

## PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**Parecer nº 03/2019 – ARCY – André Rodrigues Cyrino**

**P.A. nº E-14/001.009319/19**

EMENTA.

Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 184/2018. Criação de autarquia em regime especial. Viabilidade jurídica. Fixação de mandato dos diretores. Criação de Procuradoria Mista. Fixação do regimento interno do Instituto Rio Metrópole. Possibilidade de município não integrante da Região Metropolitana se beneficiar de alguns de seus serviços. Participa o dos entes. Peso do voto. Interpreta o sistemática do art. 10, *caput* e incisos c/c  3 .

Ao Ilmo. Subprocurador Geral do Estado,

Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves,

### **1. Relatório e consulta.**

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria especializada para análise de questões jurídicas decorrentes da Lei Complementar n  184/2018, a qual *dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Em primeiro lugar, formula indaga o geral acerca da viabilidade jurídica da cria o do “Instituto Rio Metrópole” como autarquia especial e órgão executivo das decisões do Conselho Deliberativo (CD) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM-RJ, ou RM). Em segundo lugar, questiona, de maneira mais específica, sobre a viabilidade jurídica de determinadas previsões da LC n  184/2018.

Tais d vidas inauguram o presente processo administrativo e foram acrescentadas de mais uma, a pedido, durante reunião realizada em 18.3.2019. Cada uma das questões é respondida pontualmente abaixo. São elas:

- a)   possível estabelecer mandato de quatro anos para os Diretores da autarquia criada pela LC n  184/2018?
- b)   lícita a cria o de uma procuradoria mista composta por Procuradores do Estado e Procuradores municipais das carreiras integrantes dos Municípios integrantes da RM e um Procurador-Geral nomeado dentre eles?
- c) O regimento interno do Instituto Rio Metrópole (autarquia especial) pode ser definido por Decreto, ou deve, necessariamente, ser fixado por ato interno de seu Conselho Deliberativo?

d) É possível que algum Município não integrante da Região Metropolitana se beneficie de alguns dos serviços de natureza metropolitana? Em que condição?

e) Como interpretar o art. 10, *caput* e incisos em face do § 3º do mesmo art. 10, o qual autoriza que o aporte de recursos pode modificar, proporcionalmente, o peso de participação do ente interessado?

O processo foi instruído com a íntegra da Lei Complementar nº 184/2018 (fls. 04/20), seguida do Parecer nº 02/15-RTAM-PG-2 e da Promoção nº 01/15-RTAM-PG-2, ambos lavrados pelo Ilmo. Procurador do Estado, Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas, o qual se manifesta, nas duas ocasiões, acerca do Projeto de Lei Complementar Estadual do qual adveio posteriormente a LC nº 184/2018.

## **2. A viabilidade de criação da autarquia especial.**

Primeiramente, abordo o questionamento acerca da viabilidade jurídica da criação do Instituto Rio Metrópole na qualidade de autarquia em regime especial e órgão executivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Como se observa, a LC n  184/2018 traz inova o legislativa, conferindo desenho institucional inédito   Região Metropolitana do Rio de Janeiro, o que se deu como resposta ao decidido na ADIN n  1.842, na qual o STF invalidou dispositivos da legisla o anterior.

Ponto sensível do novo desenho, como explicitado no Parecer n  02/15-RTAM-PG-2, é a governança da RM-RJ<sup>1</sup>. Não   possível, em linha com o STF, o domínio estadual sobre todos os órgãos da RM. Daí a necessidade de um desenho inovador. *In casu*, isso se deu com a cria o de um Conselho Deliberativo com participa o de todos os entes integrantes da RM, segundo pesos relativos, o qual indica como a autarquia especial (Instituto Reio Metrópole) deverá agir. O CD não possui personalidade jurídica, mas tem autoridade sobre a autarquia especial, que, por sua vez, integra a Administra o Pública do Estado do Rio de Janeiro apenas para fins organizacionais, sabendo-se que quem dita seus rumos é o CD, o que é, ainda, potencializado pelo distanciamento político dos seus dirigentes que possuem mandatos fixos.

O Parecer esclarece que a op o de conferir ao órgão executivo a forma de autarquia em regime especial integrante da Administra o Pública Estadual se deu com objetivo de contornar as dificuldades práticas que envolvem a cria o de um Consórcio Público interfederativo, com o óbice de repassar o custo majoritário de sua manuten o ao Estado do Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Nas palavras do i. Procurador Rodrigo Mascarenhas:

“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 mais executivo. Este esquema, a rigor, é o atualmente previsto pela Constitui o do Estado e pela LC 87. (Fls.4/ §17)

**O que o STF considerou inconstitucional, na verdade, foi o fato de o Estado ter completo domínio de ambos os  rg os.** (Fls.4/ §18)

Para evitar essa inconstitucionalidade manteve-se um órgão deliberativo, denominado Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, doravante “CD”, colegiado, formado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana. (Fls.4/ §19)

(...) Assim, a partir da sugestão – que nos pareceu bastante inovadora – do Procurador Emerson Barbosa, concebemos que **o órgão executivo seria uma autarquia estadual (...). “Estadual” mas formal e expressamente vinculada ao CD. Ou seja, uma autarquia que integra a administra o pública do Estado apenas para fins organizacionais e administrativos, mas que recebe ordens do CD e que, na verdade, tem como única fun o institucional “executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como prestar-lhe todo o suporte necessário ao exercício de suas atribui es” (...).** (fls.5/ §27)”

<sup>2</sup> Nas palavras do parecerista: “A soluço ‘teoricamente ideal’ seria a forma o 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

Entendo que o desenho institucional conferido ao Órgão Executivo insere-se num âmbito de discricionariedade legislativa, balizada pelo regime federativo, conforme entendido pelo STF. O que é fundamental, em harmonia com o que determinado pela Corte Suprema, é a garantia da pluralidade da composição do órgão deliberativo da RM e a isonomia do poder de voto de cada ente integrante, de modo a que não haja indevido domínio da vontade da Administração estadual nas escolhas do organismo que personifique a RM. Embora não se exija paridade nesse processo deliberativo, requer-se desenho institucional que garanta voz de acordo com critérios razoáveis.

No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, esses requisitos estão, em tese<sup>3</sup>, presentes na relação entre o Instituto Rio Metrópole e o Conselho Deliberativo. Garante-se a pluralidade mediante a participa o de todos os entes integrantes da RM no Conselho Deliberativo (art. 10). O CD toma as decisões relativas aos assuntos de competência da RM, as quais serão seguidas pelo Instituto Rio Metrópole. O Instituto, por sua vez, conquanto integre, formalmente, a Administra o Pública do Estado do Rio de Janeiro, do ponto de vista material, submete-se ao decidido pelo CD, o que promove o equilíbrio federativo quanto aos rumos da autarquia. Ademais, o instituto goza de autonomia reforçada em rela o   Administra o central, o que cria prote es importantes para que o mesmo não sofra interferências políticas ou excesso domínio estadual.

Veja-se que a autonomia em rela o   Administra o direta do Estado resulta não exclusivamente de previsão em cláusula geral que estabeleça um caráter *especial*   autarquia (art. 13 , *caput* e  3 ), mas do próprio desenho institucional conferido, pela Lei Complementar,   entidade, com destaque para as normas que determinam que: (i) o Governador não possui comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, e sim o Presidente do Instituto, conforme insculpido no art. 15, *caput*;<sup>4</sup> (ii) os integrantes da Diretoria possuem um grau mínimo de estabilidade no cargo, tendo em vista a existência de mandato fixo de 4 anos e a veda o   exonera o *ad nutum*, cabendo esta apenas nas hipóteses taxativas do art. 24,  4 <sup>5</sup>; e (iii) previu-se a constitui o de um Fundo próprio para financiamento do instituto, vinculado ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (art. 20).

É com esse desenho que se estabelece um regime de autonomia reforçada t pica daquilo que se denomina, na prática, de *autarquia especial*; um modelo que se insere na esfera de discricionariedade legislativa e que pode promover maior estabilidade institucional. Tal modelo   viável em qualquer nível federativo; inclusive no nível metropolitano (onde pode haver ainda maior demanda por autonomia, para fins de garantir maior estabilidade ao organismo que congrega tantos atores, bem como um maior distanciamento da Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro), observados os parâmetros definidos pelo STF.

O modelo criado ainda promove a isonomia em sentido material por meio da técnica de pesos relativos aos votos<sup>6</sup> no CD, segundo a densidade demográfica de cada integrante (art. 10, incisos I a VIII<sup>7</sup>), de forma que os entes mais afetados e com maior popula o possuem maior poder de decisão.

---

*pareceu, 'na prática', inviável" e "A cria o 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". [Fls. 5/  25].*

<sup>3</sup> Uma observa o: caso, na prática, haja desequilíbrio no dia a dia e no funcionamento dos organismos criados pela Lei, pode haver inconstitucionalidade em concreto.

<sup>4</sup> **Art. 15 Caberá ao Presidente a representa o do  rg o Executivo, o comando hierárquico sobre o pessoal e o serviço, exercendo todas as competências administrativas correspondentes**, bem como a presidência das sessões da Diretoria Executiva e ainda (...).

<sup>5</sup>  4  Os integrantes da diretoria ter o mandato de 04 (quatro) anos, com direito a uma recondu o, e não poderão ser exonerados, salvo:

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.

<sup>6</sup> Um exame mais cuidadoso, porém, deve ser feito quanto ao   3 , do art. 10, que autoriza a modifica o desse peso relativo por meio de aporte de recursos. Tal análise será feita abaixo.

<sup>7</sup> Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas **delibera es por meio do Conselho Deliberativo** da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região

Já a autonomia político-administrativa de cada ente é assegurada em tese, na medida em que a colaboração para o Fundo da RM não é compulsória, ocorrendo mediante mecanismos consensuais. Mais: a única sanção prevista na LC nº 184/2018 para o município que não colaborar com o Fundo é a vedação de recebimento de transferências voluntárias por parte do Estado, observada a ampla defesa (art. 19, parágrafo único<sup>8</sup>).

Em resumo, por mais que o Órgão Executivo (Instituto Rio Metrópole) integre exclusivamente a Administra o Pública estadual, a pluralidade decisória e a autonomia dos entes federativos foram respeitadas, uma vez que a autarquia n  possui poderes deliberativos, limitando-se a executar as ordens do Conselho Deliberativo (art. 13<sup>9</sup>), do qual os municípios integrantes participam ativamente, segundo um peso definido consoante o tamanho da popula o. Nesse desenho, o modelo de autarquia especial, cf. a Lei Complementar n  184/2018, longe de inviável, promove o equilíbrio interfederativo, por diminuir a ingerência do Governador no seu funcionamento.

Definida a viabilidade do regime autárquico (*especial*) do Instituto Rio Metrópole, passo a responder a cada uma das provoca es específicas encaminhadas pelo Ilmo. Subprocurador Geral do Estado Dr. Sérgio Luiz Barbosa Neves.

### **III. Resposta às indaga es específicas.**

#### **a)   possível estabelecer mandato de quatro anos para os Diretores da autarquia criada pela LC n  184/2018?**

  viável juridicamente a fixa o de mandato de 4 anos para os Diretores do Instituto Rio Metrópole, conforme previsão do art. 14,  4  da LC 184/2018<sup>10</sup>. Trata-se de medida voltada a preservar a autonomia reforçada da autarquia, qualificada como especial<sup>11</sup>, por op o legislativa, dentro da sua discricionariedade. Nesse sentido, se o legislador entende que o  rgo executivo, precisa gozar de maior autonomia e insulamento da política, isso pode ser feito, ainda que esse distanciamento envolva mais de uma entidade federativa.

Anote-se que a antiga Súmula n  25 do STF<sup>12</sup>, que acenava para a possibilidade de livre exonera o dos dirigentes de autarquias, foi superada. O entendimento da Corte Maior avançou, no

---

**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) habitantes: peso 06 (seis) para cada município; VI - municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) 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).

<sup>8</sup> Art. 19. Parágrafo  nico. O Município que não participar das despesas de governança da Região Metropolitana ficará sujeito, após procedimento em que se lhe assegure ampla defesa, a não receber transferências voluntárias do Estado.

