

ADI 1842 24-02-04

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADOS : CARLOS ROBERTO SIQUEIRA CASTRO E OUTRO

ADVOGADO : SÉRGIO CARVALHO

REQUERIDO : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDA : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: O Partido Democrático Trabalhista - PDT, com fundamento no artigo 102, inciso I, alíneas “a” e “p”, da Carta Federal, propõe ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, em que requer a suspensão da eficácia da Lei Complementar 87, de 16 de dezembro de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, que *“dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências”*.

A norma impugnada é do seguinte teor:

“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, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à 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.

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

Art. 2º - Fica instituída a 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, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

Parágrafo único - Aplica-se a este artigo, no que couber, o disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º desta lei.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Art. 3º - 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 de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, notadamente:

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

II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;

IV - distribuição de gás canalizado;

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

VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

VII - habitação e disciplina do uso do solo.

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

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

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

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

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

VII - um Vereador representante das Câmaras Municipais, componentes da Região Metropolitana, eleito pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

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

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

I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembléia Legislativa, que conterá 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 - 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 - Elaborar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns;

IV - Elaborar seu Regimento Interno.

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal.

Art. 6º - Compete ao Estado:

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

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

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

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

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

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

§ 1º - O Estado poderá transferir parcialmente, mediante convênio, aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, a aglomerações urbanas e a microrregiões, diretamente ou mediante concessão ou permissão, os serviços a ele cometidos.

§ 2º - Ficam ratificados e validados todos os ajustes celebrados entre o Estado e os Municípios da Microrregião dos Lagos, destinados à regulação e concessão dos serviços públicos de saneamento.

Art. 8º - Os órgãos setoriais estaduais deverão compatibilizar seus planos, programas e projetos relativos às funções públicas e serviços de interesse comum na Região Metropolitana do Rio de Janeiro com o Plano Diretor Metropolitano.

Art. 9º - Os planos, programas e projetos dos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão observar o disposto no Plano Diretor Metropolitano.

Art. 10 - O Poder Executivo, na qualidade de órgão executivo da Região Metropolitana, exercerá a sua atividade através da sua Administração Direta e Indireta.

Art. 11 - Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 11 (onze) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I - três representantes dos municípios que compõem a Microrregião dos Lagos, indicados em lista sêxtupla pelos demais Prefeitos da Região;

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

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

IV - dois representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla;

V - dois representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado;

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

VI - dois Vereadores representantes das Câmaras Municipais da Microrregião dos Lagos, eleitos pela maioria das Câmaras.

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado.” (Fls. 72/4).

2. Impugna, ainda, os artigos 8º a 21 da Lei 2869, de 18 de dezembro de 1997, que “*dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.*”

Os dispositivos atacados estão assim redigidos:

(...)

Art. 8º - *No prazo que a lei federal venha a permitir, a tarifa limite poderá ser reajustada, de acordo com os critérios contratuais, independentemente do disposto no artigo 9º desta Lei, e desde que seja aprovada pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, e seja dada ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.*

Parágrafo único - *A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de reajuste.*

Art. 9º - *As tarifas contratualmente fixadas serão ordinariamente revisadas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital.*

§ 1º - *Na ocorrência de fato econômico que altere o equilíbrio econômico-financeiro da contratação, as tarifas poderão ser revisadas para mais ou para menos, mesmo em prazos inferiores ao fixado no **caput** deste artigo, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.*

§ 2º - *O limite da tarifa sofrerá revisão, para mais ou para menos, sempre que ocorrer a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, após a assinatura do contrato, quando comprovado seu impacto, salvo o imposto sobre a renda, e desde que seja aprovado pela Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, dando-se prévia ciência aos usuários com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.*

§ 3º - *A metodologia de revisão das tarifas contratualmente fixadas levará em conta a necessidade de estímulo ao aumento da eficiência operacional através da composição de custos, considerada sua evolução efetiva, e da produtividade das concessionárias ou permissionárias.*

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Art. 10 - Para fins de revisão, as concessionárias ou permissionárias apresentarão à Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, uma proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, para vigorar subseqüentemente como tarifas limites instruída com as informações que venham a ser exigidas pela referida Agência.

§ 1º - A Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ terá o prazo de 30 (trinta) dias para se manifestar sobre o pedido de revisão.

§ 2º - O prazo a que se refere o parágrafo anterior poderá ser suspenso por uma única vez, caso a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ determine a apresentação pelas concessionárias ou permissionárias de informações adicionais, voltando o prazo a fluir a partir do cumprimento das exigências.

