



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

## **DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 01/2020. CONCESSÃO DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECISÃO. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA.**

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação ao Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020, apresentada em 19 de abril de 2021. Referido Edital tem por objeto a concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a descrição, características e especificações técnicas detalhadas no referido edital, nos respectivos anexos, no contrato e na legislação aplicável.

O impugnante – MIRANDA MORAIS SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, inscrita no CNPJ sob o nº 17.062.524/0001-00 – alega que o EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 01/2020 carece de aprimoramento, reclamando a inserção da possibilidade de pagamento do valor da outorga de concessão por meio das cotas do fundo de privatização – CFP/RJ, na forma do disposto nos artigos 4º, inciso, IV, 11, II, e 12, caput, e §9º, da Lei Estadual nº 2470/95.

A impugnante aduz que o objeto do EDITAL DE CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL Nº 01/2020 trata de concessão mediante cisão de parcela significativa da atual operação da CEDAE. Desse modo, sustenta que se estaria diante de bens intangíveis que, por analogia, se enquadrariam na categoria de bens móveis.

Ademais, o requerente entende que as CFPs de sua propriedade não foram atingidas pela nova redação do §9º do artigo 12 da mencionada Lei, incluindo-se a exigência de Decreto específico para



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

utilização das aludidas cotas como forma de pagamento na aquisição de bens móveis e imóveis do Estado do Rio de Janeiro. Por isso invoca, com base em interpretação extensiva, o disposto no art. 12, §9º, da Lei 2470/95, com a redação dada pela Lei Estadual nº 2552/96. A fim de fundamentar o seu entendimento sobre esse aspecto, colacionou arestos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Consultadas as áreas técnicas, a resposta à Impugnação oferecida seguirá dois esclarecimentos principais, que afastam a pretensão deduzida pela impugnação ao Edital de Licitação, a saber: **(i)** a titularidade do serviço público objeto da concessão; e **(ii)** a caracterização do Projeto como uma concessão de serviço público, não como privatização.

## II – ANÁLISE

### i. Titularidade do serviço público

O Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020, ora impugnado, tem por objeto a concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

O primeiro ponto que deve restar claro é que a titularidade do serviço público objeto da licitação é dos Municípios e, nos locais onde instituída, da Região Metropolitana.

Nesse sentido, é cristalina a decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.842/RJ, da qual é possível destacar o seguinte trecho:

"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)



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

ADI 1842, ReI. Min. Luiz Fux, ReI. pi Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 06/03/2013.

Além disso, a Procuradoria Geral do Estado já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema por ocasião do Parecer nº 5/2020 – GUB/PG-17 que, como não poderia deixar de ser, em consonância com a decisão da ADI 1842/RJ e com o art. 4º da Lei nº 11.445/2007, concluiu que a titularidade do serviço público de captação, tratamento e abastecimento de água é dos Municípios, entes que detêm a competência para concedê-lo, *mas essa titularidade pode ser conferida a uma Região Metropolitana, caso seja essa, eventualmente, criada por Lei Complementar Estadual, na forma do art. 25, § 3º, da CRFB.*

É justamente o caso em tela, em que a Lei Complementar Estadual nº 184/2018 dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. E, conforme, já explanado, é a Região Metropolitana do Rio de Janeiro a titular do serviço público de que se busca a concessão.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Processo nº 100.167-5/21, recentemente reconheceu:

“Fixados esses pontos, **considera-se Poder Concedente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Estado e municípios integrantes, nos termos da Lei Complementar que a institui) e cada um dos demais Municípios que não integram a região, competindo ao Poder Concedente disciplinar o planejamento, a regulação, a fiscalização e forma de prestação dos serviços.**” (grifou-se)

(TCE/RJ, Plenário, Processo nº 100.167-5/21, Relator Conselheiro Marcelo Verdini Maia, j. 24/03/2021)

Como resta claro no edital impugnado, o Estado atua como mero **representante** dos titulares do serviço público, Região Metropolitana e Municípios não metropolitanos. É o que se pode conferir pela redação da cláusula 1.2.35 do Edital:

“1.2.35. ESTADO: Estado do Rio de Janeiro, **representante** dos titulares dos serviços, **nos termos dos instrumentos de GESTÃO ASSOCIADA**, mandatado para organizar, gerir e transferir a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na ÁREA DE CONCESSÃO;” (grifou-se)

O projeto exigiu modelagem específica para efetivar a atuação do Estado como representante e mandatário dos demais entes. Diversos instrumentos jurídicos foram celebrados para viabilizar a



associação voluntária entre cada Município fluminense, isoladamente ou por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com o Estado do Rio de Janeiro. São os instrumentos de Gestão Associada, formalizada pelos Convênios de Cooperação e Contratos de Gerenciamento.

Portanto, fica evidente que o serviço não é de titularidade do Estado do Rio de Janeiro ou da CEDAE. Isso afasta os argumentos do autor de que seria possível o uso das cotas do Fundo de Desestatização para aquisição ou pagamento do objeto da concessão veiculada pelo Edital de Concorrência Internacional N° 01/2020, com fundamento na Lei Estadual n° 2.470/95, já que não é possível aplicar a legislação estadual ao edital impugnado.

**A Lei Estadual n° 2.470/95 é aplicável apenas em privatizações de bens de titularidade do Estado do Rio de Janeiro, o que não é o caso da presente licitação.**

Também se afasta, com isso, o argumento do *tempus regit actum* da redação original do § 9º, do art. 12, tendo em vista que, repita-se, a concessão não é estadual.

## **ii. Concessão de serviço público**

Devidamente exposto o argumento da titularidade do serviço público, o que, por si só, afasta a aplicação da Lei Estadual n° 2.470/1995, importante mencionar que o Edital de Concorrência Internacional N° 01/2020 tem por objeto a **concessão do serviço público de saneamento básico**, em parcela da etapa de *upstream* e a etapa de *downstream*.

O Edital de Concorrência Internacional N° 01/2020 **não tem por objeto a privatização da CEDAE**. Os conceitos de privatização e concessão apresentam conteúdo distinto. Na clássica e ainda atual lição de MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO:

“Privatização é a mera alienação de direitos que assegurem ao Poder Público, diretamente ou através de controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade”<sup>1</sup>

(...)

---

<sup>1</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirização e Regulação. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 30.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

“Concessão são contratos de natureza tipicamente administrativa, através dos quais a Administração – poder concedente – transfere a um particular – concessionário – a realização e exploração, por sua conta e risco, de uma obra ou serviço público, cabendo a este o direito de remunerar-se através da cobrança de uma tarifa, paga pelo usuário do serviço, sendo o valor fixado pelo concedente de acordo com a proposta vencedora da licitação (lei nº 8.987/95)”<sup>2</sup>

Segundo o § 1º, do art. 3º, da Lei Estadual nº 2.470/1995, a privatização consiste na alienação do controle acionário das empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado e a concessão apenas a delegação do serviço público, permanecendo a titularidade com o ente público.

Seguindo a leitura do diploma legal, o art. 4º da Lei Estadual nº 2.470/95, determina que a privatização pode se dar de diversas formas, que envolvem alteração do quadro de acionistas (art. 4º, incisos I, II e III), transformações societárias (art. 4º, inciso IV) ou extinção da pessoa jurídica com alienação dos ativos.

O edital impugnado **não** pretende **(i)** alterar a composição societária; **(ii)** transferir o bloco de controle da CEDAE; **(iii)** realizar alterações registrais da Companhia que implicariam em transformações societárias em sentido amplo; **(iv)** extinguir a pessoa jurídica; ou **(v)** promover qualquer tipo de cisão, já que o edital não prevê qualquer alteração na sua personalidade jurídica. Em termos objetivos, a CEDAE não deixará de existir para constituir nova pessoa jurídica nem será criada uma pessoa jurídica a partir dela.

A CEDAE conservará sua composição acionária, mantendo sua natureza de empresa estatal. Além disso, a empresa é e terá responsabilidade pela prestação dos serviços de captação, adução de água bruta e tratamento de água, que serão prestados por meio do contrato de interdependência, na forma da cláusula 1.2.15 do Edital e do contrato de produção de água.

Daí, se conclui que o projeto não se enquadra no conceito de privatização, de modo que, ainda que fosse de titularidade do Estado do Rio de Janeiro, não seria possível invocar o regramento da Lei Estadual nº 2.470/95.

### 3 – CONCLUSÃO

---

<sup>2</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Direito Administrativo das Concessões. 5ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 10.



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil

Por todas as razões mencionadas, CONHEÇO da Impugnação interposta por MIRANDA MORAIS SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, referente ao Edital de Concorrência Internacional nº 01/2020 e, no mérito, INDEFIRO a Impugnação, mantendo-se o Edital nos termos publicados.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CH Santos', written in a cursive style.

Carlos Henrique dos Santos

Presidente da Comissão Especial Mista de licitação