<sup>9</sup> Se o II, do  rgo Executivo: Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - **Instituto Rio Metrópole, (...)** 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.

<sup>10</sup> Art. 14   4  Os integrantes da diretoria ter o mandato de 04 (quatro) anos, com direito a uma recondu o, e não poderão ser exonerados, salvo: 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.

<sup>11</sup> O professor Carlos Ari Sunfeld explica que o STF reconheceu que “o fator fundamental para garantir a autonomia da agência parece estar na estabilidade dos dirigentes”. SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Introdu o às agências reguladoras: Direito Administrativo Econ mico*. Malheiros: São Paulo, 2000. p. 88.

<sup>12</sup> Súmula 25/STF - Administrativo. Presidente de autarquia. Demissão pelo Presidente da República. CF/46, art. 87, V e CF/46, art. 188, parágrafo  nico. CCB/1916, art. 1.316, I. A nomea o a termo não impede a livre demissão, pelo Presidente da República, de ocupante de cargo dirigente de autarquia.

sentido de admitir a blindagem institucional de autarquias. Tal entendimento começou a se esboçar a partir da apreciação da constitucionalidade do art. 8º da Lei 9472/1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT)<sup>13</sup>, que criou a ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), no julgamento da medida cautelar na ADIN nº 1.668-5/DF.<sup>14</sup> O tema ganhou maior carga reflexiva na apreciação da ADI nº 1.949-0/RS. Foi neste momento que o STF amadureceu a tese acerca da naturalidade da fixação, em suas palavras, de *“mandatos com prazo certo, não podendo seus dirigentes serem exonerados discricionariamente pelo chefe do Poder Executivo, sendo necessárias a motivação e a existência de processo formal”*<sup>15</sup>.

Portanto, à luz da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, não há embaraço constitucional à fixação de mandato de 4 anos aos Diretores do Instituto Rio Metrópole. Trata-se de escolha legítima de desenho institucional.

**b) É lícita a criação de uma procuradoria composta por Procuradores do Estado e Procuradores municipais das carreiras integrantes dos Municípios integrantes da RM e um Procurador-Geral nomeado dentre eles?**

Entendo que sim.

A criação da região metropolitana cria um espaço de exercício de funções públicas comuns. Isto é: serviços públicos passam a ser vistos como de interesse de todos os seus membros. Por conseguinte, natural que o legislador defina a representação judicial de modo relativamente desvinculado de seus participantes. A ideia é a união em torno dos interesses que justificam a criação do organismo interfederativo. Nesse cenário, ainda que haja um elo com o ente federativo de origem (o que favorece a participação de todos), o Procurador cedido ao Instituto Rio Metrópole, defenderá interesses mais abrangentes.

---

<sup>13</sup> Art. 8º Fica criada a Agência Nacional de Telecomunicações, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações, com a função de órgão regulador das telecomunicações, com sede no Distrito Federal, podendo estabelecer unidades regionais. § 1º A Agência terá como órgão máximo o Conselho Diretor, devendo contar, também, com um Conselho Consultivo, uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Biblioteca e uma Ouvidoria, além das unidades especializadas incumbidas de diferentes funções. **§ 2º A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira (grifo nosso).**

<sup>14</sup> O §2º do art. 8º da LGT prevê expressamente o mandato fixo aos dirigentes da ANATEL como uma forma de garantir a autonomia reforçada da agência. Apesar de os Ministros do STF não terem se debruçado analiticamente sobre a questão do mandato, dirigindo seus esforços à questão do controle da entidade pelo Ministro de Estado da área, eles referendaram, ao menos tacitamente, a opção legislativa de conferir estabilidade por mandato aos diretores da agência. V. STF, ADI nº 1668 DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20/08/1998, Tribunal Pleno, data de publicação: DJ 16/04/2004, p. 52.

<sup>15</sup> EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Necessidade de prévia aprovação pela Assembleia Legislativa da indicação dos conselheiros. Constitucionalidade. Demissão por atuação exclusiva do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Vácuo normativo. Necessidade de fixação das hipóteses de perda de mandato. Ação julgada parcialmente procedente. (...) 3. Ressalte-se, ademais, que conquanto seja necessária a participação do chefe do Executivo, **a exoneração dos conselheiros das agências reguladoras também não pode ficar a critério discricionário desse Poder. Tal fato poderia subverter a própria natureza da autarquia especial, destinada à regulação e à fiscalização dos serviços públicos prestados no âmbito do ente político, tendo a lei lhe conferido certo grau de autonomia.** 4. A natureza da investidura a termo no cargo de dirigente de agência reguladora, bem como a **incompatibilidade da demissão ad nutum com esse regime**, haja vista que o art. 7º da legislação gaúcha prevê o **mandato de quatro anos** para o conselheiro da agência, exigem a fixação de balizas precisas quanto às hipóteses de demissibilidade dos dirigentes dessas entidades. (...) 6. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 8º da Lei estadual nº 10.931/97, em sua redação originária e naquela decorrente de alteração promovida pela Lei estadual nº 11.292/98, fixando-se ainda, em razão da lacuna normativa na legislação estadual, que **os membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS) somente poderão ser destituídos, no curso de seus mandatos, em virtude de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado, ou de processo administrativo disciplinar, sem prejuízo da superveniência de outras hipóteses legais, desde que observada a necessidade de motivação e de processo formal, não havendo espaço para discricionariedade pelo chefe do Executivo.** STF, ADI nº 1.949, rel. Min. Dias Toffoli, j. 17/09/2014, DJe div. 13/11/2014, pub. 14/11/2014.

Nessa toada, parece-me que a criação de uma Procuradoria própria (art.16, *caput*, da LC nº 184/18<sup>16</sup>), a fim de representar judicialmente os interesses da Região Metropolitana, vai ao encontro da lógica interfederativa que orientou o julgamento do STF na ADIN nº 1.842, em que se decidiu que funções diretivas, normativas e administrativas devem ser compartilhadas e organizadas em prol de interesses comuns. Nas palavras do STF:

**“a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios envolvidos”<sup>17</sup>**

Isto é, partindo da ideia de interesse *comum*<sup>18</sup>, tem-se que se deve considerar uma gestão *comum*, a qual implica serviços (inclusive públicos) *comuns* e, logicamente, um órgão de representação judicial próprio, a fim de defender judicialmente seus interesses. Melhor ainda se esse órgão tiver participantes de todos os membros, o que coloca a criação de uma Procuradoria própria em sintonia com a ideia de Federalismo de Cooperação (genericamente previsto no art. 23, parágrafo único, CRFB<sup>19</sup>).