Art. 11 - O serviço público de saneamento básico compreende todo o ciclo da água e englobará:

I - o abastecimento e produção de água, desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, a sua adução, tratamento e reservação;

II - a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final;

III - o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos;

IV - o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

Art. 12 - O Estado do Rio de Janeiro, através da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ, deverá estabelecer critérios de regulação para os setores referidos nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei, conforme definição do Plano de Serviço de Saneamento Básico para a Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 13 - As tarifas do serviço público de produção de água, fixadas contratualmente pelo Estado na forma dos artigos 12, 14, 19 e 30 da Lei Federal nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, constituirá o limite máximo a ser cobrado pela concessionária produtora à concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei.

Parágrafo único - O serviço público de produção corresponderá ao abastecimento de água, compreendendo sua captação, tratamento e adução, para posterior distribuição ao público consumidor final.

Art. 14 - As tarifas do serviço público de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, fixadas contratualmente na forma do artigo 13 supra, também deverão constituir o limite máximo a ser cobrado dos usuários pela concessionária distribuidora, observado o disposto nesta Lei, incluindo-se como seu custo a tarifa de produção.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Parágrafo único - O serviço público de coleta e tratamento de esgoto sanitário compreenderá seu transporte e disposição final.

Art. 15 - Na hipótese de prestação de serviços de distribuição de água e de coleta e tratamento de esgoto sanitário, cujo objeto abranja também a produção de água e seja prestado pela mesma pessoa jurídica, será fixada tarifa única que corresponda a contraprestação pela totalidade dos serviços prestados.

§ 1º - A concessionária responsável pela prestação dos serviços públicos na forma prevista no **caput** deste artigo, deverá ter controle em separado que identifique os custos de cada um dos segmentos que compõem o ciclo da água elencados nos incisos I a IV do artigo 11 desta Lei.

§ 2º - Observado o disposto no artigo 19 desta Lei, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP/RJ deverá levar em conta os aspectos específicos de cada sistema na fixação, revisão e reajuste da tarifa.

Art. 16 - O reajuste das tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, será realizado em observância ao critério previsto no art. 8º desta Lei.

Art. 17 - As tarifas do serviço público de saneamento básico, englobando a produção e distribuição de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário, contratualmente fixadas, serão revistas a cada 5 (cinco) anos, com base no custo dos serviços, incluída a remuneração do capital, aplicando-se o disposto nos artigos 9º e 10 desta Lei .

Art. 18 - Não serão considerados para efeitos de revisão das tarifas limite os investimentos custeados pelos usuários, ou por terceiros, inclusive aqueles com instalações e conexões.

Art. 19 - A estrutura tarifária, contendo os limites tarifários que poderão ser praticados pela concessionária na produção, distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, deverá estar indicada de forma clara e transparente no respectivo contrato de concessão e individualizada por região, classe de consumidor e faixa de consumo, vedada a pessoalidade na concessão de qualquer benefício tarifário.

Parágrafo único - A concessionária poderá apresentar à Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP /RJ, em conjunto com a proposta de revisão das tarifas contratualmente fixadas, sugestão de revisão da estrutura tarifária, que deverá ser apreciada no mesmo prazo e nas mesmas condições fixados para a apreciação da revisão das tarifas.

Art. 20 - Caso haja descumprimento dos prazos conferidos na presente Lei ou no contrato de concessão pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP /RJ, as

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

concessionárias ou permissionárias poderão colocar em prática as condições constantes da respectiva proposta de reajuste ou revisão das tarifas.

§ 1º - *Pronunciando-se a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP /RJ fora do prazo a ela conferido, as concessionárias ou permissionárias estarão obrigadas a observar, a partir de então, as condições constantes do pronunciamento, operando-se as compensações necessárias, no prazo que lhes for determinado.*

§ 2º - *Caso a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro - ASEP /RJ não aprove o valor da tarifa reajustada ou revisada proposto pela concessionária ou permissionária, deverá ser apresentada à concessionária ou permissionária a respectiva decisão, devidamente fundamentada, expondo de maneira clara e precisa as razões do indeferimento do pedido e indicando o valor correto do limite de reajuste ou revisão que poderá ser praticado.*

Art. 21 - *O Estado poderá, desde que comprovado o relevante interesse público e assegurado o retorno adequado aos investimentos a serem realizados, determinar à concessionária dos serviços públicos de distribuição e de coleta e tratamento de esgoto, dando-lhe prazo razoável, que passe a prestar o serviço concedido em determinadas áreas que não tenham sistema de distribuição e estação de tratamento em funcionamento, ou que passe a atender às necessidades de usuários especiais.*

§ 1º - *O não atendimento pela concessionária à determinação, por qualquer outro motivo que não seja o comprovado compromisso de fornecimento para outros usuários de toda a água por ela adquirida ou produzida na hipótese do artigo 15 desta Lei, implicará na imediata perda da exclusividade contratual sobre a área objeto da determinação, podendo o serviço, a critério do Estado, passar a ser prestado mediante nova concessão para a área ou subconcessão parcial da já existente, em condições de prestação dos serviços correspondentes àquelas oferecidas à concessionária.*

