é possível sintetizar as respostas apresentadas ao longo do parecer da seguinte forma:

##### **1. Que procedimento deve ser adotado em relação às concessões já celebradas pelos Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, que**

---

<sup>15</sup> Art. 15. A relicitação do contrato de parceria será condicionada à celebração de termo aditivo com o atual contratado, do qual constarão, entre outros elementos julgados pertinentes pelo órgão ou pela entidade competente:

§ 10 Também poderão constar do termo aditivo de que trata o caput deste artigo e do futuro contrato de parceria a ser celebrado pelo órgão ou pela entidade competente:

I - a previsão de que as indenizações apuradas nos termos do inciso VII do § 1º do art. 17 desta Lei serão pagas pelo novo contratado, nos termos e limites previstos no edital da relicitação;

<sup>16</sup> Nos termos do Parecer: “Por fim, recorde-se que nem todos os municípios metropolitanos delegariam as competências relativas aos serviços de saneamento básico ao Estado do Rio de Janeiro. Conforme preconizado no projeto de desestatização sob análise, os municípios metropolitanos que atualmente já não são atendidos pela CEDAE (**Niterói, Guapimirim e Petrópolis**), mesmo após a celebração do Convênio de Cooperação, manteriam os respectivos contratos de concessão com outros operadores, não sendo abrangidos pela delegação de competências proposta no projeto. Assim, (iii) **importante que haja previsão no referido instrumento indicando quais municípios metropolitanos fariam parte da delegação de competências relativas aos serviços de saneamento básico ao Estado do Rio de Janeiro, ressaltando os demais municípios que não se vinculariam aos termos do Convênio de Cooperação**”. (fls. 15, §2 – *destacou-se*)

<sup>17</sup> Art. 30. **As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.**

## **já haviam licitado as suas respectivas concessões antes da implementação a Região Metropolitana?**

Os contratos de concessão em curso celebrados pelos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim devem ser mantidos até os seus respectivos termos (termos finais ou outra causa extintiva), por se tratar de atos jurídicos perfeitos protegidos pelo artigo 5º, XXXVI, da CRFB e art. 6, §1º, da LINDB e art. 27 da LCE nº 184/2018.

Naturalmente, com o desfazimento dos referidos contratos os serviços deverão se submeter plenamente ao regime metropolitano. Penso, ainda, que a partir da data de entrada em vigor da LC nº 184/2018, é vedado aos municípios metropolitanos a prorrogação dos referidos contratos municipais a qualquer título, tendo em vista que os municípios metropolitanos não possuem mais o poder concedente do serviço.

Assim, no advento da extinção dos contratos vigentes dos municípios de Guapimirim, Niterói e Petrópolis, a RM deverá garantir a prestação do serviço, seja mediante nova licitação e concessão metropolitana apenas para tais municípios, seja mediante a absorção da prestação do serviço pelas concessionárias metropolitanas existentes.

Se for seguido o segundo caminho, será necessário prever tal absorção nos editais e contratos de concessão a serem celebrados pela RM. Isto é: deverá ser possível precificar, no momento da licitação, a futura assunção da atividade, pelo prazo ainda pendente do contrato de concessão metropolitano. Isso evitará discussões sobre equilíbrio financeiro, como também facilitará a gestão dos contratos.

Ademais, parece-me que a responsabilidade pela indenização de eventuais investimentos não amortizados das concessões municipais quando da extinção dos contratos será da RMRJ, e não dos municípios contratantes, já que os bens afetados ao serviço público não reverterão aos municípios, e sim ao novo titular do saneamento, a RMRJ, que passará a utilizá-los na prestação do serviço.

De qualquer modo, o ideal é que a destinação dos bens reversíveis e a responsabilidade pelo pagamento de eventual indenização devida à concessionária municipal sejam objeto de acordo entre os envolvidos. O acordo poderia detalhar os bens e especificar responsabilidades.

Uma das opções a serem levadas em consideração, a depender de análise técnico-econômica de sua vantajosidade, seria a de repassar às concessionárias metropolitanas o ônus financeiro do pagamento de eventual indenização pelos bens reversíveis dos contratos de concessão celebrados por Petrópolis, Niterói e Guapimirim, a luz do art. 15, § I o, I, da Lei nº 13.448/2017. Para isso, seria necessária previsão no edital e nos contratos de concessão metropolitanas.

Por fim, em complemento ao que recomendei no Parecer nº 09/2019 ARCY/PG-17 (*cf*: PA E-14/001.053834/2019), os Convênios de Cooperação a serem celebrados entre a RMRJ e o Estado do Rio de Janeiro e a AGENERSA não devem pura e simplesmente ressaltar os municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim da vinculação aos seus termos. Deve-se, na verdade, estabelecer uma condição suspensiva, de modo a que viessem a se vincular apenas por ocasião da extinção dos contratos de concessão municipais vigentes.

Indo além: para fins de segurança jurídica, não só o edital e os contratos a serem celebrados com as concessionárias dos serviços metropolitanos devem conter previsão regulamentando a futura incorporação dos serviços dos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim pela RMRJ, como também todos os demais negócios jurídicos coligados que eventualmente possam ser impactados (e.g. contratos de interdependência a serem celebrados entre a CEDAE *upstream* e as concessionárias *downstream* e os Convênios de Cooperação entre os titulares do serviço e o ERJ e AGENERSA). Seria interessante considerar, para fins de segurança jurídica, a edição de um regulamento do CDRM para tratar dessa questão.

**2. Os contratos de concessão a serem celebrados pela região metropolitana, envolvendo serviços municipais, deverão ser assinados, indubitavelmente, pelas concessionárias, pelo Estado e pela Região Metropolitana? Os municípios têm de figurar como seus signatários ou já estão bastante representados?**

A competência para a assinatura dos contratos celebrados em nome da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é do Presidente de seu Conselho Deliberativo, nos termos do art. 10, *caput* c/c art. 11, §2º, da LC Estadual nº 184/2018. Assim, não há necessidade de que os municípios metropolitanos figurem como partes signatárias do contrato, porque já se encontram bastante representados na figura do Presidente (*i. e.* Governador do Estado), o qual só poderá assinar os contratos em nome da RMRJ após a aprovação em votação pelos demais membros do CDRM, consoante procedimento previsto na LC 184 e no regimento interno do Conselho.

A delegação pela RMRJ da competência para celebração dos contratos de concessão dos serviços de saneamento básico ao Estado do Rio de Janeiro, autorizada pelo art. 7º da Resolução nº 05/2020 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, é uma solução possível, embora possua riscos jurídicos (v. Parecer nº 09/2019 ARCY/PG-17). Diante desse cenário, em face do referido art. 7º, o Governador não assinará os contratos enquanto Presidente do CDRM, mas como Chefe do Poder Executivo do Estado.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2020.

**ANDRÉ RODRIGUES CYRINO**

**Procurador do Estado**

**Chefe da Procuradoria Administrativa (PG-17)**

## VISTO

### P.A. nº E-10/001/003765/2020

Visto. **Aprovo** o Parecer nº 1A/2020 ARCY/PG-17, da lavra do Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Administrativa (PG-17) **ANDRÉ RODRIGUES CYRINO** que examinou consulta acerca de alguns desdobramentos da constituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conforme a Lei Complementar Estadual nº 184 de 2018.

Concluiu o parecerista que os contratos de concessão em curso celebrados pelo Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim **devem ser mantidos até seus respectivos termos** (termos finais ou outra causa extintiva), por se tratarem de **atos jurídico perfeitos** protegidos pela cláusula petrificada do artigo 5º, inciso XXXVI, da CRFB e artigo 6º, parágrafo 1º, da LINDB e artigo 27 da LCE nº 184/2018.

A partir desta conclusão, o Parecerista examina os prováveis desdobramentos decorrentes, a seguir sintetizados em razão de sua importância:

- (i) *Naturalmente, com o desfazimento dos referidos contratos os serviços deverão se submeter plenamente ao regime metropolitano;*
- (ii) *A partir da data de entrada em vigor da LC nº 184/2018, é vedado aos Municípios Metropolitanos a prorrogação dos referidos contratos municipais a qualquer título, tendo em vista que os Municípios Metropolitanos não possuem mais o poder concedente do serviço;*
- (iii) *No advento da extinção dos contratos vigentes dos Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, a Região Metropolitana deverá garantir a prestação do serviço, seja mediante: (a) nova licitação e concessão metropolitana apenas para tais Municípios, ou (b) absorção da prestação do serviço pelas concessionárias metropolitanas existentes;*
- (iv) *No caso de adoção do item (b) supracitado, será necessário prever tal absorção nos editais e contratos de concessão a serem celebrados pela Região Metropolitana. Isto é: deverá ser possível precificar, no momento da licitação, a futura assunção da atividade, pelo prazo ainda pendente do contrato de concessão metropolitano, evitando futuras discussões acerca do equilíbrio econômico financeiro, além de facilitar a gestão dos contratos;*
- (v) *Será da Região Metropolitana a responsabilidade pela indenização de eventuais investimentos não amortizados das concessões municipais quando da extinção dos contratos, já que os bens afetados ao serviço público não reverterão aos Municípios, e sim ao novo titular do saneamento, a Região Metropolitana, que passará a utilizá-los na prestação do serviço;*
- (vi) *Ideal que a destinação dos bens reversíveis e a responsabilidade pelo pagamento de eventual indenização devida à concessionária Municipal sejam objeto de acordo entre os envolvidos. O acordo poderia detalhar os bens e especificar responsabilidades;*
- (vii) *Uma das opções a serem levadas em consideração, a depender de análise técnico-econômica de sua vantajosidade, seria a de repassar às concessionárias metropolitanas o ônus financeiro do pagamento de eventual indenização pelos bens reversíveis dos contratos de concessão celebrados pelos municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim, a luz do artigo 15, parágrafo 1º - inciso L da Lei nº 13.448/2017. Para isso, seria necessária previsão no edital e nos contratos de concessão metropolitanas;*

- (viii) *Em complemento a recomendação exarada no Parecer nº 09/2019 ARCY/PG- 17 (cf: PA E-14/001.053834/2019), os Convênios de Cooperação a serem celebrados entre a Região Metropolitana e o Estado do Rio de Janeiro e a AGERNERSA não devem pura e simplesmente ressaltar os Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim da vinculação aos seus termos. Deve-se, na verdade, estabelecer uma condição suspensiva, de modo a que viessem a se vincular apenas por ocasião da extinção dos contratos de concessão municipais vigentes;*
- (ix) *Para fins de segurança jurídica, não só O edital e os contratos a serem celebrados com as concessionárias dos serviços metropolitanos devem conter previsão regulamentando a fatura incorporação dos serviços dos Municípios de Petrópolis, Niterói e Guapimirim pela Região Metropolitana, como também todos os demais negócios jurídicos coligados que eventualmente possam ser impactados (e.g. contratos de interdependência a serem celebrados entre a CEDAE upstream e as concessionárias downstream e os Convênios de Cooperação entre os titulares do serviço e o Estado do Rio de Janeiro e AGERNESA). Seria interessante considerar, para fins de segurança jurídica, a edição de um regulamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana para tratar dessa questão;*

Em relação ao segundo questionamento, o Parecerista concluiu que **a competência para assinatura dos contratos celebrados em nome da Região Metropolitana do Rio de Janeiro é do Presidente de seu Conselho Deliberativo**, nos termos do artigo 10, *caput* c/c artigo 11, parágrafo 2º, da Lei Complementar Estadual nº 184/2018.

O Presidente do Conselho Deliberativo é o Governador do Estado do Rio de Janeiro, que, contudo, não assina em nome do Estado, e sim na qualidade de Presidente do CDRM.

**Não há necessidade que os Municípios Metropolitanos figurem como partes signatárias do contrato**, porque já se encontram bastante representados na figura do Presidente (*i. e.* Governador do Estado), que somente poderá assinar os contratos em nome da Região Metropolitana após a aprovação em votação pelos demais membros do Conselho Deliberativo, consoante procedimento previsto na Lei Complementar nº 184/2018 e no regimento interno do Conselho deliberativo da Região Metropolitana.

A delegação de competência pela Região Metropolitana ao Estado do Rio de Janeiro, conforme autorizado pelo artigo 7º da Resolução nº 05/2020 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, é uma solução possível, embora possua riscos jurídicos, como alertado por ocasião do Parecer nº 09/2019 ARCY/PG-17).

No caso de se optar pela delegação e conforme a exegese do referido artigo 7º, o Governador não assinaria os contratos enquanto Presidente do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, mas como Chefe do Poder Executivo Estadual.

À Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 17 de março de 2020.

**SERGIO LUIZ BARBOSA NEVES**  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO