

Processo E-14/001.047543/14

REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. PROJETO DE LEI PARA REVOGAR E SUBSTITUIR A LEI COMPLEMENTAR Nº 87, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1997 QUE DISPÕE SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO, SUA COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E GESTÃO, A FIM DE ADEQUÁ-LA AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN 1842. GOVERNANÇA. ORGÃOS DELIBERATIVO, EXECUTIVO E CONSULTIVO. COMPETÊNCIAS. SANEAMENTO BÁSICO, ORDENAMENTO TERRITORIAL. MOBILIDADE URBANA E OUTROS TEMAS. DESPESAS. REGRAS DE TRANSIÇÃO. IMPACTO DO “ESTATUTO DA METRÓPOLE” (LEI 13.089/15) PROPOSTA DE ADIN. PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL DISPONDO SOBRE CRITÉRIOS PARA INCLUSÃO DE MUNICÍPIOS NA REGIÃO METROPOLITANA.

Exma. Sra. Procuradora-Geral,

## **I – RELATÓRIO**

1. Trata-se de procedimento administrativo oriundo de ofício do Diretor Executivo do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo (doravante GEGM), Dr. Vicente Loureiro, encaminhando minuta de projeto de lei complementar que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (fls. 04/22), a fim de adequar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (doravante “RM”) ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, corporificado no acórdão da ação direta de inconstitucionalidade n. 1.842.

2. O ofício foi entregue em reunião realizada em 14.11.2014 com a presença de V.Exa., do signatário do ofício e sua equipe, deste Procurador e dos Procuradores Rogério Guimarães e Fabiana Brochado.

3. Incumbiu-me, então, V.Exa. de analisar o referido projeto em 17.11.2014 (fls. 23) rogando que o fizesse em colaboração com os referidos procuradores bem como com a participação do Procurador Emerson Barbosa Maciel, procurador que oficia na referida adin.

4. Antes de prosseguir ao exame das questões jurídicas, convém registrar que a minuta encaminhada pelo GEGM foi precedida de outra minuta, feita por este procurador e pelo Procurador Emerson Barbosa Maciel em maio de 2014 (que, para efeito de referência, chamaremos de Minuta EBM-RTAM 05/14).

5. Por ocasião da referida entrega, o Diretor do GEGM informou que o Exmo. Sr. Governador desejava enviar o projeto de lei ainda na legislatura passada (2014), o que exigiria especial

urgência na análise. Esse ponto é importante porque, embora certamente se entenda a urgência, ela trazia riscos numa matéria de extrema complexidade, em decorrência de diversos fatores: (a) a exigência de engenharia institucional extremamente complexa; (b) o fato de impactar serviços e atividades públicas que atingem milhares de pessoas; (c) o fato de atingir serviços e atividades os mais distintos, cada um com suas peculiaridades e legislação própria; (d) a difícil tarefa de “interpretar” a decisão do STF, proferida em acórdão de mais de 300 páginas após um tramite de mais de 15 anos.

6. Quanto ao procedimento, fizemos, em comum acordo com o GEGM, outra minuta, mesclando aspectos da minuta de fls. 04/22 com aspectos da Minuta EBM-RTAM 05/14 e submetendo-a a discussão via correio eletrônico e, em especial, por meio de duas longas reuniões presenciais realizadas nos dias 28 de novembro e 9 de dezembro de 2014. Além disso, realizamos uma reunião, em 27 de novembro de 2014 (esta interna à PGE), com os procuradores Emerson Barbosa e Fabiana Brochado e a colaboração do Analista Leonardo Guimarães (que prosseguiu no apoio ao trabalho trazendo boas colaborações para a minuta).

7. Dessas reuniões surgiu inicialmente a minuta “12/14” em anexo, concluída em 10 de dezembro de 2014. Em 11 de dezembro de 2014, quando íamos submeter a minuta e a 1ª versão desse parecer a V.Exa., recebemos a notícia de que o Exmo. Sr. Governador tinha decidido encaminhar o projeto de lei à próxima legislatura (iniciada *neste* ano).

8. Aproveitamos então para encaminhar o projeto a outros colegas por correio eletrônico, tendo recebido contribuições importantes.

