



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

AO EXMO. PRESIDENTE DAS COMISSÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB

PARECER referente à indicação nº 022/2021

EMENTA: A CEDAE está sujeita aos princípios norteadores da Lei nº 8.987/1995 (lei das concessões e permissões de serviços públicos regulamentando o art. 175 da Constituição). Tem-se em vista que há falta por parte da concessionária com o comprometimento do dever de *eficiência* e *segurança* da prestação do serviço assumido (§1º). Há omissão por parte da Agência Reguladora na prestação do atendimento e de controle. Concluir-se pela ilegalidade de ambos por violação do dever de *eficiência* e *segurança* por parte da CEDAE como pela omissão do dever de atendimento e controle pela Agência Reguladora.

A proposta deste parecer se concerne na análise da prestação ineficiente reiterada pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro no que diz respeito ao fornecimento de água potável. A Companhia Estadual de Águas e Esgotos tem natureza jurídica de Sociedade de Economia Mista (SEM), no qual embora seja entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, recebeu na qualidade de concessionária de serviços públicos as ações envolvidas da distribuição de água potável e saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro.

O que se vê nos últimos anos são crescentes constatações públicas e midiáticas acerca da péssima qualidade da prestação de serviços pela CEDAE, o que chama atenção pela repercussão dos seus efeitos sociais negativos, na medida em que a má prestação destas atividades concedidas pelo Estado está diretamente ligada com o combate à proliferação de doenças, tais como bactérias



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

ou concentrações de produtos químicos acima do aceitável.

Trata-se de um problema histórico, o que denota uma preocupação com a responsabilidade assumida pela concessionária de um serviço considerado de extrema importância pública. Não é novidade que a população carioca e fluminense tem se queixado do problema do cheiro, gosto e até mesmo da cor que a água distribuída pela CEDAE chega nas residências.

O problema veio a agravar-se no início de 2021 quando estudos constataram que o fornecimento de água considerada “potável” pela concessionária estava com gosto e cheiro forte de produtos químicos e com coloração amarronzada. Pela CEDAE foi prestado nota de que em suas análises o problema com a qualidade da água estava na alta concentração de *geosmina* no ponto de captação da Estação Guandu, sendo o equivalente a 0,521 micrograma da substância por litro de água ( $\mu\text{g/l}$ ) e também e 2-Metil-Isoborneol (2-MIB). Ambos são compostos químicos semelhantes que sugerem a presença de esgoto na água.

O que chama atenção é o fato da constatação da alta concentração de *geosmina* já ter sido noticiada à CEDAE desde o começo do ano de 2020 e a concessionária ter informado tomar medidas preventivas de controle como a implementação de filtros, higienização de reservatórios, limpeza de caixas d'água e tubulações no combate ao problema.

O ressurgimento do mesmo problema, de forma mais forte ainda, coloca em xeque as ações preventivas adotadas pela concessionária. Embora o presidente da companhia, Edes Fernandes de Oliveira, afirme em laudo de monitoramento que a *geosmina* e a 2-Metil-Isoborneol (2-MIB) tiveram concentrações inferiores ao ano de 2020, esta informação constam desde 09 de janeiro de 2021<sup>1</sup>.

Não apenas os laudos de monitoramento mostram um retorno da alta concentração de *geosmina* e da 2-Metil-Isoborneol (2-MIB), mas uma ineficiência da concessionária de controlar a problema do gosto forte da água desde janeiro até abril de 2021. Os dados informados por equipe técnica relevam uma alta intensidade acima do máximo permitido (intensidade 6) pela portaria de



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Consolidação 05/2017 do Ministério da Saúde.

Os municípios mais afetados compõem diversos bairros do município do Rio e da baixada fluminense (Recreio, Nilópolis, Bairro de Fátima, Méier, Itanhangá, Campo Grande, Cosmos, Santo Cristo, Pechincha e Taquara), todo com intensidade com grau 8 ou acima<sup>2</sup>. Agrava-se mais a problemática da eficiência da prestação do serviço o laudo técnico mostrar que o alto índice foi constatado desde janeiro. Não há dúvidas sobre a importância de uma prestação efetiva e responsável da companhia, na qualidade de concessionária de serviço público, visto que o comprometimento deste serviço tem reflexos diretos na saúde da população que atualmente ainda enfrenta as consequências de outras medidas de higiene frente ao novo corona vírus.

Estudos comprovam que as substâncias que modificam o odor e o cheiro da água pelas moléculas supracitadas podem causar sintomas psicossomáticas, tais como dores de cabeça, estresse e náuseas<sup>3</sup>.

A CEDAE respondeu processo administrativo nº E-22.007.003/2020, distribuído e autuado na AGENERSA no dia 08 de janeiro de 2020 (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro) no qual informou ainda que além das medidas ordinárias de higiene das estações de

---

<sup>1</sup> CEDAE, Laudo de Monitoramento de Geosmina/mib – sistema Guandu – 2021. Disponível em: [https://storage.googleapis.com/site-cedae/Qualidade\\_da\\_Agua/RelatorioGuandu/2021/RESULTADOS%20GEOSMINA%20-%20MIB%20-%2020210419.pdf](https://storage.googleapis.com/site-cedae/Qualidade_da_Agua/RelatorioGuandu/2021/RESULTADOS%20GEOSMINA%20-%20MIB%20-%2020210419.pdf). Acessado no dia 02 de maio de 2021.

<sup>2</sup> CEDAE, Monitoramento de Gosto e Odor na Macro Distribuição e rede de distribuição do sistema Guandu - 2021. Disponível em: [https://storage.googleapis.com/site-cedae/Qualidade\\_da\\_Agua/RelatorioGuandu/2021/RESULTADOS%20GEOSMINA%20-%20MIB%20-%2020210419.pdf](https://storage.googleapis.com/site-cedae/Qualidade_da_Agua/RelatorioGuandu/2021/RESULTADOS%20GEOSMINA%20-%20MIB%20-%2020210419.pdf). Acessado no dia 02 de maio de 2021.

<sup>3</sup> MICROAMBIENTAL. Entenda o problema da Geosmina na água de consumo do RJ. Notícia. Disponível em: <<https://microambiental.com.br/analises-de-agua/entenda-o-problema-da-geosmina-na-agua-de-consumo-do-rj/>>. Acessado no dia 02 de maio de 2021.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

tratamento tem usado carvão ativado e argila lantânica para o tratamento da água, em especial na Estação do Guandu<sup>4</sup>.

Agrava ainda mais a situação quando o laudo técnico de pesquisadores da UFRJ justificam que a péssima qualidade da água se justifica em outra substância adversa que não a geosmina, mas sim a presença de esgoto doméstico e também poluição industrial. Segundo relatos do professor pesquisados Fabiano Thompson a água da ETA de Guandu “*é variável, tem alta abundância de bactérias de origem fecal e bactérias degradadoras de compostos aromáticos, que sugerem a contaminação por esgoto*”<sup>5</sup>.

O processo mostra que a CEDAE vem passando por uma série de fiscalizações desde 2020, especialmente referente aos problemas com a qualidade do fornecimento da água nos municípios, sobre a Estação de Tratamento de Guandu. O resultado parcial foi a determinação de que a concessionária adota-se dentre as medidas ordinárias a aplicação do carvão ativado e que toda vez que houvesse a necessidade da sua aplicação fosse noticiado à agência, bem como a CEDAE disponibiliza-se em seu portal de informações todos os dados atinentes aos padrões de potabilidade da água para o consumo humano.

## **DA VIOLAÇÃO DO DIREITO**

O monitoramento ambiental da qualidade das águas é um processo que envolve planejamento, coleta de amostras, análise e avaliação dos dados, com o objetivo de identificar e avaliar – qualitativa e quantitativamente – as condições dos recursos naturais, bem como as tendências ao longo do tempo.

A CEDAE está sujeita aos princípios norteadores da Lei nº 8.987/1995 (lei das concessões e permissões de serviços públicos regulamentando o art. 175 da Constituição), dentre eles a lei dispõe que será entendido como prestação de serviço adequado:

---

<sup>4</sup> AGENERSA. Processo administrativo E-22.007.003/2020. Disponível em: <<http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/relatorios/Sessao/s20200929/E220070032020.pdf>>. Acessado no dia 02 de maio de 2021.

<sup>5</sup> *Ibidem*.



## *Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

*Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

*§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.*

*§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:*

*I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,*

*II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.*

*§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado.*

Na medida em que problema do fornecimento de água potável pela concessionária não é novidade, mas vem de um histórico de acontecimentos que já ultrapassaram até mesmo as medidas administrativas de imposição de novas medidas mais eficazes, a CEDAE viola o princípio da prestação de serviço minimamente de forma adequada.

É evidente que a concessionária após décadas de falta de investimentos necessários à Estação de Tratamento de Guandu está tendo seus reflexos mais onerosos à sociedade atualmente, considerando que o próprio contexto andêmico é em si mesmo um gravame que compromete a saúde dos indivíduos.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Tem-se em vista que há falta por parte da concessionária com o comprometimento do dever de *eficiência* e *segurança* da prestação do serviço assumido (§1º). A medida principal a que se refere o presidente da companhia, o carvão ativado, não tem se mostrado suficiente, bem como o seu manejo tem sido questionado por profissionais técnicos da UERJ e da UFRJ<sup>6</sup>, visto que os laudos técnicos apresentados mostram além da problemática da geosmina e da 2-Metil-Isoborneol (MIB) grandes quantidades de bactérias entéricas de diversos gêneros, dentre eles bactérias de origem fecal, esgoto doméstico e poluição industrial.

Sendo assim, de forma mínima há o extremo comprometimento da prestação do serviço de tratamento e fornecimento de água, estando em níveis insalubres e inadequados ao consumo humano pela constatação não apenas de substâncias que alteram o odor, a cor e a cheiro da água, mas principalmente também por outras bactérias entéricas e produtos químicos prejudiciais à saúde humana.

O princípio da atualidade é violado em que pese a alegação da CEDAE de investimento de R\$ 700 milhões na modernização da ETA de Guandu, que teria uma projeção de ser modernizada até 2025<sup>7</sup>. O simples fato da concessionária estar tomando medidas de modernização após o reflexo de consequências negativas que já se instauraram na sociedade mostram a falta de comprometimento da CEDAE com as obrigações contratuais assumidas.

Sendo um serviço essencial as medidas preventivas não se mostraram eficazes, comprometendo o princípio da regularidade. Considerando também a responsabilidade da concessionária o lapso temporal passado é considerado suficiente para que a CEDAE tomasse as devidas medidas preventivas, bem como houvesse a apresentação de possíveis novas soluções de ações para o combate à péssima qualidade do fornecimento de água.

<sup>6</sup> AGENERSA. Processo administrativo E-22.007.003/2020. Disponível em: < <http://www.agenersa.rj.gov.br/documentos/relatorios/Sessao/s20200929/E220070032020.pdf>>. Acessado no dia 02 de maio de 2021.

<sup>7</sup> CEDAE. Demonstração Financeira de 2020. Disponível em: < [https://storage.googleapis.com/site-cedae/Ri\\_cedae/Informações%20Financeiras/Relatório%20Completo%20CVM%202020\\_.pdf](https://storage.googleapis.com/site-cedae/Ri_cedae/Informações%20Financeiras/Relatório%20Completo%20CVM%202020_.pdf)>. Acessado no dia 02 de maio de 2021.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

A concessionária também viola seus deveres contratuais na medida em que os relatórios prestados ao público pela CEDAE no que tange ao intenso investimento e na priorização do fornecimento de água potável se contradiz com a realidade atual no qual novas crises vêm surgindo, geralmente na mesma época. Isso põe em xeque todas as informações prestadas pela concessionária. De duas uma: 1) ou a utilização de carvão ativado não vem mais se mostrando eficaz ou suficiente; ou 2) há falta da administração eficiente por parte da concessionária no manejo destas substâncias, o que leva a sua incapacidade de cumprir o contrato de concessão de forma minimamente adequada.

Há de considerar que conforme o contrato de concessão entre o Estado do Rio de Janeiro e a CEDAE a inexecução total ou parcial do contrato, que cause prejuízos à execução dos serviços, dá legitimidade a Administração Pública a declaração de caducidade da concessão. Entende-se pela inexecução como a ação ou omissão por parte da concessionária.

Os prejuízos sociais atuais incorrem diretamente art. 38, §1º, inciso I da Lei nº 8.987 que dispõe:

*Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.*

*§ 1º A caducidade da concessão poderá ser declarada pelo poder concedente quando:*

*I - o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço;*





*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

A possibilidade legal também está reforçada na cláusula 42 do contrato de concessão. A fundamentação da violação legal e contratual da CEDAE está prevista nas cláusulas 25.2.2., 25.2.8., 25.2.13., 25.2.14., a seguir<sup>8</sup>:

25.2.2. executar todos os serviços, controles e atividades relativos ao CONTRATO, incluindo os serviços de engenharia e supervisão, fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos, transporte, armazenagem, operação, manutenção e a execução de obras civis com zelo e diligência, de acordo com as especificações deste CONTRATO e demais normas pertinentes, utilizando a melhor técnica aplicável a cada uma das tarefas desempenhadas, assumindo os riscos relacionados aos custos na operação e manutenção do SISTEMA;

25.2.8. executar as OBRAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA necessárias à prestação dos SERVIÇOS, nos termos deste CONTRATO;

25.2.13. manter sistemas de monitoramento da qualidade da água e efluentes tratados, no âmbito da CONCESSÃO;

25.2.14. comunicar à AGÊNCIA REGULADORA e aos órgãos ambientais competentes a respeito de ação ou omissão que venha a ser de seu conhecimento, que provoque contaminação dos recursos hídricos ou que prejudique a prestação dos SERVIÇOS, ou ações a ele vinculadas, para que tais autoridades diligenciem as providências cabíveis, sem prejuízo do reequilíbrio econômico-financeiro deste CONTRATO que for cabível;





*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

## CONCLUSÃO

Em conclusão remete-se o presente parecer para a apreciação da Comissão de Direito Constitucional e Administrativo, com a conclusão de que há tanto a omissão da Agência Reguladora na função de regulação e atendimento quanto há falta por parte da concessionária com o comprometimento do dever de *eficiência* e *segurança* da prestação do serviço assumido ao longo desses últimos anos.

---

<sup>8</sup> GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Contrato de Concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios do bloco. Disponível em: <<http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo2/Contrato-de-Concessao.pdf>>. Acessado no dia 03 de maio de 2021.



*Instituto dos Advogados Brasileiros*

*Av. Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20030-030*

*Tels.: (21) 2240-3921/2240-3173*

*www.iabnacional.org.br*

*iab@iabnacional.org.br*

Sendo assim, este parecer conclui pela ilegalidade de ambos pelo desempenho de suas competências de maneira ineficiente.

Rio de Janeiro, 15 de junho de 2021.

Eric Santos Andrade