

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. Órgãos 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 edidades, em um caso por valorar para finalidade tão relevante de modo diferente os hipotéticos Município X, com 99 hab/km², e Y, com 101 hab/km²; no que concerne à tendência à conurbação, trata-se de verdadeira questão acadêmica que não pode se transformar em descrimen 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 não é “metropolitano”.

14. Como se trata de matéria que extrapola o âmbito estritamente jurídico a redação — indicada pela própria GECEM — 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 Metropolitana¹, 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

¹ 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.

Federal na ADI 1842, atenta aos diferentes papéis dos entes envolvidos, segundo os critérios acima destacados.

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”², 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).

² 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.

28. Note-se que, embora os integrantes da Agência sejam escolhidos pelo Governador³, 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 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

³ 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, nesse caso, um voto por município.”

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)⁴. 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 Estado⁵.

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.

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 esgoto⁶, a RM assume plenamente todas as atribuições do poder concedente. Optamos

⁴ Para uma outra forma de viabilizar recursos para projetos de um 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 aliás traz subsídios relevantes pela comparação com uma RM organizada de modo mais complexo do que a forma proposta no PL em anexo.

⁵ 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.

⁶ 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;”

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*”, 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 subsidiariedade⁸, atuar apenas no que seja necessário para resguardar o interesse metropolitano.

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 resíduos⁹ (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

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

⁷ Conceito a ser definido pelo CD.

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

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 encontradas¹⁰.

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. 19¹¹ da Lei n 4556/05 que trata da Agência Reguladora de Energia e 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 Metrôpole”.

¹⁰ Há que se relembra, 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 n.º. 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.

¹¹ 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) 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.

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 sabão¹². 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.

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:

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

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 *definição*, 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 ora 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

(Minuta PGE 03/15)

Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua Composição, Organização e Gestão, Define as Funções Públicas e Serviços de Interesse Comum, Cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras Providências

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I DA COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

Art. 1º Fica instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu com vistas à organização, ao planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum.

§ 1º. Os distritos pertencentes aos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que vierem a se emancipar, passarão automaticamente a fazer parte de sua composição, assegurada a sua representação no Conselho Deliberativo a que se refere o art. 4º.

§ 2º. Salvo a exceção prevista no parágrafo anterior, as alterações que se fizerem necessárias na composição ou a estrutura da Região Metropolitana serão estabelecidas por lei complementar.

CAPÍTULO II DAS FUNÇÕES E SERVIÇOS METROPOLITANOS E DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Art. 2º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si, notadamente:

- I — o ordenamento territorial de impacto metropolitano;
- II — o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, exceto quanto:
 - a) aos resíduos sólidos, em relação aos quais o interesse metropolitano limita-se às atividades, infraestruturas e instalações operacionais de transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos especificados pelo Conselho Deliberativo da Região

Metropolitana e nas hipóteses especificadas pelo mesmo Conselho;

b) à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, em relação aos quais o interesse metropolitano limita-se às atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais;

III — a mobilidade urbana metropolitana: os serviços referentes à circulação e aos transportes públicos, de média e grande capacidade, 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;

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

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

VI — cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano.

Parágrafo único. A declaração, com base no *caput* deste artigo, de que outros serviços, funções ou atividades, além daqueles listados nos incisos acima, sejam de interesse metropolitano, para efeitos de atrair a competência dos órgãos previstos nesta Lei, será tomada por 2/3 dos votos do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana em decisão a ser precedida de consulta pública e parecer da Procuradoria Geral do Estado.

