



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo: E-12/003/128/2018
Data: 07/02/2018
Folha: 449
Assinatura: 04-50201247

Processo nº.: E-12/003/128/2018
Data de autuação: 07/02/2018.
Companhia: CEDAE
Assunto: MPRJ N. 2017.00933554 - INQUÉRITO CIVIL MA 8977/2017.
Sessão Regulatória: 30/07/2018.

RELATÓRIO

O presente processo foi aberto em razão do Ofício 3ª PJ-MA, remetido a esta Autarquia pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital.

No citado documento o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro informou à AGENERSA que tramitava na 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital o Inquérito Civil MA 8977, aberto com o fito de *"(...) apurar notícia de adequação jurídica e finalista do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações celebrado em 28.02.2007 entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro, sob a perspectiva da prestação universal e integral dos serviços de esgotamento sanitário no território municipal"*. Requisitou-se, em razão disso e com fundamento no art. 8º, §1º da Lei 7.347/85, art. 26, inciso I, alínea "b" da Lei 8.625/93 e art. 80, inciso II da Lei Complementar 75/93, *"(...) informações e documentação comprobatória acerca das metas progressivas e graduais, com respectivos prazos e sanções previstas, de expansão, de qualidade e de eficiência dos serviços de esgotamento sanitário prestados pela CEDAE no território do Município do Rio de Janeiro"*, e informações sobre o *"(...) atingimento das referidas metas estabelecidas e reguladas desde o início das atividades de regulação exercidas pela AGENERSA"*.

Em 06 de fevereiro de 2018 oficieei a CEDAE para que prestasse informações acerca dos fatos descritos no Inquérito Civil MA 8977 e a Companhia Estadual de Águas e Esgotos solicitou dilação de prazo - deferida - porque o E. MPRJ havia requerido informações à CEDAE acerca do assunto com prazo mais estendido.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVICO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12/003/128 / 2018
Data	07/02/2018
Folha	450
Assinatura	ay. Sozola 247

Através dos Ofícios AGENERSA/PRESI nº. 085/2018 e 110/2018 comuniquei o MPRIJ da instauração de processo regulatório e dilação de prazo concedida à CEDAE.

De fls. 27/60 consta o parecer nº. 06/2018, através do qual a CARES afirmou iniciá-lo *"(...) com a apresentação de um histórico sucinto sobre a característica regional e a divisão administrativa do Município do Rio de Janeiro, com informações extraídas do Plano de Saneamento Municipal, publicado no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, em 16 de agosto de 2011"*; registrou que atualmente o Município conta com 05 (cinco) áreas de planejamento, 33 (trinta e três) Regiões Administrativas e 160 Bairros; informou que apesar da AP5 ser parte integrante do Município do Rio de Janeiro, não constituía objeto deste parecer, considerando sua Cláusula Segunda, Parágrafo Primeiro, do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações; registrou a situação do saneamento, com citações de sociólogos e pesquisadores; mencionou que *"no Município do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE, é responsável pelo abastecimento e tratamento da água e coleta e tratamento do esgoto da região, excetuando-se apenas a Área de Planejamento 5 (AP-5) e as áreas, faveladas do município, onde as atividades relacionadas a esgotamento sanitário são de responsabilidade da Subsecretaria de Gestão das Bacias Hidrográficas - Rio Águas, do Município do Rio de Janeiro"*; afirmou que *"a CEDAE passou a operar e manter a captação, tratamento, adução, distribuição das redes de águas e coleta, transporte, tratamento e destino final dos esgotos gerados nos municípios conveniados do Estado do Rio de Janeiro"*; apresentou quadro afirmando que ele relaciona, de acordo com o Plano Diretor, as bacias de esgotamento ou bairros e o tipo de sistema implantado; asseverou que tal plano, de 1994, *"(...) não sofreu quaisquer revisões e, portanto, é o que está atualmente em vigor"*; registrou, no entanto, que após sua elaboração *"(...) foram desenvolvidos diversos novos projetos executivos visando a implantação de sistemas de esgotamento sanitário e executadas as suas respectivas obras (sempre em consonância com o Plano Diretor), sendo as mais relevantes aquelas contempladas pelo Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), pelo Esgotamento Sanitário da Baixada de Jacarepaguá, além da implantação, pela PCRJ, do sistema separador na região do Recreio dos Bandeirantes e em loteamentos, em Santa Cruz e em Campo Grande"*; e frisou que *"nos bairros da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, a CEDAE está executando as obras do sistema separador de esgotamento sanitário, com lançamento final em emissário submarino, precedido da Estação de Tratamento da Barra"*,



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo: E-12/003/128/2018
Data: 07/02/2018 Fls. 451
Rubrica: 04.50201297

bem assim que *"na região do Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande e Vargem Pequena, a Secretaria Municipal de Obras, através da Fundação Rio - Águas, realizou investimentos em um sistema separador, contemplando coleta, transporte e tratamento secundário"*.