§ 2º - *Na hipótese prevista no parágrafo anterior, será assegurado à concessionária distribuidora e à concessionária produtora, inclusive em ocorrendo o disposto no artigo 15 desta Lei, o recebimento de remuneração adequada pela utilização de seus sistemas de produção e de distribuição, obrigando-se a nova concessionária ou subconcessionária, conforme o caso, a arcar com seu respectivo pagamento.*

§ 3º - *A determinação do Estado, para ser eficaz, deverá delimitar, obrigatoriamente, a área a ser atendida.*

(...)" (fls. 75/78).

3. Alega o requerente que as normas transcritas usurpam, em favor do Estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos Municípios que integram a chamada *região metropolitana*, o que viola os princípios constitucionais do equilíbrio federativo (artigos, 1º, 23, I e 60, § 4º, I), da autonomia municipal (artigos 18 e 29), da não-intervenção dos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Estados em seus Municípios (artigo 35), das competências municipais (artigos 30, I, V e VII, e 182, § 1º) e comuns da União, do Estado e dos Municípios (artigos 23, VI, e 225).

4. A LC 87/97, ao criar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, passou à administração do Estado grande parte das funções e serviços que a Constituição Federal reservou especificamente aos Municípios, sob o argumento de cuidar-se de interesses comuns ou metropolitanos. A conseqüente lei ordinária, por sua vez, dispôs sobre o serviço público de saneamento básico no Estado, estabelecendo, inclusive, a política tarifária, tema de manifesta competência e interesse municipal.

5. Sustenta que não se aplica à hipótese o disposto no § 3º do artigo 25 da Carta da República, já que os preceitos impugnados não trataram de *“integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”* de agrupamentos de Municípios limítrofes, mas, em verdade, transferiram ao Estado a exclusiva execução dessas políticas públicas (fl. 33).

6. Após trazer à colação precedentes de ordem doutrinária e jurisprudencial, pede *“a decretação de inconstitucionalidade dos apontados artigos 1º e 2º, partes finais; e os artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 da Lei Complementar 87/97; e artigos 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 21 da Lei Orgânica 2869/87, ambas editadas pelo Estado do Rio de Janeiro”* (fls. 68/69).

7. Também propuseram ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar 87/97 o Partido dos Trabalhadores - PT (ADI 1826), o Partido da Frente Liberal - PFL (ADI 1843) e o Partido Popular Socialista - PPS (ADI 1906). Em face da conexão, continência e identidade de objetos, determinei o apensamento das ações a esta, por ser a mais abrangente, para julgamento conjunto, ficando as partes como litisconsortes ativas.

8. A Assembléia Legislativa prestou as informações constantes de fls. 333/336, em que pleiteia a improcedência da ação, sob o argumento de que *“a competência estadual para criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões decorre de norma expressa na Lex Legum, inserta em seu art. 25, § 3º”*, donde também a possibilidade

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

de instituir e definir a composição e funções de seus órgãos deliberativos. Ademais, os serviços públicos que dependam de bens do Estado ou possam produzir conseqüências que ultrapassem os limites territoriais do Município deixam de ser da competência exclusiva deste.

9. Instado a manifestar-se, o Governador do Estado igualmente sustenta não haver inconstitucionalidade material nos dispositivos impugnados, pois a partir do reconhecimento do *“fenômeno urbano e social da aglomeração”*, por lei complementar estadual como exige a Carta da República (CF, artigo 25, § 3º), cabe ao Estado não só a execução dos serviços de interesse dos agrupamentos urbanos que de alguma forma extrapolem o Município isoladamente, mas também o seu planejamento, inexistindo, por isso mesmo, usurpação de competência municipal.

10. Acresce o Chefe do Executivo que a possibilidade constitucional de unificação das atividades de organização, planejamento e execução dessas funções públicas revela o objetivo racional de promover, segundo critérios de boa técnica e economicidade, tratamento agregado e uniforme de questões e problemas comuns, de interesse regional e não local, cuja titularidade é do Estado-Membro.

11. Apresentado o feito em mesa em 25/11/98, o julgamento cautelar foi adiado em virtude de pedido formulado pelo patrono do requerente (certidão na contra-capa do 5º volume), visto que o Governo do Estado havia manifestado intenção de rever os atos normativos atacados.

12. Por versar sobre tema cuja solução jurídica é de capital importância para os Estados e Municípios da Federação, entendi que a questão deveria merecer julgamento definitivo e, por essa razão, determinei a remessa dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, na forma do artigo 12 da Lei 9868/99 (fl. 1148).