Art. 3º. São instrumentos de Planejamento e Gestão Metropolitana, dentre outros:

I — o Plano Diretor Metropolitano, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum;

II — o Plano Estratégico de Desenvolvimento Metropolitano, com o objetivo de definir um conjunto de elementos de referência para orientar o processo de tomada de decisões por parte dos órgãos deliberativo e executivo da Região Metropolitana;

III — Planos Multisetoriais Integrados Metropolitanos com detalhamentos das estratégias e programas de ações prioritárias, garantindo uma visão integradora das atividades e serviços a serem executados, de acordo com as

diretrizes e definições constantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento Metropolitano;

IV — Sistema de Informações Metropolitanas, que constitui-se no processo de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações de natureza físico-territorial, demográfica, econômico-financeira, urbanística, social, cultural, ambiental de interesse metropolitano, bem como a produção de uma base cartográfica necessária à elaboração das diversas escalas de planejamento, com o objetivo de proceder, periodicamente, análise de configuração e tendências das cidades da região, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais visando o planejamento e a execução do interesse metropolitano.

§ 1º. O Sistema de Informações Metropolitanas tem também como finalidade constituir-se em plataforma de informações técnicas e cartográficas que permita ao Estado e aos municípios elaborarem com maior precisão seus projetos de caráter metropolitano, setoriais e locais, bem como acompanhar suas implantações e os resultados deles advindos.

§ 2º. O Estado e os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão compatibilizar seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas aprovados pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

§ 3º Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto nos instrumentos de que trata este artigo.

CAPÍTULO III

DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA

Seção I

Do Conselho Deliberativo

Art. 4º. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro exercerá suas atribuições por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, e pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

I — municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso um para cada município;

II — municípios entre 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e 750.000

(setecentos e cinquenta mil) habitantes: peso três para cada município;

III — municípios acima de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes: peso 4 para cada município;

IV — Município do Rio de Janeiro: peso 20;

V — Estado do Rio de Janeiro: peso 40.

§ 1º. O presidente do Conselho Consultivo da Região Metropolitana participará das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, como representante da sociedade civil, com direito a voz e a voto com peso 5.

§ 2º. O presidente da Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro poderá participar das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com direito a voz mas sem direito a voto.

Art. 5º. São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

I — elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Diretor Metropolitano, do Plano Estratégico de Desenvolvimento Metropolitano e dos Planos Multisetoriais Integrados Metropolitanos, bem como determinar suas alterações;

II — elaborar programas e projetos de interesse da Região Metropolitana em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

III — determinar a realização de quaisquer estudos necessários ao exercício de suas atribuições;

IV - regulamentar os serviços e matérias de sua competência;

V - elaborar e aprovar seu regimento interno, bem como o regimento interno do Conselho Consultivo da Região Metropolitana;

VI - em relação ao ordenamento territorial metropolitano:

a) delimitar zonas metropolitanas de interesse estratégico e fixar normas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas;

b) submeter a instalação de atividades ou empreendimentos de impacto metropolitano, definidos em norma específica, à sua anuência prévia;

c) desenvolver outras atividades de planejamento e controle do uso do solo com potencial impacto metropolitano;

VII - exercer plenamente sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, incluindo:

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

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

c) aprovar minutas de editais de licitação dos serviços, de contratos, convênios bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que tenham como objeto a prestação dos serviços;

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

e) definir o ente responsável pela regulação dos serviços, bem como os procedimentos de sua atuação;

f) adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas aplicáveis relativas à potabilidade da água;

g) fixar os direitos e os deveres dos usuários;

h) estabelecer mecanismos de controle social;

i) estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

j) estabelecer normas para a autorização da prestação de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associações;

VIII - em relação aos serviços, atividades, infraestruturas e instalações operacionais de transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos, incluindo a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação, o aproveitamento energético e outras destinações admitidas, que recebam resíduos de mais de um município:

a) assumir plenamente sua organização e disciplina, incluindo a decisão sobre a forma de prestação de serviços, delegação, modelagem, intervenção e regulação, na hipótese em que o município onde a instalação ou infraestrutura esteja localizada esteja se omitindo acerca de sua organização e disciplina ou a esteja desenvolvendo de forma contrária ao interesse metropolitano;

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

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

IX - em relação às atividades, infraestruturas e instalações operacionais de macrodrenagem de águas pluviais:

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

b) submeter tais atividades à delegação, inclusive de forma conjunta com os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário;

X - em relação à mobilidade urbana metropolitana:

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;

XI — em relação às intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de mitigação e de adaptação:

a) implementar planos, programas, políticas, metas e ações restritivas, voluntárias ou incentivadoras, com a finalidade de prevenir a mudança do clima, mitigar as emissões de gases de efeito estufa e promover estratégias de adaptação aos seus impactos;

b) adotar medidas para a adaptação a eventos climáticos extremos na Região Metropolitana;

c) impor metas de emissão a quaisquer serviços de transporte operados na Região Metropolitana, bem como aos serviços e atividades previstos nos incisos anteriores;

d) adotar medidas de recuperação e manutenção da qualidade ambiental e da sustentabilidade das Baías de Guanabara e Sepetiba.

XII — efetuar as contratações e articulações necessárias ou úteis à fruição de serviços de comunicação digital na região metropolitana;

XIII — articular-se com a União, o Estado e os Municípios sobre quaisquer funções ou serviços que possam ter impacto na Região Metropolitana.

§ 1º. Compete ao Presidente do Conselho assinar os contratos de concessão que sejam de responsabilidade da Região Metropolitana

§ 2º. O Conselho disporá de uma Secretaria Executiva, dentro da estrutura da Agência de que trata o art. 7º que terá as seguintes competências:

I — agendar, convocar, por determinação do seu presidente, organizar e secretariar as reuniões do Conselho;

II — apoiar o presidente do Conselho em assuntos de caráter técnico e operacional;

III — preparar e tramitar a documentação de natureza técnica e administrativa;

IV — preparar, transitar e arquivar as correspondências afetas ao Conselho;

V — elaborar relatórios periódicos sobre os andamentos dos trabalhos do Conselho.

§ 3º. O Conselho poderá instituir Comitês Técnicos Intersetoriais Metropolitanos, de caráter permanente ou transitório, compostos por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da Região Metropolitana e por técnicos e especialistas convidados, para tratar de assuntos de caráter temático dentre as áreas de interesse metropolitano.

§ 4º. O Conselho poderá celebrar convênios e 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. 6º. O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

I — o Governador do Estado, que exercerá as funções de Presidente do Conselho, poderá se fazer substituir pelo Secretário de Estado designado para tal fim;

II — a instalação das sessões do Conselho depende da presença de metade mais um de seus integrantes e as decisões, ressalvada a exigência, pelo Regimento interno, de quórum qualificado para determinadas matérias, serão tomadas por maioria simples de votos, considerando-se os distintos pesos;

III — o Conselho se reunirá ordinariamente, no mínimo uma vez a cada semestre, e, extraordinariamente sempre que convocado por seu presidente ou por integrantes representando um terço dos votos;

IV — a convocação será feita com antecedência mínima de quinze dias úteis, por meio de correio eletrônico a ser informado por cada conselheiro;

V — as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial do Estado;

VI — a publicação da consulta no Diário Oficial do Estado poderá se limitar a seu extrato, desde que seu inteiro teor esteja disponível em sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana poderá convocar audiências públicas para debater estudos, programas e projetos em desenvolvimento na Região Metropolitana.

Seção II Da Agência Executiva

Art. 7º. Fica criada a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, à Secretaria de Estado a ser designada pelo Governador, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como prestar-lhe todo o suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial.

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

a) conduzir as licitações e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licitação, tenham como objeto a prestação de serviços de saneamento;

b) gerir sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

c) executar a intervenção nos serviços delegados decretada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

d) autorizar, segundo normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a prestação de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associações;

II — em matéria de mobilidade urbana metropolitana:

a) acompanhar a prestação de serviços a fim de apurar a existência de interesse metropolitano;

b) examinar editais de licitação, atos de delegação e renovação, conduzidos

pelos municípios, a fim de verificar sua compatibilização com os instrumentos de planejamento e gestão da região metropolitana, submetendo-os à deliberação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

c) executar a intervenção nos serviços quando decretada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

III — realizar ou contratar a realização dos estudos determinados pelo Conselho Deliberativo ou de outros que se mostrarem necessários;

IV — submeter ao Governador as modificações do seu regulamento;

V — aprovar seu regimento interno;

VI — resolver sobre a aquisição e a alienação de seus bens;

VII — autorizar a contratação de serviços de terceiros, na forma da legislação em vigor.

§ 1º. A Agência terá sede na Capital do Estado e poderá estabelecer unidades regionais.

§ 2º. A Agência, por meio de sua Procuradoria, representará a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo.

§ 3º. A natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribuições do Conselho Deliberativo, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

§ 4º. As atribuições de execução da Agência poderão ser parcialmente delegadas na forma do § 4º do art. 5º desta Lei.

Art. 8º. A Agência será administrada por uma diretoria executiva composta por um presidente, com remuneração equivalente à de secretário de estado, e cinco diretores executivos, com remuneração equivalente à de subsecretário de estado, nomeados pelo Governador do Estado, todos de reputação ilibada, formação universitária e notórios e comprovados conhecimentos em ao menos uma das áreas de atuação da Região Metropolitana.

§ 1º. Os notórios conhecimentos deverão ser demonstrados por ao menos um dos seguintes requisitos:

I — conclusão, com aproveitamento, de curso de pós-graduação em uma das áreas de atuação da região metropolitana;

II — exercício, por ao menos quatro anos, de cargo público ou função privada diretamente relacionada à área de atuação da diretoria para a qual for indicado.

§ 2º. Pelo menos um dos diretores deverá apresentar notórios conhecimentos especificamente na área de saneamento básico e outro na área de mobilidade urbana.

§ 3º. Cada diretor votará com independência, fundamentando seu voto.

§ 4º.

Os integrantes da diretoria terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos, e não poderão ser exonerados salvo:

I — por manifesto descumprimento de determinações do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

II — se a exoneração for solicitada pelo voto de três quartos dos integrantes do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

III — se aceita contra eles denúncia criminal;

IV — se condenados, em primeira ou única instância, em ação de improbidade.

§ 5º. A exoneração dependerá da prévia manifestação do interessado e:

I — será efetuada pelo Governador, no caso dos incisos I e II do §4º;

II — poderá ser efetuada pelo Governador, no caso dos incisos III e IV do § 4º, após exame do processo judicial.

§ 6º. Até um ano após deixar o cargo, é vedado ao ex-diretor representar qualquer pessoa ou interesse perante a Agência ou o Conselho.

Art. 9º. Cabe ao Diretor-Presidente a representação da Agência, 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:

I — o provimento dos cargos e funções em comissão da estrutura da Agência, com exceção da própria Diretoria Executiva;

II — a assinatura, em conjunto com outro diretor, dos contratos, convênios e outros instrumentos celebrados pela Agência, exceto aqueles de competência do Conselho Deliberativo;

III — participar das reuniões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com direito a voz.

Art. 10. A Agência contará com uma Procuradoria, incumbida da representação judicial e da consultoria da Agência e do Conselho Deliberativo, a ser formada por Procuradores do Estado e Procuradores de carreira dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a serem cedidos à Agência pelo prazo de até três anos, renováveis.

Parágrafo único. O Procurador-Geral será nomeado pelo Presidente, desde que a cessão do procurador seja aprovada pelo Governador ou Prefeito em questão.

Art. 11. Além do pessoal componente de seu quadro, a ser criado por lei específica, a Agência poderá contar com servidores cedidos por outros entes públicos, sendo que, no caso de servidores integrantes de entes componentes da Região metropolitana o cedente se responsabilizará pela remuneração de seus servidores.

Seção III Do Conselho Consultivo

Art. 12. Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

§ 1º. O Conselho Consultivo da Região Metropolitana será constituído por 45 (quarenta e cinco) membros, nomeados pelo Governador do Estado, com mandato de 02 (dois) anos, com a seguinte composição:

I — 09 (nove) representantes do Poder Executivos do Estado e dos municípios:

a) 05 (cinco) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado;

b) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com até

250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

c) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 250.000 (duzentos e cinquenta mil) e 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

d) 01(um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com população superior a 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; e

e) 01 (um) representante do Município do Rio de Janeiro, indicado por seu Prefeito;

II — 09 (nove) representantes do Poder Legislativo do Estado e dos municípios, sendo:

a) 04 (quatro) representantes do Poder Legislativo Estadual, indicados pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

b) 02 (dois) representantes do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro; indicados pelo presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro; e

c) 03 (três) representantes do Poder Legislativo dos demais municípios metropolitanos;

III — 09 (nove) representantes do setor empresarial, sendo:

a) 03 (três) representantes do setor industrial;

b) 03 (três) representantes do setor comercial;

c) 02 (dois) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; e

d) 01 (um) representante das empresas estatais.

IV — 09 (nove) representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, sendo:

a) 03 (três) representantes de órgãos de classe;

b) 03 (três) representantes da academia;

c) 03 (três) representantes de organizações não governamentais.

V — 09 (nove) representantes de segmentos sociais não representados acima.

§ 2º - As indicações de membros do Conselho Consultivo da Região Metropolitana que não estão expressamente definidas na presente Lei Complementar serão efetivadas de acordo com o Regimento Interno do referido Conselho, a ser aprovado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana.

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

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

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

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

IV — exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 4º. O funcionamento do Conselho Consultivo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

I — o presidente e o vice presidente, que substituirá o presidente em suas

faltas e impedimentos, serão escolhidos pelo voto da maioria simples dos membros do Conselho Consultivo, dentre seus integrantes, para mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução por igual período;

II — a instalação das sessões do Conselho Consultivo depende da presença de metade mais um de seus integrantes;

III — O Conselho se reunirá no mínimo uma vez a cada semestre, ordinariamente, e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu presidente ou por um quarto de seus integrantes;

IV — a convocação será feita com antecedência mínima de 15 (quinze) dias por meio de correio eletrônico a ser informado por cada um dos membros;

V - as sessões do Conselho Consultivo da Região Metropolitana serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurando aos interessados o direito delas obter transcrições;

Seção IV Das Despesas

Art. 13. Os Municípios participarão das despesas da Região Metropolitana na forma e segundo os valores a serem fixados por resolução do Conselho Deliberativo, observado o seguinte:

I — quanto à forma, a participação poderá ser feita por meio:

a) da cessão de servidores à Agência Executiva da Região Metropolitana com ônus para o Município;

b) da contratação, execução ou custeio de programas, projetos ou ações específicas;

c) de transferências voluntárias;

d) outros meios admitidos na legislação orçamentária;

II — quanto ao valor, a participação observará:

a) a capacidade econômica do município;

b) seu peso nas decisões do Conselho Deliberativo, conforme fixado no art. 4º.

Parágrafo único. O Município que não participar das despesas da Região Metropolitana ficará sujeito, após procedimento em que se lhe assegure ampla defesa, a:

I - não receber transferências voluntárias do Estado;

II - perder seu direito de votos nas decisões do Conselho deliberativo.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 14. Caberá ao Poder Executivo instalar a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro devendo o seu regulamento, aprovado por decreto do Governador, fixar-lhe a estrutura organizacional.

Parágrafo único. A edição do regulamento marcará a instalação da Agência, investindo-o automaticamente no exercício de suas atribuições, com a transferência

à Agência de todo o acervo técnico e patrimonial, e de todos os cargos em comissão e funções gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo.

Art. 15. O primeiro mandato dos integrantes da diretoria da Agência Executiva da Região Metropolitana será fixado de forma a coincidir seu término com a metade do mandato do Governador do Estado.

Art. 16. Nos três primeiros anos de funcionamento da Agência, até um terço dos cargos em comissão da procuradoria poderão ser ocupados por advogados, com pelo menos 8 anos de experiência profissional, que tenham tido exercício, por ao menos três anos, de cargo público ou função privada diretamente relacionada a uma das áreas de atuação da região metropolitana.

Art. 17. A assunção de funções da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em relação a saneamento poderá ser parcialmente postergada, por decisão do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana pelo prazo máximo de 4 anos a contar da data de entrada em vigor desta Lei, a fim de buscar soluções consensuais com aqueles que estejam atuando como titulares do poder concedente e com os atuais prestadores dos serviços, tudo com o objetivo de garantir a continuidade e a qualidade dos serviços bem como a segurança jurídica.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a possibilidade de imediata assunção dos serviços determinada pela inviabilidade de soluções consensuais ou por manifesta necessidade e interesse público.

Art. 18. Fica o Poder Executivo autorizado a promover as alterações orçamentárias necessárias à instalação da Agência.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a sua publicação, revogados os artigos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10º da Lei Complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997.

Aprovo o PARECER n. 02/15-RTAM-PG-2, do Subprocurador-Geral do Estado Rodrigo Tostes de Alencar Mascarenhas que encaminha minuta de 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 alterar 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 Metrôpole”), 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

Parecer nº 01/2015-SP- Sergio Pyrrho

1. Depósitos judiciais. Utilização de parte de seu montante pelo Poder Público, sob o compromisso de imediata recomposição do Fundo de Reserva e, se necessário, das contas de depósitos judiciais que vierem a ser encerradas.
2. Premissa essencial: o depositário dos depósitos judiciais é o próprio Poder Público (Estado), e não a instituição financeira que os guarda (que ostenta o papel de “depositária do depositário”).
3. É da essência do contrato de depósito a transferência, a tempo certo (isto é, até o momento do levantamento do depósito pelo depositante ou por seu ex adverso), do domínio da coisa fungível depositada (Código Civil, arts. 587 c/c 645).
4. Sendo depositário dos recursos a ele confiados, o Poder Público pode utilizá-los, desde que assegurada a imediata restituição ao depositante ou àquele a quem o Poder Judiciário disser que os recursos devam ser entregues.
5. A previsão de utilização de depósitos judiciais pelo ente público depositário já foi analisada e placitada pelo STF (ADIs 1933 e 2214/MC): “*Esta Corte afirmou anteriormente que o ato normativo que dispõe sobre depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos não caracteriza confisco ou empréstimo compulsório. ADI/MC 2.214. O depósito judicial consubstancia faculdade do contribuinte. Não se confunde com o empréstimo compulsório.*” (trecho da ementa da ADI 1933).
6. A utilização dos depósitos judiciais pelo Poder Público não ostenta qualquer entrave jurídico. Mas encerra aquilo que Rubens Gomes de Souza (em relação a tema diverso) chamou de “*defeito psicológico*”: o receio de que os recursos não venham a ser imediatamente restituídos quando necessário.
7. Receio afastado por previsão legal expressa que assegura imediata restituição. O Direito não pode ser tolerante com o descumprimento das Leis. Ao contrário, é a estrita observância do Direito Positivo que fortalece o Estado Democrático de Direito. E “*(...) uma remota possibilidade de descumprimento da lei não seria capaz, evidentemente, de tomá-la inconstitucional*” (STF — trecho de voto do Ministro Carlos Velloso, Relator do RE nº 138.284-CE; decisão unânime — RTJ 143/322).

I - Breve Relatório

1. Por designação da Excelentíssima Procuradora-Geral do Estado passo a examinar proposta de alteração da Lei Complementar fluminense nº 147/2013, pela qual se pretende autorizar a utilização, pelo Poder Público estadual, de 30% dos depósitos judiciais e extrajudiciais, recursos que seriam empregados pelo Poder Executivo no custeio do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro — RIOPREVIDÊNCIA.