Sob o título **"O PLANO DE METAS DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO PMSB - PUBLICADO EM 2011"** destacou a cobertura mínima com o sistema de esgoto, registrando que *"o índice de coleta de esgoto no município, segundo dados do SNIS, é de 56%, ou seja, de todo o esgoto produzido, 56% é coletado"*; afirmou, em síntese, que dos 56% do esgoto coletado, a maior parte, ou seja, 85%, era tratada; registrou, em suma, que *"os padrões de lançamento de efluentes estão estabelecidos na Resolução nº. 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, em conjunto com o Decreto 8468 de 1976, onde se definem a classificação e diretrizes ambientais para o enquadramento dos corpos de água superficiais, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes"*; anotou que em 2010 a CEDAE apresentou os Principais Investimentos no Município do Rio de Janeiro e destacou, às fls. 38/41, as obras referentes ao esgotamento sanitário, as quais totalizavam, segundo a CARES, R\$ 1.353.200.000,00 (um bilhão, trezentos e cinquenta e três milhões e duzentos mil reais); afirmou que, à mesma época, o atual Presidente da CEDAE apresentou palestra apresentando algumas informações¹ sobre o PDBG - Programa de Despoluição da Baía de Guanabara -, Obras Complementares Propostas, ETE Alegria, Tronco Coletor Faria-Timbó, PSAM, etc., sugerindo, ao final, o encaminhamento de Ofício à CEDAE para *"(...) manifestação sobre cada bloco de intervenções realizadas e a realizar, apresentando um cronograma físico-financeiro detalhado com a descrição de todas as obras realizadas, contendo todos os investimentos já alocados, bem como os necessários para a conclusão dos Sistemas de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro."*

Por meio do Ofício nº. 001/2018 a CARES solicitou à CEDAE o encaminhamento do Contrato de Programa firmado entre essa Companhia e o Município do Rio de Janeiro, pelo que foi apresentado, através do OFÍCIO CEDAE GAB-DP Nº. 198/2018, o "TERMO DE RECONHECIMENTO RECÍPROCO DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES QUE ENTRE SI CELEBRAM O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, A COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS

¹ V. tópicos às fls. 41/60.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12/003/128/2018
Data	07/02/2018
Folha	452
Rubrica	cy - 50201247

E ESGOTOS(CEDAE) E O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO", o qual foi juntado às fls. 66/115 dos autos.

A fim de subsidiar informações requisitadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a CARES oficiou a CEDAE² requerendo *"(...) a apresentação de um cronograma físico-financeiro detalhado com a descrição de todas as obras, realizadas e à realizar, de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro descritas no Parecer N° 06/18 (...)".* Requereu, ainda, *"(...) informações e documentos comprobatórios do atingimento da Meta de Cobertura Mínima, no final do ano de 2017, acima de 75% (setenta e cinco por cento) da população com Sistema de Esgoto, conforme previsto no Plano Municipal de Saneamento do Município do Rio de Janeiro, publicado em 2011, bem como a Meta de Tratamento de Todos os Esgotos Coletados, no final do ano de 2017, acima de 95% (noventa e cinco por cento)."*

Por meio do Ofício CEDAE GAB-DP N°. 253/2018 a Companhia informou, considerando os Ofícios AGENERSA/PRESI n°. 084/2018 e AGENERSA/CARES n°. 003/2018, que ainda não havia obtido acesso ao Inquérito Civil e nele apresentado manifestação, razão pela qual solicitou dilação de prazo a esta Autarquia para que a AGENERSA pudesse *"(...) ser atendida de forma completa (...)".*

Por meio do Of. AGENERSA/PRESI n°. 191/2018 deferi a dilação do prazo por 45 (quarenta e cinco) dias, a contar de 03/04/2018.

Através do Ofício CEDAE ASJ-DP n°.134/2018 a Companhia Estadual de Águas e Esgotos afirmou encaminhar, em resposta aos Ofícios AGENERSA/PRESI N°. 084/2018 e AGENERSA/CARES N° 003/2018, manifestação que, segundo a CEDAE, *"(...) foi também direcionada ao E. Ministério Público para atendimento ao Inquérito Civil MA n°. 8977."*

Com o tópico **"Do breve contexto histórico saneamento e a discussão sobre a titularidade"** a CEDAE iniciou sua defesa na manifestação de fls. 137/162, anexa ao Ofício CEDAE ASJ-DP n°.134/2018. Registrou, nesse passo, que até a década de 1970 *"(...) a prestação*