Mais: conforme consta do trecho supratranscrito da decisão do STF, é até recomendável que sua composição observe critérios de paridade na participação de cada ente integrante da Região Metropolitana. Em outras palavras, é preferível garantir a possibilidade de participação de todos os Municípios integrantes da Região Metropolitana na procuradoria mista. Seja mediante a estipulação de alguma ingerência decisória do Conselho Deliberativo sobre a procuradoria mista; seja mediante a composição paritária do quadro de procuradores, havendo a possibilidade de pelo menos um procurador, de cada ente, integrar a procuradoria mista. Neste último caso, os Municípios menores poderiam decidir se seria de seu interesse ou não ceder procuradores.

Tudo isso vai ao encontro da dicção da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que trata do tema das Regiões Metropolitanas em seu Capítulo III, arts. 75 e 76. Apesar de não dispor, especificamente, sobre a criação de uma Procuradoria mista, tal ideia é condizente com a *ratio* de tais dispositivos, que apontam no sentido da criação de mecanismos de cooperação de recursos em geral para assegurar funções públicas. De fato, os §§ 2º e 3º do art. 75, estabelecem, respectivamente, que: “*as regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações urbanas disporão de um órgão executivo e de um Conselho Deliberativo compostos na forma da lei complementar (...)”*, bem como que: “*o Estado e os Municípios estabelecerão mecanismos de cooperação de recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum das regiões, microrregiões e aglomerações urbanas”*”.

Observe-se que a escolha do Procurador-Geral da Procuradoria da autarquia especial será feita pelo Presidente do Instituto, que, por sua vez, é nomeado pelo Governador do Estado e

---

<sup>16</sup> Art. 16 O Instituto Rio Metrópole contará com uma Procuradoria, incumbida da representa o 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.

<sup>17</sup> STF, ADI n  1.842, rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2013, DJe 16.09.2013.

<sup>18</sup> Na mesma linha do que foi consensualmente decidido pelo Pleno, o Ministro Gilmar Mendes complementa que “*o interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao estado e aos municípios do agrupamento urbano. Por isso, deve ser reconhecida a condi o de poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado*”. In MODESTO, Paulo. Região metropolitana, estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, abr./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=240845>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

<sup>19</sup> Art. 23. Parágrafo  nico. Leis complementares fixarão normas para a coopera o entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

aprovado pelo Conselho Deliberativo (art. 14). Será o Presidente, no exercício de sua autonomia e nos limites dos seus poderes, que indicará o Procurador-Geral entre os Procuradores do Estado e dos municípios cedidos ao Instituto (art. 16). Trata-se de desenho que se harmoniza com a lógica interfederativa e de autonomia para gestão de serviços comuns.

Veja-se, ainda, que a Lei Complementar estadual nº 15/1980, a qual cria a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, não veda a solução proposta pela LC nº 184/2018. O art. 2º da LC nº 15/1980 dispõe sobre as competências da PGE-RJ<sup>20</sup>, e nenhuma delas bloqueia a existência da Procuradoria mista própria da RM.

Ao contrário. A LC nº 15/1980 autoriza que a PGE-RJ preste auxílio jurídico e judicial no interesse dos Municípios que integram o Estado. É o que estabelece o art. 2º, §3º, *verbis*: “**mediante convênios ou contratos de gestão poderá a Procuradoria Geral do Estado prestar consultoria jurídica e encarregar-se de atos e providências judiciais do interesse dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**”, podendo, ainda, em cada caso, prestar tais serviços a entidades da Administração Indireta do Estado ou Fundações por ele criadas ou mantidas, assegurado o reembolso de eventuais despesas. No mesmo diapasão cooperativo, o art. 140 da LC nº 15/1980

---

<sup>20</sup> Art. 2º - **A Procuradoria Geral do Estado tem autonomia administrativa e financeira**, dispondo de dotação orçamentária própria. Suas atribuições são as previstas no art. 176 e parágrafos da Constituição do Estado, **competindo-lhe:**

I - privativamente, exercer a representação judicial do Estado, atuar extrajudicialmente em defesa dos interesses deste, e oficiar obrigatoriamente no controle interno da legalidade do Poder Executivo;

II - privativamente, promover a inscrição da dívida ativa do Estado, bem como proceder à sua cobrança judicial e extrajudicial;

III - a defesa em Juízo ou fora dele, ativa ou passivamente, dos atos e prerrogativas do Governador do Estado;

IV - o exercício de funções de consultoria jurídica da administração direta, no plano superior, inclusive no que respeita às decisões das questões interadministrativas, bem como emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos;

V - defender em juízo ou fora dele o Legislativo, ressalvado o disposto no art. 121 e no Parágrafo Único do art. 133 da Constituição Estadual, e o Judiciário e responder a consultas, quando de iniciativa destes e desde que encaminhadas pela Chefia dos referidos Poderes;

VI - elaborar minuta de informações a serem prestadas ao Judiciário em mandados de segurança impetrados contra ato do Governador e de outras autoridades que forem indicadas em norma regulamentar;

VII - sugerir ao Governador a propositura de ação direta de inconstitucionalidade de quaisquer normas, minutar a correspondente petição, bem como as informações que devam ser prestadas pelo Governador na forma da legislação federal específica;

VIII - propor ao Governador o encaminhamento de representação de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição do Estado;

IX - propor ao Governador a iniciativa de ações, arguições ou quaisquer outras medidas previstas na Constituição Federal para as quais seja legitimado;

X - defender os interesses do Estado e do Governador junto aos contenciosos administrativos;

XI - assessorar o Governador, cooperando na elaboração legislativa;

XII - opinar sobre providência de ordem jurídica aconselhadas pelo interesse público e pela aplicação das leis vigentes;

XIII - propor ao Governador a edição de normas legais ou regulamentares de natureza geral;