9. Registre-se que a minuta 12/14 foi elaborada como minuta de projeto de lei que *alterava* a lei em vigor, ao invés de fazer uma lei inteiramente nova. Essa opção se justifica pois uma parte significativa da LC 87, incluindo definições importantes, *não foi declarada inconstitucional pelo STF*. Assim, entendemos que uma alteração da lei atual com a preservação de alguns dispositivos mantidos pelo STF daria mais segurança jurídica ao produto final. No entanto, no dia 23 de fevereiro de 2015 recebemos telefonema do Dr. Vicente Loureiro solicitando que a minuta fosse alterada a fim de que passasse a ser lei inteiramente nova.

10. Como a opção inicial, embora a nosso ver mais prudente, não pode ser considerada uma *imposição jurídica*, efetuamos alteração na estrutura do projeto conforme solicitado.

11. Ainda assim, como a atual LC 87 também trata da “Microrregião dos Lagos” (integrada pelos Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim – art. 2º e 11) e da “Região da Costa Verde” (composta dos Municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati – art. 12) ela não deve ser integralmente revogada (salvo se efetivamente existir a vontade política de extinguir tais agrupamentos) e, portanto, esses dispositivos da LC 87 são mantidos em vigor pela nova minuta.

12. Antes de adentrar na análise do novo projeto (projeto PGE 03-15) esclarecemos que ele é acompanhado de um projeto de emenda constitucional destinada a fixar critérios para o ingresso de municípios na RM. Isto para evitar que municípios ingressem na RM sem que, materialmente, tenham se dado os fenômenos geográficos que caracterizam uma região metropolitana (como a conurbação). Esta intenção está expressa nos §§ do art. 2º do projeto de fls. 06. No entanto, como a inclusão de um município na RM se dá por meio de outra lei complementar, a eficácia da previsão destes critérios no próprio PLC seria quase nula. Por esta razão, essa matéria foi objeto de projeto de emenda constitucional.

13. Sobre a minuta de PEC, recebemos, por correio eletrônico, comentários do Procurador do Estado Augusto Werneck, com dúvidas sobre a consistência das referências à “densidade demográfica

mínima" ou à "tendência à conurbação", aventando a possibilidade de discriminação irrazoável de municípios contrariamente ao art. 19, I, da Constituição Federal, ao:

“estabelecer uma ‘preferência’ entre as edilidades, em um caso por valorar para finalidade tão relevante de modo diferente os hipotéticos Município X, com 99 hab/km<sup>2</sup>, e Y, com 101hab/km<sup>2</sup>; no que concerne à tendência à conurbação, trata-se de verdadeira questão acadêmica que não pode se transformar em descrímen constitucional pela ausência absoluta de objetividade, porque traduz um conceito jurídico indeterminado que por sua vez exige o reconhecimento de discricionariedade técnica para apreciar as tais "tendências" e desse "laudo" dizer o que é e o que não é "metropolitano".

14. Como se trata de matéria que extrapola o âmbito estritamente jurídico a redação – indicada pela própria GECM – foi mantida. No entanto, rogamos especial análise da administração quanto à crítica formulada.

15. Pois bem, a breve análise do novo projeto (PGE 03-15) – será feita em blocos: (i) governança; (ii) competências; (iii) outros temas.

16. É o relatório.

## **II – A GOVERNANÇA**

17. Certamente a governança da RM é a questão mais delicada do ponto de vista constitucional. Há que se estabelecer um órgão mais político com caráter deliberativo e outro com caráter executivo. Este esquema, a rigor, é o atualmente previsto pela Constituição do Estado e pela LC 87.

18. O que o STF considerou inconstitucional, na verdade, foi o fato do Estado ter completo domínio de ambos os órgãos.

19. Para evitar essa inconstitucionalidade manteve-se um órgão deliberativo, denominado Conselho Deliberativo da Região Metropolitana<sup>1</sup>, doravante “CD”, colegiado, formado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana.

20. Embora todos os seus integrantes tenham voto, o peso de cada um se diferencia de acordo com o tamanho de sua população, variando de um voto para os menores municípios que integram a RM até 40 votos por parte do Estado.