² Ofício AGENERSA/CARES n°. 003/2018.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12 003/128 /2018
Data	02/02/2018
Fls.	453
Rubrica	04.50201247

do serviço de saneamento era, em sua maioria, municipal" mas, "(...) em razão de se tratar de um serviço público custoso, poucos Municípios com economia razoável tinham capacidade de prestar de maneira minimamente satisfatória" ; lembrou que "(...) desde o advento do Decreto Estadual nº. 553/1976, a CEDAE assumiu o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o (...) Estado do Rio de Janeiro"; registrou, no entanto, que não havia regras exatas no que tange à titularidade desses serviços, o que, mesmo após a CF/88, persistiu; mencionou discussão no sentido de que a titularidade do serviço de saneamento, cuja prestação consistiria em função pública, extrapolava o interesse local (competência do Município) e passava a ter natureza de interesse comum, apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal (competência dos Estados); assentou que em 1997 foi editada a Lei Complementar Estadual nº. 87, legislação que instituiu a região metropolitana no Rio de Janeiro, considerou o saneamento básico um serviço público de interesse metropolitano ou comum, e dispôs competir ao Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse metropolitano, incluindo o serviço de saneamento básico; asseverou que também foi editada a Lei Estadual nº 2.869/97, a qual dispõe sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro; e concluiu o tópico afirmando que contra essas duas leis "(...) foi ajuizada uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº. 1842/RJ), perante o Supremo Tribunal Federal."

Esclareceu a CEDAE, em item referente à definição pelo Supremo Tribunal Federal sobre a competência para prestação do serviço de saneamento básico, que, em março de 2013, ***"(...) apesar de atribuir a titularidade dos serviços de saneamento a princípio aos Municípios, ressaltou a Suprema Corte não ser este o entendimento aplicável defronte regiões metropolitanas, em que a titularidade é substancialmente afetada pela dinâmica do contexto"***³; registrou, nesse sentido, que na ADI 1842/RJ foi enfrentada ***"(...) a questão de legitimidade de repartição de competências para a prestação do serviço de saneamento básico, quando há a instituição de Região Metropolitana"***; destacou que, nesse julgamento, ***"(...) o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto condutor do acórdão da lavra do Min. Gilmar Mendes, se posicionou claramente no sentido de que a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha***

³ Grifo como no original.



predomínio"; entendeu a Suprema Corte que o agrupamento de Municípios junto com o Estado federado detêm "(...) a titularidade e o poder concedente (...)"; explicou que o atendimento do interesse comum, através da repartição de competências entre Estado e Municípios deve ser "(...) implementado tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, como compulsoriamente, por meio da instituição de região metropolitana, via lei complementar"; registrou que a decisão do STF concedeu prazo de 24 meses, a contar da conclusão do julgamento, para o legislador estadual reapreciar o tema; consignou, contudo, que tal decisão foi objeto de oposição de embargos declaratórios, os quais, mesmo sem efeito suspensivo, obstam a conclusão do julgamento; e concluiu que, "como tais embargos ainda não foram julgados até o presente momento, pode-se considerar que não houve o trânsito em julgado, não tendo se iniciado o prazo de 24 meses mencionado na ADI 1842."

Com o título **"3. Da validade do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações. Das Opiniões Legais Favoráveis da Procuradoria Geral do Estado, Procuradoria Geral do Município e da Procuradoria Geral da Câmara Municipal"**, a CEDAE afirmou que, antes da definição do STF sobre a ADI 1842/RJ, quando ainda imperava a indefinição sobre a titularidade do serviço e incerteza jurídica sobre a competência dos Entes, o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro firmaram, em 28/02/2007, um Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, sobre a execução dos serviços de captação, tratamento, adução, distribuição de água potável, coleta, transporte e tratamento de esgotos, assim como a cobrança por tais serviços, tendo como base o território do Município do Rio de Janeiro; assinalou a importância do Termo, em consideração à relevância econômica e social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para a população da Cidade do Rio de Janeiro e, em especial, garantir direitos constitucionalmente previstos; reforçou a necessidade de realização do Termo, avaliando que a incerteza jurídica sobre a questão da titularidade não poderia prejudicar o atendimento à população da Cidade do Rio de Janeiro; advertiu que, *"(...) a par das incertezas jurídicas, a necessidade mais premente era estabelecer uma zona de segurança que propiciasse a estabilidade pressuposta para conferir o mínimo de estabilidade para a implementação do serviço de saneamento básico"*; e considerou que, *"a fim de oferecer segurança jurídica para a execução de tais serviços foi expressamente ressalvado, na Cláusula Segunda do Termo, o compromisso das partes em respeitar os termos firmados no*



indigitado instrumento de cooperação, independentemente da decisão que viesse a ser posteriormente tomada pelo STF sobre o tema".

Ainda no **tópico 3** a CEDAE reforçou a validade no que tange à forma do Termo, registrando que "(...) o Termo em questão é modalidade de convênio de cooperação, em que as partes somam esforços e definem obrigações em prol de um objetivo comum de interesse público",⁴ sendo, assim, *"(...) o vínculo associativo instituído pelo Termo (...) de natureza eminentemente pública, tanto no sentido objetivo -escopo comum de interesse público - quanto subjetivo -firmado exclusivamente entre entes da Administração Pública",* não se vislumbrando, pois, interesses contrapostos, como ocorre em uma concessão clássica; entendeu *"inadequado (...) afirmar que a CEDAE é uma concessionária de serviço público, pois a atividade desempenhada por ela não se rege pelos princípios próprios da concessão, mas retrata atuação associativa entre os vários entes políticos",* não havendo *"(...) uma contraposição de interesse entre a CEDAE e cada uma das pessoas políticas",* mas *"(...) uma paridade de interesses hegemônicos, características dos contratos associativos (...)";* e assinalou que *"(...) certas obrigações que são aplicáveis aos contratos de concessão de serviço público, conforme expressas na Lei de Concessão e Permissão de Serviços Público (Lei n 8.987/98), não são aplicáveis à CEDAE, como a obrigatoriedade de licitação, previsão contratual de regras tarifárias, entre outras";* pontuou que a Câmara legislativa do Rio de Janeiro, que deu causa à instauração do Inquérito Civil em voga, já havia opinado, por sua procuradoria, sobre a validade do Termo, sendo que opinião contrária *"(...) afronta aos princípios da boa-fé objetiva, da confiança legítima e da proibição do comportamento contraditórios, aplicáveis também ao direito público"⁵*; demonstrou que o tema sobre a validade da celebração do Termo contou com a chancela da Procuradoria Geral do Estado e no mesmo sentido foi a opinião da Procuradoria-Geral da Câmara Municipal do Rio de Janeiro e o entendimento da Procuradoria do Município do Rio de Janeiro; citou que os arts. 22 e 24 da LINDB prevêm a consideração das circunstâncias práticas nas aferições sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato ajuste processo ou norma administrativa, bem assim *"(...) a necessidade de se levar em conta as orientações gerais da época quando da revisão de ato, contrato ou ajuste, sendo para tanto consideradas como orientações as interpretações contidas em atos públicos de*

⁴ Grifo no original.

⁵ Grifo no original.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo: E-12/003/128/2018
Data: 02/02/2018
Rubrica: Cel. 50201047

caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária (...)",⁶ como foi o caso das orientações versadas nos Pareceres da Procuradoria Geral do Estado, Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral da Câmara do Município do Rio de Janeiro e também da Assessoria Jurídica da CEDAE⁷; e registrou, visando o aperfeiçoamento jurídico do tema, que encontrava-se a disposição do MPRJ uma vez que, *"não obstante o reconhecimento da validade jurídica do Termo de Reconhecimento vigente entre os entes públicos (...)"*, não se opunha *"(...) ao aperfeiçoamento jurídico da relação mantida com o Município do Rio de Janeiro, seja com a assinatura de novo instrumento com base no art. 10 da Lei nº. 11.445/2007, seja com a inclusão de metas progressivas e graduais de expansão, qualidade e eficiência no âmbito do instrumento ora vigente entre as partes."*⁸

Registrou a CEDAE em sequência, que o Termo representou *"(...) um marco na história do saneamento básico na cidade do Rio de Janeiro, trazendo segurança jurídica em um ambiente que, por décadas, sofreu com falta de investimentos em decorrência da incerteza jurídica quanto à titularidade dos serviços"*; apresentou informações de investimentos em esgotamento sanitário e abastecimento de água realizados tão somente no Município do Rio de Janeiro nos últimos 10 anos afirmando os avanços obtidos com a celebração do Termo de Reconhecimento⁹; apontou que *"(...) o total de investimentos em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário somente no Município do Rio de Janeiro corresponde a vultosa quantia histórica de R\$ 2.801.259.418,78 (dois bilhões, oitocentos e um milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais e setenta e oito centavos) (...)"*, citando a importância da realização do Termo; e concluiu, ressaltando que estava a disposição para o aperfeiçoamento do Termo, que seguia em anexo a cópia do procedimento administrativo que fundamentou e deu ensejo à celebração do Termo de Reconhecimento Recíproco¹⁰, bem como os valores investidos em obras de expansão nos últimos 10 (dez) anos referentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.¹¹

⁶ Grifo no original.

⁷ Parecer CEDAE JAF nº 09/2007 à fl. 150.

⁸ Grifo no original.

⁹ Fls. 159/161.

¹⁰ Doc. 05.

¹¹ Doc. 04.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo: E-12 003/128/2018
Data: 07/02/2018
Requisição: 457
Assinatura: ay. 50201247

Por meio do Ofício 3ª PJ-MA 325/2018, de 15 de maio de 2018, o MPRJ reiterou os termos do Ofício 3ª PJ-MA 005/2018 e, através do OF. AGENERSA/PRESI n.º 307/2018, informei ao *Parquet* estadual sobre a intenção de incluir o assunto na Sessão regulatória de 26/06/2018.

O parecer da CARES às fls. 423/424 entendeu, depois de breve resumo do feito, "(...) que a CEDAE não encaminhou, minimamente, as informações técnicas feitas por esta CARES através do Of. AGENERSA n.º. 003/2018", e a procuradoria, após sucinto relato do processo, assim dispôs:

"(...)

6. Como se nota, é imprescindível que a CEDAE apresente documentos listados pelo Ministério Público objetivando verificar a regularidade dos preceitos estampados 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, tendo por objeto a viabilização da execução dos serviços de captação, tratamento, adução, distribuição de água potável, coleta e transporte e tratamento de esgotos, assim como a cobrança por tais serviços, tendo como base o território ocupado pelo Município - com os princípios gerais da Lei n.º 11.445/2007.

7. Por óbvio, tal como se verá com melhor acuidade, as solicitações formuladas pelo MP se coadunam com a importância social das diretrizes fixadas pelo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil e sua correspondência com a realidade.

8. Tenha-se em mente que após uma longa espera, que data dos anos 80 desde a extinção do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) que levou, por consequência, a interrupção dos programas e políticas públicas envolvidos, veio a lume a Lei n.º 11.445 de 05/01/2007 Marco Regulatório -, estabelecendo diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento, distintas em boa parte das ideias do extinto plano — cuja concepção era baseada na centralização dos



recursos, privilegiando-se a concepção tecnicista de solução de problemas, em detrimento da participação social e respectivas articulações institucionais privadas e públicas.

9. Definiu instrumentos e regras atinentes ao planejamento, fiscalização, a prestação e regulação dos serviços, reforçando os princípios básicos do exercício da função regulatória, quais sejam: independência administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, bem como transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões regulatórias.

10. Em relação ao exercício da competência normativa regulamentar pela entidade reguladora, a lei consignou expressamente alguns aspectos de natureza obrigatória que deverão, portanto, estar presentes quando da edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, quais sejam: i) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; ii) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; iii) as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; iv) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão - que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade; v) medição, faturamento e cobrança de serviços; vi) monitoramento dos custos; vii) avaliação da eficiência dos serviços prestados; viii) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; ix) subsídios tarifários e não tarifários; x) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; xi) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

11. Como metas de expansão e universalização dos serviços de saneamento básico, a regulação pode exercer outros papéis complementares. Um deles é cumprir as políticas públicas setoriais



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVICO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12/003/128/2018
Data	07/02/2018
Folha	459
Rubrica	ey. 5001241

definidas no âmbito dos poderes executivo e legislativo. Ao passo que o segundo papel seria fomentar, estudar, criar mecanismos que induzam a eficiência por parte das prestadoras de serviços, favorecendo assim a obtenção de mais recursos e alocações na expansão da infraestrutura.

12. Adicionalmente fixou diversas regras coerentes com as responsabilidades intrínsecas que informam o processo de formação de políticas - diagnóstico, implantação e monitoramento - para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, exigindo, no mínimo: 1) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; iii) ações para emergências e contingências; iv) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

13. Reforçando as ideias supracitadas, a citada legislação, ao contrário do extinto Planasa - que primou pelo aspecto técnico em detrimento da participação -, veio fomentar o exercício da mencionada cooperação produtiva. Vale notar que os municípios, titulares dos serviços públicos de saneamento básico, são instados ao exercício de diversas competências, com vistas ao atendimento de vários princípios fundamentais, notadamente a articulação com as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional com outros setores.

14. No esteio destas premissas, pode-se inferir que a ratio da lei em comento é orientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo Federal no setor, minimizando, por meio da fixação de diversas diretrizes em seu texto legal, o nível de incerteza e de diversos conflitos entre os agentes públicos e a sociedade num todo, garantindo ao mesmo tempo a universalização do acesso, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, utilização de tecnologias apropriadas, medidas



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL
Processo: E-12/003/128/2018
Data: 07/02/2018
Folha: 460
Assinatura: Cel. 50201247

educativas de consumo de água, além de outras medidas coerentes com o princípio da prestação do serviço público adequado.

15. Para a adequada consecução dessa metodologia e sob a leitura de um dos seus princípios fundamentais - controle social, definido como um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas públicas, de planejamento e avaliação relacionados ao serviço público de saneamento -, há o reforço da importância da participação da sociedade na materialização do exercício democrático do controle social, eis que não se pode perder o foco da universalização do acesso à melhoria da qualidade e à máxima produtividade na prestação desses serviços.

16. Como se nota, em resposta às premissas e regras ditadas pelo marco regulatório do setor, é preciso cada vez mais, não só adoção de ações regulatórias - edição de normas regulatórias - coerentes às diretrizes traçadas, bem como o manejo de mecanismos autênticos de controle e participação sociais. É por meio do somatório destas atividades que se permitirá visualizar um cenário propício de soluções satisfatórias aos múltiplos e concorrentes problemas ligados ao déficit de saneamento, ampliando com isso a eficiência, eficácia e efetividade das políticas e respectivas intervenções estatais, em clara alusão aos postulados trazidos pelo modelo de estado gerencial, focalizado no complexo de resultados em benefícios da sociedade.

17. Em resposta as premissas retromencionadas que reclamam uma atuação mais articuladora com a sociedade, trazendo consigo um modelo horizontal de relações, permeado pela conexão clara, dinâmica e interativa entre sociedade e Estado, a legislação exige do Regulador tratamento regulatório ancorado nos princípios e diretrizes que homenageiam os padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas e avaliação da eficiência dos serviços prestados.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

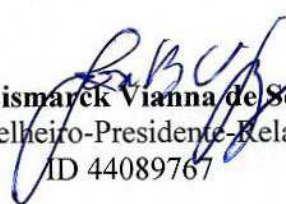
SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12/003/128/2018
Data	07/02/2018
Folha	461
Substância	ay 50201847

18. Conjugando essas premissas com o escopo do processo, esta Procuradoria entende que os documentos listados pela CARES homenageiam a simetria das informações entre regulador e regulado, viabilizando o acompanhamento pelos técnicos da AGENERSA das informações repassadas e, com elas, adoção das medidas necessárias, sem prejuízo da cogitação futura de novos instrumentos interventivos para fins de adequação ao saneamento responsivo e, se for o caso, de readequação imediata dos atos em curso.

19. Diante das considerações em espeque, esta Procuradoria entende necessário que a CEDAE apresente a documentação listada no feito a esta AGENERSA, sendo prudente que a mesma demonstre que vem empregando esforços junto ao Município do Rio de Janeiro para tal fim, eis que segundo o Termo de Reconhecimento cabe ao 'Município, dada a essencialidade do serviço prestado pela Companhia, (...) o compromisso de adotar todas as medidas cabíveis a fim de que as licenças de obras e serviços de manutenção solicitadas sejam tratadas com absoluta prioridade.'¹²

Por meio do Of. AGENERSA/CODIR/JB n.º 166/2018 a CEDAE foi instada a apresentar razões finais mas solicitou, entretanto, a retirada do feito da Sessão Regulatória de junho/2018, porquanto os autos foram incluídos em pauta para julgamento. Além da retirada de pauta, a CEDAE requereu¹³, por meio de seu assessor jurídico chefe, prorrogação de prazo para manifestação em reunião a ser agendada nesta Autarquia para atualizar esta Agência acerca de todo o tratado no IC n.º. 8977/2017, objeto do presente feito. Sugeri, em continuidade, a data de 24/07/2018 para a realização da referida reunião.

É o relatório.


José Bismarck Vianna de Souza
Conselheiro-Presidente-Relator
ID 44089767

¹² Grifos como no original.

¹³ Providência comunicada à 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data:	07/02/2018 PIS. 462
Subscrição:	04.5020124

Processo nº.: E-12/003/128/2018

Data de autuação: 07/02/2018.

Companhia: CEDAE

Assunto: MPRJ N. 2017.00933554 - INQUÉRITO CIVIL MA 8977/2017.

Sessão Regulatória: 30/07/2018.

VOTO

O presente processo foi aberto em razão do Ofício 3ª PJ-MA, remetido a esta Autarquia pela 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital.

No citado documento o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro informou que o Inquérito Civil MA 8977 foi aberto com o fito de "(...) *apurar notícia de adequação jurídica e finalista do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações celebrado em 28.02.2007 entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro, sob a perspectiva da prestação universal e integral dos serviços de esgotamento sanitário no território municipal*". Requisitou a esta Autarquia, em razão disso, "(...) *informações e documentação comprobatória acerca das metas progressivas e graduais, com respectivos prazos e sanções previstas, de expansão, de qualidade e de eficiência dos serviços de esgotamento sanitário prestados pela CEDAE no território do Município do Rio de Janeiro*", bem assim informações sobre o "(...) *atingimento das referidas metas estabelecidas e reguladas desde o início das atividades de regulação exercidas pela AGENERSA*".

De todo o relatado extrai-se que esta AGENERSA não deve se pronunciar sobre a validade do Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro, a CEDAE e o Município do Rio de Janeiro. A uma porque existem diversas manifestações jurídicas sobre o assunto, incluída a da Procuradoria Geral deste Estado, contra a qual não poderia, por exemplo, o jurídico desta Autarquia adotar posição divergente. É o



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data	07/02/2018 Pts. 463
Assinatura	04 - 50201242

que dispõe o art 5º, § 2º, do Decreto estadual nº. 40.500/07¹. Em segundo lugar, o objeto deste regulatório é a requisição de informações pelo Ministério Público atuante na defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio, que pareceu requerer tais dados, aí sim, para subsidiar eventual alteração do Instrumento celebrado entre a Companhia Estadual e referidos Entes na discussão da sua validade.

Certo é que o pedido das supracitadas informações a sua regulada – CEDAE – poderia influenciar no entendimento desta Autarquia sobre a validade do Termo, porquanto a conduta de determinar à Companhia estadual a apresentação de metas progressivas e graduais, com respectivos prazos e sanções previstas, de expansão, de qualidade e de eficiência dos serviços de esgotamento sanitário, a subsidiar o MPRJ, levaria à conclusão de que isso deveria constar no Instrumento celebrado e, ausente, provocaria sua invalidade, tendo como consequência a alteração do Termo.

Não obstante, ante a juridicidade que deve nortear a conduta do administrador a AGENERSA pode determinar que a Companhia Estadual de Águas e Esgotos empreenda esforços junto ao Município do Rio de Janeiro para que faça constar no referido Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações as metas requeridas, porquanto estão previstas como necessárias na Lei 11.445/2007, norma que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e, por isso, é de observância obrigatória por Estados e Municípios.

No presente caso, é importante frisar que o Termo em voga prevê que cabe ao Município do Rio de Janeiro o compromisso de adotar todas as medidas cabíveis a fim de que as licenças de obras e serviços de manutenção solicitadas sejam tratadas com absoluta prioridade. Vejam, nesse sentido, que conforme entendido pela CARES, há necessidade "(...) de um cronograma físico-financeiro detalhado com a descrição de todas as obras, realizadas e à realizar, de Esgotamento Sanitário no Município do Rio de Janeiro descritas no Parecer Nº 06/18 (...) "², bem assim,"(...)

¹ "Art. 5º. As consultas à Procuradoria Geral do Estado só poderão ser formuladas pelo Governador do Estado, por Secretário de Estado ou pela Chefia de entidades da administração indireta que mantenham convênios ou contratos com a Procuradoria Geral do Estado, após manifestação conclusiva das respectivas assessorias jurídicas.

(...)

§2º. Atendida a consulta, fica vedado a qualquer órgão de outro nível emitir, no caso, parecer divergente do proferido pela Procuradoria Geral do Estado."

² Parecer confeccionado pela CARES.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo	E-12/003/128/2018
Data	02/02/2018 Pts. 469
Assinatura	04.50201247

informações e documentos comprobatórios do atingimento da Meta de Cobertura Mínima, no final do ano de 2017, acima de 75% (setenta e cinco por cento) da população com Sistema de Esgoto, conforme previsto no Plano Municipal de Saneamento do Município do Rio de Janeiro, publicado em 2011, bem como a Meta de Tratamento de Todos os Esgotos Coletados, no final do ano de 2017, acima de 95% (noventa e cinco por cento)."

Assim, considerando a necessidade da apresentação de tais metas, e que o Termo celebrado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro e a CEDAE estabelece que compete ao Ente municipal o compromisso quanto a tais metas, entendo que a CEDAE, regulada por esta Autarquia, deverá, conforme será proposto, empreender esforços junto ao Município do Rio de Janeiro para que no referido Termo se faça constar a previsão de tais metas e a obrigação de demonstrá-las, a fim de bem atender a adequada prestação do serviço. Nesse sentido, vejam que a CEDAE, consoante consta nos autos, não se opõe "(...) ao aperfeiçoamento jurídico da relação mantida com o Município do Rio de Janeiro, seja com a assinatura de novo instrumento com base no art. 10 da Lei nº. 11.445/2007, seja com a inclusão de metas progressivas e graduais de expansão, qualidade e eficiência no âmbito do instrumento ora vigente entre as partes."

Frise-se que na mesma toada entendeu a Procuradoria da AGENERSA, de cujo parecer extrai-se que a imposição das metas decorre da Lei 11.445/2007, normas gerais para o saneamento básico, *verbis*:

"(...)

7. Por óbvio, tal como se verá com melhor acuidade, as solicitações formuladas pelo MP se coadunam com a importância social das diretrizes fixadas pelo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil e sua correspondência com a realidade.

8. Tenha-se em mente que (...) veio a lume a Lei nº 11.445 de 05/01/2007 Marco Regulatório -, estabelecendo diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a Política Federal de Saneamento, distintas em boa parte das ideias do extinto plano — cuja concepção era baseada na centralização dos recursos, privilegiando-se a concepção tecnicista de



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data:	07/02/2018 Ms. 465
Subscrição:	04-5 02012 47

solução de problemas, em detrimento da participação social e respectivas articulações institucionais privadas e públicas.

9. *Definiu instrumentos e regras atinentes ao planejamento, fiscalização, a prestação e regulação dos serviços, reforçando os princípios básicos do exercício da função regulatória, quais sejam: independência administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, bem como transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões regulatórias.*

10. *Em relação ao exercício da competência normativa regulamentar pela entidade reguladora, a lei consignou expressamente alguns aspectos de natureza obrigatória que deverão, portanto, estar presentes quando da edição de normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, quais sejam: i) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; ii) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; iii) as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos; iv) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão - que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade; v) medição, faturamento e cobrança de serviços; vi) monitoramento dos custos; vii) avaliação da eficiência dos serviços prestados; viii) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; ix) subsídios tarifários e não tarifários; x) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; xi) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.*

(...)

14. *No esteio destas premissas, pode-se inferir que a ratio da lei em comento é orientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo Federal no setor, minimizando, por meio da fixação de diversas diretrizes em seu*



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data:	07/02/2018 Ms. 466
Assinatura:	44:50201247

texto legal, o nível de incerteza e de diversos conflitos entre os agentes públicos e a sociedade num todo, garantindo ao mesmo tempo a universalização do acesso, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência das ações, utilização de tecnologias apropriadas, medidas educativas de consumo de água, além de outras medidas coerentes com o princípio da prestação do serviço público adequado.

(...)

18. Conjugando essas premissas com o escopo do processo, esta Procuradoria entende que os documentos listados pela CARES homenageiam a simetria das informações entre regulador e regulado, viabilizando o acompanhamento pelos técnicos da AGENERSA das informações repassadas e, com elas, adoção das medidas necessárias, sem prejuízo da cogitação futura de novos instrumentos interventivos para fins de adequação ao saneamento responsivo e, se for o caso, de readequação imediata dos atos em curso.

19. Diante das considerações em esboço, esta Procuradoria entende necessário que a CEDAE apresente a documentação listada no feito a esta AGENERSA, sendo prudente que a mesma demonstre que vem empregando esforços junto ao Município do Rio de Janeiro para tal fim, eis que segundo o Termo de Reconhecimento cabe ao 'Município, dada a essencialidade do serviço prestado pela Companhia, (...) o compromisso de adotar todas as medidas cabíveis a fim de que as licenças de obras e serviços de manutenção solicitadas sejam tratadas com absoluta prioridade.'³

Do exposto, e considerando que o Município do Rio de Janeiro é o responsável por inserir as metas de que trata o presente feito no Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, sugiro ao Conselho – Diretor:

³ Grifos como no original.



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128 2018
Data:	07/02/2018 PIS. 467
Subscrição:	44-50001247

Art. 1º - Cientificar, através da remessa de Ofício, o Município do Rio de Janeiro acerca da presente decisão;

2º - Determinar que a CEDAE empreenda esforços junto ao Município do Rio de Janeiro no sentido de incluir metas progressivas e graduais de expansão, qualidade e eficiência no âmbito do instrumento vigente entre as partes, comunicando-se esta Autarquia no prazo de até 90 (noventa) dias;

Art. 3º - Remeter Ofício à 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital para cientificar o *parquet* estadual acerca da decisão alcançada no presente feito.

É como voto.


José Bismarck Vianna de Souza
Conselheiro-Presidente-Relator
ID 44089767



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data:	07/02/2018 Pts. 468
Assinatura:	04: SC201247

DELIBERAÇÃO AGENERSA N.º 3676,

DE 30 DE JULHO DE 2018.

**COMPANHIA CEDAE - MPRJ N. 2017.00933554 -
INQUÉRITO CIVIL MA 8977/2017.**

O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA REGULADORA DE ENERGIA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – AGENERSA, no uso de suas atribuições legais e regimentais, e tendo em vista o que consta no Processo Regulatório n.º **E-12/003.128/2018**, por unanimidade,

DELIBERA:

Art. 1º - Cientificar, através da remessa de Ofício, o Município do Rio de Janeiro acerca da presente decisão;

2º - Determinar que a CEDAE empreenda esforços junto ao Município do Rio de Janeiro no sentido de incluir metas progressivas e graduais de expansão, qualidade e eficiência no âmbito do instrumento vigente entre as partes, comunicando-se esta Autarquia no prazo de até 90 (noventa) dias;

[Assinaturas manuscritas]



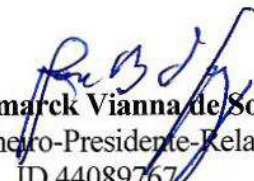
Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo:	E-12/003/128/2018
Data:	02/02/2018 Pís. 469
Publica:	04.50201247.

Art. 3º - Remeter Ofício à 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural da Capital para cientificar o *parquet* estadual acerca da decisão alcançada no presente feito.

Art. 4º - A presente deliberação entrará em vigor na data da sua publicação.

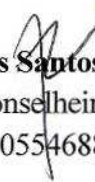
Rio de Janeiro, 30 de julho de 2018.


José Bismarck Vianna de Souza
Conselheiro-Presidente-Relator
ID 44089767


Luigi Eduardo Troisi
Conselheiro
ID 44299605


Silvio Carlos Santos Ferreira
Conselheiro
ID 39234738


Tiago Mohamed
Conselheiro
ID 50899617


José Carlos dos Santos Araújo
Conselheiro
ID 05546885


Vogal