XIV - propor ao Governador, para os órgãos da administração direta ou indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, medidas de caráter jurídico que visem a proteger-lhes o patrimônio, ou aperfeiçoar as práticas administrativas;

XV - propor ao Governador medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa;

XVI - elaborar minutas padronizadas de editais de licitação, e atos de contratação, tais como contratos, convênios, ajustes e acordos, inclusive os de natureza trabalhista, e minutas de qualquer ato de contratação que disponham diversamente da padronização estabelecida por decisão do Procurador-Geral do Estado;

XVII - opinar, por determinação do Governador sobre as consultas que devam ser formuladas pelos órgãos da administração direta e indireta ao Tribunal de Contas e demais órgãos de controle financeiro e orçamentário;

XVIII - opinar previamente com referência ao cumprimento de decisões judiciais e, por determinação do Governador, nos pedidos de extensão do julgados, relacionados com a administração Direta Estadual;

XIX - examinar as manifestações e expedientes de natureza jurídica dos órgãos autoriais ou locais do sistema jurídico do Estado, que lhes sejam submetidos através do Governador;

XX - opinar, sempre que solicitada, nos processos administrativos em que haja questão judicial correlata ou que neles possa influir, como condição do seu prosseguimento;

XXI - desempenhar outras atribuições que lhes forem expressamente cometidas pelo Governador.

XXII - propor medidas, prestar ou solicitar apoio a qualquer entidade da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, em assuntos pertinentes à proteção e à defesa dos Direitos Humanos, dos Direitos do Consumidor e do Meio Ambiente;

XXIII - promover o desenvolvimento da ciência jurídica e social em áreas de interesse do Estado do Rio de Janeiro, realizando atividades de pesquisa e promovendo cursos por intermédio da Escola Superior de Advocacia Pública do Estado ou com o auxílio de outras instituições de ensino e pesquisa;

XXIV - exercer a chefia das assessorias jurídicas das Secretarias de Estado, a critério do Governador do Estado;

dispõe que “*até que a legislação municipal disponha diversamente, incumbirá aos Procuradores do Estado, mediante convênio, o exercício, no que couber, das atribuições que lhe são previstas pela presente Lei, relativamente ao Município do Rio de Janeiro, especialmente as de representação em Juízo e cobrança judicial da Dívida Ativa*”.

Não há, desta maneira, vedação à criação de uma Procuradoria da Região Metropolitana, como também não há vedação à cessão de Procuradores do Estado.

Outra dúvida possível é se a criação da Procuradoria própria do Instituto Rio Metrópole afrontaria o princípio da unicidade, tal como entendido pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, recentemente, o Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup> reafirmou e consagrou o princípio geral da unicidade da consultoria e da representação judicial dos Estados pelas Procuradorias Gerais a que se refere o art. 132 da Constituição Federal.

Segundo o STF, conforme o voto da Min. Cármen Lúcia<sup>22</sup>, não é possível que sejam criadas carreiras paralelas de Procuradores para atuação na defesa de interesses de entidades da Administração Pública estadual, tais como autarquias e fundações<sup>23</sup>. Por isso, poder-se-ia questionar se tal decisão do STF afetaria a criação da Procuradoria própria ao Instituto Rio Metrópole, autarquia que integra, conforme o art. 13 da LC nº 184/2018, a Administração Pública estadual. A resposta é negativa. *A uma*, porque não foi criada uma carreira paralela, mas apenas foi estabelecido um regime de cooperação por meio de cessão de pessoal de cada um dos membros integrantes da RM. *A duas*, porque, tal como mencionado acima, quando é criada a RM, os interesses a serem objeto de consultoria jurídica ou representação judicial, deixam de ser estaduais ou municipais. Eles são comuns. E serão tais interesses comuns o objeto da atenção jurídica da sua procuradoria. *A três*, porque, ainda que integre formalmente a Administração Pública indireta estadual, o Instituto responde (poder de tutela) não ao Governador, mas ao órgão deliberativo da RM (CD), na forma definida em lei (cf. art. 13 da LC nº 184/2018). Mais que isso: o Instituto, como regra, deve ser financiado por todos os seus membros, tal como indica o art. 19 c/c 21, I e V, LC nº 184/2018.

Em suma: a lei não criou (o que seria ilegítimo) uma espécie de “procurador metropolitano”, mas estabeleceu um estado de coisas em que um Procurador do Estado, ou do Município (ambos de carreira própria), atua em defesa de interesses da RM – não do Estado ou do Município – submetendo-se a processo decisório interfederativo. Não se tem aqui um ente puramente estadual ou uma carreira paralela estadual (o que implicaria afronta a decisão do STF), mas um processo de cooperação.

Antes de encerrar este tópico, cabe um último registro, no que se refere à cessão de advogados públicos por municípios sem procuradoria estruturada. É que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) decidiu ser obrigatória a instituição de Procuradoria e de carreira própria da Advocacia Pública nos municípios fluminenses (Processo **TCE-RJ Nº 225.221-8/17**). Para o TCE, o exercício das atividades de representação judicial e extrajudicial dos entes públicos municipais, bem como as de consultoria e assessoramento jurídicos de seus órgãos, são exclusivas de advogados públicos titulares de cargo efetivo. Assim, ficou determinado que os municípios organizem suas

<sup>21</sup> STF, ADI 4.449, rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em conjunto com a ADI 5262 e ADI 5215. Julgamento em 29.3.2019.

<sup>22</sup> O voto ainda não foi publicado, mas o vídeo da declaração de voto pode ser acessado em: <https://www.youtube.com/watch?v=zj7aCi7DPSs&feature=youtu.be>. Os trechos citados foram baseados nas declarações de voto que podem ser vistas nesse link.

<sup>23</sup> Interessante destacar que a Ministra Carmem Lúcia, em seu voto, sustentou que as universidades públicas estaduais seriam exceção ao princípio da unicidade de representação judicial e de consultoria jurídica, tendo em vista que, em função do ensino universitário ser integrado ao sistema nacional, “*a defesa, a consultoria e o desempenho de representação judicial e extrajudicial não se vinculam ao interesse (...) prioritariamente estadual*”. *Mutatis mutandis*, é possível transpor esse raciocínio à procuradoria mista interfederativa para defesa e assessoramento jurídico da Região Metropolitana, a qual possui autonomia, como também atua em nome de interesse não *paritariamente estadual*, mas da metrópole. Repise-se: cuida-se de interesse interfederativo que ultrapassa a esfera de interesse de cada ente isoladamente considerado, assim como a integração ao sistema nacional de ensino, no caso das universidades estaduais, extrapola o interesse exclusivamente estadual.



Procuradorias, com estrutura e pessoal condizentes ao pleno funcionamento de suas atividades, sob pena de frustrar os objetivos institucionais da Advocacia Pública.

De outra banda, o voto do relator, seguido integralmente pelo colegiado, esclareceu que ***“nada impede que a legislação municipal contenha previsão de que os próprios Procuradores possuam assessores, por eles diretamente escolhidos, a eles subordinados e em número razoável, para o desempenho de atividades que demandem grau de confiança, sendo certo que tais assessores não poderão praticar atos típicos de representação do ente ou de consultoria jurídica”***.

Na referida decisão, o TCE-RJ estipulou o prazo de **180 dias** para que os municípios cumpram todas as determinações, e consignou que, a partir do dia seguinte à expiração do prazo referido, *“(…) não aceitará a admissão ou a permanência de advogado público admitido sob a égide da atual Constituição da República sem prévia habilitação em concurso público específico para o cargo, exceto para as funções de Procurador-Geral e seu substituto eventual, que poderão ser exclusivamente comissionados se a legislação municipal expressamente assim o permitir”*.

Ora, tal prazo de 180 dias poderia contrastar com aquele de 3 anos previsto no art. 26 da LC nº 184/2018, segundo o qual se permite a indicação de advogados privados. Veja-se *in verbis*:

Art. 26. **Nos 03 (três) primeiros anos de funcionamento do Instituto**, até um terço dos cargos em comissão da Procuradoria poderão ser ocupados por **advogados**, com pelo menos 8 (oito) anos de experiência profissional, que tenham tido exercício, por, no mínimo, 5 (cinco) anos, de cargo público ou **função privada** relacionada a uma das áreas de atuação da região metropolitana.

Diante desse quadro, entendo que o mais recomendável é buscar uma harmonização da letra da lei com a decisão do Tribunal de Contas, de modo que a procuradoria mista seja estruturada e chefiada apenas com procuradores de carreira concursados, ocupantes de cargo efetivo. De toda forma, o que dependeria de um arranjo cuidadoso e de uma prática atenta, seria possível cogitar (até para promover a participação de todos os membros da RM) de desenho em que aos advogados comissionados indicados caberia o exercício de atividades jurídicas acessórias (sem representação judicial, nem consultoria jurídica), em subordinação aos procuradores ocupantes de cargo efetivo.

**c) O regimento interno do Instituto Rio Metrópole (autarquia especial) pode ser definido por Decreto, ou deve, necessariamente, ser fixado por ato interno de seu Conselho Deliberativo?**

Não é cabível o estabelecimento de regimento interno da autarquia mediante Decreto do Governador, tendo em vista que o legislador definiu (cf. art. 13 inciso V<sup>24</sup> da LC Estadual nº 184/2018) que tal atribuição caberia ao Conselho Deliberativo do próprio Instituto Rio Metrópole. A ideia aqui, mais uma vez, é robustecer o grau de autonomia do Instituto Rio Metrópole em relação à

---

<sup>24</sup> Art. 13 Fica criado o **Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio Metrópole**, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a **regime autárquico especial** e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, **definidas pelo próprio Conselho Deliberativo**. (...)

V - aprovar seu regimento interno;

Administração Central, conforme positivado no §3º do mesmo artigo<sup>25</sup>. Em verdade, regulamentar por decreto implicará afronta ao disposto em lei e seu espírito de reforço da autonomia do ente interfederativo.

Em outras palavras, decreto do Governador com pretensão de instituir regimento interno de pessoa jurídica diversa ainda que integrante da mesma Administração Pública estadual, além de violar o princípio da legalidade (art. 37, CRFB), visto que há previsão normativa expressa atribuindo tal competência ao Conselho Deliberativo da própria autarquia, violaria também a autonomia administrativa desta (prerrogativa de auto-organização).

Vale ressaltar que o fato de o art. 24 da LC nº 184/2018<sup>26</sup> dispor que a “instalação” do Instituto Rio Metrópole deva se dar mediante decreto, o qual igualmente definirá o regulamento da autarquia, conquanto importante, não pode esvaziar a competência de organização regimental do CD.

O Governador instala, edita o regulamento e deixa para a autarquia a definição do seu regimento. O regulamento, segundo o art. 24, fixará a estrutura organizacional, inclusive estabelecendo, nos limites da lei, os órgãos de funcionamento interno da entidade, com a transferência de todo o acervo técnico, patrimonial e de pessoal (cargos em comissão e funções gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo), cf. o § 1º do art. 24. Esse processo, anote-se, será de aproveitamento de atribuições e cargos já criados em lei, na lógica de definição da organização e funcionamento da Administração Pública, sem aumento de despesa ou criação de órgão público (cfr. art. 84, VI, *a*, CRFB).

Ora, se de um lado, o Governador tem essa importante função, de outro, deve-se ter a cautela de não se esvaziar a capacidade de organização regimental da autarquia, em linha com a autonomia que se lhe atribuiu na Lei Complementar nº 184/2018 e a preocupação do STF de necessidade de equilíbrio na participação do organismo metropolitano. Assim, por exemplo, regras sobre processos decisórios (e.g. formato da deliberação) devem ser deixados para o Regimento, em que todos os participantes poderão ter algum tipo de interferência.

**d) É possível que algum Município não integrante da Região Metropolitana se beneficie de alguns dos serviços de natureza metropolitana? Em que condição?**

Penso que a prestação de serviços de natureza comum poderia envolver municípios não integrantes da Região Metropolitana, tendo em vista a lógica cooperativa que permeia o modelo federativo instituído pela Constituição da República. Nesse sentido, o art. 23 da CRFB determina, em seu parágrafo único, que *“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*.