21. Esta ideia veio da experiência na formação do principal órgão da União Europeia (sua comissão executiva, que, apesar do nome, tem fortes poderes normativos) onde também foi necessário conciliar a igualdade “formal” de certos entes (lá, países, aqui, estado e municípios) com sua desigualdade demográfica, econômica e social. E também se inspirou na própria decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 1842, atenta aos diferentes papéis dos entes envolvidos, segundo os critérios acima destacados.

---

<sup>1</sup> Mantivemos a denominação atual (Conselho Deliberativo da Região Metropolitana) no lugar daquela proposta pelo PL GEGM por várias razões: é a denominação que está na Constituição do Estado (art. 75 § 2º) e na Lei atual e que foi mantida pelo STF. Além disso “Câmara” remete à ideia de um órgão secundário, dependente de outro.

22. Registre-se que, pela leitura do acórdão, nos parece que o STF, embora tenha vedado a atribuição de poderes absolutos, reconheceu o papel preponderante do Estado e a atribuição de peso relevante ao município polo e aceitaria que o Estado tivesse até a metade dos votos. De todo modo, na minuta ele tem menos do que isso. Registre-se que os pesos de cada município e do Estado foram fixados segundo orientação do Diretor Executivo do GEGM.

23. Pois bem, o Conselho Deliberativo é o grande órgão titular dos poderes da RM, responsável por todas as principais decisões, sejam elas normativas sejam elas concretas.

24. Mas ele evidentemente necessitaria de um órgão executivo. Com efeito, não parece crível que poderes tão importantes, como a titularidade do poder concedente em matéria de saneamento, possam ficar nas mãos de um ente despersonalizado, sem que se estabeleça uma forma de apoio para a execução e implementação de suas funções.

25. A solução “teoricamente ideal” seria a formação de um consórcio. Mas a atual RM do Rio de Janeiro tem 22 entes. Fazer com que todos estes entes entrem voluntariamente num consórcio, com todas suas exigências formais, nos pareceu, na “prática”<sup>2</sup>, inviável.

26. Atribuir personalidade jurídica à própria RM talvez fosse possível, mas entraríamos em terreno completamente inexplorado. Tratar-se-ia de que? Um novo integrante da federação, uma “administração direta” metropolitana, uma autarquia metropolitana? Seria nesse caso dispensável a lei de cada um dos entes? Como conciliar todas essas dificuldades – de ordem prática e jurídica – para a implementação de um ente dessa natureza e, ao mesmo tempo, evitar questionamentos capazes de inviabilizar a implementação de solução tão urgente e necessária?

27. Assim, a partir de sugestão – que nos pareceu bastante inovadora – do Procurador Emerson Barbosa, concebemos que o órgão executivo seria uma autarquia estadual (“Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, doravante “Agência”). “Estadual”, mas formal e expressamente vinculada ao CD. Ou seja, uma autarquia que integra a administração pública do Estado apenas para fins organizacionais e administrativos, mas que recebe ordens do CD e que, na verdade, tem como única função institucional “*executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como prestar-lhe todo o suporte necessário ao exercício de suas atribuições*” (art. 7º da minuta PGE 03-15).

28. Note-se que, embora os integrantes da Agência sejam escolhidos pelo Governador<sup>3</sup>, essa escolha é condicionada à observação de requisitos rigorosos “formação universitária e notórios e comprovados conhecimentos em ao menos uma das áreas de atuação da região metropolitana” “demonstrados por ao menos um dos seguintes requisitos: conclusão, com aproveitamento, de curso de

---

<sup>2</sup> Segundo a Lei Federal nº 11.107/05 as opções para atribuição de personalidade jurídica a um consórcio público são: a constituição de uma associação pública que integrará a administração indireta dos entes federativos consorciados; ou a constituição de uma pessoa jurídica de direito privado. Em ambos os casos, haverá a necessidade, por parte de cada ente participante, de uma lei específica: instituidora, no caso de se optar pela personalidade jurídica de direito público ou autorizativa para instituir, na opção pela personalidade de direito privado, conforme disciplina o inciso XIX, do art.37, da Constituição da República.