13. O Advogado-Geral da União Substituto Walter do Carmo Barletta manifestou-se, preliminarmente, pela prejudicialidade da ação, por perda superveniente de objeto, quanto ao Decreto 24631, de 03/09/98, relativo à alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos-CEDAE, impugnado pelo Partido Popular Socialista na ADI 1906 (apensa), em face

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

de sua revogação expressa pelo Decreto 24804, de 12/11/98, e também com respeito à Lei Complementar 87/97, tendo em vista a sua alteração pela LC 89/98. Pede, ainda, seja julgada inepta a inicial, visto ser a impugnação genérica e abstrata (fls. 1150/1166).

14. No mérito, a AGU, reportando-se às manifestações dos requeridos, sustenta que a Constituição Federal conferiu aos Estados a possibilidade de estabelecer, mediante lei complementar, regiões metropolitanas. Acrescenta que todos os Municípios que as compõem têm representantes nos Conselhos Deliberativos respectivos, conforme alteração introduzida pela superveniente Lei Complementar 89/98, e que tais instituições justificam-se pela oportunidade de transferir obras e serviços públicos de alto custo e complexidade para uma administração mais aparelhada e eficiente. Colacionando lições doutrinárias, opina pela improcedência da ação.

15. O Procurador-Geral da República Professor Geraldo Brindeiro sugere, inicialmente, seja considerada prejudicada a ação quanto ao Decreto 24631/98 (ADI 1906) e aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da Lei Complementar 87/97, em face da alteração desses dispositivos por normas legais supervenientes.

16. No mérito, opina pela improcedência da ação, uma vez que *“a transposição total ou parcial de certas atividades e serviços, antes considerados de exclusivo interesse do município, para além de sua própria órbita, tendo em vista tratamento em nível regional, por razões de ordem dimensional, social, institucional, geográfica, natural, econômica ou técnica, não pode ser considerado inconstitucional, visto não haver ofensa à autonomia municipal, restrita, tão somente, ao interesse local”* (fls. 1171/1187).

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para os Senhores Ministros (RISTF, artigo 172).

VOTO

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (RELATOR): Como relatado, determinei fossem apensadas a esta ação as ADIs 1826, proposta pelo Partido dos Trabalhadores; 1843, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal; e 1906, requerida pelo Partido Popular Socialista. A identidade e a conexão dos respectivos objetos recomendam o julgamento conjunto, a partir do presente feito, que é mais abrangente. Proponho, assim, a reunião das ações, ficando as partes como litisconsortes ativas nesta ADI 1842.

2. Na forma do artigo 103, VIII, da Constituição Federal, verificada a regularidade das representações, reconheço a legitimidade ativa *ad causam* dos requerentes e conheço da ação.

3. Ainda em exame preliminar, rejeito a inépcia do pedido, suscitada pela Advocacia-Geral da União. A longa e detalhada peça inicial produzida pelo Partido Democrático Trabalhista indica com clareza os dispositivos legais impugnados, individualizando as razões que resultariam na sua incompatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

4. Com relação ao Decreto 24631/98, objeto específico da ADI 1906, a sua revogação superveniente pelo Decreto 24804, de 12/11/98 (fl. 1188), acarreta a prejudicialidade da ação, no particular aspecto. A propósito, assentou esta Corte que “*a partir da decisão na questão de ordem levantada na ADIN 709, tem-se como prejudicada a ação direta com a revogação superveniente da norma argüida de inconstitucional, independentemente de haver ela produzido, ou não, efeitos concreto*” (ADI 1603, Moreira Alves, DJ 06/09/01). Julgo, nesta parte, prejudicada a ação.

5. Quanto à LC 87, de 17 de dezembro de 1997, oportuno salientar que a redação de alguns de seus dispositivos foram alterados por sucessivas leis complementares. Com efeito, o artigo 1º e seu parágrafo primeiro sofreram modificações pela Lei

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Complementar 89/98, sendo que o artigo 1º atualmente vigora segundo texto dado pela LC 105/02¹. O artigo 2º, por sua vez, foi mudado pela LC 97/01².

6. O *caput* e os incisos do artigo 4º também sofreram alterações pela Leis Complementares 89/98 e 105/02 e já não mantêm a redação originalmente impugnada³, o mesmo se dando com o artigo 11 e seus incisos I a IV⁴. Apenas para fins de registro, lembro

¹ **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, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum. **(LC 105/02)**.

§ 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. **(LC 89/98)**

§ 2º - Salvo a exceção prevista no parágrafo anterior, as alterações que se fizerem necessárias na composição ou na estrutura da Região Metropolitana serão estabelecidas por lei complementar. **(Redação original não modificada)**.

² **Art. 2º** – Fica instituída a Microrregião dos Lagos, integrada pelos Municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, Maricá, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum. **(LC 97/01)**

Parágrafo único - Aplica-se a este artigo, no que couber, o disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º desta lei. **(Redação original não modificada)**.

³ **Art. 4º** – A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 23 (vinte e três) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo: **(LC 105/02)**

I – 1 (um) representante, num total de 16 (dezesseis), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos; **(LC 105/02)**

II - 2 (dois) representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla; **(LC 89/98)**

III - 1 (um) representante da sociedade civil, indicado por Decreto do Governo do Estado; **(LC 89/98)**

IV - 1 (um) representante de entidades comunitárias, indicado por Decreto do Governo do Estado; **(LC 89/98)**

V - 3 (três) representantes do Poder Executivo indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Secretários de Estado com atribuições inerentes ao tema. **(LC 89/98)**

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes. **(Redação original não modificada)**.

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado. **(Redação original não modificada)**.

⁴ **Art. 11** – Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 16 (dezesseis) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de 02 (dois) anos, sendo: **(LC 105/02)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

que a LC 105/02 incluiu o artigo 12 na referida lei complementar, instituindo a Região da Costa Verde⁵, dispositivo não alcançado pelo objeto desta ação, como é óbvio.

7. Evidencia-se, dessa forma, que a ação está prejudicada no que diz respeito aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da Lei Complementar 87/89, em virtude de alteração superveniente na redação dos dispositivos legais originalmente impugnados e que, nessa ordem, não mais subsistem (ADIMC 991, Ilmar Galvão, DJ 09/09/94; e ADI 1952, Moreira Alves, DJ 09/08/02).

8. De qualquer sorte, a análise dos demais dispositivos da lei complementar questionada exige uma avaliação acerca da possibilidade de o Estado-membro criar regiões administrativas compostas de Municípios limítrofes, regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns, bem como da extensão dessa autorização, em princípio contemplada pelo § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, cujo texto é o seguinte:

*“Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
(....)”*

I - 1 (um) representante, num total de 9 (nove), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos; **(LC 105/02)**

II - 1 (um) representante da Sociedade Civil indicado por Decreto do Governador do Estado; **(LC 89/98)**

III - 1 (um) representante de entidades comunitárias indicado por Decreto do Governador do Estado; **(LC 89/98)**

IV - 2 (dois) representantes da Assembléia Legislativa, por ela indicados em lista quádrupla; **(LC 89/98)**

V - 3 (três) representantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado". **(LC 89/98)**

§ 1º - A presidência e a vice-presidência do Conselho Deliberativo serão exercidas por dois dos seus membros, escolhidos por processo de votação direta de todos os seus componentes. **(Redação original não modificada).**

§ 2º - As decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado. **(Redação original não modificada).**

⁵ **Art. 12** - Fica instituída a **Região da Costa Verde**, composta dos Municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Parati, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

Parágrafo único - A Região da Costa Verde é dividida em duas Microrregiões, a saber:

I - Microrregião da Baía de Sepetiba integrada pelos Municípios de Itaguaí e Mangaratiba, e

II - Microrregião da Baía da Ilha Grande, integrada pelos Municípios de Angra dos Reis e Parati.

(Acrescentado pela LC 105/02).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

9. Oportuno salientar que em recente julgamento (ADI 1841-RJ, Velloso, DJ 20/09/02) decidiu o Tribunal que a *“instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, **depende, apenas, de lei complementar estadual**”*. Decretou-se, em conseqüência, a inconstitucionalidade do artigo 347 da Constituição fluminense, que condicionava a participação do Município à prévia aprovação da respectiva Câmara de Vereadores (ADI 1841, DJ 20/09/02). Torna-se clara, dessa forma, a legitimidade da atuação legislativa do Estado do Rio de Janeiro na instituição de conglomerados urbanos, sem qualquer afronta à autonomia municipal, minimizada pela própria Carta da República na hipótese.

10. Assim sendo, patenteia-se que a Constituição Federal tem por objetivo possibilitar ao Estado-membro, por meio de seus representantes, a união de Municípios territorialmente próximos e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, de modo que possam encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à coletividade da região, e não apenas de cada um dos Municípios isoladamente.

11. Cuida-se aqui de dar concreção ao pacto federativo, que não idealiza entes estanques e isolados, desconexos com os demais, e sim, envolvidos e comprometidos com o equilíbrio e a harmonia do todo, fundamentalmente nas questões que extrapolam situações tipicamente locais, alcançando, direta ou indiretamente, interesses comuns a outros entes federados. A forma de repartição constitucional de competências visa exatamente essa atuação conjunta e integrada, que, no caso dos Estados e Municípios, consideradas as peculiaridades regionais de cada um, pode ser redimensionada segundo autoriza o § 3º do artigo 25 da Carta de 1988.

12. Por óbvio, esse agrupamento de Municípios, que decorre inicialmente da necessidade física concreta de formação de conglomerado urbano único, não se dá para fins meramente acadêmicos, geográficos ou algo parecido, mas efetivamente para cometer ao Estado a responsabilidade pela implantação de políticas unificadas de prestação de serviços

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

públicos, objetivando ganhar em eficiência e economicidade, considerados os interesses coletivos e não individuais. Os problemas e os interesses de cada núcleo urbano passam a interagir de tal modo, que acabam constituindo um sistema sócio-econômico integrado, sem que com isso possa admitir-se a ocorrência de violação à autonomia municipal, tendo em vista o comando constitucional autorizador.

13. Sobre outra perspectiva, a demanda por serviços públicos se agiganta de tal modo que as autoridades executivas não conseguem, isoladamente, atender às necessidades da sociedade, impondo-se uma ação conjunta e unificada dos entes envolvidos, especialmente da unidade federada, a quem incumbe a coordenação, até porque o número de habitantes de cada Município desses conglomerados compõe a própria população do Estado-membro.

14. Indaga-se, no caso desses aglomerados, o que se pretende com a delimitação de uma área de serviços unificados. Busca-se a personificação de um ente para fins de administração centralizada, que planeje a atuação pública sobre território definido e que coordene e execute obras e serviços de interesse comum de toda a área, de sorte que a população seja atendida com eficiência. Por outro lado, a complexidade das obras e dos serviços metropolitanos, invariavelmente de altíssimo custo, não permitem que os Poderes Executivos municipais, de forma isolada, os satisfaçam. Como o interesse da sociedade, aliás direito público oponível contra o Estado, é de âmbito regional e não apenas local, a Constituição autorizou a instituição desses aglomerados, sempre através de lei complementar pela relevância de que se revestem. Nessa mesma linha o entendimento de Hely Lopes Meirelles⁶.

15. Sem dúvida, a instituição desse mecanismo torna relativa a autonomia municipal nas matérias que a lei complementar julgou por bem transpor para o Estado, porém a participação dos Municípios na solução dessas questões não é apenas desejável, segundo o espírito democrático que deve nortear tal atuação, mas essencial, em face da qualificação do próprio sentido vernacular do verbo **integrar** utilizado pela Constituição, do qual desponta cristalino que as decisões de interesse dessas áreas deverão ser compartilhadas entre os

⁶ “Direito Municipal Brasileiro”, 10ª ed., pp. 78/79.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

Municípios que as compõem e o Estado. No dizer de José Afonso da Silva, *“a titularidade dos serviços comuns não pode ser imputada a nenhuma das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos”*⁷.

16. Conforme asseverou, com propriedade, o Procurador- Geral da República, *“o legislador constituinte atribuiu ao Estado Federado a responsabilidade pela solução dos problemas metropolitanos no âmbito de sua competência residual, mediante a integração do planejamento, organização e da execução de funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios agrupados nesta unidade territorial ...”* (fl. 1183). *“O conceito de autonomia dos entes político-administrativos deve ser ampliado, demandando uma diferenciação singular das categorias tradicionais de distribuição de competências e de autonomia local. Dessa forma, a necessidade de articulação de atividades e ações públicas municipais e estaduais leva-nos a equacionar uma forma institucional adequada para eficácia e eficiência dessas atividades e ações”* (fl. 1184).

17. Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí por que a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que façam parte.

Seria o mesmo que relegar à total inocuidade a legislação complementar e, por via reflexa, a permissão constitucional, sujeitando toda a população regional a ações ilegítimas de uma ou outra autoridade local. Nesse caso, o Estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e co-autores do Plano Diretor.

A competência municipal acaba mitigada, na hipótese, pela permissão contida no § 3º do artigo 25 da Carta Federal.

18. Impõe-se, por oportuno, a transcrição de excerto da doutrina de Caio Tácito:

⁷ “Direito Urbanístico Brasileiro”, 2ª ed., Malheiros, p.145 - Parecer do Ministério Público, fl. 1185.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

“A Lei complementar estadual, instituidora da região metropolitana, afirma a íntima correlação de interesses que, em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência, torna unitária e coordenada, em entidade própria, segundo a lei complementar, a gestão de serviços e atividades originariamente adstritos à administração local.

A avocação estadual da matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal”⁸.

19. A previsão constitucional permite, na realidade, a configuração de uma espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira, situada na convergência entre as atribuições do Estado e as de seus respectivos Municípios. Autoriza, desse modo, forma de administração pública flexível e moderna, que garante eficiência e eficácia no gerenciamento das funções e dos serviços públicos, tanto urbanos quanto regionais, por meio das entidades federadas integradas, sob a coordenação do Estado-membro, em face dos interesses comuns envolvidos.

20. Fixada a legitimidade da instituição, por lei complementar estadual, das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a finalidade estará resguardada, segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, quando sua disciplina preveja *“normas flexíveis para implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual ou municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção de atividades de seu interesse local e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal”⁹.*

⁸ “Saneamento Básico - região metropolitana - competência estadual. Revista de Direito Administrativo 213, 1998, p. 324, *apud* Luis Roberto Barroso.

⁹ “Direito Municipal Brasileiro”, 7ª ed., Maleiros, p. 74, citado no Parecer do Ministério Público - fl. 1186.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

21. Feitas essas considerações, afiguram-se-me improcedentes os vícios de inconstitucionalidade invocados pelos requerentes. Oportuno asseverar que a criação da *Região Metropolitana do Rio de Janeiro* e da *Microrregião dos Lagos* deu-se pela via legislativa exigida pela Constituição Federal, consubstanciada em lei complementar estadual. Restou garantida, a partir das alterações promovidas pela LC 89/98, a participação de cada um dos Municípios integrantes nos respectivos Conselhos Deliberativos, inclusive dos Distritos que, eventualmente emancipados, passem a compor a região ou a microrregião (artigos 1º, § 1º; 2º, § único; 4º, I e 11, I, da LCE 87/89, e alterações posteriores)¹⁰. Eventual inconstitucionalidade da redação original, que efetivamente não previa a presença de todos os Municípios nos Conselhos, tem sua análise prejudicada pela regularização superveniente, implicando a perda do objeto da ação, como antes mencionado.

22. O artigo 3º da lei complementar em referência define, de forma clara e objetiva, quais os serviços públicos considerados de interesse metropolitano, *verbis*:

“Art. 3º - 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 de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, notadamente:

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

¹⁰ Art. 1º (...)

§ 1º - Os distritos pertencentes aos Municípios que compõem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que vierem se emancipar, ***passarão automaticamente a fazer parte de sua composição.***

Art. 2º (...)

Parágrafo único - Aplica-se a este artigo, no que couber, o disposto nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 1º desta lei.

Art. 4º – A Região Metropolitana do Rio de Janeiro será administrada pelo Estado, na qualidade de órgão executivo, que será assistido por um Conselho Deliberativo constituído por 23 (vinte e três) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de dois anos, sendo:

I – 1 (um) representante, num total de 16 (dezesesseis), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos;

Art. 11 – Fica criado o Conselho Deliberativo da Microrregião dos Lagos, constituído por 16 (dezesesseis) membros, cujos nomes serão submetidos à Assembléia Legislativa e nomeados pelo Governador, com mandato de 02 (dois) anos, sendo:

I – 1 (um) representante, num total de 9 (nove), de cada um dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, indicados por cada um dos respectivos Prefeitos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;

IV - distribuição de gás canalizado;

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

VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

VII - habitação e disciplina do uso do solo.”

23. Todas as atribuições enquadram-se no conceito e finalidade da previsão constitucional de regiões metropolitanas ou microrregiões, dado que voltadas exclusivamente para o interesse comum. O *caput* do artigo, embora pareça dimensionar competências municipais privativas, esclarece, desde logo, que tais serviços, apesar de restritos ao território do Município, são “*de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas*”, evidenciando o interesse intermunicipal.

24. Os incisos I a VII não fogem à finalidade e aos limites da permissão constitucional. Tratam do *planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social* da região como um todo; da questão do saneamento básico, aí incluído o abastecimento de água, tema de manifesto interesse regional, dado que, em geral, os mananciais são comuns a diversos Municípios, afigurando-se conveniente que sua exploração e manutenção ocorra de forma racional e compartilhada; do transporte metropolitano e não exclusivamente do municipal; da distribuição de gás canalizado (CF, artigo 25, § 2º); do aproveitamento dos recursos hídricos, e da disciplina do uso do solo.

25. A maior parte dessas atribuições, que obviamente estão a cargo da Administração Pública, em regra são inerentes a interesse local, de forma que se incluem na

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

competência originária do Município. No entanto, circunstâncias territoriais, típicas de Municípios limítrofes, transmudam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma ou mais coletividade torna-se presente. Tais circunstâncias patenteiam-se quando os Municípios – e não é raro isso ocorrer – se estendem ao longo de todo o seu território, unindo-se à área urbana do Município vizinho, fato típico das grandes cidades do Brasil, como Rio de Janeiro e Nova Iguaçu, Belo Horizonte e Contagem, São Paulo e Osasco, entre outras.

26. Nessas situações, o interesse público muitas vezes prepondera, exigindo uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o Estado, ao qual estão vinculados os Municípios. Com relação, por exemplo, à política de uso do solo, é evidente que a forma como um dos Municípios o utiliza afeta necessariamente o outro, não só no que se refere a aspectos geológicos e ecológicos, mas também na qualidade do ar e da água, entre outros. Tal se dá igualmente no que concerne aos demais temas disciplinados no dispositivo em referência.

27. Dizem a razão e o bom senso que toda a definição acerca do assunto seja disciplinada pelo Estado em conjunto com os Municípios e não mais por estes isoladamente.

28. Nesse sentido, inclusive, toda a técnica de repartição constitucional das competências, em que os interesses gerais ficam a cargo da União, os **regionais** sob a responsabilidade dos Estados, e os locais dos Municípios. Pode-se dizer que nas situações previstas no § 3º do artigo 25 da Carta Federal, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o Estado e os Municípios, exatamente através das Regiões Metropolitanas ou das Microrregiões.

29. Inviável cogitar-se, dessa forma, de afronta à democracia e ao equilíbrio federativo, sendo que este último, na verdade, acaba assegurado por medidas da espécie, como referido. Por outro lado, a regionalização de Municípios limítrofes, devidamente justificada, longe está de caracterizar intervenção do Estado ou mesmo usurpação da autonomia e competência municipal, antes materializa compartilhamento de atribuições e serviços públicos sob a direção executiva do Estado, em face do seu caráter regional, o que encontra expressa autorização no ordenamento constitucional vigente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

30. Ponho-me de acordo com o Professor Geraldo Brindeiro, para quem *“não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim, uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida”*. Deve o Município, na hipótese, submeter-se às diretrizes metropolitanas, que, fixadas também com sua participação e por ultrapassarem seus próprios e exclusivos interesses, prevalecem em nome do bem comum, aliás base do Estado federado e democrático.

31. Os demais artigos do diploma legal impugnado, por todas as razões expendidas, não padecem de qualquer inconstitucionalidade. O artigo 5º prevê as atribuições do Conselho Deliberativo, garantindo a participação efetiva de cada um dos Municípios na formação das diretrizes básicas da atuação metropolitana. Os artigos 6º, 7º, 8º e 10 disciplinam a forma de atuação do Estado como dirigente e executor dos serviços públicos legalmente delimitados, segundo planejamento aprovado. Evidente que, sendo a matéria de interesse regional, cabe ao Estado tal função, até pela necessidade racional de garantia de execução das políticas públicas comuns previstas em lei. O artigo 9º impõe e garante a observância do Plano Diretor Metropolitano, aprovado com a participação dos respectivos interessados, Estado e Municípios, o que ratifica a legitimidade da instituição.

32. Quanto aos dispositivos impugnados da Lei 2869/97, verifico que o inconformismo decorre da fixação, por lei estadual, da política tarifária dos serviços de abastecimento e distribuição de água e esgoto sanitário no Estado do Rio de Janeiro. Alega o Partido Democrático Trabalhista que a matéria é da competência privativa dos Municípios, por refletir serviços locais. Por tudo o que foi dito anteriormente, parece-me claro que as questões de saneamento básico extrapolam os limites de interesse exclusivo dos Municípios, justificando-se a participação do Estado-membro.

33. Com efeito, as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, nos limites do território do Estado-membro, são bens deste (CF, artigo 26, I), sendo evidente sua competência supletiva para legislar sobre o tema, observadas as normas gerais fixadas pela União (CF, artigo 22, IV c/c artigo 25, § 1º). A Lei federal 9433/97, que

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.842-5 RIO DE JANEIRO

regulamentou o inciso XIX do artigo 21 da Carta da República e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, definiu a água como bem de domínio público, dependendo seu uso de outorga do Poder Público federal ou **estadual**, conforme sejam águas federais ou estaduais¹¹.

34. Por outro lado, é da competência comum as responsabilidades com saúde pública, proteção ao meio ambiente, promoção de programas de saneamento básico e fiscalização da exploração dos recursos hídricos (CF, artigo 23, II, VI, IX e XI). É ainda de competência concorrente a faculdade de legislar sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (CF, artigo 24, VI).

35. Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum. Não vislumbro, dessa forma, qualquer vício de inconstitucionalidade na lei ordinária impugnada.

Ante essas circunstâncias, julgo prejudicada a ação quanto ao Decreto 24631, de 03/09/98, bem como em relação aos artigos 1º, 2º, 4º e 11, da Lei Complementar 87/89, ambos do Estado do Rio de Janeiro, por perda superveniente de seu objeto. Quanto ao mais, julgo improcedentes as ações.

11.11.02

¹¹ Art. 1º - A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

(...)

Art. 14 - A outorga efetivar-se-á por ato da autoridade competente do Poder Executivo Federal, dos Estados ou do Distrito Federal.

§ 1º - O Poder Executivo Federal poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal competência para conceder outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União.