Tal possibilidade, inclusive, encontra-se prevista na própria LC Estadual nº 184/2018:

**Art. 11. § 4º O Conselho Deliberativo poderá decidir pela celebração de convênios ou outros instrumentos com pessoas jurídicas de direito público e com empresas públicas ou sociedades de economia mista, universidades e suas fundações, tendo como objeto a execução conjunta, ou por delegação, de atividades específicas e determinadas que sejam de**

---

<sup>25</sup> § 3º A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto é caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribuições do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

<sup>26</sup> Art. 24 Caberá ao Poder Executivo do Estado instalar o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro -Instituto Rio Metrópole, por Decreto em prazo de até 1 (um) ano da data da promulgação da presente lei, devendo o seu regulamento, fixar-lhe a estrutura organizacional.

**competência da Região Metropolitana**, os quais deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Nessa linha, a prestação de serviços de natureza metropolitana a municípios não integrantes da RM é viável. Em todo caso, entendo que devam ser observados os seguintes requisitos:

1. Como regra, o serviço deve ser remunerado, ou, no mínimo, deverá ser estabelecido mecanismo de compensação, ou contrapartida;
2. A prestação deve ser aprovada pelo Conselho Deliberativo da RM;
3. A prestação do serviço não pode, em hipótese alguma, implicar prejuízo à prestação do serviço em questão a Município integrante da RM.

A prestação do serviço a Município que não a integre é uma liberalidade da RM e deve ser condicionada a alguma forma de compensação. Com efeito, os serviços de titularidade da RM têm por finalidade suprir demandas dos seus próprios partícipes, os quais financiam o seu funcionamento. Considerando que Municípios externos não colaboram com o financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, permitir que usufruam gratuitamente dos serviços metropolitanos em prejuízo dos Municípios integrantes, contrariaria a finalidade primordial da criação da RM, o que pode até mesmo implicar enriquecimento sem causa, vedado pelo art. 884 do Código Civil. Assim, penso que alguma forma de contrapartida deva haver.

Façam-se, porém, duas observações. *Primeira*. Pode haver casos em que Município não integrante beneficie-se indiretamente por um serviço prestado aos integrantes (*e.g.* alguma medida de enfrentamento de enchentes que favoreça Município vizinho em razão de algum tipo de desvio de águas de um rio<sup>27</sup>). Neste caso, conquanto recomendável que se convide o beneficiário externo a contribuir de alguma forma, a prestação do serviço em favor dos integrantes é válida.

*Segunda*. Não se está a exigir que a compensação seja sempre pecuniária. Pode haver outras formas de contrapartidas<sup>28</sup>, típicas das relações convencionais. Mas é importante que algum tipo de contrapartida exista, mesmo que orientada por um espírito de cooperação interfederativa.

Em todo caso, é necessário, como exige o art. 11, § 4º, a aprovação da prestação do serviço a não integrante por parte do Conselho Deliberativo da RM, órgão plural do qual participam ativamente todos os integrantes da RM, conferindo legitimidade política à decisão. Isto é: deve haver uma avaliação do órgão decisório, que poderá delimitar como isso se dará. Em todo caso, não poderá haver prejuízo para a prestação do serviço ao integrante da RM. Afinal, reitero-se, ela existe para eles.

Por fim, parece-me recomendável que, na hipótese de delegação de serviço público de interesse comum pela RM, haja a previsão da possibilidade da prestação a Município estranho à região como modalidade de recebimento de receita alternativa. Aliás, neste caso, a tarifa paga pelos usuários do serviço que habitem outro Município será, justamente, o mecanismo de contraprestação.

---

<sup>27</sup> Previsto genericamente no art. 3º, IV, da LC nº 184/2018.

<sup>28</sup> Exemplo: cessão de recursos materiais, ou alguma forma de engajamento em políticas públicas da RM.

**e) Como interpretar o art. 10, *caput* e incisos, em face do § 3º do mesmo art. 10, o qual autoriza que o aporte de recursos pode modificar, proporcionalmente, o peso de participação do ente interessado?**

A última dúvida suscitada diz respeito à interpretação do art. 10, *caput*, e § 3º. De um lado, o *caput* e os incisos do art. 10<sup>29</sup> estabelecem interessante engenharia institucional de participação por meio da definição de peso relativo aos votos, segundo a população envolvida. De outro lado, o § 3º autoriza a modificação do peso de seus votos, em razão de aporte de recursos por parte de um dos integrantes da RM. Veja-se a dicção do dispositivo:

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

A dúvida gira em torno da possibilidade de que tal aporte implique uma espécie de compra por maior capacidade decisória capaz de gerar concentração de poder decisório ao ente com maior poder econômico (i.e. Estado), o que foi rejeitado pelo STF.

Penso ser viável que maior contribuição implique maior participação e capacidade decisória. Nada obstante, pode gerar questionamento o fato de ser possível que, unilateralmente, um integrante amplie sua participação a partir de seu poder econômico. Conquanto o STF tenha admitido regras de proporcionalidade e reconhecido que a viabilidade econômica da região passa pelo subsídio cruzado entre mais ricos e menos favorecidos, essa possibilidade, na prática, pode gerar descompasso e desequilíbrio que se considere, eventualmente, inconstitucional.

Entendo que é possível mitigar esse problema a partir de uma leitura sistemática. Parece-me que a possibilidade do incremento da participação torna-se mais condizente com o regime federativo das metrópoles se for antecedida de autorização do Conselho Deliberativo. A medida seria salutar e promoveria o consenso e a cooperação entre os participantes da RM, ao passo em que viabilizaria que um integrante aporte recursos e ganhe maior autonomia na decisão sobre o uso desses valores.

Isto é, ao invés de uma interpretação literal, que permitiria uma majoração automática a partir do aporte de recursos unilateral, deve-se entender que o próprio Conselho poderá deliberar sobre o pleito de ampliação do ente interessado, condicionando a aprovação do mesmo à concordância dos demais membros.

Esse entendimento, extraído por meio de uma exegese sistêmica é compatível com o julgado do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842, em que os Ministros definiram “*ser essencial que, quando da criação do agrupamento, a lei complementar estadual, sem se atribuir competência da REGIÃO METROPOLITANA, consiga assegurar, procedimentalmente, a igualdade relativa das*

---

<sup>29</sup> **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 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) habitantes: peso 06 (seis) para cada município;

**VI** - municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) 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).

comunidades envolvidas, a evitar que o poder político-econômico local de uma cidade específica possa descaracterizar o tom de representatividade dos demais MUNICÍPIOS<sup>30</sup>.

A participação do CD implica proceduralização salutar na lógica da *matemática geopolítica* que envolve a RM (para usar a expressão do Ministro Nelson Jobim, em seu voto na ADI nº 1.842). O que significa dizer que, diante de um cenário assimétrico, a ideia de equilíbrio pode ser encontrada em mecanismos, democráticos e deliberativos, que garantam uma alquimia capaz de transformar o que é originalmente desigual, em algo cooperativamente proporcional. A ideia do denominador – interesse comum – faz com que a matemática mencionada pelo Ministro se torne possível de ser extraída da LC 184/18, operacionalizando à RM serviços de natureza sinérgica, garantindo a esse ente interfederativo, ao fim, ferramentas capazes de produzir os consensos necessários, sem desprezar a autonomia e idiosincrasias dos entes envolvidos.

Em suma, o § 3º do art. 10 recomenda interpretação sistemática (que pode ser positivada no Regimento Interno do Conselho Deliberativo), no sentido de que o aumento do peso relativo não se dê de forma unilateral, mas pressuponha autorização do Conselho Deliberativo (conforme a sistemática de pesos dos incisos do art. 10) que definirá, fundamentadamente, as condições do aporte e as regras de participação e voto. Aliás, é recomendável que tais aspectos sejam minimamente antecipados e regulados por norma anterior, para que se preserve a isonomia entre todos que almejem se valer do § 3º citado.

#### **IV. Conclusão.**

Diante do que foi exposto, concluo sinteticamente que:

(i) É viável a criação do Instituto Rio Metrópole na qualidade de autarquia em regime especial integrante da Administração Pública estadual, na medida em que é preservada a pluralidade da composição do órgão deliberativo da RM (Conselho Deliberativo – CD) e a isonomia do poder de voto de cada ente integrante no CD, o qual dita os rumos do Instituto que funciona como entidade executiva. Na verdade, o *regime especial* (aqui entendido como aquele que promove autonomia reforçada) vai ao encontro da lógica adotada pelo STF de diminuição do domínio estadual sobre a RM. Isso porque tal regime mitiga a capacidade da ingerência política do governador no funcionamento da autarquia, que goza de autonomia reforçada garantida por meio de mandato fixo dos seus dirigentes, ausência de poder hierárquico em relação ao Governador e manutenção de um fundo próprio de recursos.

(ii) Entendo ser juridicamente viável a fixação de mandato de 4 anos para os Diretores do Instituto Rio Metrópole, conforme previsão do art. 14, §4º da LC 184/2018. Trata-se de medida voltada a preservar a autonomia reforçada da autarquia, qualificada como especial, por opção legislativa, dentro da sua discricionariedade. À luz da jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, não há embaraço constitucional à fixação de mandato de 4 anos aos Diretores do Instituto Rio Metrópole. Trata-se de escolha legítima de desenho institucional.

(iii) É lícita a criação de uma Procuradoria da Região Metropolitana, cujo Procurador-Geral será escolhido pelo Presidente do Instituto Rio Metrópole dentre os Procuradores do Estado e do Município cedidos sem ônus à autarquia. Tal medida vai ao encontro da lógica de gestão comum de serviços e atividades de interesses igualmente comuns.

(iv) Não é cabível o estabelecimento de regimento interno da autarquia mediante Decreto do Governador, tendo em vista que o legislador definiu (cf. art. 13 inciso V<sup>31</sup> da LC Estadual nº

---

<sup>30</sup>STF, ADI, nº 1.842 RJ, *cit.*

184/2018) que tal atribuição caberia ao Conselho Deliberativo do próprio Instituto Rio Metrópole. Em verdade, definir o regimento por decreto implicará afronta ao disposto em lei e seu espírito de reforço de sua própria autonomia. De toda forma, o Governador, ao instalar o instituto, estabelecerá o seu regulamento, o que fará, porém, sem esvaziar as competências de definição das normas regimentais (e.g. processo deliberativo) da autarquia.

(v) Tendo em vista a lógica cooperativa que permeia o modelo federativo instituído pela Constituição da República, entendo que a prestação de serviços de natureza comum poderia envolver municípios não integrantes da Região Metropolitana. No entanto, devem ser observados os seguintes requisitos: (i) deve haver alguma forma de contrapartida; (ii) a prestação deve ser aprovada pelo Conselho Deliberativo da RM; (iii) a prestação do serviço não pode, em hipótese alguma, implicar prejuízo à prestação do serviço em questão a Município integrante da RM.

(vi) Por fim, em relação à interpretação do art. 10, *caput* e incisos, em face do § 3º do mesmo art. 10, opino ser necessária uma leitura sistemática, no sentido de que o aumento do peso relativo não pode se dar de forma unilateral. Ele deve ser antecedido de autorização do Conselho Deliberativo, que definirá, fundamentadamente, as condições do aporte e as regras de participação e voto. Aliás, é recomendável que tais aspectos sejam minimamente antecipados e regulados por norma anterior, para que se preserve a isonomia entre todos que almejem se valer do § 3º citado.

É o Parecer.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 2019.

**ANDRÉ RODRIGUES CYRINO**  
**Procurador do Estado do Rio de Janeiro**  
**Procurador-Chefe da PG-17**

---

<sup>31</sup> Art. 13 Fica criado o **Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio Metrópole**, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a **regime autárquico especial** e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, **definidas pelo próprio Conselho Deliberativo**. (...)

V - **aprovar seu regimento interno**;

## VISTO

Visto. **Aprovo** o Parecer n° 03/19 ARCY/PG-17 da lavra do Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, que examinou diversos aspectos jurídicos decorrentes da Lei Complementar n° 84/2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O parecer compendiou conclusões bastante objetivas (fls. 112/114), enfrentando todas as questões jurídicas suscitadas na consulta inaugural (fls. 03).

À Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2019.

**MARCELO LOPES DA SILVA**  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO