

Fundação Getulio Vargas

Governança metropolitana para a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico. O caso da RMRJ.

Matheus Silva Cadedo

**Campo de conhecimento: Direito Público/Infraestrutura.
Orientadora: Professora Vera Cristina Caspari Monteiro.**

**São Paulo,
2022**

MATHEUS SILVA CADEDO

Governança metropolitana para a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico. O caso da RMRJ.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Áreas de concentração: Direito Administrativo e Direito da Infraestrutura.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Cristina Caspari Monteiro.

**SÃO PAULO-SP,
2022**

MATHEUS SILVA CADEDO

Governança metropolitana para a prestação regionalizada de serviços de saneamento básico. O caso da RMRJ.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de bacharel em Direito.

Áreas de concentração: Direito Administrativo e Direito da Infraestrutura.

Orientadora: Profa. Dra. Vera Cristina Caspari Monteiro.

Data de Aprovação: / /

Banca Examinadora:

Examinador: Prof. Carlos Ari Sundfeld.
Instituição de Ensino: FGV- EDESP

Examinador(a):
Instituição de Ensino:

**SÃO PAULO-SP,
2022**

Agradecimentos

Como já comentei em uma monografia anterior, eu acredito que nada do que fazemos é inteiramente uma “obra própria”. Os ensinamentos, apoios, conversas e momentos de desconstrução são essenciais para tudo o que produzidos. Este trabalho de conclusão de curso não é uma exceção.

Começo agradecendo à minha orientadora, professora Vera Cristina Caspari Monteiro, que teve a bondade de compartilhar seus conhecimentos, impressões e direcionar a confecção deste texto acadêmico. É sempre uma honra ser orientado por alguém que admiramos! Também agradeço a todos que, em meu trabalho, sempre me enriqueceram com diversos conhecimentos que se fizeram presentes neste TCC. Da mesma forma, não poderia deixar de mencionar os valiosos comentários, além da participação ilustre, do professor Carlos Ari Sundfeld na banca examinadora deste trabalho.

Os amigos, fontes de grande alegria nesta passagem pela Fundação Getúlio Vargas, também não poderiam ficar de fora. Em especial, agradeço à Augusto Périco e Beatriz Katano pelo companheirismo nesses últimos cinco anos. Independentemente do momento, vocês sempre se fizeram presentes!

Por fim, agradeço imensamente à minha família pela compreensão, esforços e apoio que me permitiram chegar até aqui. Aos meus pais, André e Aline, e irmãos, Renan, Renato e Sofia, fica um sincero “obrigado” por tudo, hoje e sempre.

Faço, também, uma menção especial aos meus avôs. Que este trabalho também possa servir de homenagem à Gislene (fonte de um amor incomensurável), José de Arimatéa (nosso eterno contador de histórias), Reené (que transmite sabedoria e reflexão) e Aristides (um exemplo de humanidade e caráter).

Poderia me estender por páginas, citando nomes e agradecimentos. Mas, todos aqueles não diretamente mencionados sabem que têm minha eterna gratidão.

RESUMO

Este trabalho busca identificar como um modelo de governança pública pode permitir e estimular a estruturação e implementação de projetos de prestação regionalizada de saneamento básico em regiões metropolitanas, através de concessões públicas. Para tal, foram analisadas onze regiões metropolitanas que, na maioria das vezes, se mostraram sem operação ou atuação prática, à exceção da região metropolitana do Rio de Janeiro. Esta última teve sua estrutura de governança destrinchada, pontuando-se pontos positivos e necessidades de aprimoramento em seus órgãos e processos decisórios. Ao final, concluiu-se pela vantajosidade da governança fluminense que pode, com os devidos ajustes, servir como fontes de inspiração para reformulação de outras regiões metropolitanas. O trabalho também contou com um exemplo prático de concessão regionalizada de saneamento básico, estruturado no âmbito metropolitano do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Prestação regionalizada; saneamento básico; concessões; governança pública; cooperação interfederativa.

ABSTRACT

This work seeks to identify how a public governance model can allow and stimulate the structuring and implementation of projects for regionalized provision of basic sanitation in metropolitan regions, through public concessions. To this, eleven metropolitan regions were analyzed, which, in most cases, showed no operation or practical action, with the exception of the metropolitan region of Rio de Janeiro. The latter had its governance structure unraveled, highlighting positive points and improvement needs in its decision-making bodies and processes. In the end, it was concluded that the governance of Rio de Janeiro can, with the necessary adjustments, serve as sources of inspiration for the reformulation of other metropolitan regions. The work also featured a practical example of a regionalized basic sanitation concession, structured within the metropolitan scope of Rio de Janeiro.

Keywords: Regionalized provision; sanitation; concessions; public governance; interfederative cooperation.

Lista de abreviaturas e símbolos

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANGERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
ARES PCJ	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
CEDAE	A Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CDRMRJ	Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
CCRMRJ	Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RM s	Regiões Metropolitanas
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
LC	Lei Complementar
IBGE	O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
Rio metrópole	Instituto Rio Metrópole

Sumário

Capítulo I – Governança metropolitana para a prestação de serviço de saneamento básico no STF	7
1. Introdução	7
2. A estrutura Básica de Governança Metropolitana	9
2.1. A ADI.1.842	10
2.2. Outra ação discutida no STF	21
Capítulo II- Contextualização das regiões metropolitanas brasileiras e de suas capacidades operacionais práticas.....	24
1. Levantamento Quantitativo.....	24
Capítulo III- A Estrutura de governança da região metropolitana do rio de janeiro na organização da prestação regionalizada de serviços públicos	32
1. Panorama geral.....	32
1.1. As competências da RMRJ.....	33
1.2. Órgãos da governança metropolitana (quem faz o quê?)	36
1.2.1. O conselho deliberativo	37
1.2.2. O instituto rio metrópole.....	39
1.2.3 O conselho consultivo	44
1.2.4 O fundo de desenvolvimento da região metropolitana.....	47
2. A tomada de decisão na RMRJ	50
3. A estrutura de governança da região metropolitana do rio de janeiro é adequada à estruturação e planejamento de serviços públicos regionalizados?	57
Capítulo IV- A concessão da CEDAE: Um projeto implementado no âmbito metropolitano	60
1. A concessão: características e amplitude.....	60
2. O papel da região metropolitana no planejamento e gerenciamento do projeto de concessão da CEDAE.....	62
3. Divisão da outorga	76
Capítulo V- conclusões	81
Referências.....	86

Capítulo I – Governança metropolitana para a prestação de serviço de saneamento básico no STF

1. Introdução

Em 2021, com a edição do novo marco de saneamento básico (lei federal 14.026/20), reacendeu o debate sobre a estruturação da prestação regionalizada de serviços. A modalidade congrega esforços de diferentes entes federativos, permitindo a prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região, cujo território abranja mais de um município.

Nesse sentido, a lei federal adota como princípio fundamental a busca da “prestação regionalizada dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (art. 2º, XIV).

Para viabilizar a modelagem interfederativa, o novo marco erigiu diferentes formas de organizar a prestação regionalizada, conforme consta no art. 3º, VI da lei federal 1.445/07.

Um dos modelos é por meio das chamadas unidades regionais de saneamento básico, instituídas pelos estados mediante leis ordinárias. As unidades são constituídas pelo agrupamento de municípios, não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecido¹.

A segunda forma de prestação regionalizada é via blocos de referência, instituídos pela União e estruturados a partir de uma gestão associada voluntária dos titulares dos serviços de saneamento.

Por fim, uma terceira via para prestar serviços de saneamento de forma regionalizada é por meio das regiões metropolitanas (RMs)², instituídas via lei complementar dos estados. Este trabalho de conclusão de curso visa realizar uma análise pormenorizada sobre esta forma de estruturação.

¹ A estrutura de governança dessas Unidades Regionais deve seguir o disposto no Estatuto da Metrópole (Lei Federal Nº 13.089/15). É o que dita o art.8º, § 2º, da Lei 11.445/15.

² A Lei também permite prestação via aglomeração urbana ou microrregião.

O objetivo do trabalho é responder como uma estrutura de governança metropolitana permite a elaboração e implementação de projetos de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, com destaque para a viabilização e acompanhamento de projetos de concessão (prestação indireta).

Por “estrutura de governança” entende-se a organização, atribuições, composição e interlocução dos órgãos de decisão, execução e planejamento metropolitano, cuja estrutura básica é definida no estatuto da metrópole (a ser apresentada na sessão seguinte).

O foco na análise de uma estrutura de governança que permita o desenvolvimento de concessões, nas quais se abrangem também as chamadas parcerias público-privadas³, se justifica dada a prevalência dos investimentos privados como um dos grandes mecanismos que possibilitam a expansão da infraestrutura de saneamento básico a curto e médio prazo, visando o atingimento de metas de universalização. Para se ter ideia, atualmente o setor privado responde por 33% dos investimentos realizados no país, com grandes perspectivas de crescimento⁴. Nesse cenário, as RMs se constituem em um dos polos de investimentos privados nos próximos anos, atestando a conveniência de se realizar este trabalho.

A metodologia de trabalho adotada se constitui, primeiro, em uma pesquisa em onze regiões metropolitanas previamente selecionadas (pelos motivos apresentados no capítulo II). Nesse sentido, foram estudadas, no capítulo III, a operacionalidade e funcionalidade prática das estruturas de governança vigentes, sendo selecionada, para estudo de caso, a região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que demonstrou maior adequação à elaboração implementação de projetos de implementação regionalizada de serviços (via regime de concessão).

No capítulo IV, haverá a descrição da estrutura de governança da RMRJ, que contou com a colaboração da CEDAE e apoio do BNDES na sua elaboração, e conseguiu organizar a primeira concessão para prestação de serviços regionalizados no estado. Ao final deste trabalho, no capítulo V, serão apontados os destaques e pontos de aprimoramento da estrutura

³Concessões administrativas e patrocinadas (Lei federal nº 11.079/04).

⁴Diversos fatores contribuem para isso. O decreto federal nº 10.701/21, por exemplo, tem o condão de impedir a continuidade a atuação de estatais que não demonstrem capacidade econômico-financeira para operarem seus projetos e se adequar às novas metas de investimentos. Com isso, abre-se cada vez mais espaço para a atuação do setor privado.

de governança adotada no caso analisado, bem como de sua possível adoção ou inspiração por parte de outras regiões metropolitanas do país.

Feitas essas breves considerações, passo a expor, na seção seguinte, o arcabouço mínimo de governança metropolitana existente na legislação e jurisprudência pátria. Com isso, será possível identificar os primeiros elementos fundamentais em um sistema de governança metropolitana, permitindo o aprofundamento do tema nos capítulos subsequentes.

2. A estrutura Básica de Governança Metropolitana

Conforme dita o estatuto da metrópole (lei federal 13.089/15), o estado e os municípios inclusos em uma região metropolitana, ou em uma aglomeração urbana, devem promover a governança interfederativa (art.3º, § 1º). Com isso, viabiliza-se a interlocução entre os diferentes atores componentes de uma RM, permitindo a busca e consecução de projetos conjuntos de infraestrutura, entre os quais se incluem os de saneamento básico.

O próprio diploma introduz uma estrutura mínima de governança⁵ (em seu art. 8º), composta por: (I) Instância executiva composta por representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (II) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (III) organização pública com funções técnico-consultivas; e (IV) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Contudo, além de elencar essas instâncias de governança, a lei não disciplina ou estabelece parâmetros acerca das reais funções e estruturas de composição que cada órgão deve ter. Não se sabe, por exemplo, qual o papel a ser desempenhado pela instância deliberativa de representantes da sociedade civil, se suas decisões são vinculantes e como se dá sua relação com a instância executiva.

⁵Lei federal 13.089:15: Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Muito menos se têm orientações acerca de como deve se dar a formação da organização pública com funções técnico-consultivas e de como se dará a administração dos recursos metropolitanos.

Em síntese, o estatuto da metrópole tratou de dar um tom generalista à governança metropolitana, sua estrutura, forma de funcionamento e de tomada de decisão. Também inexistiu regulamentação que tenha sido editada pela presidência da república sobre o tema. Com isso, optou-se por dar grande discricionariedade para que os estados, através das leis complementares de criação e organização das RMs, possam disciplinar a matéria como melhor entenderem.

Essa maior liberdade para estabelecer uma estrutura de governança, em contrapartida, também estimulou questionamentos, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), acerca da constitucionalidade de características que envolvem, sobretudo, o processo decisório nas RMs.

Com isso, a jurisprudência, além da lei, passou a ser elemento importante para compreender a caracterização de uma estrutura de governança metropolitana. Por esse motivo, expõe-se, a seguir, os principais contornos de governança a serem adotados pelas RMs, introduzidos no direito pelo STF.

2.1. A ADI.1.842

Como destacado ao início deste trabalho de conclusão de curso, o objetivo primordial desta monografia é identificar uma estrutura de governança metropolitana que viabilize e estimule a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, sobretudo via concessão. Para tal, como brevemente exposto na seção anterior, existem determinações legais, vigentes no estatuto da metrópole, que visam identificar os contornos mínimos de uma estrutura de governança metropolitana e que devem ser observadas.

Contudo, desde 1997, o STF também vem realizando sua própria interpretação jurídica acerca dos parâmetros constitucionais e legais das estruturas de governança das regiões metropolitanas, impondo limites práticos e diretrizes mínimas que elas devem adotar.

Esses limites e diretrizes são importantes para analisar se a governança de uma certa região metropolitana é operacional ou não, já que de nada serviria criar uma governança

metropolitana que, posteriormente, possa vir a ser desconstituída e declarada inconstitucional pelo STF, inviabilizando a estruturação de projetos de prestação regionalizada.

Nesse sentido, serão apresentados os efeitos práticos das decisões tomadas pelo STF, destacando as suas principais justificativas e impactos para as estruturas de governança metropolitana. Esclareço que a análise a ser feita do julgado não é exaustiva, preocupando-se em apresentar, apenas, seus principais desdobramentos concretos que impactem a organização e funcionamento de uma RM.

Feitas essas considerações, em 2013, foi concluído o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.842, proveniente do estado do Rio de Janeiro e cuja redação do acórdão foi dada pelo ministro Gilmar Mendes⁶. A ação tratava de caso referente à análise da lei complementar 87 de 16 de dezembro de 1997, do estado do Rio de Janeiro, que dispunha “sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências”.

De forma adicional, a petição inicial também impugnava os arts. 8º a 21 da lei estadual 1.869 de 18 de dezembro de 1997 que dispunha sobre o “regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro”.

Em suma, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), proponente da ação, alegava que as normas questionadas usurpavam, em favor do estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos municípios que integram a chamada região metropolitana, o que violava os princípios constitucionais do equilíbrio federativo (artigos, Iº, 23, I e 60, § 4º, I), da autonomia municipal (artigos 18 e 29), da não-intervenção dos estados em seus municípios (artigo 35), das competências municipais (artigos 30, I, V e VII, e 182, §1º) e comuns da União, dos estados e dos municípios (artigos 23, VI, e 225⁷).

Conforme pontuado pelo partido político, a LC 87/97, ao criar a região metropolitana do Rio de Janeiro, teria transferido à administração do estado grande parte das funções e serviços que a constituição federal reservou especificamente aos municípios, sob o argumento

⁶Relatoria original do Ministro Maurício Corrêa, aposentado no ano de 2004 (antes da conclusão do julgado).

⁷Todos os artigos citados no parágrafo são provenientes da Constituição Federal.

de cuidar-se de interesse comum. Em mesma linha teria violado a lei ordinária 1.869, ao dispor sobre o serviço público de saneamento básico no estado, estabelecendo, inclusive, a sua política tarifária.

Sustentava-se também não se aplicar o disposto no § 3º do artigo 25 da carta da república⁸ às legislações citadas, já que os preceitos impugnados não trataram de "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" de agrupamentos de municípios limítrofes, mas, em verdade, de transferência ao Estado da exclusiva execução dessas políticas públicas.

Destacadas as alegações do proponente da ação, também cumpre contextualizar o conteúdo das normas impugnadas.

Em realidade, ao se analisar o texto da principal legislação questionada, a LC 87/97 acabava por estabelecer um sistema de governança de domínio decisório e de atuação do estado. Conforme a legislação então vigente, competia ao ente estadual administrar a RMRJ, na qualidade de órgão executivo. O estado seria assistido por um conselho deliberativo, com composição aprovada pela assembleia legislativa e nomeada pelo governador, conforme pode se consultar abaixo:

Art. 4º - A **Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado**, na qualidade de órgão executivo, que será **assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 13 (treze) membros**, cujos nomes serão submetidos à Assembleia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - dois **representantes da Capital do Estado**, indicados pelo Prefeito para a Região Metropolitana;

II - **quatro representantes dos Municípios que compõem a Região Metropolitana**, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

III - dois representantes da Assembleia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

IV - um representante da sociedade civil indicado por Decreto do Governador do Estado;

V - um representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado;

VI - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema.

[..]

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.

⁸Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Como pode ser constatado, o verbo “assistir” conota uma atuação de acompanhamento e consulta e não uma de natureza decisória ou executiva (o que fica reservado ao estado). A própria composição do conselho deliberativo não englobava representantes de todos os municípios componentes da RMRJ, assegurando apenas membros da capital e 4 representantes gerais indicados pelos prefeitos. Mesmo assim, o governador ainda podia indicar, livremente, alguns membros para comporem o conselho (dois representantes do poder executivo).

Esse domínio executivo e decisório do estado também é reafirmado em diversas outras passagens da LC 87/97, sobretudo no que tange à prestação de serviços de interesse comum.

O art. 5º, parágrafo único, da norma vigente à época disciplinava, inclusive, que “a unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da constituição federal”. Ou seja, a prestação indireta do serviço poderia ser procedida pelo estado, sem necessidade de concordância, participação ou debate com os demais entes federativos da RM.

Em mesma linha, centralizadora de competências no estado, regravava a lei estadual 1.869, também questionada na ADI. A legislação estabelecia regramentos para a política e revisão tarifária dos serviços de saneamento básico, bem como das competências regulatórias e abrangência dos serviços de saneamento.

Por fim, no âmbito dos serviços de interesse comum e metropolitano, a LC 87 disciplinava o seguinte:

Art. 6- - Compete ao Estado:

I - a realização do **planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas** para o seu cumprimento e controle;

II - a **unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano**, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei;

III - a **coordenação da execução dos programas e projetos de interesse metropolitano**;

IV - o estabelecimento, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, de normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle;

V - **exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum**, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano;

VI - **promover, acompanhar e avaliar a execução dos planos, programas e projetos de que trata o item anterior**, observados os critérios e diretrizes propostos pelo Conselho Deliberativo;

VII - a atualização dos sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, **organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano**, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas em microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie. Grifos nossos

Como se vê dessas disposições, na prática, a titularidade dos serviços públicos de interesse comum, no âmbito metropolitano, acabava sendo exercida, exclusivamente, pelo estado nos termos da LC 87/97, tendo os municípios mera natureza consultiva na tomada de decisão, organização e prestação de serviços de interesse comum (conforme será aprofundado em seguida).

De forma concreta, esses serviços deveriam ser planejados, estruturados, coordenados, promovidos e executados via ação do ente estadual, não havendo espaço para ingerência decisória e executiva dos municípios. Os serviços também poderiam ser prestados indiretamente via concessão ou permissão, como o pontua o art. 7º, o que também competia ao Estado do Rio de Janeiro (conforme destacado anteriormente).

Diante deste cenário, o STF concluiu, em 2013, o julgamento da ação⁹. Abaixo, segue um resumo das conclusões de mérito a que chegou o colegiado, conforme pode ser extraído da leitura do julgado:

- **Autonomia municipal e integração metropolitana:** O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao estado e aos municípios do agrupamento urbano. O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supra municipais.

⁹As decisões foram tomadas por maioria, sendo voto contrário (pela constitucionalidade das normas questionadas) o do Ministro Maurício Corrêa.

- **Aglomerações urbanas e saneamento básico:** Apesar da reconhecida da titularidade municipal 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, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da constituição federal. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Segundo o acórdão, este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.
- Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. 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 predomínio absoluto, ou seja, o domínio no processo decisório).

Como se pode abstrair, as duas primeiras conclusões são semelhantes, no sentido de explicitar o conceito de interesse comum como a justificativa da prestação conjunta de serviços públicos de saneamento básico, bem como da plena adequação da integração compulsória de municípios em regiões metropolitanas e nas decisões tomadas nas mesmas (visando a execução e planejamento de funções públicas de saneamento).

O âmbito do interesse comum ultrapassaria o caráter exclusivo do interesse local, integrando territórios devido a necessidade de interdependência geográfica e econômico-financeira verificada entre diferentes entes federados, com o intuito de viabilizar a prestação adequada de serviços públicos. Nesse sentido, exemplifica Lewandowski ao destacar que:

Funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, **de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca**¹⁰. Grifos nossos.

Da mesma forma, o interesse comum, no âmbito metropolitano, caracteriza-se por atividades que denotem certa interdependência entre diferentes entes federados, visando a viabilização da prestação de atividades estatais.

Além disso, como pontuado, o interesse comum, junto à alegação de sua não violação à autonomia municipal, também foi utilizado para justificar o caráter compulsório da adesão de entes federados à uma região metropolitana, previsto constitucionalmente no art.25, § 3º da constituição federal (não havendo violação do equilíbrio federativo).

Já a terceira conclusão do acórdão, desdobra em dois entendimentos práticos. O primeiro é o de que a titularidade dos serviços de interesse comum, no âmbito metropolitano, deve ser exercida conjuntamente. A segunda é a de que para o exercício desta titularidade “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 predomínio absoluto”. Esta conclusão foi definida a partir da análise do art. 5º, parágrafo único¹¹, da então LC 87/97 que estruturava a governança metropolitana do Rio de Janeiro.

Como visto anteriormente, a norma estabelecia que o estado do Rio de Janeiro poderia conceder ou permitir serviços para fins de unificação e execução dos serviços comuns, sem exigência de prévia consulta aos entes metropolitanos ou ao seu corpo colegiado representativo¹².

Conforme ressaltado pela maioria dos ministros, durante o julgado, essa medida implicava que o ente estadual acabava por desempenhar o exercício prático da titularidade dos serviços comuns de interesse metropolitano, já que poderia, inclusive, concedê-los sem

¹⁰Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. P.236. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

¹¹A normativa assim dispunha "A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal".

¹² Em mesmo sentido, dispunha o art. 6º da Lei Complementar N°87/97: Art. 6- - Compete ao Estado: I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei.

necessidade de deliberação com os entes municipais. Nesse sentido, por exemplo, expôs o min. Joaquim Barbosa:

O parágrafo único do art. 5º, ao estabelecer que o estado poderá conceder ou permitir serviços para fins de unificação e execução dos serviços comuns, **promove uma verdadeira transferência de competências ao estado sem conferir responsabilidade alguma aos municípios. Pelo que se extrai do texto, o Conselho Deliberativo não terá o menor poder de decisão** sobre a concessão ou permissão dos serviços de interesse comum.

[...]

O estabelecimento de um Conselho Deliberativo **indica que estados e municípios, em conjunto, devem dispor sobre a exploração dos serviços públicos.** Considero, portanto, **inconstitucional esse dispositivo, pois ele alija completamente o município do processo decisório relativo à concessão e permissão de serviços de interesse comum** dos entes integrantes da região metropolitana, reservando o poder de outorga exclusivamente ao estado. Grifos nossos¹³.

Em suma, o que se extrai é que as regiões metropolitanas devem possuir uma estrutura decisória que não permita a predominância absoluta de um ente na tomada de decisão, acerca das formas do exercício e exploração dos serviços de interesse comum, no âmbito metropolitano. O colegiado dos entes federativos deve atuar como órgão soberano que, efetivamente, dispõe e disciplina sobre os serviços e dos termos de sua exploração, mesmo que indireta.

Nesse sentido, cumpre salientar que a participação no colegiado, como pontuado nas conclusões do julgado, não precisa ser paritária. Ou seja, o peso de cada participante federado nas votações e tomada de decisões não precisa ser igualitário, observando-se as diferenças e abrangência de cada ente. O que se veda, claramente, é a predominância absoluta de um ente na tomada decisão. Nesse sentido destacou, por exemplo, o min. Gilmar Mendes¹⁴ em seu voto:

Ressalte-se, porém, que **a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária**, desde que apta a prevenir **a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada**

¹³Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026.P.46-47>. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

¹⁴Em mesma linha ressaltou o Min. Ricardo Lewandowski ao dizer que “Em resumo, entendo, na mesma linha dos votos proferidos pelos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstas no art. 25, § 3º, da CF, está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o Estado instituidor e os Municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles”.

região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Grifos nossos¹⁵.

Em realidade, em certo momento do julgamento, houve um debate protagonizado por Lewandowski e Barbosa acerca da necessidade ou não de representação paritária nos colegiados dos entes federativos de uma região metropolitana. Barbosa, inicialmente, se declarou favorável ao entendimento. Contudo, Lewandowski voltou a defender a desnecessidade da medida afirmando que:

Esse é o grande problema, Ministro Joaquim. Se Vossa Excelência me permite, trabalhei um pouco nessa questão da região metropolitana, vivenciei esse problema. Quer dizer, temos um Município de São Paulo, que é um Município polo, que equivale a um Estado federado; ele não pode ter o mesmo peso, o Município periférico, como diríamos, Ferraz de Vasconcelos - sem nenhum demérito, um belíssimo Município da região metropolitana -, ou outro Município dormitório, que em nada contribui para os serviços públicos.

E, em geral, o Município polo arca com grande parte das despesas: os aterros sanitários, o recapeamento de vias, o serviço de transporte coletivo. Então, há que haver uma certa ponderação na participação nesse ente criado.

[...]

Não há necessidade de haver, realmente, uma paridade em termos de participação, mas nenhum Município pode ser excluído. Entendo que não pode haver preponderância, seja do Estado, seja do conjunto de Municípios. É preciso haver uma forma de conciliação. Grifos nossos¹⁶.

Ou seja, posteriormente houve um aprofundamento acerca dos limites da representação dos entes federados nos corpos colegiados decisórios das RMs. Conforme entendimento exposto, inaugurado por Lewandowski, primeiro haveria a obrigatoriedade da representação e direito de voto de todos os entes federativos metropolitanos (consenso na corte), o que até então não se cumpria na RMRJ. Posteriormente, essa representação poderia permitir diferentes “pesos” ou graus de participação decisória, podendo municípios polos, por exemplo, ter maior grau de protagonismo na tomada de decisão (um voto de maior peso, por exemplo), já que os serviços de interesse comum podem afetá-lo de maior sobremaneira ou implicar em maiores custos de financiamento ao ente.

O que deve ser coibido, contudo, é que um ente específico (mesmo que tenha voto de maior peso) possa predominar de forma absoluta, na tomada de decisão, de forma que sem o seu voto não se torne possível aprovar ou rejeitar uma medida debatida na instância

¹⁵Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. P.184. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

¹⁶Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. P.263-265. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

deliberativa de uma região metropolitana. O min. Joaquim Barbosa acabou concordando com este entendimento amplo¹⁷.

Além disso, o ministro também pontua que nem o estado ou o conjunto de municípios deve prevalecer na representação. Este comentário é interessante, pois, matematicamente, isso poderia sugerir que o estado e o conjunto de municípios deveriam ter, respectivamente, 50% do peso dos votos para que nenhum prevalecesse. Contudo, não foi por esse caminho que tomou o acórdão. O próprio Lewandowski esclareceu sua opinião ao afirmar que:

Agora, eu penso, Senhor Presidente, que não podemos impor a fórmula aqui, porque isso é competência do Estado. Nós temos de dar uma diretriz de natureza constitucional, dizendo que o Município não pode ficar excluído, que o Estado não pode ter exclusivamente a última palavra em matéria de serviços públicos comuns.¹⁸

Ou seja, o ministro, no que acaba sendo aceito pela maioria de seus pares, reconhece que o STF não seria competente para decidir ou estabelecer a melhor forma de organização do colegiado responsável pela tomada de decisão nas RMs, o que ficaria à cargo das leis complementares estaduais que criam as RMs. O que ficou estabelecido foram os parâmetros gerais a serem observados: (I) todos os entes federados devem participar e ter representatividade em colegiado que funciona como órgão soberano da tomada de decisões; (II) não há necessidade de participação paritária dos entes no mesmo colegiado, desde que não haja predomínios absolutos, ou seja, o domínio de entes federados específicos na tomada de decisão (sem o qual uma medida não poderia ser aprovada ou rejeitada)¹⁹.

Destacado os pontos trazidos do mérito, o julgado também contou com a modulação dos seus efeitos, prorrogando a vigência da legislação declarada inconstitucional por cerca de vinte e quatro meses, conforme a seguinte justificativa proferida pelo min. Gilmar Mendes:

¹⁷Após as declarações de Lewandowski, Barbosa ressaltou: Parece-me que há um consenso aí, já na divergência, no sentido de que não pode ser só do Estado; não pode haver preponderância do Estado. E não pode também haver preponderância para o Município. Há que se buscar um equilíbrio aí. E nesse sentido acho que a (inaudível) entrar num consenso.

¹⁸Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. P.265. P.188-189. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

¹⁹Cumpra salientar que, de forma *obiter dictum*, os Ministros sugeriram diferentes formas de formatação organizacional e político-administrativa que as Regiões Metropolitanas poderiam ter (além das diretrizes gerais estabelecidas no julgado-consensos gerais). Ministros, como Nelson Jobim, por exemplo, entenderam que a gestão metropolitana deveria ser feita por uma nova entidade público-territorial-administrativa - estou lendo o voto de Vossa Excelência - de caráter intergovernamental. Lewandowski, Mendes e Joaquim Barbosa teceram exposições sobre diferentes formações e papel que o Estado poderia desempenhar nos colegiados e da participação popular nos mesmos. Provocados por essas divergências, no voto de Teori Zavascki, os ministros asseveraram que, apesar de suas opiniões, a forma de organização jurídica específicas das RMs deveria ser definida pelas Leis complementares dos Estados.P.268-272 do acórdão.

Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, **lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.** Grifos nossos²⁰.

Na prática, o estado do Rio de Janeiro só editou nova legislação complementar para se adequar às diretrizes do julgado quase cinco anos depois, em 2018. Uma análise mais detida do tema e das inovações adicionadas à governança metropolitana fluminense será realizada no capítulo III.

Em síntese, um resumo dos efeitos práticos a que o acórdão gerou na estrutura de governanças, a partir do caso do Rio de Janeiro, podem ser consultados no quadro abaixo:

Principais Efeitos Práticos da decisão tomada na ADI 1.842	
Temas de Governança	Diretrizes de Governança
<i>Tomada de decisão no âmbito metropolitano</i>	Deve ser realizada por um corpo deliberativo soberano, ou seja, um colegiado responsável pela tomada de decisão. Veda-se que o estado, ou qualquer ente, decida pelos demais (vontade unilateral).
<i>Corpo deliberativo metropolitano</i>	Deve ser composto por todos os entes federativos da região metropolitana.
<i>Direito de participação (voto) no Corpo deliberativo metropolitano</i>	A participação, ou seja, as votações nas deliberações responsáveis pela tomada de decisões não precisam ser paritárias, vedando-se, contudo, o predomínio absoluto de algum ente federado na tomada de decisão (de forma que a aprovação ou rejeição de uma medida seja dependente do voto de um ator específico). Não é estabelecido, contudo, os pesos dos votos ou uma forma de participação (o que fica à cargo das leis complementares estaduais).

Fonte: Produção Própria.

²⁰Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes.P.209-210.Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

2.2. Outra ação discutida no STF

Além da ADI 1.842, em 2019 foram ajuizadas, perante o STF, as ADIs 6.573, 6.911 e a ADPF 863 contra trechos da lei complementar estadual 50/2019 do estado de Alagoas. As ações, de relatoria do ministro Luiz Edson Fachin, questionam a reorganização administrativa da região metropolitana de Maceió²¹, que teria aumentado o peso da ingerência do governo estadual sobre questões municipais.

Em síntese, a nova legislação estadual alterou a forma de composição e participação dos entes federativos na assembleia metropolitana (instância decisória e deliberativa), conferindo sua presidência ao governador do estado e lhe dando predominância decisória absoluta nas deliberações tomadas. Nesse sentido, as autoridades estaduais, juntas, passaram a ter um peso de 55% dos votos na assembleia metropolitana, em detrimento dos representantes dos municípios. Além disso, outros 5% dos votantes seriam de representantes da sociedade civil, escolhidos pelo governo estadual.

Com essa nova estrutura de votação, a assembleia metropolitana e o conselho de desenvolvimento metropolitano discutiram e aprovaram um plano regional de saneamento básico, pelo qual o valor pago a título de outorga pela concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgoto passaria a ser utilizado integralmente pelo estado (sem repasses aos municípios).

As ações tiveram o seu julgamento concluído pelo plenário virtual do STF em 21 de fevereiro de 2022, no qual foi decidido, pela maioria dos ministros, que “é inconstitucional a criação de órgão ou entidade deliberativa e/ou executiva que, no âmbito de região metropolitana, determine a concentração de poder decisório nas mãos de um de seus integrantes”.

²¹De forma mais específica, a ADI 6.573 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), questionando a constitucionalidade da inclusão do serviço público de saneamento básico e abastecimento de água como serviços de interesse comum, além dos critérios de composição da Assembleia Metropolitana, ocasionando concentração de poder nas mãos do Estado de Alagoas. Posteriormente o Partido Progressista (PP) propôs a ADI 6.911, contestando, destacadamente, a inclusão de representantes da Assembleia Legislativa no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano. Por fim, foi ajuizada a ADPF 863 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), na qual pede a suspensão das resoluções aprovadas tanto pelo comitê gestor como pela assembleia que conferem ao estado toda arrecadação por serviços de saneamento básico que, segundo o partido, deveriam ficar com os municípios integrantes da região metropolitana.

Com isso, foi declarada a inconstitucionalidade dos arts. 8º e 14 da lei complementar 50/2019 do estado de Alagoas, mantendo sua vigência pelo prazo de vinte e quatro meses. Houve, contudo, a ressalva de que a decisão sobre a repartição do valor da outorga da concessão de serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana de Maceió deverá aguardar a superveniência da nova modelagem institucional dos órgãos colegiados para ser definida.

Ponto que até o momento de elaboração do presente trabalho de conclusão de curso não havia sido publicado o acórdão do julgamento, além de não haver disponibilidade de sua sessão gravada (que foi realizado via virtual, não constando nos julgados transmitidas pela TV Justiça). Apenas foi divulgada a síntese da decisão do julgado. Por esses motivos, impede-se uma análise mais aprofundada das argumentações de cada ministro e de seus posicionamentos acerca de cada ponto questionado nas ações.

Contudo, o que se pode concluir é pela confluência do julgado com o decidido na ADI 1.842. Isso porque é reproduzido um dos principais entendimentos deste último: O de que é incabível o predomínio absoluto, ou seja, o domínio de um ente federado específico na representação e tomada decisão em sede dos órgãos deliberativos metropolitanos, de forma que um ente detenha, na prática, a maioria absoluta dos votos necessários para tomar uma decisão.

Isso não impede, como já mencionado anteriormente, que existam representações não paritárias de entes perante as instâncias deliberativas (em que alguns votos tenham peso maiores do que outros). O que é vedado é que essa representação não paritária se desdobre em uma situação em que o voto de um único ente federado específico seja capaz, por si só, de aprovar ou rejeitar uma decisão metropolitana.

Com isso, o STF mantém um contorno claro aplicável à governança metropolitana, que, em complementação ao Estatuto da MetrÓpole pode ser ilustrado da seguinte forma: veda-se o predomínio absoluto de algum ente federado na tomada de decisão metropolitana, mesmo que estadual. A consequência prática, quanto ao tema deste trabalho, é que a decisão acerca da adoção ou não de um projeto de prestação regionalizada de serviços e sua forma de implementação (concessão ou via prestação direta) não pode depender da expressão de vontade de um Ente para ser adotada ou não.

Vistos os contornos de governança a serem adotados pelas RMs, pode-se passar à análise de sua operacionalidade prática na implementação de projetos de prestação regionalizada de serviços públicos.

Capítulo II- Contextualização das regiões metropolitanas brasileiras e de suas capacidades operacionais práticas

1. Levantamento Quantitativo

Apresentados os contornos gerais da governança metropolitana mínima (o que foi feito a partir do entendimento do STF sobre o tema), no Brasil, se pode apresentar pesquisa promovida para analisar a realidade institucional de parte considerável das RMs no país.

Com o intuito de identificar o grau de maturação das principais regiões metropolitanas do país e buscando mapear aquelas que tivessem uma estrutura de governança operacional e que pudesse proporcionar a estruturação e prestação de serviços públicos regionalizados de interesse comum metropolitano, realizei um levantamento quantitativo nas RMs de quatro Unidades Federativas estaduais do Brasil.

Elas foram selecionadas porque seus respectivos estados são os maiores do país em termos de população absoluta e de participação no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE²²), na atualização referente ao ano de 2020.

A suposição para realização da seleção indicada é a de que aqueles estados com maior população e maior capacidade econômica (em termos de PIB), também teriam maiores incentivos e condições econômicas de organizarem as estruturas de governança de suas RMs, bem como na implementação de projetos regionalizados de serviços públicos, via concessão. Por “incentivos” entende-se a maior demanda por serviços públicos, em decorrência da maior concentração populacional.

Com isso, foram levantadas as RMs presentes nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Para tal, consultou-se o “cadastro de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões interligadas de desenvolvimento²³” do IBGE, considerando a edição publicada no segundo semestre de 2020.

²²Disponíveis: [Produto Interno Bruto - PIB | IBGE](#). Acesso em 09 de outubro de 2021.

²³Disponível: [Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento | IBGE](#). Acesso em 09 de agosto de 2021.

Consultando os quatro estados de referência anteriormente indicados, identifiquei um total de 11 regiões: (I) região metropolitana de São Paulo; (II) região metropolitana de Campinas; (III) região metropolitana de Sorocaba; (IV) região metropolitana da Baixada Santista; (V) região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte; (VI) região metropolitana de Feira de Santana; (VII) região metropolitana de Salvador; (VIII) região metropolitana de Belo Horizonte; (IX) região metropolitana do Vale do Aço; (X) e região metropolitana do Rio de Janeiro.

Vale apontar que durante a elaboração deste trabalho foram criadas outras regiões metropolitanas no estado de São Paulo, incluindo-se no rol paulista as RMs de Piracicaba e São José do Rio Preto²⁴. Elas não foram incluídas na pesquisa porque não foram efetivamente instaladas.

Para identificar as RMs que, cumulativamente, tivessem uma estrutura de governança operacional e em que se mostrasse viável a estruturação e/ou contratação de serviços regionalizados, foram elaboradas as seguintes perguntas-chave: A RM possui autarquia criada? Caso existente, a autarquia possui alguma atuação prática? É possível afirmar que a instância decisória e deliberativa da RM se reúne com alguma regularidade? Foi identificado algum projeto de prestação regionalizada de serviços públicos que tenha sido estruturado ou implementado pelos órgãos de governança da RM? Em relação à última pergunta, apesar de o foco deste trabalho dizer respeito à prestação regionalizada de serviços de saneamento por meio de concessões, foi realizada uma pesquisa mais abrangente, visando identificar projetos de prestação regionalizada de quaisquer setores (inclusive via operação direta do poder público), o que poderia indicar a operacionalidade das estruturas de governança das RMs pesquisadas.

Uma descrição pormenorizada das pesquisas e metodologias aplicadas, para responder a cada das perguntas realizadas, pode ser consultada nas notas explicativas dos gráficos de resultado que seguem na presente seção. Contudo, uma pequena síntese das fontes de pesquisa utilizadas consta abaixo.

²⁴Disponível:[Rio Preto e Piracicaba são as novas Regiões Metropolitanas do estado após sanção de Doria » Diário do Transporte \(diariodotransporte.com.br\)](http://diariodotransporte.com.br). Acesso em 11 de janeiro de 2022.

No caso do estado de São Paulo, o portal eletrônico da secretaria de estado de desenvolvimento regional²⁵. Além disso, também foram consultados os portais das entidades ligadas à secretaria: Agência metropolitana da Baixada Santista; agência metropolitana de Campinas; agência metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e agência metropolitana de Sorocaba.

No caso das RMs da Bahia, consultei o portal eletrônico e os arquivos da superintendência de mobilidade urbana, instituição competente no estado para desenvolver “estudos, programas, planos e projetos por ela instituídos, assegurando a mobilidade nas grandes cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas²⁶”. Além disso, também utilizei ferramentas de pesquisa da companhia de desenvolvimento e ação regional – CAR²⁷, da secretaria de estado de desenvolvimento urbano²⁸ e do portal geral do governo do estado da Bahia.

No caso do estado de Minas Gerais, consultei os portais digitais da agência RMBH²⁹; agência do Vale do Aço (RMVA)³⁰ e o portal geral do governo do estado de Minas Gerais.

Por fim, no caso do estado do Rio de Janeiro consultei o portal do instituto rio metrópole³¹, além do portal geral do governo do estado do Rio de Janeiro.

Feitas essas exposições, cumpre salientar o método de pesquisa adotado. Em suma, o que se procedeu, para responder a cada uma das perguntas expostas, foi a consulta aos mencionados portais, buscando-se dados, atas e documentos públicos que atestassem ou não, por exemplo, a existência de autarquias, sua atuação prática através da divulgação de estudos, pesquisas, levantamentos e estrutura organizacional. Além disso, também consultei a existência da organização, planejamento e implementação de serviços públicos regionalizados no âmbito metropolitano, bem como o funcionamento e a existência de reuniões periódicas da instância deliberativa e decisória de cada região metropolitana (ao menos duas reuniões anuais, de forma consecutiva).

²⁵ Disponível: <https://www.sdr.sp.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

²⁶ Disponível: [Diretorias de Mobilidade Urbana - Secretaria de Desenvolvimento Urbano - Governo da Bahia \(sedur.ba.gov.br\)](https://www.sedur.ba.gov.br/). Acesso em 15 de outubro de 2021.

²⁷ Disponível: <http://www.car.ba.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

²⁸ Disponível: <http://www.sedur.ba.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

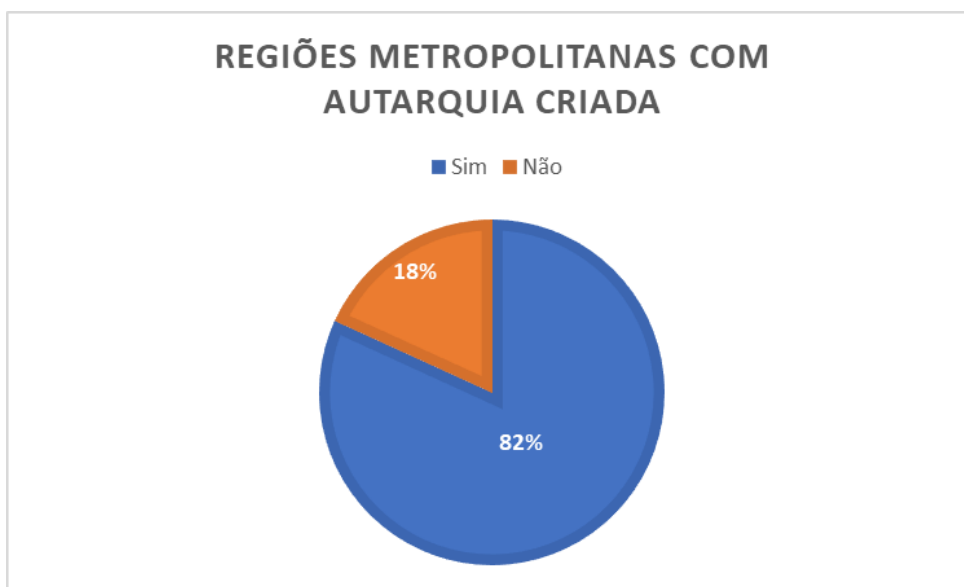
²⁹ Disponível: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

³⁰ Disponível: <https://www.agenciarmva.mg.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

³¹ Disponível: <http://www.irm.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

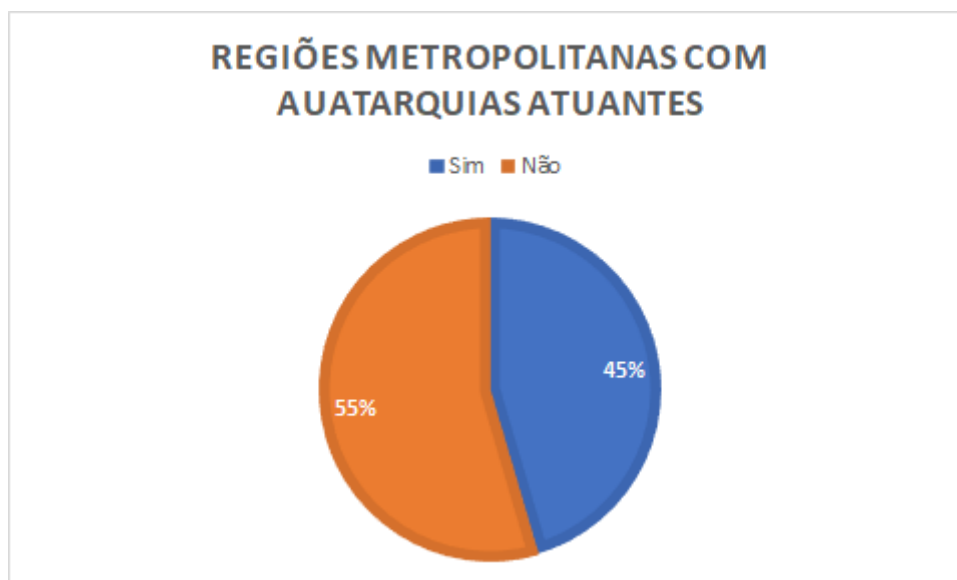
Os resultados obtidos (com suas porcentagens aproximadas) demonstram que parte majoritária das RMs pesquisadas não possui capacidade operacional, não havendo desempenho de atividades significativas por parte de seus órgãos de governança. A seguir, segue melhor detalhamento dos resultados obtidos.

Em termos da existência ou não de autarquia responsável pelo desempenho de atribuições técnicas e consultivas na RM foi obtido o seguinte resultado:



Fonte: Produção própria. Nota Explicativa: Para levantamento da existência das autarquias nas RMs do Estado de São Paulo foi consultado o site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional. No mesmo consta aba com os órgãos vinculados à Secretaria, incluindo-se todas as autarquias metropolitanas existentes no Estado e de seus respectivos sites na web (de Campinas, Sorocaba, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte). No caso de Minas Gerais, procedeu-se pesquisa no Portal do Governo do Estado (aba “pesquisa”-página inicial). Para tal, foram utilizados os seguintes termos de pesquisa: “Região Metropolitana; Autarquia”. A partir dos memos foram obtidos os resultados de autarquias referentes às duas RMs do Estado (Belo Horizonte e Vale do Aço). No caso do Estado da Bahia procedeu-se pesquisa no Portal do Governo do Estado (aba “pesquisa”-página inicial). Foram usados os mesmos termos de pesquisa do caso mineiro. Não foram obtidos resultados a partir das pesquisas realizadas. Mesmo assim, também foram consultados, posteriormente, os sites da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano. Ambos possuem campo de pesquisa simplificada em suas páginas iniciais, sendo utilizados os mesmos termos de pesquisas citados anteriormente. Não foram obtidos resultados. Em relação ao Estado do Rio de Janeiro também se procedeu pesquisa no Portal do Governo do Estado (aba “pesquisa”-página inicial). A partir disso foi obtido resultado referente à autarquia do Instituto Rio Metr pole, com indica o de seu site na web.

Em resumo, na maioria das RMs pesquisadas há ao menos uma autarquia metropolitana oficialmente criada. Apenas as RMs de São Paulo e Feira de Santana não possuíam, até o momento da pesquisa, uma autarquia. Contudo, apesar do resultado positivo, ao se analisar a atua o prática das autarquias criadas, chegou-se ao seguinte resultado:

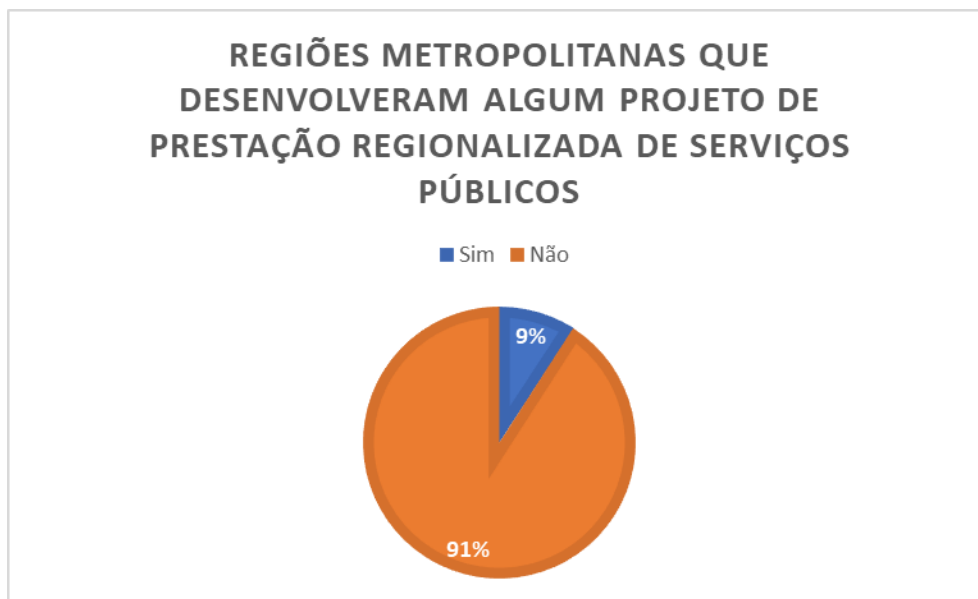


Fonte: Produção própria. Nota Explicativa: Para levantamento da atuação das autarquias nas RMs do Estado de São Paulo foram consultados os sites das autarquias existentes, levantadas anteriormente. No caso do Estados de São Paulo foram consultados os sites da AGEMCAP, AGEMVALE, AGEMSOROCABA e AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista). Nos sites das mesmas existem abas referentes à “novos projetos” ou “projetos”. No caso da AGEM foram identificados relatórios acadêmicos e de diagnóstico de deficiências e oportunidades de desenvolvimento metropolitana. No caso da AGEMSOROCABA foram identificados relatórios técnicos e acadêmicas acerca da Agenda 2030 da ONU e da importância de sua consideração no desenvolvimento metropolitano. No caso da AGEMCAP e AGEMVALE não foram identificados quaisquer estudos ou conteúdos nas abas de “projetos”. Em relação ao Estado de Minas Gerais também foi consultada a aba “planos e projetos” dos sites da RMBH e da RMVA. Foram obtidos resultados referentes ao Plano de Segurança Hídrica; Planos Diretores dos Municípios da Região Metropolitana e Planos de Mobilidade Urbana. Já no site da RMVA (em mesma aba) foram encontrados estudos do setor aeroportuário e de desenvolvimento e regulação urbana e estudos de demanda de infraestrutura na RMVA. No caso do Estado da Bahia, no qual inexistem sites para as autarquias de suas RMs, foram pesquisados nos portais de governo os termos “estudos metropolitanos”, “projetos metropolitanos” e “região metropolitana”, não havendo retorno de resultados. Por fim, no caso do Rio de Janeiro foi consultada a aba “projetos de sites” do site do Instituto Rio Metrôpole. No mesmo foram identificados planos para o desenvolvimento de projetos urbanísticos e de resíduos sólidos, além da estruturação de concessão no setor de saneamento.

Como se pode abstrair do resultado, a despeito da existência de um grande número de autarquias criadas, apenas, a minoria delas demonstra ter alguma atuação efetiva. Saliento que para considerar uma autarquia atuante ou não foi consultada a existência de algum trabalho público divulgado nos portais citados anteriormente, quer seja uma pesquisa, algum levantamento, entrevistas de funcionários ou algum estudo de tema referente à RM que atestasse o desempenho de suas funções técnicas e consultivas.

As únicas autarquias com alguma atuação, identificada, foram as das RMs de Sorocaba, da Baixada Santista, de Belo Horizonte, do Vale do Aço e a do Rio de Janeiro. Dessas, destaco que foi identificado certo protagonismo das RMs mineiras em matérias que envolvem a regulação urbana e de parcelamento do solo. Já as RMs de Sorocaba e da Baixada desenvolveram, sobretudo, alguns estudos acadêmicos sobre problemas metropolitanos e possíveis projetos futuros que poderiam ser pensados. Contudo, apenas na região metropolitana do Rio de Janeiro foi identificada uma atuação relevante da autarquia

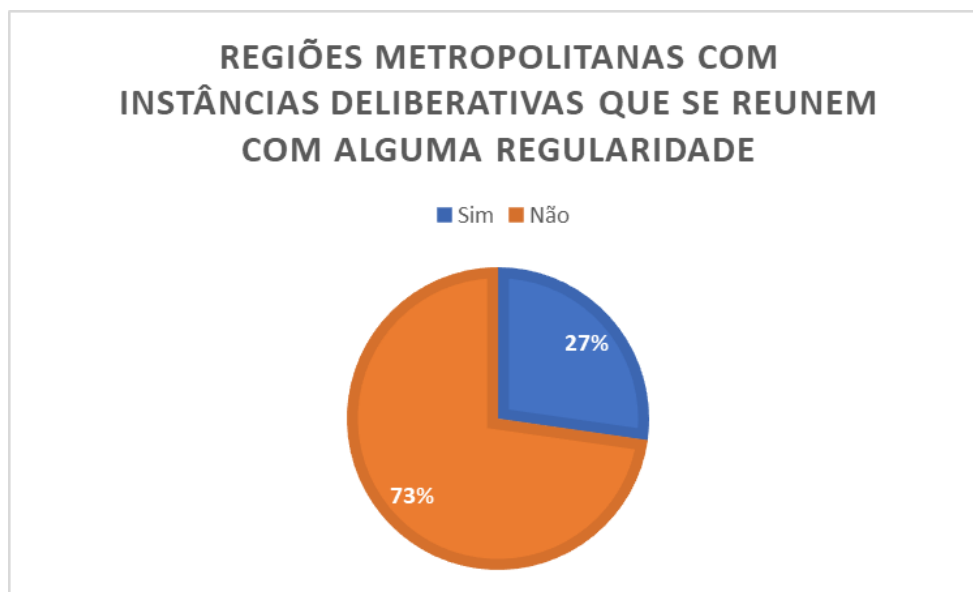
(instituto rio metrópole), na participação da estruturação e implementação de um projeto de prestação regionalizada de serviços públicos, conforme se pode consultar no seguinte gráfico:



Fonte: Produção própria. Nota Explicativa: Para levantamento da existência de projetos de prestação regionalizada de serviços públicos nas RMs pesquisadas foram consultados os sites das autarquias existentes, levantadas anteriormente. No caso do Estado de São Paulo foram consultados os sites da AGEMCAP, AGEMVALE, AGEMSOROCABA e AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista). Nos sites das mesmas existem abas referentes à “novos projetos” ou “projetos”. No caso da AGEM apenas foram identificados relatórios acadêmicos e de diagnóstico de deficiências (melhores detalhados na nota explicativa do gráfico anterior), não havendo um projeto concreto de prestação regionalizada ou de infraestrutura já modelado ou implementado. No caso da AGEMSOROCABA foram identificados apenas relatórios técnicos e acadêmicos. No caso da AGEMCAO e AGEMVALE não foram identificados quaisquer projetos nas abas de “projetos”. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, no qual inexistem sites ou autarquias criados, foram pesquisados nos portais de governo e da Secretaria de Desenvolvimento Regional os termos “prestação regionalizada” e “projetos metropolitanos”, não havendo retorno de resultados. Em relação ao Estado de Minas Gerais também foi consultada a aba “planos e projetos” dos sites da RMBH e da RMVA. Contudo foram obtidos resultados referentes ao Plano de Segurança Hídrica; Planos Diretores dos Municípios da Região Metropolitana e Planos de Mobilidade Urbana, sem haver, contudo, um projeto de prestação ou regionalizada estruturado ou implementado. Já no site da RMVA (em mesma aba) foram encontrados estudos do setor aeroportuário e de regulação urbana (sem estruturação conjunta de projetos regionalizados). No caso do Estado da Bahia, no qual inexistem sites para as autarquias de suas RMs, foram pesquisados nos portais de governo os termos “prestação regionalizada” e “projetos metropolitanos”, não havendo retorno de resultados. Por fim, no caso do Rio de Janeiro foi consultada a aba “projetos de sites” do site do Instituto Rio Metrópole. Foi identificado um projeto de concessão regionalizada de serviços de água e esgoto, já modelado e implementado (concessão CEDAE).

O caso da prestação regionalizada de saneamento na região metropolitana do Rio de Janeiro será posteriormente analisado em capítulo próprio do presente trabalho. Por fim, também foi pesquisada se a instância deliberativa das RMs selecionadas, responsáveis pela tomada de decisão e iniciativa do desenvolvimento de projetos metropolitanos, se reuniam com alguma frequência, considerando, ao menos, duas reuniões anuais consecutivas. Esse mínimo de reuniões foi eleito, pois costuma ser o mais comum nas exigências legais de

convocação ordinária e necessária das instâncias deliberativas em RMs³². Para a pesquisa foram pesquisadas atas de reuniões presenciais ou virtuais relacionadas às suas instâncias de deliberação e tomada de decisão. O resultado obtido pode ser consultado abaixo:



Fonte: Produção própria. Nota Explicativa: No caso do Estado de São Paulo foram consultados os sites das autarquias existentes, levantadas anteriormente. Nos sites das mesmas existem abas referentes à “Reuniões” dos Conselhos de Desenvolvimento, instâncias deliberativas no âmbito metropolitano. Com isso, pesquisou-se o número e regularidade de reuniões realizadas no âmbito metropolitano. Pontua que os resultados obtidos analisaram dados até dezembro de 2021. No caso da Região Metropolitana de Sorocaba foram identificadas mais de duas reuniões consecutivas. No restante das regiões metropolitanas paulistas não foram identificadas reuniões com algum nível de regularidade. No caso da Agência Metropolitana do Rio de Janeiro foram identificadas mais de dez reuniões entre 2019 e 2021. No caso das Regiões Metropolitanas de Salvador e Feira de Santana não foram identificadas informações sobre qualquer reunião. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte foram identificadas mais duas reuniões consecutivas em um ano. No caso da Região Metropolitana do Vale do Aço também não foi identificado mais de duas reuniões consecutivas, no período de 1 ano, do Conselho Deliberativo metropolitano (instância deliberativa). Foram, apenas, indicadas reuniões esparsadas em 2019 e outro em março de 2021, sem a realização de demais reuniões.

Apenas as instâncias deliberativas das RMs de Sorocaba, Rio de Janeiro e Belo Horizonte se reuniam com alguma frequência mínima. No caso da região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, destaco que desde setembro de 2019 não ocorreu mais

³² Nesse sentido, cita-se o art.12, inciso II, da Lei Complementar Nº184/18 que estabelece a estrutura de Governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo a qual “o Conselho [deliberativo] se reunirá ordinariamente, no mínimo, uma vez a cada semestre, e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu presidente ou por integrantes que representem um terço dos votos”. Já as Leis Complementares que organizam a estrutura de governança das Regiões Metropolitanas Paulistas, por exemplo, determinam que “O Conselho de Desenvolvimento [instância deliberativa] convocará, ordinariamente, a cada 6 (seis) meses, audiências públicas destinadas à exposição de suas deliberações referentes aos estudos e planos em andamento e à utilização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana”. Como se abstrai, apesar da disposição não fazer referência direta às reuniões do Conselho de Desenvolvimento, a mesma pressupõe, ao menos duas atuações semestrais dos mesmos. Sem, ao mínimo uma reunião a cada semestre, não haveria estratégia em convocar duas audiências públicas anuais.

qualquer reunião de sua instância deliberativa, mesmo que virtual, não havendo encontros por mais de dois anos consecutivos.

Em resumo, após a conclusão do levantamento quantitativo realizado, chega-se à conclusão de que apenas a região metropolitana do Rio de Janeiro teve avaliação satisfatória (com respostas positivas) em todos os quesitos pesquisados, possuindo uma entidade autárquica atuante, uma instância deliberativa com reuniões frequentes e sendo a única, dentre o rol de RMs pesquisadas, a conseguir estruturar e implementar um projeto de prestação regionalizada de serviços públicos³³.

Justamente por isso, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi selecionada para ter sua estrutura de governança estudada com maior profundidade, buscando identificar se ela possui um bom modelo, eventualmente replicável para outras regiões metropolitanas do país, permitindo e estimulando a estruturação de projetos metropolitanos de prestação regionalizada. Para tal, no próximo capítulo do presente trabalho haverá a exposição detalhada da forma de organização e funcionamento da região metropolitana fluminense.

³³Ressalva-se aqui o caso da concessão dos serviços de prestação regionalizada da CASAL, na Região Metropolitana de Maceió-Alagoas (AL). Contudo, a citada RM, além de não estar no rol daquelas selecionadas no presente trabalho, também não contou com o protagonismo de suas estruturas de governança para a modelagem e implementação da referida concessão. Em suma, o projeto foi encampado pelo governo do Estado com a colaboração do BNDES, sem grande partição das instâncias de deliberação e decisão metropolitana (houve a assinatura, contudo, de um Convênio de Cooperação entre a Região Metropolitana e o Governo do Estado). Atualmente encontra-se em debate do STF, inclusive, a ADI 6.573 que discute a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 50/2019, que dispõe sobre o Sistema Gestor Metropolitano da Região Metropolitana de Maceió (RRM). Para mais informações sobre a concessão, consulte: <http://seinfra.al.gov.br/concessao-regiao-metropolitana-de-maceio>. Acesso em 15 de agosto de 2021.

Capítulo III- A Estrutura de governança da região metropolitana do rio de janeiro na organização da prestação regionalizada de serviços públicos

1. Panorama geral

Este Capítulo apresentará a estrutura de governança da região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), em especial no que diz respeito à organização e execução de matérias afeitas à prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico de interesse metropolitano (interesse comum).

Como pontuado anteriormente, um olhar mais cuidadoso para a estrutura de governança da RMRJ se justifica por dois motivos principais: (I) a região foi, até o presente momento, a única e primeira do país a organizar e implementar uma concessão de saneamento regionalizada em região metropolitana,³⁴ se valendo dos mecanismos de governança dos órgãos metropolitanos instituídos; (II) a região teve seu marco legal, que define sua estrutura de governança, atualizado no ano em 2018³⁵, considerando, para tal, diretrizes estabelecidas na ADI 1842³⁶, que discutia a temática das regiões metropolitanas e de sua competência relacionada aos serviços de saneamento básico.

A partir disso, serão reveladas, nas seções seguintes, as inovações, a forma de funcionamento e problemáticas introduzidas com a recente remodelagem da estrutura de governança da RMRJ. Com isso, este capítulo tem o objetivo fazer com que o leitor tenha uma “visão clara” de como uma proposta de prestação regionalizada de serviços, via concessão, nasce, tramita, é aprovada, gerida e executada pelos órgãos da RMRJ.

Em suma, serão abordados os seguintes temas: (I) descrição geral dos órgãos da RMRJ; (II) as competências da RMRJ, com destaque para o setor de saneamento básico; (III) a forma de tomada de decisão na RMRJ; (IV) administração de recursos financeiros e sua fiscalização; e (V) a forma de estruturação e acompanhamento de projetos.

Um exemplo prático, o da concessão da CEDAE e sua relação com a estrutura de governança metropolitana, será apresentado em capítulo posterior. Pontuo que as seções apresentadas não se restringem apenas a um texto descritivo. Ou seja, serão pontuados os avanços, pontos positivos e eventuais incongruências da estrutura de governança da região

³⁴Trata-se da Concessão da CEDAE, que será estudada com maior profundidade em capítulo posterior.

³⁵ Lei Complementar nº184/18.

³⁶Conforme o site do Instituto Rio Metr pole, a Lei Complementar nº184/18 considerou as determina es da ADI 1842 na sua Confec o.

metropolitana fluminense. Ao final do presente capítulo buscar-se-á responder se a estrutura de governança da região metropolitana do Rio de Janeiro é adequada à estruturação e planejamento de serviços públicos regionalizados, devendo ser tomada como exemplo por outras regiões metropolitanas do país.

1.1. As competências da RMRJ

Conforme a LC 184/18, a região metropolitana do Rio de Janeiro possui um sistema de competências de atuação baseado no conceito de interesse comum, no âmbito metropolitano, aplicado no desempenho de funções e serviços públicos. Em suma, podem ser identificados 3 (três) grandes blocos de atuação: (I) Questões de ordenamento urbano e territorial; (II) questão referente ao saneamento Básico; (III) questões referentes à mobilidade urbana. O rol completo de competências da RMRJ pode ser consultado no dispositivo abaixo:

Art. 3º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, **sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si**, notadamente:

I - o ordenamento territorial metropolitano sob a ótica do uso do solo, em todos os seus aspectos;

II - o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, sendo que:

a) quanto ao gerenciamento de resíduos sólidos, os interesses metropolitanos, desde que não colidam com competências do ente municipal, **referem-se às atividades de manejo, de infraestrutura e de viabilização de instalações operacionais de transbordo, centro de triagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos**, tal como especificado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

b) quanto à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o **interesse metropolitano limita-se a macrodrenagem, a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais**;

c) quanto ao **reconhecimento do sistema de tempo seco como medida estratégica ao sistema de tratamento de esgotos**.

III - a mobilidade urbana metropolitana: os serviços referentes à circulação no sistema viário e os transportes públicos de grande capacidade, independentemente do modal, bem como das vias e da infraestrutura de mobilidade urbana, de cargas e passageiros, que tenham caráter metropolitano e que atendam, prioritariamente, a pessoa com deficiência, privilegiando-se o transporte aquaviário;

IV - as intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de prevenção, mitigação e adaptação;

V - as intervenções, obras e contratações necessárias à fruição, pela população da região metropolitana, de serviços de comunicação digital, respeitadas as competências da União sobre a matéria;

VI - a sustentabilidade das Baías da Guanabara e de Sepetiba;

VII - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e a expansão de empreendimentos industriais;

VIII - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, bem como o controle da poluição e a preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

IX - habitação e ordenamento do uso do solo;

X - políticas e diretrizes de desenvolvimento referenciais de desempenho dos serviços e metas de universalização;

XI - desenvolvimento econômico e social, geração e distribuição de renda;

XII - infra-estrutura: insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias;

XIII - habitação de interesse social.

§ 1º Para a inclusão de quaisquer outros serviços, funções ou atividades na competência desta Lei, será necessária a aprovação de Lei Complementar pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

§ 2º Entende-se como transporte público de caráter metropolitano aquele que promove o deslocamento de passageiros, no território da região metropolitana, não caracterizado como de âmbito unicamente municipal ou entre municípios que não compõem a Região Metropolitana. Grifos nossos.

Considerando o recorte metodológico deste trabalho, realizarei um aprofundamento referente ao desempenho das competências relacionadas ao setor de saneamento básico.

Em suma, o primeiro ponto de destaque, que se pode observar no inciso II do art. 3º da LC 184/18, é a vinculação dos serviços e funções de saneamento básico de interesse comum, no âmbito metropolitano, à observância da legislação federal. Mesmo assim, a norma fluminense atribui um rol específico de atividades que a RMRJ pode desempenhar no setor,

deixando claro em que medida a RMRJ pode ou não atuar. Nesse sentido, fica expressa a permissão para o desenvolvimento de atividades, de iniciativa metropolitana que envolvam o tratamento, a captação e a distribuição de água potável, bem como a coleta, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários.

Além disso, a legislação também atribui à RMRJ competências para desempenhar o gerenciamento de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais urbanas, especificando que sua competência de atuação, nessas duas áreas, se restringe à viabilização de instalações operacionais de transbordo, centro de triagem, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólido (no caso do gerenciamento de resíduos sólidos) e à macrodrenagem, a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais, no caso da drenagem urbana, ficando a microdrenagem à cargo dos próprios municípios.

Outra importante definição está presente no caput do art. 3º. O dispositivo especifica a amplitude da configuração do chamado interesse comum aplicado no âmbito metropolitano, definido como “as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si”. Com isso, fica configurado o interesse metropolitano, pela legislação fluminense, não só quando uma infraestrutura é necessariamente compartilhada no território de mais de um ente federativo, mas também quando algum tipo de confluência, dependência ou necessidade conjunta para melhor prestação dos serviços de saneamento.

Em suma, pode haver alguma dificuldade prática ao identificar se um projeto de saneamento congrega ou não o chamado “interesse comum”. Por exemplo, se um município entende que, por si mesmo, pode implementar uma infraestrutura própria de saneamento, haveria configuração do interesse comum para que esse projeto se converta em uma prestação conjunta e regionalizada?

Talvez, o melhor caminho para identificação de quando há ou não interesse comum na elaboração de um projeto conjunto de infraestrutura seja consultar a opinião dos próprios entes integrantes da RMRJ. Se a maioria dos entes federados entender que apesar de um único ente, de forma isolada, ter a capacidade de fazer um projeto de saneamento, mas que o mais benéfico seria a sua estruturação de forma regionalizada, aproveitando sinergias e

correlações, proceder-se-á a estruturação do projeto de forma a melhor atender toda a região metropolitana³⁷.

Indicadas as principais competências e atribuições de atuação da RMRJ, sobretudo no setor de saneamento, vamos apresentar o detalhamento do funcionamento prático de sua estrutura de governança.

1.2. Órgãos da governança metropolitana (quem faz o quê?)

Vistas as competências da RMRJ, cabe responder: Quem as executa na prática? Ou, melhor dizendo, decidindo a RMRJ elaborar um projeto, quem o estrutura e o implementa, em todas as suas fases?

Para responder às questões, é preciso analisar as atribuições dos órgãos de governança metropolitana. Em suma, a RMRJ conta com três instâncias principais: (I) Um conselho deliberativo com natureza decisória (cujo funcionamento será melhor aprofundado posteriormente); (II) um conselho consultivo com natureza política, considerado uma instância de deliberação pública, mas não vinculativa; (III) uma autarquia de natureza executiva, responsável por implementar as decisões tomadas pelo conselho deliberativo e auxiliar o mesmo no exercício de suas atribuições. Além disso, a RMRJ também conta com um fundo de desenvolvimento metropolitano, responsável pelo financiamento para o pleno desempenho de suas competências e atribuições.

Serão listadas as competências de cada um desses órgãos, relacionadas ao desempenho de projetos conjuntos e regionalizados que envolvam o setor de saneamento básico. Com isso, busca-se apresentar o caminho que um projeto de prestação regionalizada de serviços percorre nos órgãos metropolitanos até “sair do papel”.

³⁷ Essa também parece a interpretação que melhor se aduna ao disposto na ADI.1.842, julgada no Supremo Tribunal Federal (STF) e que será melhor tratada posteriormente. Na ementa do julgado, tem-se o entendimento de que “o interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, **assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados** de funções públicas, bem como serviços supramunicipais”. Grifos nossos. Em suma, o dispositivo da lei fluminense é praticamente igual à disposição do STF.

1.2.1. O conselho deliberativo

Inicialmente, apresentam-se as atribuições do conselho deliberativo, órgão central na gestão metropolitana fluminense. Ele é composto pelos prefeitos dos municípios que compõem a RMRJ, pelo governador de estado, que preside o conselho, e por representantes da sociedade civil (também integrantes do conselho consultivo), conforme será mais bem detalhado na próxima seção. Conforme dita o art. 11 da LC 184/18, compete ao conselho deliberativo:

Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

I - elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado e dos Planos Multissetoriais Integrados Metropolitanos, bem como determinar suas alterações;

II - elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento municipal, estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns, bem como velar pela inclusão dos mesmos nos Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), estaduais e dos municípios da Região Metropolitana;

III - determinar a realização de estudos necessários ao exercício de suas atribuições e disponibilizar os resultados para consulta pública em sítio eletrônico;

IV - regulamentar os serviços e matérias de sua competência;

V - elaborar e aprovar seu regimento interno, bem como o regimento interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana, que deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico;

VI - em relação ao ordenamento territorial metropolitano:

a) delimitar zonas metropolitanas de interesse estratégico e fixar normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e ambiental dos municípios envolvidos;

b) deliberar previamente sobre a realização de atividades ou a instalação de empreendimentos de impacto metropolitano;

c) desenvolver outras atividades de planejamento e ordenamento do uso do solo com potencial de impacto metropolitano.

VII - exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:

a) estabelecer diretrizes para a elaboração dos planos de saneamento básico e aprová-los;

b) decidir sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem;

c) aprovar minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado;

d) autorizar a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

VIII - decidir sobre serviços, atividades, infraestruturas e instalações operacionais de transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos, incluindo a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação, o aproveitamento energético e outras destinações admitidas, que recebam resíduos de mais de um município, observando Planos Diretores e legislação urbanística e ambiental e a situação operacional específica dos municípios envolvidos, assim como o Plano Estadual de Resíduos Sólidos e demais programas, planos e projetos estaduais:

a) assumir plenamente sua organização e disciplina, incluindo a decisão sobre a forma de prestação de serviços, delegação, modelagem, intervenção e regulação, na impossibilidade de assunção dos serviços de forma adequada ao interesse metropolitano pelo município onde a instalação ou infraestrutura estiver localizada, determinada pela inviabilidade de soluções consensuais ou por manifesta necessidade e interesse público;

b) elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos;

c) aprovar a localização de equipamentos fixos, unidades ou centrais destinadas ao tratamento e à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos, quando assim exigido por regulamentação do Conselho Deliberativo.

IX - decidir sobre a infraestrutura e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais, observando Planos Diretores e legislação urbanística e ambiental e a situação operacional específica dos municípios envolvidos;

a) decidir pela assunção total ou parcial da operação dos sistemas ou equipamentos, sempre que necessário, de modo a evitar prejuízos aos demais serviços e funções de interesse metropolitano;

b) submeter tais atividades à delegação, na forma da lei, inclusive de forma conjunta com os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário.³⁸

³⁸ Também existem previsões quanto a mobilidade urbana. Segundo o mesmo dispositivo: **X** - em relação à mobilidade urbana metropolitana:**a)** colaborar com a área competente na elaboração, aprovação e fiscalização da implantação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana e dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana dos municípios metropolitanos, nos termos da Lei nº 12.587/12, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;**b)** aprovar editais de licitação de serviços de transporte público de caráter metropolitano e de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano, conduzidas pelos municípios, a fim de verificar sua compatibilização com os instrumentos de planejamento e gestão da Região Metropolitana;**c)** aprovar mudança de traçado de linhas de grande capacidade;**d)** aprovar planos e projetos de alteração de traçado ou de gestão das vias que impactem os corredores metropolitanos;**e)** aprovar localização e alteração de terminais de cargas e de passageiros, e bem como de outras infraestruturas de mobilidade urbana, com potencial de impacto metropolitano;**f)** intervir nos serviços de que trata este inciso quando não observados os requisitos previstos nas alíneas anteriores e a intervenção for necessária à proteção do interesse público metropolitano;**g)** aprovar implantação ou mudança de traçado de linhas de grande capacidade inclusive as linhas de transporte rápido por ônibus (BRT), que interfiram ou atendam a Região Metropolitana.**XI** - em relação às intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de mitigação e de adaptação:**a)** implementar planos, programas, políticas, metas e ações restritivas, voluntárias ou incentivadoras, com a finalidade de prevenir efeitos adversos provenientes da mudança do clima;**b)** propor medidas visando mitigar as emissões de gases de efeito estufa e promover estratégias de adaptação aos seus impactos;**c)** adotar medidas para a adaptação a eventos climáticos extremos na Região

[...]

Como se vê, são inúmeras as atribuições do conselho deliberativo. Para se realizar uma análise mais assertiva, a proposta é dar atenção maior ao inciso VII do dispositivo trazido, atinente às matérias de saneamento básico, foco deste trabalho. Em suma, a RMRJ, através do conselho deliberativo, é quem exerce, na prática, a titularidade dos serviços de saneamento de interesse comum e metropolitano. A medida parece ser ideal, já que este é o órgão que congrega os legítimos representantes do estado e municípios, permitindo o exercício de uma titularidade conjunta.

Como se conclui, o conselho deliberativo é o que tem importantes atribuições nas fases de planejamento, modelagem, aprovação da modelagem, fiscalização e intervenção em projetos que envolvam a prestação de serviços de saneamento básico.

É o órgão que estabelece diretrizes para a elaboração dos planos de saneamento básico e os aprova; decide sobre a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem, englobando-se, aqui, modelos e formas de concessões de serviços regionalizados; que aprova minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios e que intervém e autoriza a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

1.2.2. O instituto rio metrópole

Como destaquei no tópico anterior, o conselho deliberativo “aprova” ou “estabelece diretrizes” sobre as temáticas e projetos referentes ao saneamento, restando identificar que órgão, de fato, elabora as documentações, estudos, modelagens e projetos pertinentes. Nessa linha, apresentam-se as atribuições do instituto rio metrópole, órgão de natureza executiva da RMRJ. Nessa linha, assim dispõe a LC 184/18:

Metropolitana;**d**) impor metas de emissão de gases a quaisquer serviços de transporte operados na Região Metropolitana, bem como aos serviços e atividades previstas nos incisos anteriores;**e**) adotar medidas de recuperação e manutenção da qualidade ambiental e da sustentabilidade das Baías de Guanabara e Sepetiba e dos rios e lagoas (corpos hídricos) que nelas desagüam;**f**) estabelecer metas de reciclagem de resíduos sólidos para os municípios que compõem a Região Metropolitana.**XII** - efetuar as contratações e articulações necessárias ou úteis à fruição de serviços de comunicação digital na região metropolitana;**XIII** - articular-se com a União, o Estado e os Municípios sobre quaisquer funções ou serviços que possam ter impacto na Região Metropolitana. Grifos nossos.

Art. 13. Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio Metr pole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administra o Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo.

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

a) conduzir ou acompanhar as licita es e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licita o, tenham como objeto a presta o de serviços de saneamento;

b) gerir sistema de informa es sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informa es sobre Saneamento -SNIS;

c) executar interven o nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ;

d) autorizar, segundo normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a presta o de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associa es, ouvida a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro - ALERJ por projeto de lei.

[...]

III - realizar ou contratar a realiza o de estudos determinados pelo Conselho Deliberativo ou de outros que se mostrarem necessários;

IV - submeter ao Conselho Deliberativo as modifica es do seu regulamento;

§ 1  O Instituto Rio Metr pole terá sede na Capital do Estado e poderá estabelecer unidades regionais.

§ 2  O Instituto Rio Metr pole, por meio de sua Procuradoria, representar  a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo.

§ 3  A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto   caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribui es do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

§ 4  As atribui es de execu o do Instituto poderão ser parcialmente delegadas na forma do § 4  do Art. 11 desta Lei. Grifos nossos.

Em suma, as atribui es do instituto rio metrópole podem ser distribuídas em três momentos principais, ao se pensar na estrutura o de um projeto metropolitano de serviços regionalizados.

O primeiro diz respeito à estruturação do próprio projeto, através da realização de estudos e da realização das minutas necessárias aos mesmos. Como salienta o inciso terceiro do dispositivo legal trazido, o rio metrópole pode tanto realizar tais estudos por iniciativa própria ou através da contratação de terceiros por parte da instituição. Cumpre salientar que o termo “estudos” se mostra amplo, com a normativa, apenas, especificando que os termos e escopo desses estudos são determinados pelo conselho deliberativo. Disso, temos que esses estudos podem englobar todos aqueles necessários à estruturação de um projeto de concessão ou infraestrutura, como os estudos jurídico, de viabilidade, engenharia, econômico-financeiros, outros que se fizerem necessários.

Caso se opte pela contratação de terceiros, os recursos para sua remuneração deverão ser provenientes do fundo de desenvolvimento metropolitano da região metropolitana, melhor detalhado posteriormente.

O segundo momento, durante a estruturação e implementação de um projeto regionalizado de infraestrutura ou serviços públicos, diz respeito à fase de licitação e contratação de privados para o desempenho das atividades a serem concedidas ou contratadas. Conforme pontua o art. 1º, inciso “I”, alínea “a”, cabe ao instituto rio metrópole “conduzir ou acompanhar as licitações e encaminhar para assinatura do presidente do conselho os contratos, convênios e outros instrumentos”.

Com isso, pode-se abstrair que órgão executivo também é o responsável pela realização de certames licitatórios (envolvendo suas diferentes modalidades) que tenham por objeto a prestação de serviços de saneamento de interesse comum no âmbito metropolitano, incluindo, assim, todas fases que sejam relativas ao mesmo (habilitação, julgamento, homologação).

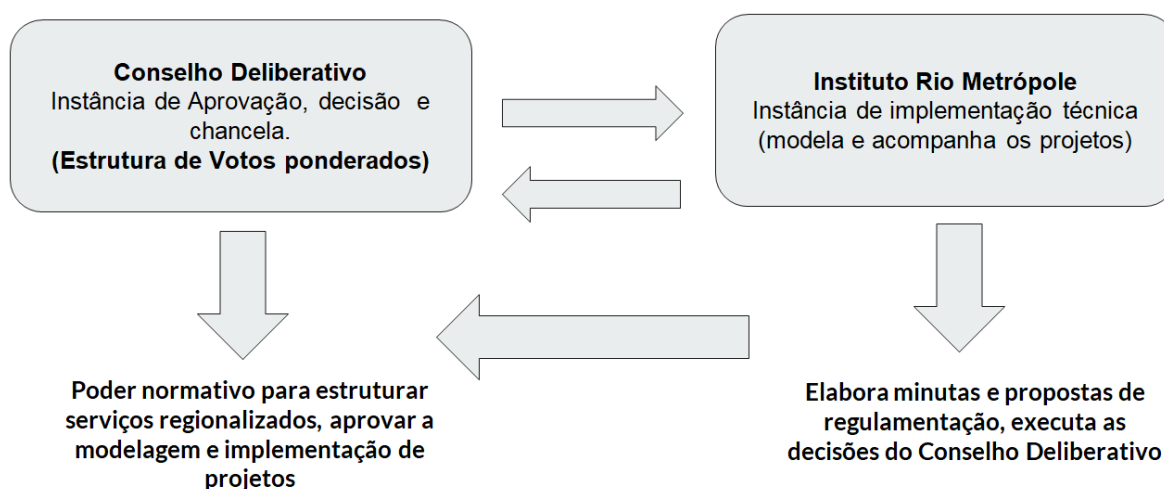
Contudo, a disposição normativa destaca que o instituto rio metrópole não necessariamente deve conduzir licitações, podendo apenas acompanhá-las. Podemos entender, aqui, que a hipótese da não condução ocorre nos casos de delegação de atribuições da região metropolitana, para que outro órgão ou ente federado as desempenhem em seu nome (como será exemplificado no capítulo IV).

Em realidade, é o que diz o próprio § 4º do art. 13, ao destacar que “as atribuições de execução do Instituto poderão ser parcialmente delegadas”. Com isso, poderia o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, via suas secretarias e órgãos, realizar a licitação de um projeto

de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, caso haja delegação prévia para tal, autorizada pelo conselho deliberativo da RMRJ.

Por fim, um terceiro momento de atuação do instituto rio metrópole diz respeito à fase de acompanhamento e fiscalização do projeto. Nessa linha, considerando o setor de saneamento básico, há a competência para que o órgão execute a intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo conselho deliberativo da região metropolitana. Portanto, delegado o serviço de saneamento, através de contratos de concessão, por exemplo, pode o instituto tomar as medidas cabíveis como forma de assegurar sua readequação, caso necessário.

Em suma, percebe-se estrita relação entre do desempenho das atividades do instituto rio metrópole com as do conselho deliberativo, conforme pode-se sintetizar abaixo:



Fonte: Produ o Própria.

Vistos estes pontos, também   importante demonstrar a composi o do instituto rio metrópole. Em resumo, a autarquia   composta por um presidente e cinco diretores, nomeados pelo governador do estado e aprovados pelo conselho deliberativo. Esses diretores possuem mandato fixo de 4 anos³⁹, com direito a uma recondu o. Esses mandatos, contudo, acabam sendo coincidentes com o mandato do governador e presidente do conselho

³⁹Os diretores podem ser exonerados pelo conselho deliberativo nas seguintes hipóteses: (I) por manifesto descumprimento de determina es do conselho deliberativo da região metropolitana;(II) se a exonera o for solicitada pelo voto de três quartos dos integrantes do conselho deliberativo da região metropolitana; (III) se condenados, em primeira ou única instância, em a o de improbidade (art.14, parágrafo quarto da LC N 184/18).

deliberativo, responsável pelas indicações dos diretores. Isso porque os atuais diretores foram indicados ao cargo no ano de 2019, pelo governador então empossado do Rio de Janeiro.

O término do mandato desses diretores, por sua vez, está previsto para o dia 31 de dezembro de 2022, último dia do mandato do atual governador (art. 26, § 5º do decreto estadual 46.893/19). Com isso, o futuro mandatário eleito em 2022 será o responsável pela indicação da totalidade dos novos diretores do instituto rio metrópole.

Interessante notar que, com isso, a estrutura de nomeação do instituto rio metrópole se afasta daquelas típicas das agências reguladoras, em que parte dos diretores possuem um mandato não coincidente com aquele mandatário que os nomeiam, visando garantir a independência de atuação dos dirigentes técnicos. O possível efeito da medida é que a atuação da equipe do instituto pode ser, conforme os anos, mais volátil aos interesses e à ideologia política do governante que nomeia seus dirigentes⁴⁰.

Apesar disso, impede-se uma afirmação contundente nesse sentido, no caso do instituto rio metrópole. O fato da atual diretoria ser a primeira oficialmente constituída, com menos de dois anos de atuação, e do estado ter tido dois governadores nesse período⁴¹, impossibilita uma análise contundente acerca da possível influência que o chefe do executivo estadual, hipoteticamente, poderia ter sobre o corpo diretivo da autarquia.

Além disso, destacam-se algumas características capazes de dirimir o uso dos quadros na autarquia como forma do governador angariar apoio político. Os diretores e o presidente do instituto devem preencher certos requisitos exigidos na LC184/18, para que possam ocupar seus respectivos cargos. Nesse sentido, exige-se a conclusão de curso de graduação em uma das áreas de atuação da região metropolitana, bem como o exercício, por ao menos quatro anos, de cargo público ou função privada diretamente relacionada à área de atuação da diretoria para a qual o candidato for indicado.

⁴⁰Para se aprofundar na dinâmica de nomeação dos diretores e dirigentes de agências reguladoras, tomando-se como exemplo o modelo federal, veja-e: Salama, Bruno Meyerhof; Barrionuevo Filho, Arthur; Palma, Juliana Bonacorsi de; Dutra, Pedro2017. Processo de nomeação de dirigentes de agências reguladoras: uma análise descritiva. Acesso em:[Nomeação de Dirigentes de Agências Reguladoras / RP \(fgv.br\)](#).

⁴¹O então governador Wilson Witzel, eleito em 2018, sofreu impeachment em abril de 2021, sendo substituído pelo seu vice Cláudio Castro.

Além disso, um dos diretores deve, necessariamente, apresentar notórios conhecimentos na área de saneamento básico e outro na área de mobilidade urbana⁴².

Por fim, uma última característica marcante das diretorias são suas divisões em atribuições temáticas que se relacionam com as competências de titularidade da RMRJ. Nessa linha, o Instituto conta com uma: (I) Diretoria de planejamento e projetos; (II) diretoria de desenvolvimento metropolitano integrado; (III) diretoria de gestão interna; (IV) diretoria de saneamento metropolitano integrado; (V) diretoria de mobilidade metropolitana integrada. Além disso, o instituto também conta com equipe jurídica proveniente da procuradoria do estado, responsável pela análise de todas as questões jurídicas que envolvam o órgão⁴³.

Em síntese, tem-se que o instituto rio metrópole é um órgão executivo com competências e atribuições bem delimitadas, sendo responsável pela estruturação e acompanhamento concreto dos projetos de infraestrutura e de prestação regionalizada de serviços, nos quais se destacam os de saneamento básico. Há, nesse sentido, a exigência de uma equipe minimamente qualificada para a coordenação dos projetos, cujos dirigentes possuem mandato fixo, mas, contudo, condicentes com o do governante da época.

1.2.3 O conselho consultivo

Outro órgão da governança metropolitana é o conselho consultivo da RMRJ (CCRMRJ). O órgão, sem natureza decisória, tem o intuito de dar voz aos anseios e opiniões da população metropolitana e de entidades da sociedade civil durante a estruturação, implementação e acompanhamento de projetos de interesse comum no âmbito metropolitano.

⁴²Conforme a legislação (LC Nº184): **Art. 14** O Instituto Rio Metrópole será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo Governador do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo, sem aumento de despesa de pessoal, todos de reputação ilibada, portadores de diploma de nível superior e notórios conhecimentos em, no mínimo, uma das áreas de atuação da Região Metropolitana. § 1º Os notórios conhecimentos deverão ser demonstrados por, no mínimo, um dos seguintes requisitos: I - conclusão, com aproveitamento, de curso de graduação em uma das áreas de atuação da Região Metropolitana; II - exercício, por ao menos quatro anos, de cargo público ou função privada diretamente relacionada à área de atuação da diretoria para a qual for indicado; § 2º Pelo menos um dos diretores deverá apresentar notórios conhecimentos especificamente na área de saneamento básico e outro na área de mobilidade urbana.

⁴³Conforme a legislação LC Nº184/18: Art. 16 O Instituto Rio Metrópole contará com uma Procuradoria, incumbida da representação judicial e da consultoria do Instituto e do Conselho Deliberativo, a ser formada por Procuradores do Estado e Procuradores de carreira dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a serem cedidos ao Instituto pelo prazo de até três anos, renováveis, por igual período. Parágrafo único. O Procurador-Geral será nomeado pelo Presidente, entre os procuradores cedidos pelo governo estadual e pelas prefeituras que integram a Região Metropolitana.

O CCRMJR é composto por 47 membros nomeados pelo presidente do conselho deliberativo (governador do estado), que possuem mandatos de 04 anos (coincidentes com o do governador que os nomeiam⁴⁴). Estão presentes, no mesmo, representantes do poder executivo e legislativo estaduais, representantes dos municípios, do setor industrial; comercial; de serviços públicos; das empresas estatais; de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, do ministério público estadual; e da defensoria pública do Estado do Rio de Janeiro⁴⁵.

Saliento que apesar dos membros do CCRMJR serem nomeados pelo governador do estado, a indicação deles não está sujeita à simples ingerência do primeiro. Para o detalhamento da forma de nomeação podemos consultar a resolução 02/2019 do conselho deliberativo da RMRJ.

Nesse sentido, tem-se que alguns grupos de membros do conselho consultivo têm seus nomes indicados diretamente pelo próprio conselho deliberativo. É o caso dos municípios metropolitanos que tenham entre 100 mil e 800 mil habitantes, cujos representantes são

⁴⁴Conforme a resolução 02/2019 do Conselho Deliberativo, em seu art.14, o mandato dos atuais conselheiros de finaliza em 21 de dezembro de 2022, competindo ao próximo presidente do conselho deliberativo (governador de estado) nomear os próximos integrantes.

⁴⁵Segundo a legislação (LC 184, art.18): § 1º O Conselho Consultivo da Região Metropolitana será constituído por 47 (quarenta e sete) membros, nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo, com mandato de 04 (quatro) anos, com a seguinte composição:**I** - 09 (nove) representantes do Poder Executivo do Estado e dos Municípios:**a)** 03 (três) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado;**b)** 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com até 100.000 (cem mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;**c)** 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 100.001 (cem mil e um) e 200.000 (duzentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana **d)** 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 200.001 (duzentos mil e um) e 400.000 (quatrocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;**e)** 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 400.001 (quatrocentos mil e um) e 800.000 (oitocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;**f)** 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com população superior a 800.001 (oitocentos mil e um) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; e **g)** 01 (um) representante do Município do Rio de Janeiro, indicado por seu Prefeito.**II** - 09 (nove) representantes do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, sendo:**a)** 04 (quatro) representantes do Poder Legislativo Estadual, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;**b)** 02 (dois) representantes do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, indicados pelo Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro; **c)** 03 (três) representantes do Poder Legislativo dos demais Municípios Metropolitanos. **III** - 09 (nove) representantes do setor empresarial, sendo:**a)** 03 (três) representantes do setor industrial;**b)** 03 (três) representantes do setor comercial; **c)** 02 (dois) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos;**d)** 01 (um) representante das empresas estatais.**IV** - 09 (nove) representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, sendo:**a)** 03 (três) representantes de órgãos de classe;**b)** 03 (três) representantes de instituições de ensino superior e/ou de pesquisa; **c)** 03 (três) representantes de organizações não governamentais. **V** - 09 (nove) representantes de segmentos sociais não representados acima, sendo, pelo menos três deles, de representatividade da juventude; **VI** - 01 (um) representante do Ministério Público Estadual; **VII** - 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. § 2º As indicações de membros do Conselho Consultivo da Região Metropolitana que não estão expressamente definidas na presente Lei Complementar serão efetivadas de acordo com o Regimento Interno do referido Conselho, a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

eleitos em bloco⁴⁶. Além disso, o representante do município do Rio de Janeiro é nomeado pelo próprio prefeito, enquanto os representantes do legislativo estadual são indicados pelo presidente da assembleia legislativa e os representantes do legislativo municipal do Rio de Janeiro pelo presidente da câmara dos vereadores.

Em realidade o governador é o responsável direto pela indicação direta de nove representantes do setor empresarial, nove dos órgãos de classe, da academia e de organizações não-governamentais, nove representantes de segmentos sociais, um do ministério público e um da defensoria pública. Ou seja, o governador indica 29 dos 47 membros do conselho consultivo, ou cerca de 61% de seus membros, que devem ser aprovados pelo conselho deliberativo.

Vista a sua composição, pode-se apresentar as atribuições do CCRMRJ que podem ser consultadas abaixo:

Art. 18 Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

[...]

§ 3º São atribuições do Conselho Consultivo da Região Metropolitana:

I - propor a adoção de normas, a realização de estudos ou a adoção de providências ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

II - emitir pareceres prévios sobre as matérias a serem submetidas à deliberação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, quando assim solicitado pelo Conselho Deliberativo;

III - manter permanente acompanhamento e avaliação sobre a execução dos estudos, projetos e programas de interesse metropolitano, apresentando ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana indicações ou sugestões para possíveis correções e ajustes nos procedimentos de implantação dos mesmos;

IV - exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico. Grifos nossos.

Como se pode abstrair das disposições trazidas, o conselho consultivo tem natureza, totalmente opinativa, externando as posições de seus pares ao conselho deliberativo. Não há, nesse sentido, qualquer competência executiva, decisória ou de necessária chancela do

⁴⁶Consulte-se o art.18 da LC N°184/18.

projeto por parte do órgão, que apresenta se comportar mais como instância legitimadora dos projetos de interesse metropolitano ou comum.

O CCRMRJ pode, inclusive, fiscalizar e exercer o chamado “controle social” dos serviços de saneamento. Contudo, essas competências se restringem à emissão de pareceres, indicações e sugestões ao conselho deliberativo, real instância decisória, não tendo o CCRMRJ poder de intervenção nos serviços de interesse metropolitano.

1.2.4 O fundo de desenvolvimento da região metropolitana

Ressaltadas as atribuições dos três principais órgãos de governança metropolitana cumpre apresentar a estrutura de financiamento da RMRJ. Em suma, a região metropolitana do Rio de Janeiro conta com o fundo de desenvolvimento metropolitano, cujas receitas podem ser provenientes das seguintes fontes⁴⁷:

- Recursos do estado e dos municípios a eles destinados por disposição legal ou contratual, mesmo que decorrentes de transferências da União, proporcionais à arrecadação de cada município;
- transferências da União a ele destinadas;
- empréstimos nacionais e internacionais, recursos provenientes de cooperação internacional ou de acordos intergovernamentais;
- produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras e serviços de interesse comum;
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais;

⁴⁷ Art.21 da LC 184.

- recursos decorrentes de transferências financeiras de outros fundos, cujo objeto seja correlato ou compatível com as ações, programas e projetos previstos em lei;
- o pagamento pela outorga de serviços de titularidade da região metropolitana;
- o pagamento de multas decorrentes do descumprimento de contratos celebrados pela região metropolitana;
- outras receitas previstas em contrato ou norma de regulação dos serviços de responsabilidade da região metropolitana;
- produto decorrente da arrecadação de taxa, instituída pelo estado ou pelos municípios integrantes da região metropolitana, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos metropolitanos.

Saliento que os recursos do fundo de desenvolvimento metropolitano têm a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da região metropolitana, incluídas as despesas do órgão executivo da região metropolitana (instituto rio metrópole). A destinação dos recursos de investimentos, por sua vez, é definida conforme as diretrizes que sejam estabelecidas pelo conselho deliberativo da RMRJ.

Dentre as fontes especificadas, destaco a previsão do possível uso do pagamento de outorgas pelos serviços de titularidades da RMRJ (de interesse comum) como fonte de financiamento⁴⁸. Em suma, isso permite que o fundo de desenvolvimento metropolitano não seja dependente de integralizações e previsões orçamentárias que devam ser feitas pelos entes integrantes da RMRJ.

⁴⁸Destaco o disposto na resolução 03/19 do conselho deliberativo. Art 5º. Constituirão Receitas do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:[...]§1º Poderão ser consideradas também receitas do FDRM:I- o pagamento pela outorga de serviços de titularidade da Região Metropolitana; II- o pagamento de multas decorrentes do descumprimento de contratos celebrados pelo Instituto Rio Metr pole; III- outras receitas previstas em contrato ou norma de regulação de serviços de responsabilidade da Região Metropolitana; IV- o produto decorrente da arrecadação de taxa, instituída pelo Estado ou pelos Municípios integrantes da Região Metropolitana, em razão do exercício do poder de polícia o pela utilização de serviços públicos metropolitanos.

Ou seja, a medida pode servir como estímulo para que a RMRJ busque estruturar projetos que possibilitem o seu próprio financiamento a longo e médio prazo, não ficando dependente da boa vontade de que seus entes prevejam transferências de recursos próprios para a RMRJ. Um exemplo prático e sugestões de aprimoração deste sistema serão dados no capítulo IV.

Já a gestão do fundo cabe ao presidente e diretores do instituto rio metrópole, que têm acesso às contas e suas aplicações financeiras, conforme determina o art. 3º da resolução 3/2019 do conselho deliberativo.

Nesse sentido, o art. 12, parágrafo único, da mesma resolução determina que “o ordenador de despesas do FDRM é o presidente do instituto rio metrópole, que pode delegar, em ato próprio essa atribuição”. Também compete à autarquia: (I) A representação administrativa e jurídica do fundo; (II) a assunção de direitos e obrigações em nome da função; (III) o encaminhamento ao conselho deliberativo de atos normativos relacionados às operações do fundo e a emissão de relatórios e pareceres de transparência quando solicitado).

Em suma o que se observa é que os mecanismos efetivos de pagamento, movimentação e gestão dos recursos do fundo de desenvolvimento da RMRJ não estão sobre a ingerência dos agentes políticos ou representantes do conselho deliberativo, mas sim sobre o controle de membro do instituto rio metrópole, com mandato fixo e escolha, em tese, técnica.

Importante destacar que tais detalhes não são pouco importantes. Isso porque se cria uma garantia, ao mercado, sobretudo em relação aos contratos de médio e longo prazo, que a liberação e o pleno adimplemento de recursos, por parte de projetos estruturados metropolitanamente, não dependerão ou estarão sujeitos às vontades políticas dos membros do conselho deliberativo de cada época.

Ou seja, mesmo que eventualmente um governador ou grupo de prefeitos seja contra a continuidade da prestação de um serviço metropolitano com terceiro privado, não tem o mesmo grupo competência para deixar de pagar obrigações já assumidas pela RMRJ. Tal

sistema pode assegurar, ao longo dos anos, o incremento do capital político-institucional que venha a ser gozado pelo instituto rio metrópole⁴⁹.

Por fim, destaco que a LC 184/18 também prevê que o tribunal de contas do estado do Rio de Janeiro é o ente responsável por acompanhar e fiscalizar a prestação de contas das despesas e investimentos metropolitanos, conforme dita o art. 29 da referida legislação⁵⁰.

Em grande resumo, tem-se que a RMRJ conta com uma estrutura bem definida de governança, em termos de atribuição de competências, sendo o conselho deliberativo responsável pelas decisões, o instituto rio metrópole pela execução das mesmas e o conselho consultivo garantindo a interação popular e dos setores organizados da sociedade civil, em relação aos projetos de interesses comum no âmbito metropolitano. Pontuadas essas considerações, pode-se promover o melhor detalhamento acerca de como ocorre a tomada de decisão na RMRJ.

2. A tomada de decisão na RMRJ

Como pontuei na seção anterior, cabe ao conselho deliberativo da RMRJ decidir sobre a prestação de serviços de interesse metropolitano, sobre sua delegação e forma de modelagem. Entre esses serviços, inclui-se o exercício da titularidade dos serviços de infraestrutura e saneamento básico de interesse comum, conforme dita o art.11, VII da lei complementar estadual 184/2018 do Rio de Janeiro. A dúvida que surge é: Como funciona, na prática, essa tomada de decisão?

Em suma, tem-se que, como um corpo colegiado, as decisões da RMRJ, acerca da prestação de serviços públicos são tomadas a partir de uma votação de seus membros, em uma estrutura ponderada de votos. Um detalhamento maior dessa sistemática pode ser consultado no art.10 da LC 184/18:

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

⁴⁹Por "incremento do capital político-institucional" entende-se a confiança do mercado que as obrigações financeiras assumidas por um ente público serão tempestivamente adimplidas. Para aprofundar um pouco mais na importância dos pagamentos públicos, consulte-se: Por que não planejar para inovar? - JOTA. Acesso em 12 de outubro de 2021.

⁵⁰Segundo o dispositivo "todas as compras e contratações de obras ou serviços realizadas com fundamento na presente Lei obedecerão aos ditames da Lei Federal nº 8.666/93 e outras que vierem a complementá-la ou substituí-la e serão fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro".

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, com os pesos especificados a seguir:**

I - três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;

II - municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;

III - municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;

IV - municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;

V - municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) de habitantes: peso 06 (seis) para cada município;

VI - municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) de habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;

VII - Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze).

VIII - Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco).

§1º - O presidente do Órgão Executivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro participará das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com direito a voz, mas sem direito a voto.

§2º - O presidente do Conselho Consultivo da Região Metropolitana participará das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com direito a voz, mas sem direito a voto.

§3º - Quando houver aporte de recursos por parte dos entes elencados por esta Lei, o peso de cada entidade será proporcional ao valor integralizado.

§4º - A participação no Conselho Deliberativo da Região Metropolitana será considerada como de relevante interesse público, mas não poderá, sob nenhuma hipótese, justificar pagamento de remuneração. Grifos nossos.

Como se pode ler do dispositivo legal trazido, o estado do Rio de Janeiro, o município do Rio de Janeiro e os três representantes da sociedade civil, que também compõem o conselho consultivo, possuem um número pré-determinado de votos ponderados. Já os demais municípios integrantes da RMRJ possuem um número de votos condizente com suas populações, em diferentes bandas de votos ponderados. O tema foi regulamentado pela resolução 01/19 do conselho deliberativo do Rio de Janeiro (Anexo II), que estabeleceu o número específico de votos que cada integrante teria nas deliberações, conforme consta na tabela abaixo:

Entidades	Crêterios	Pesos	Quantidade	Total
Estado do Rio de Janeiro	-	25	1	25
Município (Cachoeira de Macau, Guapimirim, Rio Bonito, Seropédica e Tanguá)	até 100 mil habitantes	2	6	6
Município (Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis e Queimados)	100.001 até 250.000 habitantes	2	8	16
Município (Petrópolis e São João de Meriti)	250.001 a 500.000 habitantes	4	2	8
Município (Belford Roxo, Duque de Caxias, Niterói e Nova Iguaçu)	500.001 até 1.000.000 habitantes	6	4	24
Município (São Gonçalo)	acima de 1.000.000 de habitantes	8	1	8
Município do Rio de Janeiro	Capital	15	1	15
Sociedade Civil	-	1	1	1
Sociedade Civil	-	1	1	1
Sociedade Civil	-	1	1	1
Total de Votos				105

Fonte: Produ o própria.

Conforme dita o anexo da referida resolu o, o conselho deliberativo conta com um total de 105 votos de seus titulares. Destes, 40 votos, ou cerca de 38%, do peso total, pertencem ao estado e   cidade do Rio de Janeiro, os dois principais entes federados (em termos de popula o, recursos e participa o econ mica) que compõem a RMRJ. Disso pode-se abstrair um efeito prático: o não predomínio necessário dos interesses de um ou dos entes federados, em teoria, mais influentes em uma região metropolitana.

Mesmo que o estado do Rio de Janeiro e sua capital se unam, em torno de uma pauta ou projeto, eles não têm capacidade, por si mesmos, de aprovar um barrar uma iniciativa. Em outras palavras, entes federados menores podem unir esforços para aprovar a consecui o de um projeto de infraestrutura de interesse comum, mesmo que importantes atores da região metropolitana não sejam plenamente favoráveis   medida.

Em suma, a estrutura decisória do conselho deliberativo da RMRJ, através do sistema de ponderação de votos, permite que nenhum interesse local, de um ente federado específico, predomine, de forma absoluta, sobre o do grupo (interesse comum da região metropolitana). Na prática, as decisões exigem articulação e apoio conjunto da maioria dos entes que compõem o colegiado, em linha com o definido nos precedentes do STF (trazidos no capítulo II).

Contudo, o completo entendimento das decisões tomadas no conselho deliberativo da RMRJ não exige apenas o número de votos a que cada integrante tem direito, mas também a análises das estruturas de quóruns e suas qualificações exigidas para a tomada de decisão, referente aos assuntos e projetos metropolitanos. Nesse sentido, a resolução 01/19 dita o seguinte:

Art.15- O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará às seguintes regras, conforme dita o artigo 12 da Lei Complementar nº 184/2018:

[..]

III- As sessões do Conselho Deliberativo serão instaladas com a presença de metade de seus integrantes e suas **decisões dependerão do voto favorável de $\frac{3}{5}$ (três quintos) do total de votos de todos os membros, considerando-se os distintos pesos, combinado com o voto favorável da maioria simples do total de conselheiros presentes**, contados individualmente. Grifos nossos.

Ou seja, a tomada de decisão do conselho deliberativo (que inclui sua competência para exercer matérias afeitas à titularidade da RMRJ dos serviços de saneamento básico), depende de duas condicionantes cumulativas: (I) atingimentos de cerca de 60% ($\frac{3}{5}$) do total de votos dos membros do conselho (cerca de 63 votos); (II) exigência do voto favorável da maioria simples dos votos dos conselheiros presentes nas deliberações (membros do CDRMRJ). Pontuo que a LC 184/18 e a resolução 01/19 não estabelecem distinções ou diferentes quóruns a depender da matéria a ser deliberada no conselho deliberativo. Com isso, quaisquer deliberações ficam sujeitas à necessidade do quórum de $\frac{3}{5}$ do voto favorável dos titulares para sua aprovação.

Feita esta ponderação, também devemos destacar, conforme indicado anteriormente, a exigência do voto favorável da maioria simples dos membros do CDRMRJ.

Em realidade, a resolução 01/19 introduziu novo parâmetro não presente da LC 184/18. Isso porque a legislação complementar apenas previu a estrutura de votos ponderados

(com seus distintos pesos), nada dispondo da exigência da maioria favorável dos membros presente no CDRMRJ para aprovar ou não uma deliberação ou projeto.

O efeito prático desse sistema é que mesmo que sejam obtidos cerca de 3/5 dos votos ponderados, uma medida pode ser barrada no conselho deliberativo caso a maioria dos presentes tenha se declarado contrário. Como exemplo hipotético, temos que os 8 (oito) entes federados mais populosos no CDRMRJ, cuja composição engloba 25 entes (incluindo representantes da sociedade civil), são capazes de atingir o quórum de 3/5, conforme a tabela exposta anteriormente.

Contudo, se os demais representantes votarem contra a medida, a mesma pode ser vetada, na prática. Este sistema pode apresentar tanto benefícios, quanto danos. Em relação aos benefícios, assegura-se, em tese, maior representatividade na tomada de decisões (com a exigência de que a maioria dos presentes votem de forma favorável ao projeto).

Em contrapartida, tal representatividade pode ser questionada, na medida que os entes federados que representem a parte majoritária da população da RMRJ podem ter suas opiniões vetadas pela união dos entes menos populosos, podendo gerar cenários de paralisia decisória. Talvez, uma previsão de tamanha magnitude devesse ser prevista em lei complementar, não em uma resolução. Destaco, contudo, que até o presente momento nenhuma deliberação do CDRMRJ foi rejeitada em decorrência do não atingimento dos votos favoráveis da maioria dos membros presentes⁵¹.

Um sistema apenas com uma estrutura de votos ponderados, contudo, se mostra plenamente compatível com a busca do equilíbrio federativo, como apontado pelo STF, evitando o predomínio absoluto da vontade de entes específicos e evitando cenários de paralisia decisória.

Outro ponto a se indicar, em relação aos processos decisórios, diz respeito à indicação de três representantes do conselho consultivo com poder de voto no conselho deliberativo. Conforme disciplinado na resolução 02/2019 do conselho deliberativo, em seu art. 10, parágrafo único, “a indicação dos três representantes da sociedade civil respeitará segmentação triparte exposta no artigo 18 da lei complementar nº184/2018, em seus incisos

⁵¹Consulte-se as atas presentes em: [IRM - Instituto Rio Metrópole](#). Acesso em 14 de abril de 2022.

III, IV e V, onde (SIC) cada grupo social indicará seu próprio representante, sendo eleitos por maioria simples e em turno único”.

Ao se consultar a legislação, tem-se que a mencionada segmentação diz respeito aos representantes que são diretamente nomeados pelo governador de estado. Ou seja, são aqueles representantes do setor empresarial, dos órgãos de classe, da academia e de organizações não-governamentais, como já apresentado em seção anterior deste trabalho. Com isso, os três representantes do conselho consultivo, participantes do conselho deliberativo, são eleitos dentro do grupo dos indicados pelo governador, excluindo-se a apreciação e possibilidade de candidatura daqueles membros do conselho consultivo que não são indicados pelo chefe do executivo estadual (indicados pelos municípios e assembleia legislativa).

O efeito prático da medida é que o governador, apesar de não ter um poder de veto formal sobre os projetos metropolitanos, poderia intentar proceder alguma influência adicional e informal nas deliberações, via representantes que foram previamente nomeados por ele. Além disso, à despeito de os membros do conselho consultivo possuírem mandato fixo de quatro anos, estes são coincidentes com o do governador do estado, dificultando uma independência plena de atuação.

Ponto que esse possível efeito prático de “influência informal” do governador é uma hipótese, não se podendo afirmá-lo concretamente. Isso porque os membros do conselho consultivo continuam condicionados à prévia aprovação do conselho deliberativo. Uma boa articulação e negociação política, contudo, poderia contribuir para alguma forma de representação das vontades do governador através dos representantes da sociedade civil, que estejam presentes no CDRMRJ.

Um risco de desequilíbrio de representatividade na tomada de decisão do conselho deliberativo, entretanto, é pouco acentuado. Ocorre que os representantes no conselho consultivo têm, somados, um voto de peso 3, o que não é suficiente para aprovar ou vetar um projeto metropolitano (se também somando com os votos do ente estadual). Contudo, em deliberações polarizadas, estes votos podem ser fundamentais para rejeição ou aprovação de algum projeto metropolitano.

Em tese, poder-se-ia questionar a própria viabilidade de incluir representantes da sociedade civil da estrutura de um conselho de deliberativo.

A justificativa pode ser encontrada na própria descrição do estatuto da metrópole que prevê a existência de “uma instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”, sem fazer menção à representantes da sociedade civil, que possuem sua própria “instância colegiada deliberativa”, via conselho consultivo.

O importante é que futuras RMs que visem, mesmo assim, adotar um modelo parecido, com representantes da sociedade civil em seus órgãos deliberativos e decisórios, estejam atentas à forma de nomeação desses atores, de forma a evitar outros arranjos que possam aumentar, em demasiado, a influência indireta de um ente federativo nas discussões a serem tomadas.

Por fim, feitas as considerações sobre os representantes do conselho consultivo no CDRMRJ, também deve-se apresentar um último fator importante nas deliberações do conselho deliberativo, relativa à estrutura de votos ponderados, apresentada anteriormente. Ela diz respeito à mudança de representatividade conforme integralizações financeiras que sejam realizadas no fundo de desenvolvimento metropolitano.

Conforme dita o art. 10, §3º, da LC 184 “quando houver aporte de recursos por parte dos entes elencados por esta lei, o peso de cada entidade será proporcional ao valor integralizado”. O efeito prático da decisão é que a estrutura de votos apresentada anteriormente pode ser alterada, com um ente federado podendo predominar sobre os outros, a depender de sua contribuição financeira para o fundo de desenvolvimento metropolitano. Pontuo, contudo, que não há clareza o suficiente de como seria feito o cálculo dos votos a partir da integralização de recursos no fundo de desenvolvimento metropolitano.

A resolução 01/19 editada pelo conselho deliberativo, apesar de rememorar a possibilidade de alteração da estrutura de votos ponderados, também não especifica em que termos seria feita a integralização, também não prevendo mecanismos para que um ente federado não possa deter a maioria dos votos do conselho deliberativo.

Portanto, até o presente momento, não se pode afirmar como funcionaria, na prática, a alteração na estrutura de votação do conselho deliberativo. Como fato, tem-se que atualmente a estrutura decisória adotada segue a ponderação anteriormente descrita, com um total de 105 votos e sem a predominância de um ator específico na tomada da decisão metropolitana.

Destaco que o STF, durante a ADI 1.842 e demais julgados apresentados no capítulo II, apesar de ter vetado o predomínio absoluto de entes federativos na tomada de decisão metropolitana nada disse sobre os casos em que uma estrutura de votos ponderados seja alterada em decorrência dos aportes feitos no fundo metropolitano.

Com isso, não há clareza se a corte entenderia que o predomínio de um ente, mesmo que absoluto, em decorrência da integralização de recursos seria ou não considerada inconstitucional. Pode ser legítimo, contudo, que certos entes que contribuam com recursos financeiros robustos aos projetos metropolitanos possam ter maior poder de ingerência e predomínio nas tomadas de decisão.

Um possível modelo, inclusive, pode ser permitir que em sede de projetos específicos, com o qual um ente contribua financeiramente, ele tenha predomínio ou maior influência nas decisões. Como o mecanismo de alteração de votos em decorrência da integralização de recursos nunca foi posto em prática, ainda não se pode afirmar como o mecanismo funcionaria na prática. O tema, inclusive, pode ser tema de maiores aprofundamentos em trabalhos posteriores.

3. A estrutura de governança da região metropolitana do rio de janeiro é adequada à estruturação e planejamento de serviços públicos regionalizados?

Vista a estrutura básica de governança da região metropolitana do Rio de Janeiro, podemos nos perguntar se ela é adequada ao planejamento e estruturação de serviços públicos regionalizados. A resposta aparenta ser positiva. Isso porque a legislação metropolitana fluminense inova ao prever um sistema claro de competências não só da RMRJ, mas também de seus órgãos de governança.

O conselho deliberativo funciona como uma instância decisória, determinando quais projetos serão modelados, aprovando os estudos e minutas elaboradas e autorizando a sua implementação prática, seja através de sua atuação direta ou da delegação de serviços ou competências para outros entes ou órgãos que devem atuar em nome da região metropolitana. A estrutura de votos ponderados, organizada pela resolução 01/19, faz com que nenhum ente federado possa, na prática, barrar ou obrigar a implementação de um projeto, independente da opinião dos outros entes. Com isso, assegura-se a busca do verdadeiro interesse metropolitano, em linha com as diretivas dadas na ADI 1.842 e demais precedentes.

Já o instituto rio metrópole, autarquia da RMRJ, desempenha a natureza executória das decisões tomadas pelo conselho deliberativo. Ele pode atuar tanto nos momentos de modelagem de um projeto de interesse comum no âmbito metropolitano, através da elaboração de estudos referentes aos mesmos, quanto nas fases de licitação e acompanhamento de um projeto. Além disso, a autorização expressa para que o rio metrópole possa contratar terceiros para auxiliar o desenvolvimento de suas atividades é de grande importância, já que viabiliza o aproveitamento da expertise privada na estruturação de projetos como concessões de saneamento.

No âmbito financeiro, destaco a previsão da possibilidade do uso de outorgas, multas e taxas que sejam obtidas com projetos metropolitanos, como às concessões de saneamento, para obtenção de recursos para financiamento das obrigações de investimentos e custeio da RMRJ. A medida é relevante pois permite uma fonte de recursos independente da necessidade de dotações e previsões orçamentárias em benefício do fundo de desenvolvimento metropolitano. Aliás, foi essa estrutura de obtenção de recursos que foi adotada no caso concreto, em que outorgas na concessão de serviços de saneamento, como se aprofundará em capítulo posterior, foram utilizadas para financiar a estrutura da própria RMRJ.

Em relação ao conselho consultivo, resolveu a estrutura de governança da RMRJ congregar, em um mesmo órgão, atores políticos e da sociedade civil com interesses, muitas vezes, divergentes. A dificuldade de se chegarem a consensos, contudo, não constituem óbices à implementação de projetos por parte do conselho deliberativo. Isso porque o primeiro desempenha apenas atribuições opinativas, não sujeitando projetos à paralisação decisória. Ao mesmo tempo, as opiniões expressas pelo conselho consultivo conferem legitimidade popular aos projetos adotados pelo conselho deliberativo, além de viabilizarem o acompanhamento de contratos e iniciativas de infraestrutura que já estejam em execução.

Contudo, cumpre destacar que a estrutura de governança da região metropolitana do Rio de Janeiro não é perfeita. Apesar de atualmente operacional, existem pontos de atenção que merecem destaque.

Uma problemática, no momento da tomada de decisão, diz respeito à presença dos três representantes do conselho consultivo, no conselho deliberativo. Esse mecanismo pode aumentar a influência no ente estadual nas decisões metropolitanas, tendo o governador do

estado (que cumula o cargo de presidente do conselho deliberativo) potencial influência sobre tais representantes (que são nomeados pelo próprio governador). Além disso, temas como a integralização de recursos no fundo metropolitano ainda necessitam de melhor regulamentação.

Em conclusão, tem-se que a região metropolitana do Rio de Janeiro tem um modelo operacional, que pode servir como fonte inspiradora para a reformulação de governança de outras RMs do Brasil, viabilizando e criando um ambiente que permite a estruturação de projetos conjuntos e de prestação regionalizada de serviços públicos, sobretudo no setor de saneamento básico.

Entretanto, recomendam-se alguns pontos de reflexão da governança, no que diz respeito à tomada de decisão nas instâncias deliberativas das RMs. No âmbito da estrutura de votos ponderados, ainda é necessário regulamentar como se dará a alteração da estrutura de votos ponderados decorrentes da integralização de recursos no fundo de desenvolvimento metropolitano.

Com essas reflexões visa-se evitar um cenário de paralisia decisória, permitindo a real representatividade dos interesses metropolitanos. Em suma, tem-se um saldo positivo para a estrutura de governança para a região metropolitana do Rio de Janeiro que pode servir, sem dúvidas, como fonte inspiradora para outras regiões metropolitanas que busquem aprimorar seus mecanismos de atuação e sua efetividade na estruturação e implementação de projetos de prestação regionalizada de serviços públicos, sobretudo em observância a recentes estímulos como os observados no novo marco de saneamento básico.

Capítulo IV- A concessão da CEDAE: Um projeto implementado no âmbito metropolitano

Como pontuado nos capítulos anteriores, o novo marco do saneamento básico estimulou a prestação regionalizado de serviços, por meio de regiões metropolitanas. Nesse sentido, a região metropolitana do Rio de Janeiro foi, dentre as analisadas, a que apresentou uma estrutura de governança mais adequada ao planejamento e estruturação conjunta de projetos.

Neste capítulo, chega o momento de descrever a analisar como a RMRJ elaborou, na prática, o projeto de concessão “PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DOS SERVIÇOS COMPLEMENTARES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”, também conhecido como “concessão da CEDAE”. O projeto foi estruturado no âmbito dos órgãos de governança metropolitana, prevendo uma gestão conjunta do contrato que também engloba a interação entre os diferentes entes metropolitanos, através dos mecanismos de governança apresentados anteriormente.

De forma resumida, este capítulo visa atingir três objetivos principais: (I) Observar como os diferentes órgãos de governança se articularam e atuaram para aprovar o projeto de prestação regionalizada, pontuando destaques e necessidades de aprimoramentos; (II) apresentar o mecanismo de divisão de outorga elaborada, seus benefícios e importância para o auto-financiamento da RMRJ; (III) pontuar as previsões de gestão e fiscalização metropolitana da concessão, buscando a analisar os impactos da estrutura elaborada para as concessionária privadas.

Antes, porém, será realizada uma breve contextualização do projeto de concessão, conforme consta na seção seguinte.

1. A concessão: características e amplitude

A “concessão da CEDAE”, como ficou conhecida, tratou-se de um projeto de concessão comum, visando transferir à iniciativa privada parte dos serviços públicos de distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos então desempenhados pela estatal fluminense.

O empreendimento foi dividido em quatro blocos, leiloados separadamente, mas com a mesma minuta contratual cada. Ou seja, tratam-se, na realidade, de quatro concessões

apartadas, mesmo que as obrigações, indicadores de desempenho e disposições contratuais sejam os mesmos para todos os blocos.

A concessão (entendida, aqui, como o somatório dos quatro blocos) deverá universalizar o serviço de água e levar o acesso à rede de esgotamento sanitário para 90% das pessoas da região, até o décimo segundo ano de contrato. Hoje, conforme o IBGE, apenas metade da população dispõe de esgotamento sanitário no estado. Os futuros concessionários também deverão cumprir vários indicadores de desempenho, de qualidade e eficiência na prestação dos serviços, além de reduzir as perdas de água para, no máximo, 25%. Atualmente, o índice de desperdício na região seria de 40% da água produzida⁵².

O objeto da concessão, cuja duração é de 35 anos, prevê a distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto nos municípios do estado, com enfoque metropolitano, que, até então, eram responsabilidade da CEDAE, como adiantado anteriormente. Salienta-se que a estatal continuará responsável pelo tratamento e captação de água nas regiões concedidas (chamado de sistema *upstream*). Uma representação desse sistema pode ser consultada abaixo:



Fonte: BNDES.

O bloco 1 compreende a zona sul da cidade do Rio de Janeiro, englobando também as cidades de: São Gonçalo; Aperibé; Miracema; Cambuci; Cachoeiras de Macacu; Cantagalo; Casimiro de Abreu; Cordeiro; Duas Barras; Magé; Maricá; Itaocara; Itaboraí; Rio Bonito; São Sebastião do Alto; Saquarema; São Francisco de Itabapoana e Tanguá.

⁵² Disponível: [Por R\\$ 22,7 bilhões, saneamento de municípios do Rio é concedido e fluminenses terão universalização de água e esgoto até 2033 \(bndes.gov.br\)](https://www.bndes.gov.br/en/assuntos/por-r-227-bilhoes-saneamento-de-municipios-do-rio-e-concedido-e-fluminenses-terao-universalizacao-de-agua-e-esgoto-ate-2033). Acesso em 09 de abril de 2022.

O bloco 2 compreende a cidade do Rio de Janeiro (Bairros da Barra e Jacarepaguá), junto aos municípios de Miguel Pereira e Paty do Alferes.

O bloco 3 compreende a zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, mais as cidades de Piraí, Rio Claro, Itaguaí, Paracambi, Seropédica e Pinheiral.

Por fim, o bloco 4 compreende o centro e a zona norte da cidade do Rio de Janeiro, junto aos municípios de: Belford Roxo; Duque de Caxias; Japeri; Mesquita; Nilópolis; Nova Iguaçu; Queimados e São João de Meriti.

Cumpra salientar que bloco 3 foi, posteriormente, expandido, passando também a englobar as cidades de Bom Jardim, Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Carmo, Itaperuna, Macuco, Natividade, Paracambi, Piraí, Rio das Ostras, São Fidélis, São José de Ubá, Trajano de Moraes e Vassouras. Isso ocorreu, pois a composição original do bloco não atraiu interessados no leilão realizado em abril de 2021, gerando a necessidade de sua reformulação⁵³.

Destaco, como se pode perceber pela listagem de municípios em cada bloco, que a concessão abrangeu cidades para além da RMRJ. Isso foi feito visando atribuir ganhos de escala ao projeto, de forma a atrair potenciais investidores. Contudo, essa inclusão se deu com o debate e autorização dos órgãos de governança metropolitana, como será mais bem tratado na seção seguinte.

2. O papel da região metropolitana no planejamento e gerenciamento do projeto de concessão da CEDAE

Descrito o projeto de concessão, podemos analisar como ele foi estruturado na prática, considerando as estruturas de governança metropolitana, bem como a forma pela qual se dará o seu gerenciamento, sobretudo por parte da RMRJ (estrutura de gestão contratual).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi o responsável por estruturar toda a parte técnica do projeto de concessão. Este processo começou no ano de 2016, antes mesmo da reformulação das estruturas de governança da RMRJ (ocorrida em 2018).

⁵³Disponível: [Edital de nova concessão do bloco 3 da Cedae entra em consulta pública no dia 30 | CNN Brasil](#). Acesso em 08 de abril de 2022.

Em suma, foi firmado um acordo de cooperação técnica entre o banco público e o estado do Rio Janeiro⁵⁴, com o intuito de promover a concessão de parte dos serviços de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, à cargo da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE).

Com isso, o BNDES promoveu e elaborou todas as documentações necessárias, incluindo edital, minutas de contrato, anexos contratuais, divisão de blocos, entre outros, para realização da concessão regionalizada de serviços de saneamento básico, descritas na seção anterior. Esse processo foi concluído em 2020, quando as minutas foram encaminhadas à aprovação da RMRJ.

Como pode ser percebido, os órgãos de governança metropolitana não chegaram a participar ativamente da elaboração, modelagem e estruturação técnica do projeto de concessão, o que feito por um terceiro. Isso, em realidade, se deve ao fato de que as próprias instituições de governança da RMRJ só passaram a existir, oficialmente, após a sanção da lei complementar 184/2018, quando o projeto de concessão já estava em estágio avançado de planejamento.

Ainda assim, devemos pontuar que mesmo na hipótese de que a governança metropolitana fluminense já estivesse implementada antes no início do projeto, nada impediria uma eventual parceira com o BNDES ou a contratação de consultoria especializada para elaboração técnica do projeto. Isso porque, como pontuado no capítulo III, a RMRJ, através do instituto rio metrópole, tem competência para firmar contratos e parcerias com terceiros, visando a estruturação de projetos e desenvolvimento de estudos técnicos.

Da mesma forma, em projetos futuros, nada impede que o próprio instituto rio metrópole desenvolva, a partir de sua equipe interna, os estudos e modelagens necessárias aos futuros projetos de infraestrutura de interesse metropolitano. Para isso, contudo, se faz necessária a presença de pessoal qualificado nos quadros na Instituição.

Mesmo diante este cenário, de estruturação da modelagem da concessão por um terceiro, a partir de 2020 a RMRJ passou a desempenhar papel relevante em relação ao planejamento da concessão. O projeto, junto à sua modelagem financeira, jurídica, contratual

⁵⁴Disponível:<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-sera-o-agente-do-processo-de-concessao-de-empresas-estaduais>. Acesso em 06 de abril de 2022.

e técnica foram discutidos e aprovados em sede do conselho deliberativo, responsável pela tomada de decisões no âmbito metropolitano.

Em 17 dezembro de 2020, ocorreu a 6ª reunião do conselho deliberativo, que, conforme sua pauta, deveria promover “deliberações relacionadas ao projeto e modelagem de concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios do estado do Rio de Janeiro”, entre as quais ganham destaque os seguintes temas:

ITEM 1:

a) Possibilidade de expansão da área da concessão para contemplar outras áreas da Região Metropolitana abrangidas por contratos de concessão ou parcerias público privadas preexistentes após o fim dos respectivos contratos;

b) Possibilidade de expansão da área da concessão pelo posterior ingresso nos contratos de concessão de outros Municípios de fora da Região Metropolitana;

[...]

e) Aprovação das minutas dos instrumentos técnicos e jurídicos que compõem o projeto, quais sejam: **resolução de delegação, edital de licitação e anexos, contrato de concessão e anexos**, convênio de cooperação, contrato de gerenciamento, contrato de interdependência, contrato de produção de água e termo de rescisão dos contratos de programa vigentes. Grifos nossos.

Durante a reunião, todos municípios componentes da RMRJ, junto ao estado, votaram por aprovar os itens destacados acima, concordando com o projeto de concessão estruturado pelo BNDES e sua modelagem. A exceção diz respeito aos municípios de Cachoeiras de Macau e do Rio de Janeiro (capital)⁵⁵.

O primeiro se absteve, justificando que a prefeitura de Cachoeiras de Macau não tinha tido prévio acesso aos documentos da modelagem da concessão, impossibilitando a emissão de um juízo de valor da administração sobre o projeto.

O segundo votou contra o projeto de concessão, afirmando que a cidade do Rio de Janeiro tinha a intenção de realizar a sua própria concessão de serviços de abastecimento de água e tratamento de esgotos (de forma não regionalizada).

Mesmo que a principal cidade da RMRJ, em termos econômicos e populacionais, tenha sido contra o projeto, isso não foi suficiente para barrá-lo. Aplicou-se, na votação, a

⁵⁵A ata da reunião pode ser consultada em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Ata-6-Reuniao-do-Conselho-Deliberativo-17-12-2020.pdf>. Acesso em 06 de abril de 2022.

estrutura de votos ponderados descrita no capítulo III. Com isso, a concessão regionalizada na RMRJ foi aprovada, autorizando-se a licitação e prosseguimento do projeto.

Nesse sentido, dois pontos também merecem destaque: (I) A aprovação, na reunião, da minuta de resolução autorizando a delegação, ao estado do Rio de Janeiro, de atividades referentes à licitação e gerenciamento da concessão; (II) a autorização para que a área da concessão fosse expandida para outros municípios, mesmo que não integrantes da RMRJ.

Em relação ao último ponto, o conselho deliberativo concordou em expandir a área da Concessão, considerando os seus quatro blocos, para além da RMRJ, com o intuito de atribuir maiores ganhos de escala aos serviços regionalizados prestados, tornando a modelagem do projeto mais interessante aos agentes privados, no âmbito econômico-financeiro.

A própria CEDAE declarou, em informe aos usuários, que “o modelo de concessão, elaborado pelo BNDES, dividiu a área de atuação da CEDAE em quatro blocos. Cada bloco reuniu parte da capital e outros municípios, de forma a equilibrar a arrecadação e torná-los atrativos aos investidores privados⁵⁶”. Nesse sentido, estudiosos também têm justificado economicamente a proposição de grandes blocos de prestação regionalizada de saneamento básico. Nesse sentido, Rafael Vêras e Frederico Turolla ponderam que:

A teoria econômica convencional aponta o setor de saneamento como um típico monopólio natural. É dizer, na prestação de tais serviços, só poderá haver um prestador, uma vez que os custos iniciais são elevados (*sunk costs*) e os custos, para sua utilização, por cada novo usuário, são baixos (custos incrementais). Assim, **para que a atividade se torne economicamente viável, deve-se retirá-la da esfera da concorrência para a obtenção de economias de escala e de eventuais economias de escopo, sobrepostas às economias de densidade**, sob pena de a competição por usuários impossibilitar a amortização dos investimentos afundados⁵⁷. Grifos nossos.

O tema, inclusive, já havia sido apresentado em reuniões anteriores, como na reunião ordinária realizada em 29 de maio de 2020⁵⁸ e na reunião de 20 de fevereiro de 2020⁵⁹. Em

⁵⁶Disponível: <https://cedae.com.br/oquemudou>. Acesso em 03 de abril de 2022.

⁵⁷Disponível: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/aspectos-regulatorios-do-leilao-da-cedae/>. Acesso em 11 de abril de 2022.

⁵⁸Disponível: [18/6/2020-PI180620-01-3 \(irm.rj.gov.br\)](https://irm.rj.gov.br/18/6/2020-PI180620-01-3). Acesso em 28 de março de 2022.

⁵⁹Disponível: [20/2/2020-PI200220-R-01-6 \(irm.rj.gov.br\)](https://irm.rj.gov.br/20/2/2020-PI200220-R-01-6). Acesso em 28 de março de 2022. Ponto que em março de 2020 foi apresentada a modelagem e autorizada a possibilidade de ingresso de novos participantes na concessão. Na reunião de aprovado, em dezembro, foi aprovado que Municípios não metropolitanos que ainda não tivessem aderido ao projeto, por já terem concessões próprias, pudessem fazê-lo posteriormente (após o início da concessão da CEDAE).

suma, foi aberta a possibilidade para que outros municípios do estado manifestassem o seu interesse em participar da concessão.

A diferença, em relação às cidades da RMRJ, é que essa adesão era facultativa, dependendo também de uma aprovação das câmaras de vereadores locais. Já para os municípios da própria RMRJ, a opção quanto a adesão ou não estava subordinada às decisões do conselho deliberativo. Inclusive, como pontuado anteriormente, mesmas cidades que foram contrárias ao projeto, como a capital do Rio Janeiro, continuaram a integrar o projeto de concessão, dada a prevalência do interesse comum, no âmbito metropolitano, sobre o local (como também apresentado nos capítulos anteriores). Cumpre salientar que os municípios não metropolitanos, aderentes ao projeto, deveriam acabar por concordar com as minutas e estruturas contratuais aprovadas pela RMRJ.

Já em relação ao ponto da delegação, podemos começar consultando parte do texto da resolução aprovada, que foi, posteriormente, editada pelo presidente do conselho deliberativo da RMRJ, conforme consta abaixo:

RESOLUÇÃO CD Nº 08 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2020 AUTORIZA A DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES ESPECÍFICAS AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DELIBERA SOBRE A FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO E APROVA O PLANO METROPOLITANO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO.

O PRESIDENTE EM EXERCÍCIO DO CONSELHO DELIBERATIVO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO, no exercício da titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, nos termos dos artigos 3º, II, 11, VII e 11, §4º da Lei Complementar Estadual nº 184, de 27 de dezembro de 2018 e diante do que consta nos Processos nºs SEI-120207/000707/2020, SEI-220002/001019/2020 e SEI-120228/000066/2020,

CONSIDERANDO:

[...]

- a atribuição **outorgada por lei ao Conselho Deliberativo sobre o exercício da titularidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;**

-a **deliberação resultante da reunião extraordinária, realizada em 12 de fevereiro de 2020**, conforme Ata lavrada pela Secretaria Executiva; e

- a realização de consulta pública pelo prazo de 60 dias e a realização de três audiências públicas; e

- o que **restou decidido na reunião ordinária do Conselho Deliberativo ocorrida em 17/12/2020;**

[...]

RESOLVE:

Art. 2º - Autorizar a delegação das funções de organização e promoção de licitação e organização e gerenciamento da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário ao Estado do Rio de Janeiro, nos termos do Anexo I.

Art. 4º - A regulação, inclusive tarifária, e a fiscalização dos serviços referidos no artigo 2º ficarão a cargo **da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA.**

Parágrafo Único - Fica desde já autorizada a celebração de instrumentos de cooperação entre a AGENERSA e as **agências reguladoras municipais, com vistas a descentralizar parcial ou totalmente as funções de fiscalização**, referente à prestação dos serviços no respectivo município em que se situa a agência reguladora municipal, nos termos do art. 23, § 1ºB, da Lei Federal nº 11.445/2007.

[...]

Art. 6º - Autorizar o **Estado, na qualidade de mandatário, a celebrar os contratos para delegação da prestação dos serviços de água e esgoto** nas áreas urbanas dos Municípios descritos no Anexo I desta Resolução.

Como pode ser abstraído da normativa do conselho deliberativo, o órgão, após votação autorizativa anterior, resolveu delegar ao estado do Rio de Janeiro as competências para organizar, gerenciar e promover a licitação da prestação dos serviços regionalizados concedidos.

Poder-se-ia questionar, nesse ponto, a legalidade de tal normativa sob a ótica da constitucionalidade de delegar atribuições de interesse comum, no âmbito metropolitano, ao estado. Um possível argumento seria o de que tal prática poderia significar, na prática, a transferência da titularidade dos serviços de saneamento básico ao governo do estado, em violação, inclusive, ao definido na ADI nº 1.842, apresentada no capítulo II.

Contudo, a meu ver, essa linha argumentativa não merece prosperar. Ocorre que, no caso da concessão da CEDAE, foi o próprio ente metropolitano, titular dos serviços, através do seu conselho deliberativo composto por estados mais municípios, que resolveu delegar parte de suas atribuições ao estado, em sede de um projeto específico. Diferente foi a discussão na ADI 1.842, em que o estado, sem autorização e discussão prévia dos órgãos de governança metropolitana (que tinham apenas natureza consultiva), poderia desenvolver, por iniciativa própria, concessões e atividades, invocando o interesse comum.

Nesse sentido, durante o próprio julgamento da ADI nº 1.842, alguns ministros pontuaram que a necessidade de municípios participarem do exercício decisório não impedia

futuras delegações à órgãos e a ao ente estadual, desde que previamente aprovado no âmbito metropolitano. Nesse sentido, ressaltou o ministro Nelson Jobim durante aquele julgado:

Obviamente, nunca é demais lembrar que os MUNICÍPIOS, tanto individualmente, quando em conjunto, no espaço decisório das REGIÕES METROPOLITANAS, **têm liberdade para delegarem tais serviços a autoridade estadual e até, por acordo público, submeter o controle dessa atividade à competência da AGÊNCIA ESTADUAL**⁶⁰. Grifos nossos.

Com isso, o estado pôde assumir a delegação das atividades de licitação e gerenciamento, que também poderiam ser exercidas pelos órgãos de governança metropolitana constituídos.

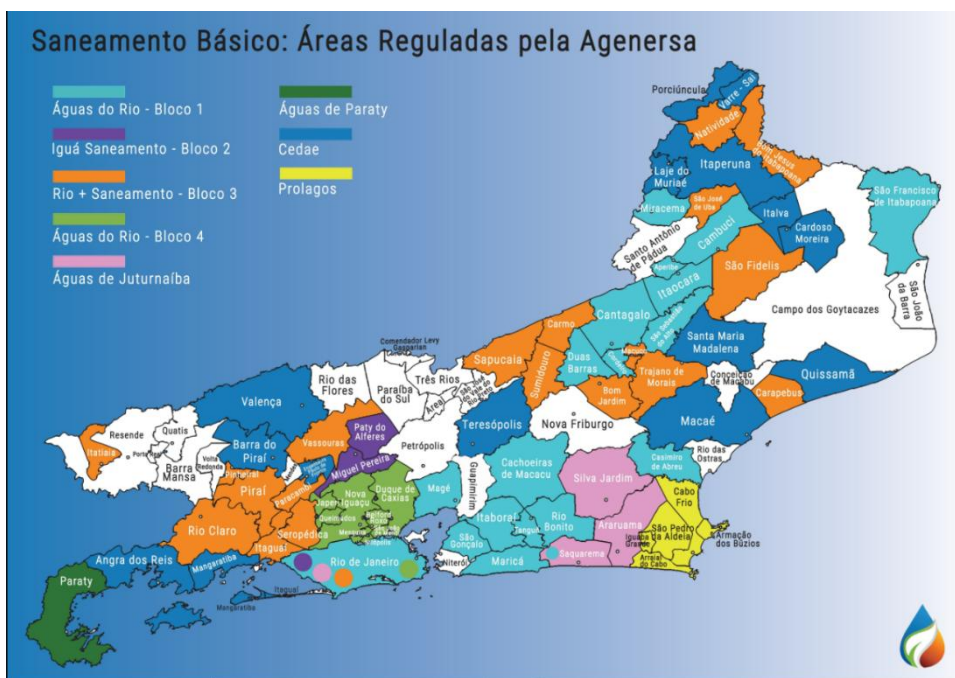
Em relação à centralização das medidas para permitir o leilão e assinatura dos contratos de concessão (assinados em nome do estado do Rio de Janeiro, como delegatário), não foram dadas explicações oficiais para a medida. Mesmo assim podemos auferir algumas hipóteses para justificá-la.

Talvez, o fato dos órgãos de governança da RMRJ, criados em 2018, ainda estarem passando por momentos de estruturação, inclusive com a composição de seus quadros técnicos, tenha levado ao conselho deliberativo centralizar as medidas necessárias para a implementação da concessão da CEDAE no ente estadual, já detentor de prévia experiência na realização de grandes concessões e certames licitatórios e com equipe técnica, inclusive, no setor de saneamento básico (a própria CEDAE é uma companhia pertencente ao estado).

A medida também pode ser eficaz, ao conferir celeridade aos processos de concessão. No âmbito do gerenciamento, contudo, a normativa foi específica ao delegar poder, de forma restrita, à agência reguladora de energia e saneamento básico do estado do rio de janeiro (ANGERSA). Esta é uma autarquia especial, composta por quadros técnicos que devem cumprir determinados requisitos de formação e experiência profissional.

A ANGERSA, inclusive, é a responsável pelo monitoramento, fiscalização e gerenciamento da maioria das prestadoras de serviços de saneamento no estado, incluindo os de algumas concessionárias privadas (Águas de Paraty, Prolagos e Águas de Juturnaíba). Junto aos blocos da CEDAE, as áreas de atuação do ente regulador, no estado, podem ser consultadas na imagem abaixo:

⁶⁰Supremo Tribunal Federal. ADI nº 1.842/TJ. Relator: Ministro Maurício Corrêa, com redação pelo Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. P.130. Acesso em 02 de fevereiro de 2022.



Fonte: ANGERSA.

Talvez, por esse protagonismo histórico e pela experiência prévia em contratos de concessão com a iniciativa privada, a RMRJ tenha decidido delegar atividades de gerenciamento e fiscalização da concessão à ANGERSA. Mesmo assim, deve-se pontuar que a resolução de delegação permite que a agência estadual firme acordos de cooperação com outras agências municipais, atualmente constituídas e cujos municípios passem a integrar a concessão da CEDAE.

Com isso, abre-se espaço para descentralização da gestão da concessão (englobando cada um dos blocos), mantida a coordenação e supervisão da ANGERSA. Mesmo assim, poderia a RMRJ ter constituído uma agência reguladora própria?

Não haveria qualquer impeditivo legal para tal. Outras organizações interfederativas, inclusive, já constituíram agências reguladoras, visando o gerenciamento de serviços públicos. Como exemplo, cita-se a agência reguladora dos serviços de saneamento das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ), criada em 2011 a partir de iniciativa do consórcio intermunicipal PCJ, no interior do estado de São Paulo⁶¹.

Rememora-se, também, que a LC 184/18 do Rio de Janeiro prevê que o conselho deliberativo também é competente para decidir sobre “a forma de prestação de serviços,

⁶¹Disponível: [Histórico - Ares PCJ - Agência Reguladora PCJ](#). Acesso em 09 de abril de 2022.

delegação, modelagem, intervenção e regulação” dos serviços de saneamento de interesse comum. Com isso, caso decidisse pela não delegação de atribuições à ANGERSA, nada impediria que o mesmo conselho criasse uma agência reguladora própria.

A criação de uma nova agência, contudo, exigiria o levantamento de recursos orçamentários, realização de concursos públicos, indicação de dirigentes, entre outra série de outros processos burocráticos que se fariam necessários e demandariam tempo. O melhor, ao se decidir sobre a criação ou não de uma agência reguladora metropolitana, pode ser a realização uma análise de conveniência sobre a necessidade da medida.

Já existindo entes reguladores de qualidade atestada, com um bom relacionamento com entes privados e com interesse em receber a delegação para gerenciamento de novos contratos, pode ser melhor seguir na delegação, ao invés de criar uma instituição de regulação. O modelo de cooperação de agências reguladoras estaduais e municipais, inclusive, pode ser fórmula interessante para os casos futuros de concessões de prestação regionalizada de serviços de saneamento.

Em resumo, como visto até o momento, a RMRJ preferiu adotar uma estrutura que transferiu competências ao estado do Rio de Janeiro para gerenciar e licitar o projeto de prestação regionalizada de saneamento.

Entretanto, cumpre salientar que a delegação dessas funções, em especial de gerenciamento dos serviços regionalizados concedidos, não implicou na retirada integral da atuação dos órgãos de governança metropolitana, em relação ao acompanhamento dos serviços e do desempenho da concessão (entendida em seus quatro blocos). Nesse sentido, a própria resolução 8/20 do conselho deliberativo pontoa que:

Art. 7º - Incumbe à Região Metropolitana, no âmbito da delegação dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário:

I - acompanhar e fiscalizar o exercício de funções públicas de interesse comum pertinentes aos serviços, observada a estrutura de governança estabelecida nos contratos celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro;

II - exercer a competência indelegável de planejamento da prestação dos serviços;

III - integrar o Conselho de Titulares e o Comitê de Monitoramento.

Ou seja, a RMRJ, através de seus órgãos, continua responsável por atividades de fiscalização e de planejamento dos serviços regionalizados, nos termos detalhados nos

contratos de concessão. Nesse sentido, a minuta do contrato da concessão da CEDAE (empregado nos diferentes blocos) delimita o grau de atuação da RMRJ na condução na concessão.

Em relação ao acompanhamento e fiscalização do exercício de funções públicas de interesse comum (inciso I da resolução trazida), ganha destaque a atuação do instituto rio metrópole que, como descrito no capítulo III, é o responsável por executar as decisões tomadas pelo conselho deliberativo. Nesse sentido, a principal competência, indicada no contrato e seus anexos, é que o instituto seja membro integrante do conselho do sistema de fornecimento de água, assim descrito:

1.1.19. CONSELHO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA: órgão composto por representantes de cada uma das CONCESSIONÁRIAS associadas a cada um dos BLOCOS que compõem a prestação regionalizada do saneamento no ESTADO, do INSTITUTO RIO METRÓPOLE, da CEDAE, do ESTADO e da AGÊNCIA REGULADORA, cuja atribuição **será propiciar a interlocução e a interação entre todos as partes integrantes do Sistema de Fornecimento de Água, com vistas a promover ações e medidas convenientes ou necessárias à melhoria desse sistema, assim como a produzir deliberações, observados os limites estabelecidos no ANEXO X - REGRAMENTO DO SISTEMA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA.** Grifos nossos.

Em síntese, o mencionado conselho trata-se de um órgão consultivo que pode propor melhorias ao sistema de abastecimento e distribuição de água. Apesar do instituto rio metrópole não ser o único participante do órgão, fica assegurada a sua possibilidade de expressar opiniões e análises técnicas próprias em sede do referido conselho. Pontuo que não há a descrição de corpo colegiado semelhante em relação aos serviços de tratamento de esgotos, no contrato.

A segunda competência da RMRJ, que não engloba a delegação de funções ao estado, diz respeito ao planejamento da prestação de serviço regionalizados. Nesse sentido, a região metropolitana, através do conselho deliberativo, é a única responsável por planejar a forma como se dará a prestação dos serviços em sua área de abrangência. Isso, ao nosso ver, engloba medidas como a expansão de serviços, originalmente não abrangidos pela concessão, o lançamento de novas necessidades e programas de saneamento e a elaboração e/ou aprovação de planos de saneamento metropolitanos que estabeleçam metas a serem observadas a médio e longo prazo.

Nesse sentido, o próprio contrato de concessão reconhece a viabilidade de que a RMRJ solicite alterações nos investimentos previstos, desde que haja obediência aos ritos

relativos à apuração do desequilíbrio econômico-financeiro gerado por tais mudanças, conforme se pode apurar na cláusula trazida abaixo:

13.16. Qualquer alteração na forma de execução das OBRAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ou no cronograma de investimentos e obras da CONCESSIONÁRIA, devido a interferência externas, **como alteração de PLANO METROPOLITANO DE ÁGUA E ESGOTO** ou PLANOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E ESGOTO, solicitação da AGÊNCIA REGULADORA, do MUNICÍPIO, do INSTITUTO RIO METRÓPOLE ou do ESTADO, entre outros entes, **que causar o desequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO, dependerá de comprovação pela CONCESSIONÁRIA e deverá obedecer ao procedimento previsto na Cláusula 35.** Grifos nossos.

O efeito prático é que através do planejamento das atividades relativas à prestação dos serviços de saneamento de forma regionalizada, a RMRJ pode, através de seus órgãos e de todas as aprovações necessárias, buscar a alteração dos investimentos originalmente previstos, de forma a melhor adequá-los com os interesses metropolitanos.

Por fim, há a previsão de que a RMRJ integre e participe do conselho de titulares e do comitê de monitoramento, ambos de natureza consultiva.

Conforme o anexo VIII ao contrato de concessão, o comitê de monitoramento é composto por: a) Titulares dos serviços (facultativas); b) entidades relacionadas ao setor de saneamento básico; c) usuários do serviço; d) organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento; e) coletivos atrelados à temática do saneamento básico; f) grupos de pesquisa acadêmicos; g) estado; e h) conselho estadual de recursos hídricos.

Contudo, a redação quanto à composição do comitê introduz dúvidas acerca da real forma de representação metropolitana no órgão. Isso ocorre, porque o referido anexo garante a representação de “titulares dos serviços”. Ocorre que, como apresentado nos capítulos anteriores, no âmbito da prestação regionalizada, a titularidade do saneamento básico recai sobre a RMRJ, através do seu colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado (conselho deliberativo).

A questão que surge é a seguinte: Como deve ser a representação do conselho deliberativo no comitê de monitoramento? Cada município e o estado, componentes do órgão, devem participar? Ou seria necessário apenas um representante do conselho deliberativo?

Ao interpretar, de forma geral, as disposições no comitê, temos que o intuito inicial da composição era o de que todos os municípios integrantes da RMRJ pudessem participar dele. Isso porque além de usar o termo “titulares”, no plural, a composição cita a representação do estado de forma apartada (como se ele não estivesse dentro do grupo de titulares). Com isso, é viável abstrair que a composição preza pela representação de todas as cidades da RMRJ.

Ao que parece, a composição do comitê, ao considerar uma pluralidade de titulares dos serviços de saneamento e a representação do estado, de forma apartada (como um não titular) foi atécnica. A pluralidade de titulares só poderia ser admitida para os municípios não integrantes da RMRJ aderentes da concessão. Essa estrutura esqueceu de considerar que nos serviços regionalizados há apenas um titular dos serviços: A própria RMRJ, através do seu conselho deliberativo, que permite o exercício conjunto, de estado e municípios, da titularidade dos serviços de saneamento básico.

A problemática desse sistema é que a representação e articulação do interesse metropolitano podem ficar prejudicadas. A pulverização de representações, pode dificultar uma coesão que traduza o real interesse metropolitano. Não há, sequer, a obrigação de que todos os membros do conselho deliberativo participem do comitê (presença facultativa), o que pode levar ao domínio de alguns entes federativos sobre a opinião de outros.

Pela estrutura, os municípios que queiram participar do comitê, bem como o estado, podem trazer suas opiniões mesmo que sejam desconexas com os interesses metropolitanos (predominância do interesse individual de cada ente federado).

Talvez, o melhor tivesse sido fazer um comitê enxuto, em que o instituto rio metrópole atuasse como representante do conselho deliberativo, chancelando suas ações previamente com este último. Isso vincularia a expressão de opiniões no comitê de monitoramento com o consenso metropolitano, obtido a partir dos debates realizados em sede dos órgãos de governança da RMRJ, conforme apresentados nos capítulos anteriores.

Mesmos com essas problemáticas, deve-se pontuar que o comitê exerce funções relevantes no acompanhamento dos serviços de saneamento concedidos, mesmo que consultivos. Nesse sentido, o contrato de concessão (em seu anexo VIII) dispõe o seguinte:

3.1. O COMITÊ DE MONITORAMENTO será constituído como órgão consultivo e terá como atribuições: a) Acompanhar a prestação dos serviços; b) Participar na avaliação dos serviços; c) Propor melhorias na prestação dos serviços; d) Contribuir na definição de diretrizes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços, na forma das normas de

referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA; e) Receber e analisar as críticas, sugestões e reclamações de usuários, tomando as medidas necessárias à proposição de correção de falhas, erros ou ineficiências na prestação dos serviços à população, mediante submissão de parecer opinativo à AGÊNCIA REGULADORA; e f) Colaborar na fiscalização dos CONTRATOS DE CONCESSÃO e de PRODUÇÃO DE ÁGUA.

Como pode ser abstraído do dispositivo, o órgão de gestão contratual fiscaliza a concessão, realizando sugestões de aprimoramentos, recebendo e analisando reclamações dos usuários, exigindo que os privados tomem providências para o atendimento delas.

Visto o comitê de monitoramento, apresento o conselho dos titulares, que, segundo o art. 7º, inciso III, da resolução 08 do conselho deliberativo da RMRJ, também deveria contar com a representação da região metropolitana.

O conselho dos titulares também possui natureza consultiva. Seu papel primordial é o de emitir manifestações acerca de qualquer alteração nos contratos de concessão e em seus instrumentos jurídicos afeitos. Com isso, o conselho se manifesta sobre possíveis indenizações, extinções do contrato, expansão do objeto contratual originário (englobando outros municípios), prorrogação dos prazos contratuais, entre outros. A descrição detalhada das atribuições do conselho dos titulares pode ser vista no anexo IX da minuta do contrato de concessão, podendo ser consultada abaixo:

3.1. Os CONSELHOS DOS TITULARES, na qualidade de órgãos consultivos, terão como atribuições: 2 3.1.1. Acompanhar os processos de revisão dos planos de água e esgoto de todos os titulares que integram o BLOCO de CONCESSÃO, para garantir que estejam em conformidade com a prestação regionalizada de tais serviços; 3.1.2. Manifestar-se previamente sobre a apuração do montante da indenização eventualmente devida à CONCESSIONÁRIA em decorrência da extinção da CONCESSÃO, do CONTRATO DE PRODUÇÃO DE ÁGUA e do CONTRATO DE INTERDEPENDÊNCIA, incluindo a apuração do montante a ser indenizado pela transferência dos BENS REVERSÍVEIS, de acordo com as diretrizes estipuladas no CONTRATO DE CONCESSÃO. 3.1.3. Manifestar-se previamente sobre a intervenção do ESTADO na CONCESSÃO, nos termos do CONTRATO DE CONCESSÃO; 3.1.4. Manifestar-se previamente sobre quaisquer formas de extinção antecipada do CONTRATO DE CONCESSÃO; 3.1.5. Manifestar-se previamente sobre a ampliação da ÁREA DA CONCESSÃO pelo ingresso de novos municípios no respectivo BLOCO, sejam eles integrantes ou não da REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO; 3.1.6. Manifestar-se previamente sobre a saída de municípios do respectivo BLOCO de CONCESSÃO; 3.1.7. Anuir previamente sobre a prorrogação dos CONTRATOS DE CONCESSÃO e do CONTRATO DE PRODUÇÃO DE ÁGUA, nos casos em que o prazo total desses instrumentos ultrapassarem 40 (quarenta) anos; 3.1.8. Cientificar-se, na extinção da CONCESSÃO, sobre o PLANO DE TRANSIÇÃO, a evolução dos trabalhos de transferência dos BENS REVERSÍVEIS e a condução do processo de reversão destes aos TITULARES, por intermédio do ESTADO. 3.1.9. Manifestar-se sobre o requerimento de instauração de procedimento arbitral formulado pelo ESTADO.

Também é importante estudar a composição do conselho de titulares, que, diferente do comitê de monitoramento, não revela problemáticas que poderiam prejudicar uma

representação unificada dos interesses metropolitanos. Conforme o anexo IX, o comitê deve ser composto por:

2. COMPOSIÇÃO 2.1. Cada CONSELHO DOS TITULARES será **composto pelos titulares dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no BLOCO da CONCESSÃO e será presidido pela AGÊNCIA REGULADORA**, a qual não terá direito a voto. 2.2. Os membros de cada CONSELHO DOS TITULARES terão o direito de indicar um membro representante. 2.3. **A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO deverá indicar como membro representante um dos municípios integrantes do BLOCO da CONCESSÃO do qual faz parte.** 2.4. A nomeação e substituição dos membros dos CONSELHOS DOS TITULARES é livre aos titulares nele representados, desde que observados os requisitos dos subitens 2.1 e 2.3. 2.5. A participação dos membros indicados pelos titulares do serviço público de água e esgotamento sanitário do BLOCO de CONCESSÃO será considerada serviço relevante e sem remuneração. 2.6. **É vedado aos CONSELHOS DOS TITULARES adotar medidas ou emanar decisões que contrariem ou alterem o disposto no CONTRATO DE CONCESSÃO ou mesmo que extrapolem a finalidade para a qual foram criados.** 2.7. A participação dos titulares dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no CONSELHO DOS TITULARES será facultativa. 2.7.1. **A ausência de indicação de membro para integrar o CONSELHO DOS TITULARES implicará o acatamento integral das decisões emitidas pelo CONSELHO DOS TITULARES.** Grifos nossos.

Em síntese, o conselho conta a representação da RMRJ por meio de um membro entre os municípios integrantes da região metropolitana. A escolha do representante, portanto, deveria passar pelo conselho deliberativo, órgão responsável pela tomada de decisão no âmbito metropolitano. Em relação aos demais titulares dos serviços, entendemos que sejam os municípios não componentes da RMRJ que tenham aderido à concessão (conforme descrito anteriormente).

A presidência com conselho, e sua conseqüente organização de trabalhos, fica à cargo da ANGERSA. A medida garante certa afinidade de um órgão técnico, participante do cotidiano da concessão, com as pautas a serem deliberadas pelo conselho.

Em síntese, a regulação contratual da concessão da CEDAE introduziu dois instrumentos consultivos de governança que permitem à RMRJ ter poder de voz no acompanhamento de fiscalização do contrato.

Um ponto de aprimoramento diz respeito ao comitê de monitoramento, que pode induzir a representação de interesses dissociados com o comum (no âmbito metropolitano). Por fim, a RMRJ, apesar da delegação de atividades ao estado do Rio de Janeiro, continua sendo a responsável pelo planejamento dos serviços de saneamento na região, podendo solicitar alterações nos investimentos e serviços previstos em contrato, sempre assegurada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias privadas. Em resumos de todas as conclusões desta seção pode ser consultado na tabela abaixo:

Pontos da Modelagem (Concessão CEDAE)	Conclusões
Possibilidade de inclusão de municípios não integrantes da RMRJ à concessão.	Medida se mostra capaz de agregar ganhos de escalas, atraindo mais atores privados. A adesão desses municípios é facultativa, mas, caso aderido, se submete às minutas e modelagens aprovadas pela RMRJ.
Delegação de atividades de gerenciamento e licitação da concessão ao estado.	Se mostra possível, desde que essa delegação parta de iniciativa e seja aprovada pela própria RM. No caso da RMRJ, ainda foi garantida a representatividade metropolitana em órgãos consultivos que acompanham o gerenciamento da concessão. Destaque para a atuação de agência reguladora estadual (ANGERSA), na regulação e monitoramento do contrato. Nada impede que outras RMs constituam suas próprias agências, caso a medida seja conveniente.
Planejamento dos serviços de saneamento básico da RMRJ.	Deve ser mantido sobre a alçada da RMRJ e indelegável. Possibilidade de solicitação de alterações nos investimentos, assegurada a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.
Pontos de aprimoramento	Representatividade metropolitana no comitê de monitoramento da concessão, visando buscar coesão metropolitana. Na estrutura atual, não há necessária coesão na representação dos interesses da RMRJ.

Fonte: Produção própria.

3. Divisão da outorga

Em relação às outorgas a serem pagas pelos privados à concedente (entendida como a própria região metropolitana), foi estabelecida a seguinte divisão: 80% ao estado, 15% rateado entre os municípios e 5% ao fundo metropolitano. A divisão entre municípios será feita considerando-se “a proporcionalidade em relação ao número de habitantes de cada município, com base em dados do documento estimativas de população dos municípios, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com data de referência em 1º de julho de 2020⁶²”.

⁶²Consulte-se o artigo 36.2.3. do Contrato de Concessão. Disponível: [Contrato-de-Concessao.pdf \(concessaosaneamento.rj.gov.br\)](http://contrato-de-concessao.pdf(concessaosaneamento.rj.gov.br)). Acesso em 04 de março de 2022.

Além disso, os municípios também receberão, a título de outorga variável, 3% da arrecadação tarifária das concessões e o fundo metropolitano receberá 0,5% da arrecadação tarifária dentro da RMRJ.

Conforme o contrato de concessão, a outorga fixa prevista foi de cerca de 10,6 bilhões de reais. Com isso, a integralização prevista no fundo de desenvolvimento metropolitano será de cerca de 630 milhões de reais (equivalente à 5% do valor de outorga previsto).

Cumprе salientar, que o fundo não é beneficiado com eventuais ágios durante o leilão, quando os licitantes oferecem valores acima do valor mínimo de outorga fixa proposto. Nesse sentido, conforme o contrato de concessão:

36.2.3. A oferta excedente dos valores constante da PROPOSTA COMERCIAL da CONCESSIONÁRIA, que supere os valores mínimos de OUTORGA FIXA previstos no EDITAL, terá o excedente repartido na proporção de 50% (cinquenta por cento) para o ESTADO, e 50% (cinquenta por cento) para os MUNICÍPIOS de PRESTAÇÃO REGIONALIZADA, observada a proporcionalidade em relação ao número de habitantes de cada Município, com base em dados do documento Estimativas de População dos Municípios, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com data de referência em 1º de julho de 2020.

Com isso, valores decorrentes de ágios beneficiarão, apenas, o estado e os municípios integrantes da prestação regionalizada (em uma proporção de 50% para cada), sem integralizações adicionais previstas no fundo metropolitano.

Cumprе salientar que esse sistema de divisão também foi aprovado em sede da reunião do conselho deliberativo da RMRJ, que aprovou a modelagem final da concessão, em 17 de dezembro de 2020.

Para além da forma de divisão, também foi estabelecida uma metodologia de transferência das verbas para cada ente. Para a outorga fixa, ficou definido que o estado receberá e transferirá os recursos para cada ente e ao fundo metropolitano.

Já em relação à outorga variável foi estabelecido um sistema de conta vinculada (anexo XI do contrato). Este modelo é operado a partir da assinatura de um “contrato de constituição e administração de contas de movimentações restritas da concessão de prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos municípios do estado do Rio de Janeiro”.

Em síntese, é contratado um terceiro (agente financeiro) que se torna o exclusivo responsável por receber e movimentar os recursos provenientes das outorgas de serviços públicos (depositados pelas concessionárias). Ou seja, é a instituição financeira que recebe e deposita o dinheiro na conta de cada um dos entes federados e na do fundo metropolitano.

O principal benefício dessa metodologia é que se evita a ingerência e discricionariedade política na correta distribuição de recursos. Enquanto em sistemas em que o estado recebe os recursos de outorgas, sendo o responsável por sua distribuição, podem ser observadas travas e bloqueios orçamentários que impedem a transferência de recursos a outros entes e instituições, no sistema de conta vinculada um agente de independente fará tal distribuição, dando maior segurança jurídica aos detentores da outorga.

Feita as descrições das outorgas fixa e variável do projeto de concessão, podemos avaliar a importância da medida para a RMRJ. Sobre o sistema de subsídio ao fundo metropolitano, a partir de outorgas, temos que ele se mostra fundamental para permitir o financiamento da estrutura administrativa da RMRJ, em especial em relação ao instituto rio metrópole, bem como para permitir a estruturação e implementação de projetos futuros de serviços e infraestruturas regionalizadas.

Isso ocorre, pois o estatuto da metrópole, apresentado no capítulo I, não previu receitas vinculantes às regiões metropolitanas. Na prática, os recursos atribuídos às RMs se tratam de repasses voluntários a serem realizados pela União, estados e municípios que componham a entidade metropolitana. Não há qualquer obrigação para vinculação de parte de receitas tributárias ou orçamentárias em benefício das RMs. Sobre o ponto, Henrique Botelho Frota comenta que:

O modelo baseado simplesmente **em repasses voluntários não vincula os entes a transferirem percentuais mínimos do seu orçamento nem assegura que todos contribuirão**. Portanto, é **incapaz de garantir a continuidade dos serviços metropolitanos**. Além disso, no âmbito do financiamento, esse modelo equipararia as regiões metropolitanas aos consórcios públicos, o que não faz sentido diante das diferentes naturezas jurídicas e competências de cada um⁶³. Grifos nossos.

Em realidade, a proposta original do estatuto da metrópole previa a criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado. A finalidade do mesmo era a de captar

⁶³Disponível:<https://observasp.wordpress.com/2015/06/10/estatuto-da-metropole-o-gargalo-do-financiamento/>. Acesso em 11 de abril de 2022.

recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa, em regiões metropolitanas e em consórcios públicos constituídos para atuar em funções públicas de interesse comum no desenvolvimento urbano. As disposições, contudo, foram vetadas, à época, pela presidente Dilma Rousseff, esvaziando a capacidade de financiamento das RMs.

Diante este cenário, as outorgas de concessões comuns ganham destaque. O arranjo realizado na concessão da CEDAE se mostra capaz de garantir uma fonte de receitas ao fundo metropolitano a médio e longo prazo. Detendo parte da outorga fixa e da variável, a RMRJ poderá ser capitalizada, tendo recursos para desenvolver novos estudos e projetos de infraestrutura por iniciativa própria.

Importante destacar que esses recursos podem ser aproveitados para financiar outros projetos cuja realização de concessões comuns não seja viável. Recursos do fundo metropolitano, por exemplo, podem ser utilizados para prover liquidez a contraprestações pecuniárias de eventuais parcerias público-privadas ou até para contratações diretas pela RMRJ.

Esse modelo pode ser aproveitado por outros projetos e RMs, de forma a permitir o financiamento e o estabelecimento de um sistema de subsídios cruzados entre os diferentes programas metropolitanos.

Em realidade, para outras RMs, talvez fosse estratégico que a própria legislação complementar que reformular estruturas de governança possa dispor sobre a necessidade que, nos projetos de concessão comum, parte das outorgas que venham a ser obtidas sejam destinadas ao fundo metropolitano. Isso porque, mesmo no caso da RMRJ, a divisão de outorgas em favor do fundo metropolitana não é obrigatória, cabendo tal decisão ao conselho deliberativo.

Com isso, a integralização de fundo metropolitano dependeria da boa vontade dos municípios e estado no conselho deliberativo, que poderiam preferir transferir a totalidade dos recursos em benefício próprio em detrimento da estrutura metropolitana. Já uma previsão legislativa seria capaz de assegurar a vinculação de parte dos recursos obtidos com a realização de concessões, garantindo efetivo meio de financiamento das atividades metropolitanas (em caso da implementação de projetos).

Em síntese, tem-se que a divisão das outorgas fixas e variáveis, no caso da concessão da CEDAE, se mostrou instrumento potencialmente fundamental para permitir o futuro financiamento da estrutura administrativa e de projetos metropolitanos na RMRJ.

Diante um contexto jurídico da ausência de verbas vinculantes em benefícios das RMs, recursos obtidos a partir de concessões comuns podem ser usados em uma lógica de subsídio cruzado, permitindo sua aplicação em outros serviços e infraestruturas regionalizadas cujos investimentos não podem ser amortizados por uma simples cobrança de tarifas perante os usuários. O sistema pode ser replicado e aprimorado em outras RMs, inclusive com a previsão legal da vinculação de parte de receitas obtidas de outorgas em benefício dos fundos metropolitanos.

Capítulo V- conclusões

Transcorridos todos os capítulos, cabe compilar as principais conclusões desta pesquisa. Para tal, devemos retornar aos objetivos deste trabalho de conclusão de curso, expostos no capítulo I. O intuito deste TCC era o de “responder como uma estrutura de governança metropolitana viabiliza e estimula a elaboração e implementação de projetos de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, com destaque para a viabilização e acompanhamento de projetos de concessão (prestação indireta)”.

Rememora-se que por “estrutura de governança” entendemos a organização, atribuições, composição e interlocução dos órgãos de decisão, execução e planejamento metropolitano.

Começamos nossa análise, primeiro, mapeando os elementos mínimos de governança metropolitana definidos no estatuto da metrópole e em precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal.

Vimos que uma RM deve possuir, ao mínimo: (I) Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (II) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; (III) organização pública com funções técnico-consultivas; e (IV) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. O STF, por sua vez, impôs limites acerca da representação e participação de entes federativos nos órgãos de governança metropolitana, impedindo que haja predomínio absoluto de um ente específico nas votações e deliberações.

No capítulo, II realizamos a análise da operacionalidade de onze regiões metropolitanas previamente solucionadas. Do total, chegamos à conclusão de que apenas uma delas, a do Rio de Janeiro, demonstrava capacidade para conduzir, estruturar e implementar projetos de prestação regionalizada de serviços públicos, com destaque para o setor de saneamento básico. Ela era a única que demonstrava, cumulativamente, a realização de deliberações periódicas, existência de autarquia atuante e experiência na elaboração de projetos de prestação regionalizada (com um, inclusive, já implementado).

A partir disso, procedemos, no capítulo III, uma análise pormenorizada da governança da RMRJ, buscando identificar seus pontos positivos, que podem ser aplicáveis

para a governança de outras RMs, bem como os pontos de aprimoramentos que se fazem necessários.

Como foi identificado, a governança metropolitana fluminense inova ao prever um sistema claro de competências não só da RMRJ, mas também de seus órgãos de governança, sobretudo no que diz respeito ao saneamento básico (foco deste trabalho). O conselho deliberativo funciona como uma instância decisória, determinando quais projetos serão modelados, aprovando os estudos e minutas elaboradas e autorizando a sua implementação prática.

Já o instituto rio metrópole, autarquia da RMRJ, desempenha a natureza executória das decisões tomadas pelo conselho deliberativo. Este pode atuar tanto nos momentos de modelagem de um projeto de interesse metropolitano, através da elaboração de estudos referentes aos mesmos, quanto nas fases de licitação e acompanhamento de um projeto. Além disso, há a autorização expressa para que o rio metrópole possa contratar terceiros para auxiliar o desenvolvimento de suas atividades, o que é de grande importância, já que viabiliza o aproveitamento da expertise privada na estruturação de projetos como concessões de saneamento.

O conselho consultivo, por sua vez, funciona como órgão de controle social, garantido voz e a opinião da sociedade durante estruturação de projetos metropolitanos e sua execução.

Quanto à governança decisória, a estrutura de votos ponderados, organizada pela resolução 01/19, faz com que nenhum ente federado possa, na prática, barrar ou obrigar a implementação de um projeto, independente da opinião dos outros entes (ressalvados os riscos de predominância de vontades, conforme pontuado). Com isso, assegura-se a busca do verdadeiro interesse metropolitano, em linha com as diretivas dadas pelo STF em seus julgados.

Nesse sentido, a região metropolitana do Rio de Janeiro se revela um verdadeiro modelo que permite, viabiliza e tem o condão de estimular projetos de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico.

No capítulo IV, vimos como isso ocorreu na prática. A chamada concessão da CEDAE, apesar de ter sido modelada pelo BNDES, passou por todos os trâmites nos órgãos de governança da RMRJ, sendo aprovada, mesmo com o voto contrário de importantes

atores. O projeto também inovou ao prever uma fonte de receitas ao fundo metropolitano, através da vinculação de parte das receitas obtidas com as outorgas fixa e variável da concessão. Além disso, a RMRJ delegou, por iniciativa própria, funções de licitação e gerenciamento à órgãos estaduais, sem renunciar sua atribuição de planejamento e acompanhamento da concessão.

Contudo, isso não significa que a governança fluminense seja perfeita. Durante a elaboração deste trabalho também identificamos problemas importantes que, no futuro, podem conduzir a cenários de paralisia decisória e de predominância indevida (de forma absoluta) de interesses federativos específicos (do estado).

Em relação a tomada de decisão, vimos que a governança fluminense abre uma brecha para que o governador de estado, via nomeação de representantes do conselho consultivo, exerça um poder de influência adicional sobre as decisões tomadas no conselho deliberativo. Mesmo que o arranjo atual desse sistema não aparente gerar um desequilíbrio federativo, este é um tema importante a ser considerado na estruturação de outras RMs, de forma a se evitar margens à atribuição de poder decisório indevido a um ente.

Além disso, os dirigentes do instituto rio metrópole possuem mandatos coincidente com o do governador do estado, o que também pode estimular a busca de influência do ente estadual em um órgão, em tese, técnico.

A possibilidade de alteração da estrutura de votos ponderados, através da integralização de recursos no fundo metropolitano, é outro fator que merece destaque. Nesse sentido, são necessários melhores parâmetros para a aplicação da medida. Arranjos que assegurem a maior preponderância de entes federados que contribuam financeiramente em projetos específicos podem ser uma das alternativas para viabilizar o mecanismo de alteração dos votos ponderados.

Por fim, a integralização de parte da outorga da concessão da CEDAE no fundo metropolitano, apesar de louvável, não é garantida nos futuros projetos de concessões comuns que a RMRJ venha a estruturar. Isso porque, não existe obrigatoriedade de que partes das outorgas beneficiem diretamente a RMRJ. Uma previsão legislativa poderia dar mais segurança à medida, ponto a ser considerado em RMs de outros estados.

Trazidas todas as principais conclusões deste trabalho, nós podemos sintetizá-las no quadro abaixo:

Pontos acerca de uma governança metropolitana que viabiliza e estimula a elaboração e implementação de projetos de prestação regionalizada	
Processo de tomada de decisão	Sem estruturas em que um ente federado detenha a maioria dos votos ou de que cuja concordância seja necessária para aprovação de um projeto (predomínio absoluto). Deve-se tomar cuidado para possíveis influências indiretas, em que representantes, que não sejam entes federados, possam alterar, na prática, projetos e deliberações. Alterações nas estruturas de votação, decorrentes de integralizações no fundo metropolitano podem vir a gerar uma estrutura de predomínio decisório (legítima). O tema, contudo, precisa ser mais bem regulamentado e estudado.
Estruturação de projetos	Fundamental ter um órgão, como o instituto rio metrópole, que tenha competência para estruturar e modelar projetos ou contratar terceiros para fazê-los. Com isso, assegure-se órgão de assessoramento técnico aos entes federativos, responsáveis pela tomada de decisões.
Meios de financiamento	Grande gargalo atual (ausência de verbas vinculadas). Outorgas decorrentes de concessões comuns podem ser destinadas ao fundo metropolitano, permitindo o financiamento de futuros projetos e da própria administração metropolitana (subsídios cruzados). Leis complementares estaduais poderiam vincular parte das outorgas aos Fundos.
Controle social	Fica à cargo de uma instância de natureza consultiva, com representantes da sociedade civil.
Arranjo de concessões	Viabilidade de inclusão de outros municípios que se encontrem fora da RM, de forma a atribuir ganhos de escala ao projeto.
Outros pontos	Viabilidade de delegação, por iniciativa da própria de RM, de atividades a outros entes e órgãos, desde que eles tenham melhores condições técnicas de implementá-las. Manutenção de atribuições de planejamento no âmbito metropolitano.

Fonte: Produção própria.

Por fim, também cabe apontar as limitações do presente trabalho. Nesse sentido, este TCC buscou focar nas questões atinentes aos serviços regionalizados de saneamento básico. Contudo, as estruturas metropolitanas, incluindo as da RMRJ, também permitem a prestação de serviços e infraestruturas relacionadas à mobilidade urbana, entre outros temas. Com isso, futuros trabalhos poderão realizar uma análise pormenorizada das integrais potencialidades das RMs como unidades planejamento e implementação conjunta de infraestruturas públicas regionalizadas.

Referências

ANTUNES, PAULO DE BESSA; D'OLIVEIRA, RAFAEL DAUDT. Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/>. Acesso em: 11 de jan. de 2021

Jr., Arlindo, P. e Alceu de Castro Galvão Jr. Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Manole, 2012.

Rocha, Aristides A. *Histórias do saneamento*. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Blucher, 2016.

KAERCHER LOUREIRO, Gustavo, Prestação Regionalizada de Serviços de Saneamento: o Estado Federado como Ponto Focal das Políticas Setoriais., CERI-FGV/RJ, 2021.

Salama, Bruno Meyerhof; Barrionuevo Filho, Arthur; Palma, Juliana Bonacorsi de; Dutra, Pedro 2017. Processo de nomeação de dirigentes de agências reguladoras: uma análise descritiva. Acesso em: Nomeação de Dirigentes de Agências Reguladoras / RP (fgv.br).

Gomes, Fabio L. *Saneamento básico: Aspectos Jurídicos*. Disponível em: Minha Biblioteca, Grupo Almedina (Portugal), 2021.

MODESTO, Paulo. Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão. Revista Eletrônica de Direito do Estado. n. 66, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitanaestado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em 12/08/2021.

RIBEIRO, MAURICIO PORTUGAL; LENNERTZ, MARCELO RANGEL. Novo Marco Legal do Saneamento – o decreto federal que regulamentará a comprovação pelos prestadores de condições econômico-financeiras para universalizar os serviços. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-novo-marco-legal-do-saneamento-o-decretofederal-que-regulamentara-a-comprovacao-pelos-prestadores-de-condicoes-economicofinanceiras-para-universalizar-os-servicos/>. Acesso em: 11 de jan. 2021.

PIRES, Maria Coeli Simões. A Lei nº 14.026, de 1 julho de 2020, e a ruptura com a hegemonia das empresas estatais de saneamento básico a partir da vedação de contrato de

programa como alternativa de resiliência In: FORTINI; SALAZAR; MASSARA; CAMPOS (orgs.).

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021. SUNDFELD, Carlos Ari. Prefácio. In PICININ; FORTINI.(orgs.). Saneamento Básico: estudos e pareceres à luz da Lei nº 11.445/2007. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VANZELLA, Rafael Domingos Faiardo; BORGES, Jéssica Suruagy Amaral. Notas sobre a Prestação Regionaliza dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. In O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Augusto Neves Dal Pozzo (coordenação), 1.ed. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. São Paulo, 2020.

ARAÚJO; FARJADO. Os princípios no Novo Marco Legal do Saneamento Básico. In: Fortini; Salazar; Massara; Campos (orgs.). O Novo Marco Legal do Saneamento Básico. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

FORTINI, Cristiana; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo Novo Marco do Saneamento e a atividade regulatória *in* DAL POZZO, Augusto Neves. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 342.

RESENDE, Natália *et al.* Gestão Associada da Prestação dos Serviços – o que muda com o Novo Marco Legal do Saneamento? *in* DAL POZZO, Augusto Neves. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p.198-199.