<sup>3</sup> Na Minuta EBM-RTAM 05/14, os municípios também tinham ingerência na nomeação de parte da diretoria da agência, o que foi suprimido por solicitação do GECM. A redação do dispositivo era a seguinte: “A Agência será administrada por uma diretoria executiva composta por sete integrantes, nomeados pelo Governador do Estado, todos de reputação ilibada, formação universitária e notórios conhecimentos em uma das áreas de atuação da região metropolitana, observados os requisitos aplicáveis aos integrantes do Conselho Deliberativo, sendo:

I – um Diretor-Presidente, e mais dois diretores, indicados pelo Governador do Estado;

II – o vice-presidente, indicado pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro;

III – três diretores indicados pelo voto da maioria dos demais municípios, considerando-se, neste caso, um voto por município.”

pós-graduação em uma das áreas de atuação da região metropolitana ou exercício, por ao menos quatro anos, de cargo público ou função privada diretamente relacionada” (art. 8º da minuta PGE 03-15).

29. Além disso, para reforçar o poder do CD sobre a Agência, os diretores da Agência serão obrigatoriamente demitidos “por manifesto descumprimento de determinações do Conselho Deliberativo” ou por solicitação feita com o apoio de três quartos dos integrantes do Conselho Deliberativo (art. 8º § 4º da minuta PGE 03-15).

30. Assim, o núcleo da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal quanto à distribuição de forças entre os entes fica, em nossa concepção, inteiramente preservado.

31. Além de fixar claramente a submissão da Agência às deliberações do CD, procurou-se dar a ela uma autonomia reforçada e um caráter técnico à sua diretoria que deve ser composta por integrantes que tenham os requisitos já mencionados. Os diretores terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos, e não poderão ser exonerados salvo em situações delimitadas, incluindo as duas hipóteses mencionadas.

32. Ainda assim, o CD pode optar por delegar parte das atribuições da Agência a outros entes públicos ou a empresas estatais, uma vez que o projeto prevê que ele “poderá celebrar convênios ou outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público e com empresas públicas ou sociedades de economia mista, tendo como objeto a execução conjunta, ou por delegação, de atividades específicas e determinadas que sejam de competência da Região Metropolitana” (art. 5º § 4º e art. 7º § 4º da minuta PGE 03-15).

33. Outro tema relevante é que, a bem da segurança jurídica, nos pareceu importante deixar claro que a personalidade jurídica da RM é do órgão executivo que, em juízo, apresenta a RM como um todo. Assim, a “Agência, por meio de sua Procuradoria, representará a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo” (art. 7º § 2º da minuta PGE 03-15).

34. A criação de autarquia estadual para funcionar como órgão executivo da RM traz um ganho de simplicidade e clareza, mas tem um custo. O custo é que, sendo estadual, esta autarquia será custeada por recursos do orçamento estadual.

35. Para atenuar o problema estabeleceu-se um mecanismo para induzir cada município – respeitada sua autonomia e em atenção à sua capacidade – a colaborar com as despesas da RM, o que pode se dar de diferentes formas (cessão de servidores, contratação ou custeio de ações específicas, transferências voluntárias ou outros meios admitidos em sua legislação)<sup>4</sup>. Duas consequências de caráter punitivo foram previstas para a hipótese de omissão de municípios: a perda do direito de voto nas deliberações do CD e a proibição de recebimento de transferências voluntárias do Estado<sup>5</sup>.

36. A existência de um conselho consultivo, com ampla participação da sociedade, e cujo presidente terá voz e voto no CD, completa o desenho institucional da RM.

37. Importante ressaltar que o PLC cria os órgãos da RM. Isso, no entanto, não significa que o Estado (por lei ou por decreto dependendo da criação ou não de despesa) não possa criar um órgão do Estado, para coordenar e planejar sua atuação no âmbito da RM.

---

<sup>4</sup> Para uma outra forma de viabilizar recursos para projetos de uma RM (no caso a RM de Belo Horizonte), vide o art. 18 a 24 da Lei Complementar n. 88/06 do Estado de Minas Gerais. Sobre o ponto vide LONGOBUCCO, Breno e NOVAIS, Matheus Guimarães. “A concepção jurídica das regiões metropolitanas no Brasil: um estudo sobre o modelo institucional e o arcabouço legal da Região Metropolitana de Belo Horizonte” *in* Revista Brasileira de Direito Municipal – RDBM Belo Horizonte, ano 15 n. 53, jul-set 2014, p. 136. O artigo alias traz subsídios relevantes pela comparação com uma RM organizada de modo mais complexo do que a forma proposta no PL em anexo.

<sup>5</sup> Note-se que, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o conceito de transferência voluntária não inclui a entrega de recursos decorrentes de determinação constitucional ou legal, tais como os destinados ao Sistema Único de Saúde.

### **III – COMPETÊNCIAS**

38. A principal preocupação na definição das atribuições e competências da RM foi a de evitar a mera enunciação de fórmulas gerais. Elas se mantêm presentes – em especial no art. 2º – mas buscou-se, a bem da segurança jurídica (tão importante para assegurar os investimentos necessários), enunciar, de forma mais detalhada, possível as atribuições que se espera sejam de fato exercidas pela RM e por cada um de seus órgãos.

39. O principal tema discutido na ADI 1842 foi a competência da RM em matéria de saneamento básico. Na própria ementa ficou expresso o “Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado”.

40. Assim, em matéria de saneamento básico, ou melhor, em matéria de água e esgoto<sup>6</sup>, a RM assume plenamente todas as atribuições do poder concedente. Optamos por enumerar (exemplificativamente), estas atribuições, utilizando as menções que a Lei do Saneamento Básico (Lei 11445/07) traz ao poder concedente (art. 8º a 10), apenas por uma questão de clareza e segurança jurídica.

41. A maior dificuldade se deu com as funções e serviços em relação aos quais a RM poderia até, em tese, assumir inteiramente a titularidade mas que, na avaliação dos técnicos envolvidos, isto não se justificaria.

42. Assim, para definir a abrangência da atuação da RM em matéria de mobilidade urbana utilizou-se o conceito de “serviços referentes à circulação e aos transportes públicos, *de média e grande capacidade*<sup>7</sup>, independentemente do modal, bem como a gestão das vias e outras infraestruturas de mobilidade urbana, de cargas e passageiros, que tenham relevância para a gestão metropolitana” (art. 2º, III da minuta PGE 03-15).

43. Ainda assim, era preciso definir o que exatamente se espera da RM em relação a tais serviços e infraestruturas já que a ideia era respeitar a autonomia municipal e, em consonância com o princípio da subsidiariedade<sup>8</sup>, atuar apenas no que seja necessário para resguardar o interesse metropolitano.

---

<sup>6</sup> Depois do início da ADI 1842 sobreveio a Lei do Saneamento Básico (Lei 11445/07) que traz definição bem mais ampla de saneamento básico, que deixa de se limitar a “água” e “esgoto”, para incluir outras atividades. Confira-se:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se :

I – saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;”

<sup>7</sup> Conceito a ser definido pelo CD.

<sup>8</sup> Que nem sempre é usado corretamente mas que, neste caso, parece de aplicação especialmente feliz.

44. Assim, em relação à mobilidade urbana, o CD tem a atribuição de (art. 5º, X da minuta PGE 03-15):

- a) elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana;
- b) aprovar editais de licitação de serviços de transporte público de interesse 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 média e 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 de outras infraestruturas de mobilidade urbana 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.

45. Note-se que a ideia, em relação à mobilidade urbana e a outras funções e atividades, não é substituir o poder municipal, e sim garantir que o exercício das atribuições do poder municipal, *que são condicionadas pelo interesse metropolitano*, não prejudiquem esse interesse.

46. Assim, a atribuição ao CD da competência para aprovação de “editais de licitação de serviços de transporte público de interesse metropolitano e de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano” não significa que a RM irá analisar – e eventualmente rever – detalhes da modelagem da concessão pretendida. A atuação da RM terá como missão exclusiva “verificar” a “compatibilização” dessas iniciativas “com os instrumentos de planejamento e gestão da região metropolitana”. Isto tem como objetivo evitar que, por exemplo, a construção de uma via expressa por determinado município – ainda que inteiramente contida em seu território – cause brutal impacto no deslocamento diário de trabalhadores de fora para dentro desse município (deslocamento que é uma das principais características de uma região metropolitana).

47. Outro exemplo, onde se tentou efetuar uma sintonia fina daquilo que efetivamente interessa à RM, foi a importante área dos resíduos sólidos, que tem enorme impacto na saúde e no meio ambiente da RM. Neste ponto, a delimitação da área de interesses da RM é, por um lado maior e por outro menor do que o conceito de “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” que consta do art. 3º I “c” da Lei de Saneamento Básico (dispositivo já reproduzido).

48. Maior porque a LSB se refere apenas a dois tipos de resíduos (lixo doméstico e lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas) e o PLC se refere a outros resíduos<sup>9</sup> (já em consonância com a Lei 12.305/10 – Lei de Resíduos Sólidos). Menor porque a LSB, dentro do ciclo total do resíduo (coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final), só se interessa a partir da etapa do “transbordo”, considerando que as duas etapas anteriores são exclusivamente municipais.

49. Ainda assim, nessa área o objetivo também é dar à RM mecanismos para velar para que tudo corra bem, para que as soluções buscadas localmente considerem a dimensão metropolitana, só ingressando – assumindo diretamente atividades – caso isso não esteja sendo feito a contento pelos municípios.

#### **IV – OUTROS TEMAS**

50. Os cargos e carreiras da Agência não estão sendo criados, já que se trata de matéria de lei ordinária. Registre-se, no entanto, a necessidade de que o futuro PL sobre esse assunto preveja uma carreira composta por técnicos de alta capacitação e boa remuneração, condição indispensável para levar a bom termo missão tão complexa.

51. Com a entrada em vigor da Lei Complementar proposta o Conselho Deliberativo passará, desde logo, a exercer a titularidade dos serviços de saneamento, encontrando em curso relações jurídicas já estabelecidas, nas quais figuram como poder concedente, o Estado ou os municípios.

52. Conquanto a regra seja a da assunção imediata, o art. 17 do PLC prevê regra de transição, que permite ao Conselho Deliberativo postergar parcialmente, por até 4 (quatro) anos, a contar da entrada em vigor da lei, a assunção dos serviços.

53. O principal objetivo dessa regra é assegurar a continuidade de serviços públicos essenciais, enquanto se busca soluções consensuais com aqueles que até então atuaram como titulares dos serviços e como prestadores deles, renegociando os contratos em curso ou firmando novos. Essa regra de transição parece especialmente necessária em decorrência da longa tramitação da referida adin e das diversas soluções fáticas – umas mais outras menos razoáveis, umas formalizadas outras não – que foram sendo encontradas<sup>10</sup>.

54. Durante esse tempo de transição, também será possível a estruturação plena dos órgãos e entes criados pela lei, o que envolve o desenvolvimento de estudos, planos e metas que subsidiarão as decisões do Conselho, e também o preenchimento do quadro de servidores, por transferência de outros órgãos e entes públicos e por concurso público.

55. Outro tema ventilado em uma das reuniões foi o da possibilidade de criação de taxa ou de compartilhamento de taxa já existente para o custeio das despesas com a RM. Especificamente cogitou-se em alterar a taxa prevista no art. 19<sup>11</sup> da Lei n 4556/05 que trata da Agência Reguladora de Energia e

---

<sup>9</sup> Os técnicos da GEGM manifestaram, por exemplo, a necessidade de especial atenção aos resíduos da construção civil.

<sup>10</sup> Há que se lembrar, neste ponto, a própria celebração do “termo de reconhecimento de direitos e obrigações”, celebrado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, que dividiu atribuições para a prestação de serviços de saneamento na Capital e que foi objeto do Parecer nº. 06/2007-MJVS, da lavra do saudoso Procurador do Estado Marcos Juruena Villela Souto, que, ao considerar viável a solução consensual então proposta, destacou como uma de suas justificativas a necessidade de atacar *a grande incerteza jurídica* decorrente da demora na decisão da referida adin.

<sup>11</sup> Art. 19 A Taxa de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos será recolhida diretamente pelo Concessionário ou Permissionário aos cofres do Fundo de Regulação de Serviços Concedidos e Permitidos do Estado do Rio de Janeiro, criado pela Lei de Criação da AGETRANSP, na área de energia ou saneamento básico, cuja alíquota será 0,5% (meio por cento)

Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, uma vez que, sem dúvida, a RM desempenhará funções importantes, complexas e custosas em matéria de saneamento básico.

56. Embora este tema mereça análise à parte, não só porque pode ser objeto de lei ordinária mas porque deve ser analisado pela Procuradoria Tributária, nos parece (e nisso contamos com a oitiva do também Procurador Sergio Pyrrho) que, se as concessionárias nas atividades sujeitas à regulação da AGENERSA já pagam a taxa de regulação, seria questionável criar uma outra taxa que se destinaria a outro ente (a agência da RM) também “responsável” pelos serviços, embora a rigor em plano distinto do regulatório. A complexidade estaria, nas palavras de Sergio Pyrrho, “no fato de que a nova taxa seria, também ela, destinada ao exercício do poder de polícia”.

57. A alternativa menos arriscada, portanto, seria a majoração da alíquota da já vigente taxa de regulação destinada à AGENERSA, afetando esse acréscimo de receita à Agência uma vez que sua atuação viabilizará a fiscalização desempenhada pela AGENERSA. Tal matéria, no entanto, há de ser objeto de estudo e PL específico.

## **V – UM NOVO PROBLEMA: O “ESTATUTO DA METRÓPOLE”**

58. Entre a decisão de suspender a apresentação do projeto e sua retomada sobreveio no mundo jurídico um novo elemento para complicar tema já tão complicado. Trata-se da Lei Federal n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada “Estatuto da Metrópole”.

59. É sabido que a União dificilmente respeita os espaços que a Constituição Federal destinou à competência dos Estados (a Lei 8.666/93 sempre nos lembra disso) e, coerente com essa linha, resolveu dispor legislativamente sobre tema em relação ao qual, segundo nossa opinião, não tem qualquer competência.

60. Em verdadeiro “ato falho” (ou tentando justificar o injustificável), o art. 1º da Lei proclama sua intenção de estabelecer:

*“diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.”*

61. Pois bem, com a devida vênia, a fundamentação nos dispositivos constitucionais citados tem a firmeza de uma bolha de sabão<sup>12</sup>. Com efeito, o poder para instituir regiões metropolitanas – que a Carta ditatorial de 1967-69 reservava à competência da União – foi atribuído aos Estados pelo art. 25 § 3º da CRFB (curiosamente um dos dispositivos invocados pela União!) sem qualquer restrição ou condicionamento.

---

sobre o somatório das receitas das tarifas auferidas mensalmente pelo Concessionário ou Permissionário, nas atividades sujeitas à regulação da AGENERSA, nos termos do art. 2º desta Lei, excluídos os tributos sobre elas incidentes.

<sup>12</sup> Com a licença de Lygia Fagundes Telles (autora do conto “A estrutura da bolha de sabão”).

62. Todos os demais dispositivos invocados tratam, no máximo, de matérias sobre as quais a União tem “alguma” competência legislativa e sobre as quais a região metropolitana terá competências executivas e normativas. Nenhum destes dispositivos, no entanto, trata, nem remotamente, da instituição, do funcionamento, da estrutura, da composição, em suma do desenho a ser adotado pela região metropolitana quando cada Estado membro instituir uma ou mais regiões metropolitanas em seu território.

63. O que o Estatuto pretende fazer com a RM seria equivalente ao Estado dispor sobre a criação e o funcionamento de sub-prefeituras – que tratam de assuntos urbanísticos – com base em sua competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico.

64. Assim, desde já, sugerimos ao Exmo. Sr. Governador a apresentação de ação direta de inconstitucionalidade em face da referida lei.

65. E isso porque – além das razões acima – alguns de seus dispositivos podem se chocar com dispositivos do projeto em questão e, no mínimo, podem agregar insegurança jurídica às complexas relações jurídicas que serão objeto de atuação da RM, sem falar na possibilidade de responsabilizar o Governador por improbidade em decorrência do referido Estatuto.

66. Em análise sucinta, destacamos os seguintes dispositivos mais problemáticos da referida Lei 13.089/05:

#### DEFINIÇÕES DO ART. 2º DA C/C ART. 5º 7º E 8º:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual”.

(...)

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo: (...)

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. (...)

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.”

OBS: A definição do art. 2º, II é distinta daquela adotada pelo STF na Adin 1842 e incorporada ao PL em anexo trazendo mais insegurança jurídica.

A definição do art. 2º, III c/c os artigos 7º e 8º (“gestão plena” de RM! conceito mal importado do SUS) – procura impor aos estados uma forma de organização de suas RM que é distinta daquela prevista no PL em anexo (por exemplo na exigência de que o órgão executivo seja composto de “representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”, exigência que, a nosso ver, em nenhum momento foi imposta pelo STF), com uma pretensão do legislador federal de ditar ordens ao legislador estadual.

#### ART. 10 E 11 IMPOSIÇÃO DE APROVAÇÃO DE PLANO POR LEI

“Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. (...)

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.”

OBS: Estes dispositivos, ao estipularem que o plano de desenvolvimento é fixado por lei estadual, e não pelos órgãos diretivos da própria RM, violam o entendimento do STF, fazendo com que fique com o Estado uma atribuição que – uma vez criada a RM – deve pertencer a seus órgãos. Aqui, além da inconstitucionalidade que macula todo o Estatuto, encontramos a absurda pretensão do legislador federal em impor obrigação de legislar ao estadual.

#### ART. 14 IMPOSIÇÃO DO MODELO PELA NEGAÇÃO DE APOIO

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2º desta Lei. (...)

OBS: Este dispositivo procura reforçar a imposição do modelo da lei federal condicionando apoio federal às RM que seguirem tal modelo.

#### ART. 21 RESPONSABILIZAÇÃO DO GOVERNADOR

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Trata-se de dispositivo que pretende responsabilizar o Governador por improbidade administrativa por não cumprir algo – aprovação do plano por lei – que em nenhum momento a Constituição o obriga.

67. Note-se que este “plano de desenvolvimento urbano integrado” – que o Estatuto da Metrópole pretende impor aos Estados ameaçando seus Governadores – não é um dos instrumentos de planejamento propostos na minuta ara apresentada. Assim, caso o Governador decida pela não impugnação do Estatuto da Metrópole, recomendamos que tal instrumento seja incorporado no projeto antes de seu envio à Assembleia legislativa.

68. Por todas estas, razões entendemos ser urgente e necessária a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei 13.089/15.

## **VI – CONCLUSÃO**

São estas, portanto, as principais questões jurídicas que, a nosso ver, justificam a adoção dessas novas minutas (de lei complementar e de emenda constitucional) que submetemos à elevada apreciação de V.Exa. salientando mais uma vez a decisiva colaboração do Procurador Emerson Barbosa Maciel nessa empreitada.

Rio de Janeiro, 9 de março de 2015.

**RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS**

**Subprocurador-Geral do Estado**

## VISTO

Aprovo o PARECER n. 02/15 – RTAM – PG-2, do Subprocurador-Geral do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas que encaminha minuta do projeto de lei complementar para substituir a Lei Complementar nº 87/97 que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e minuta de projeto de emenda constitucional para alertar o art. 75 da Constituição Estadual, que trata do mesmo tema.

Importante frisar que se trata de alteração da legislação fluminense sobre região metropolitana a fim de adequá-la ao entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre as regiões metropolitanas expresso em acórdão decorrente de ação que tramitou por mais de 15 anos.

Por isso, caso o Exmo. Sr. Governador opte por apresentá-lo à elevada consideração da Assembleia Legislativa do Estado, é importante ressaltar – sempre respeitando a autonomia do Parlamento – que qualquer alteração no projeto deve ser objeto de especial ponderação, pois, do contrário, o Estado correrá o enorme risco de se sujeitar a novos questionamentos quanto à constitucionalidade de tão importante instrumento.

Por fim, estamos de acordo com a proposta de apresentação de ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, em face da Lei Federal n. 13.089/15 (“Estatuto da MetrÓpole”), não só pela sua evidente inconstitucionalidade, mas em especial pela insegurança jurídica que tal lei pode trazer a todo o processo de implementação da nova região metropolitana do Rio de Janeiro. Trata-se, no entanto, de providência que depende do juízo de conveniência e oportunidade do Exmo. Sr. Governador, a quem submetemos a proposta.

À Casa Civil, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2015.

**LUCIA LÉA GUIMARÃES TAVARES**

PROCURADORA-GERAL DO ESTADO