



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO nº 0025236-85.2019.8.19.0000

REPTE: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

REPDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO RIO DE JANEIRO

REPDO: EXMO SR GOVERNADOR DO ESTADO RIO DE JANEIRO

LEGISLAÇÃO: LEI COMPLEMENTAR 184, DE 27.12.2018

RELATOR: DES. ANTÔNIO ILOÍZIO BARROS BASTOS

**REPRESENTAÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI
COMPLEMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A
REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE
JANEIRO.**

1. Trata-se de *Representação de Inconstitucionalidade* tendo em mira a LCE nº 184/2018, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro.

2. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0025236-85.2019.8.19.0000

fls. 1/26





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

que um ente tenha predomínio absoluto.

3. Não existe *concentração de poder decisório* pelo fato de o Governador figurar como presidente do Conselho Deliberativo, seja porque atua como coordenador da RM - Região Metropolitana; seja porque o lugar de decisões é o colegiado em si do CD; seja porque não se exige uma participação paritária dos integrantes da RM. Por isso, a alegada ingerência de um só Ente sobre o Instituto Rio MetrÓpole também não existe.

4. Também não se deve inferir concentração de poder a partir do controle exercido pelo TCE; não há falar em sujeição diversa se o controle é dos atos praticados pela Governança Metropolitana, que transcendem qualquer dos entes federados participantes.

5. Quanto à publicidade a ser realizada no DOERJ, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade em termos de prevalência ou concentração de poder decisório; de rigor, visto a Região Metropolitana como uma unidade e o Governo do ERJ como coordenador, a publicação pelo DOERJ afigura-se intuitiva devido sua abrangência.

6. Igualmente não reflete concentração de poder o fato de a autarquia IRM - Instituto Rio MetrÓpole integrar, para fins organizacionais, a Administração Indireta e ser vinculada ao Governo do Estado uma vez que não existe subordinação dessa autarquia voltada ao implemento de metas definidas pelo CD - Conselho Deliberativo, cujas decisões não são exclusivas do Estado, mas oriundas de uma gestão democrática entre todos os Entes.

7. O fato de o FDRM – *Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana* ter sido criado no âmbito do Poder Executivo Estadual não significa concentração de poder. Se o Fundo de Desenvolvimento é constituído por

Representação de Inconstitucionalidade

nº 0025236-85.2019.8.19.0000

fls. 2/26





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

receitas especificadas e vinculadas a determinado órgão da Administração (CD) que identificará a destinação dos recursos para realização de determinadas finalidades, é lógico que o lugar de concentração do poder decisório está nesse órgão (CD) onde vinculado o FDRM.

8. O art. 11, §6º da LC 184/2018 merece *interpretação conforme* na forma de interpretação literal de modo que se evite incluir no conceito de *serviço público estadual* o serviço comum metropolitano e, assim, evitar indesejada concentração de poder em um só Ente.

9. Presente *vício de inconstitucionalidade* no Artigo 13, inciso I, ‘c’ e ‘d’, e inciso II, ‘c’. Condiciona-se ao crivo da ALERJ a atuação do CD, submetendo-se à apreciação do Poder Legislativo questões inerentes à Administração da Região Metropolitana.

10. O art. 14, §5º, II merece *interpretação conforme* para excluir da análise do Governador do Estado a hipótese de efetiva condenação judicial à perda da função pública, caso em que está vinculado a efetuar a exoneração do integrante da diretoria do IRM.

11. Presente *vício de inconstitucionalidade* no parágrafo único do artigo 21, pois houve substancial modificação quando do processo legislativo. Em termos, os quatro incisos seguinte ao parágrafo único que eram alocações de recursos ao FDRM - Fundo de Desenvolvimento da RM passaram a ser, por emenda parlamentar, aplicações de recursos do FDRM.

12. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº 0025236-85.2019.8.19.0000, em que é representante EXMO SR PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e representados





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e EXMO
SR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,

ACORDAM os integrantes deste ÓRGÃO ESPECIAL DO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em sessão
realizada nesta data e por maioria de votos, em julgar parcialmente procedente a
representação de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator.

Relatório já apresentado nos autos.

Passo ao VOTO.

Ab initio, quanto à inépcia da inicial, reiterada pela ALERJ em
sua manifestação final, a questão já está superada, conforme posta no v. acórdão
em que foi indeferido o pedido cautelar.

Reitere-se que o Representante busca na ADI 1842/RJ o sentido
do art. 25, §3º da CF/88, reproduzido no art. 75 da CERJ, e a partir desse sentido
coteja com os dispositivos ora impugnados, que teriam, segundo o Representante,
inobservado a orientação de que *a função de integração não pode resultar na
concentração de poder em mãos de um único ente.*

**Art. 75 da CERJ - O Estado poderá criar, mediante lei
complementar, regiões metropolitanas, microrregiões a
aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos
de municípios limítrofes para integrar a organização o
planejamento e a execução de funções públicas e
serviços de interesse comum.**

**§ 1º - Os Municípios que integrem agrupamentos não
perdem a autonomia política, financeira e
administrativa.**

§ 2º - As regiões metropolitanas, as microrregiões e as



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

aglomerações urbanas disporão de um órgão executivo e de um Conselho Deliberativo compostos na forma da lei complementar que incluirá representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.

§ 3º - O Estado e os Municípios estabelecerão mecanismos de cooperação de recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum das regiões, microrregiões e aglomerações urbanas.

§ 4º - Os Municípios que suportarem os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum terão direito a compensação financeira a ser definida em lei complementar.

“3. Autonomia municipal e integração metropolitana. (...) O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e 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 serviços supramunicipais.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

(...)

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.”

(STF. ADI 1842/RJ, redator do acórdão Min. GILMAR MENDES, DJ 06/03/2013)

In casu, o Representante aduz que os dispositivos refletem essa concentração de poder em mãos do ERJ.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

Seguem os *parâmetros de constitucionalidade*, além do referido dispositivo constitucional, com base nos quais será revelado o descompasso ou o alinhamento das previsões impugnadas frente à Constituição do ERJ (CERJ):

Art. 2º da CERJ - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 7º da CERJ - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 9º da CERJ - O Estado do Rio de Janeiro garantirá, através de lei e dos demais atos dos seus órgãos e agentes, a imediata e plena efetividade dos direitos e garantias individuais e coletivos, mencionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos tratados internacionais firmados pela República Federativa do Brasil.

Art. 77 da CERJ - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, interesse coletivo e, também, ao seguinte: (...)

Art. 77, § 6º da CERJ - Os atos de improbidade administrativa importarão a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Art. 79 da CERJ - O controle dos atos administrativos do Estado e dos Municípios será exercido pelo Poder Legislativo, pelo Ministério Público, pela sociedade, pela própria administração e, no que couber, pelo Tribunal de Contas do Estado.

Art. 124 da CERJ - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

Art. 234 da CERJ - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Art. 236 da CERJ - A lei municipal, na elaboração de cujo projeto as entidades representativas locais participarão, disporá sobre o zoneamento, o parcelamento do solo, seu uso e sua ocupação, as construções e edificações, a proteção ao meio ambiente, o licenciamento a fiscalização e os parâmetros urbanísticos básicos objeto do plano diretor.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Art. 345 da CERJ - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos: VII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal e iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município ou de bairros mediante manifestações de, pelo menos cinco por cento do eleitorado;" (sem grifo no original)

Art. 359 da CERJ - Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna.

Art. 366 - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Segue-se a análise dos dispositivos impugnados.

Artigos 10, caput; 12, I e 25 da LC 184/2018:

Art. 10 A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

Art. 12 O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

I - o Governador do Estado exercerá as funções de Presidente do Conselho, podendo se fazer substituir por Prefeito por ele designado para tal fim, conforme preconizado no Regimento Interno do Conselho Deliberativo;

Art. 25 O primeiro mandato dos integrantes da diretoria do Instituto Rio Metrópole será fixado de forma a coincidir seu término com o mandato do Governador do Estado.

Releva lembra que nesse conjunto de regras, o Representante que repete a impugnação quanto aos dois primeiros dispositivos, irresignação voltada ao fato de o Governador do ERJ figurar como presidente, no último dispositivo sugere a *concentração de poder* a partir de alegada identificação de interesses.

Vale lembra o seguinte trecho da manifestação do Representante: “A presidência permanente, e apenas pelo Governador do Estado, (...) permite que um ente apenas, o Estado, tenha predomínio sobre os outros entes, que são os municípios metropolitanos, os verdadeiros titulares das funções metropolitanas. (...) a ocupação perene da função executiva importa na outorga de poder praticamente absoluto, sem contar que impede os demais municípios metropolitanos de exercer a mesma função presidencial (...)”.



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

Ocorre que, a rigor, a exigência de participação efetiva não se confunde com participação paritária. Em verdade, a participação de cada Ente deve observar suas particularidades, o que não implica concentração de poder decisório, essa que é prevenida justamente com o fato de os integrantes desse Conselho Deliberativo terem direito ao voto.

A propósito, vide trecho do item 5 da ementa da ADI 1842/RJ: **“A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente”**.

Cada integrante do Conselho Deliberativo (são eles: Governador do Estado, Prefeitos e três segmentos da sociedade civil) conta com direito a voto de modo que o Executivo Estadual, apesar de deter o voto de maior peso (25) – assim como o detém o MRJ, em comparado com os demais Municípios, já que os pesos diferenciados decorrem do protagonismo socioeconômico de cada Ente – não alcança protagonismo decisório sozinho.

O fato de o Governador do Estado exercer a função de presidente do Conselho é desdobramento natural de o Estado-membro ser o coordenador da Região Metropolitana, o mediador em um cenário onde o *locus* da tomada de decisões é o colegiado do Conselho.

Não havendo a concentração de poder decisório, como não há, a ingerência sobre o Instituto Rio Metrôpole, ou sua submissão ao Governador do Estado, inexistente, sendo, pois, incorreto o liame sugerido pelo Representante no sentido da identificação de interesses da RM com os do Governador do Estado a propósito do art. 25 da LC 184/2018.

A propósito, com razão a PGE quando afirma (fls.575), *verbis*: **“Não se vislumbra inconstitucionalidade aqui, uma vez que a autoridade do Instituto Rio Metrôpole se legitima pela sua submissão ao Conselho Deliberativo, e não pela composição da sua diretoria, de forma que não é abalada pela coincidência**





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

dos mandatos”.

Enfim, é um desacerto sugerir que existe uma concentração de poder decisório que deve ser remediado por um sistema de rodízio na função de presidente do Conselho Deliberativo.

Artigos 11, VII, ‘c’ e §§1º e 6º; 12, IV, V e VI; 18, §4º, IV; 23, caput; e 24, §1º da LC 184/2018:

Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

VII - exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:

c) aprovar minutas de editais de licitação de prestação de serviços, contratos e convênios, bem como de outros instrumentos, precedidos ou não de licitação, que deverão ser remetidos ao Tribunal de Contas do Estado:

§ 1º Os atos do Conselho Deliberativo serão publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro sendo que os atos normativos adotarão a forma de Resoluções e também deverão ser disponibilizados em sítio eletrônico.

§ 6º As ações que demandarem concessão, permissão ou alienação de serviço público estadual deverão ser



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

submetidas à apreciação do Governador do Estado, que ouvirá previamente a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), mediante envio de Mensagem Executiva, ficando tais ações sujeitas à fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 12 O funcionamento do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana observará as seguintes regras:

IV - a convocação do Conselho Deliberativo será feita com antecedência mínima de quinze dias úteis, por meio de correio eletrônico, e publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro ou, em caráter emergencial, com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas, caso em que os conselheiros serão informados por correio eletrônico e por telefone;

V - as minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e disponibilizada no em sítio eletrônico na rede mundial de computadores;

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

Art. 18 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





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

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

IV - a convocação será feita com antecedência mínima de 15 (quinze) dias por meio de correio eletrônico e publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro;

Art. 23 O Poder Executivo divulgará em sítio eletrônico e no Diário Oficial relatório quadrimestral do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, constando o detalhamento das fontes de receita e respectivas aplicações, bem como deverá encaminhá-lo à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ.

Art. 24

§ 1º A publicação do regulamento no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro demarcará a instalação do Instituto, investindo-o automaticamente no exercício de suas atribuições, com a transferência ao Instituto de todo o acervo técnico e patrimonial, bem como de todos os cargos em comissão e funções gratificadas do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana e da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Secretaria de Estado de Governo.

§ 2º Até a efetiva instalação do Órgão, suas funções serão desempenhadas pelo Grupo Executivo de Gestão Metropolitana da atual Câmara Metropolitana do Estado



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

do Rio de Janeiro.

Nesse conjunto de disposições as impugnações dizem respeito à figura do TCERJ e publicação no DOERJ, pelo que o Representante sugere que deveria atuar também o TCMRJ e os diários oficiais dos Municípios modo que a *concentração de poder e prevalência de atuação* fossem mitigadas.

Constata-se que a mesma argumentação usada no caso do art. 11 também o é no caso do art. 12 e igualmente no caso do art. 18. Essa mesma linha de raciocínio é trabalhada no art. 23, qual a *concentração de poder decisório* nas mãos do ERJ; também não diverge na parte do art. 24, §1º que prevê publicação no DOERJ.

Em relação ao *controle do Tribunal de Contas do Estado, data venia*, trata-se de uma consequência lógica, longe de implicar concentração de poder como quer fazer crer o Representantes.

A Região Metropolitana, em verdade, visando ao implemento de uma gestão integrada e colaborativa, longe de conglomerar vontades individuais, reflete e deve ser vista e tomada como uma unidade que expressa um interesse comum, que é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido.

Nessa toada, não se mostra aceitável a sujeição ao Tribunal de Contas do MRJ onde inexistente um exame individual ou exclusivo das contas do Município do Rio de Janeiro (apto a atrair a atribuição do Tribunal de Contas do Município), mas sim dos atos praticados pela Governança Metropolitana, que transcendem a singularidade de qualquer dos entes federados participantes.

Vide o que prevê a CERJ:

Art. 124 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos

Representação de Inconstitucionalidade
nº 0025236-85.2019.8.19.0000
fls. 15/26





Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial

Municípios, e de todas as entidades de sua administração direta e indireta e fundacional, é exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e pelos sistemas de controle interno do respectivo Poder Executivo, na forma estabelecida em lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

Portanto, se o TCE estende seu auxílio a todos os Municípios, o que se afigura com maior conformidade é a sujeição ao TCE, que pode atuar em escala metropolitana. A sujeição ao TCMRJ refletiria uma expansão inaceitável de atribuições e violação do pacto federativo já que vedado a esse último imiscuir-se no controle externo de entes estranhos a seu escopo de atuação.

No que se refere à publicidade a ser realizada pela via do DOERJ não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade. Aliás, carece de substância essa imputação do Representante, pois não consta definido concretamente o liame de conexão lógica entre prevalência ou concentração de poder decisório e o mero ato de concretizar o direito à informação, dar conhecimento ao público, atender ao dever de transparência.

A rigor, considerada a perspectiva de ver a Região Metropolitana como uma unidade e o Governo do ERJ como coordenador, a publicação pelo DOERJ afigura-se intuitiva devido sua abrangência, o que conferirá a contento a publicidade e transparência exigidas pelo artigo 77, *caput* da CERJ.

No que respeita ao art. 11, §6º da LC 184/2018 há convergência.

Nesse ponto constata-se que todos os personagens (PGE, MPRJ e Representantes que busca proteger os serviços comuns metropolitanos) estão, corretamente, alinhados à interpretação conforme a constituição.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

E sem dúvida a norma precisa ser interpretada, *in casu*, de forma literal, a fim de que seu sentido fique circunscrito aos serviços exclusivamente estaduais, não aos metropolitanos, de modo que haja conformidade com a CERJ na medida de se evitar ingerências e concentração de poder.

Em que pese a PGE sustente a inconstitucionalidade do art. 23 da Lei 184/2018 – visto a presença da ALERJ – não se vislumbra tal vício na forma do art. 13, I, ‘c’ e ‘d’, II, ‘c’ que adiante será abordada.

Quanto aos *parágrafos* do art. 24 da LC 184/2018, também não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade. Não há concentração de poder até porque, como determina o art. 14 da lei, é o Conselho Deliberativo que aprova o presidente e os cinco diretores do IRM.

De mais a mais, vislumbra-se nas disposições uma situação que é transitória, pois o Grupo Executivo da Secretaria de Estado de Governo atuará somente até a efetiva instalação do IRM, que pode ser preenchido por servidores dos Municípios (art. 19, I da LC 184/2018) para ocupar o lugar na Administração transferido para o órgão executivo. Não há, portanto, concentração de poder.

Artigo 12, parágrafo único, II da LC 184/2018:

Art. 12 ...

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo da Região Metropolitana deverá:

II - adotar mecanismo de consulta direta à população, antes da implementação de projetos de alto impacto na Região Metropolitana ou impactado, que terá direito a veto, caso a população, uma vez consultada, rejeite o projeto.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Em que pese o Representante vislumbre nessa previsão forma de democracia direta, não tem razão, pois o caso importa exercício de democracia semidireta, natural na mensagem transmitida pela Constituição, que orienta no sentido de uma Administração Gerencial, ou Dialógica, orientada à obtenção de eficiência e resultados, inclusive, por meio do fomento a soluções consensuais e à maior participação dos administrados na atuação pública.

De fato, não são poucas as passagens da CERJ¹ que trazem essa mensagem no sentido de uma gestão democrática e participativa. Com efeito, a maior eficiência administrativa, legitimidade dos atos e atingimento efetivo dos interesses coletivos passa, no mais das vezes, pela necessária participação das pessoas diretamente afetadas.

O próprio art. 75, §2º da CERJ, quando prevê *representantes de entidades comunitárias e da sociedade civil* como personagens na composição dos órgãos da Região Metropolitana, revela essa orientação que confere um claro alinhamento por parte dessa previsão da LC, que consagra inovador e importante mecanismo de participação popular na gestão administrativa e contribui para a legitimidade democrática das decisões administrativas tomadas em sede da Governança Metropolitana.

Artigo 13, caput; 14, caput; 24, caput da LC 184/2018:

Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro -Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de

¹ Artigos 234, III; 236, 345, 359 da CERJ.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo.

Art. 14 O Instituto Rio Metr pole será administrado por equipe composta de um presidente e cinco diretores, nomeados pelo Governador do Estado e aprovados pelo Conselho Deliberativo, sem aumento de despesa de pessoal, todos de reputa o ilibada, portadores de diploma de nível superior e not rios conhecimentos em, no mínimo, uma das áreas de atua o da Região Metropolitana.

Art. 24 Caberá ao Poder Executivo do Estado instalar o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio Metr pole, por Decreto em prazo de até 1 (um) ano da data da promulga o da presente lei, devendo o seu regulamento, fixar-lhe a estrutura organizacional.

Muito ao contrário do que o Representante sugere, a legítima op o do legislador em criar a autarquia *Instituto Rio Metr pole* integrada   Administra o Pública Estadual indireta e vinculada ao Governo do Estado para fins organizacionais, e nesse espaço atribuir ao Poder Executivo do Estado a prioritária instala o desse órgão executivo e de suporte do Conselho, nada tem de concentra o de poder decisório.

Não existe rela o de subordina o da autarquia com o Governo do ERJ, quando muito se poderia sugerir subordina o em rela o ao Conselho Deliberativo uma vez que o IRM   voltado ao implemento de metas definidas pelo Conselho, cujas decisões não são exclusivas do ERJ, mas oriundas de uma



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

gestão democrática, entre todos os entes que compõem a região metropolitana.

Enfim, não há concentração de poder decisório se esse poder está no Conselho Deliberativo cuja decisão, em que todos tem direito ao voto, é executada pelo Instituto. A vinculação prevista é meramente organizacional.

Quanto ao *caput* do art. 24, vislumbra-se nele um desdobramento natural. Em termos, se a relação do Instituto com o Poder Executivo do Estado, na forma do *caput* do art. 13, se dá para fins organizacionais, a instalação dessa autarquia acessória do Conselho Deliberativo pelo citado Executivo por meio de Decreto não necessariamente expressa concentração de poder, mas decorrência natural do fato de integrar a estrutura estadual de modo formal.

Releva destacar trecho do parecer da Douta Procuradoria-Geral de Justiça: “**Dado o perfil decisório conferido ao Conselho Deliberativo, que ocupa lugar central na estrutura da Região Metropolitana, é certo que a nomeação da equipe que integrará a administração do Instituto Rio Metr pole deve ser necessariamente precedida da aprova o do referido Conselho, inclusive, por consubstanciar o ato administrativo de nomea o verdadeira concretiza o de provimento originário de um cargo**”².

Portanto, corretamente, a nomea o não precede, mas deve ser precedida da aprova o, pelo que não há qualquer confusão hermenêutica que de azo   impressão de que haja concentra o de poder, tampouco há necessidade de *interpreta o conforme* sugerida pela PGE.

Artigos 20, caput; 21, parágrafo  nico, I, II, III e IV; 22 da LC n.  184/2018:

Art. 20 Fica criado, no âmbito do Poder Executivo

² Indexador 836, fls.864.



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Estadual, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fundo orçamentário especial, vinculado ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da Região Metropolitana, incluídas as despesas do Órgão Executivo da Região Metropolitana.

Art. 21 Constituirão receitas do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

Parágrafo único. As aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão ser destinadas a programas, projetos e ações que contemplem as disposições contidas no artigo 3º desta Lei, tais como:

I - o pagamento pela outorga de serviços de titularidade da Região Metropolitana;

II - o pagamento de multas decorrentes do descumprimento de contratos celebrados pela Região Metropolitana;

III - outras receitas previstas em contrato ou norma de regulação dos serviços de responsabilidade da Região Metropolitana;

IV - produto decorrente da arrecadação de taxa, instituída pelo Estado ou pelos municípios integrantes da Região Metropolitana, em razão do exercício do



**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos metropolitanos.

Art. 22 O funcionamento e gestão do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana serão regulamentados pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, observadas as diretrizes e os princípios que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro vier a disciplinar por lei.

Bem diferente do que quer fazer crer o Representante, o fato de o FDRM – *Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana* ter sido criado no âmbito do Poder Executivo Estadual não significa concentração de poder.

Se o FDRM é constituído por receitas especificadas e vinculadas a determinado órgão da Administração que identificará a destinação dos recursos para realização de determinadas finalidades, é lógico que o lugar de concentração do poder decisório está nesse órgão onde vinculado o FDRM.

No caso o referido órgão é o *Conselho Deliberativo*, órgão de múltipla composição, abrangendo todos os entes dela integrantes, a quem caberá, observando as necessidades e interesses da Região Metropolitana, definir quais, entre as finalidades legais, serão priorizadas, pelo que cumprirá a esse órgão de gestão colaborativa definir a que despesas serão destinados os recursos.

Conforme colocado pela PGE³, houve modificação substancial no *parágrafo único* do art. 21 da LC 184/2018.

Segue a redação do PLC 10/2015: “**Também poderão ser alocadas ao fundo, dependendo de lei própria ou de regulamento, conforme o caso:**”.

³ Indexador 563, fls.579/583.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Segue a redação da LC 184/2018: “As aplicações dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro deverão ser destinadas a programas, projetos e ações que contemplem as disposições contidas no artigo 3º desta Lei, tais como:”.

De fato, os quatro incisos seguinte ao parágrafo único que eram alocações de recursos ao FDRM passaram a ser aplicações de recursos do FDRM dando azo, assim, à inconstitucionalidade, dado que em um projeto de iniciativa executiva a Assembleia Legislativa desfigurou seu sentido originário, violando, por isso, a separação de poderes e o devido processo legislativo.

A propósito, vide o seguinte precedente:

“- As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF).”

(STF. ADI 3114/SP, Min. CARLOS AYRES BRITTO, DJ 24/08/2005)

Em que pese a PGE sustente a inconstitucionalidade do art. 22 da Lei 184/2018 – visto a presença da ALERJ – não se vislumbra tal vício na forma





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

do art. 13, I, 'c' e 'd', II, 'c' que adiante será abordada.

Artigo 13, I, 'c' e 'd', II, 'c' da LC n.º 184/2018:

Art. 13.

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

c) executar intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ;

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, ouvida a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro - ALERJ por projeto de lei.

II – em matéria de mobilidade urbana metropolitana

c) executar a intervenção nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro- ALERJ por projeto de lei.

Em que pese a alegação da ALERJ⁴, no sentido de que a *oitiva* que é prevista nesses dispositivos significa mera ciência, fato é que o sentido, a rigor, reflete uma espécie de crivo do Poder Legislativo a revelar submissão de atribuições tipicamente executivas àquele Poder.

⁴ Folhas 46.





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial**

Em termos, condiciona-se ao crivo da Assembleia Legislativa a atuação do Conselho Deliberativo, submetendo-se à apreciação do Poder Legislativo Estadual questões inerentes à Administração da Região Metropolitana.

Nesse cenário, tem-se presente a mesma concentração reprovada na ADI 1842/RJ em contrariedade ao intuito constitucional delineado às Regiões Metropolitanas, implicando em violação ao princípio da separação de poderes.

Artigo 14, §5º, I e II da LC n.º 184/2018:

Art. 14. ...

§ 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 do inciso III do § 4º, após exame do processo judicial.

Aqui, em respeito ao §6º do art. 77 da CERJ, igualmente deve o dispositivo, notadamente o inciso II, merecer interpretação conforme para que não se tenha dúvida de que não é conferido ao Governador discricionariedade na hipótese de haver condenação judicial que implique perda da função pública.

Não fosse assim, haveria transgressão à autoridade da sentença judicial redundando, por isso, no comprometimento da segurança jurídica (art. 366 da CERJ) e na violação à separação dos poderes (art. 7º CERJ).

POR ESSAS RAZÕES, voto no sentido de julgar parcialmente



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial

procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade, com eficácia *ex tunc*, do artigo 13, inciso I, alíneas ‘c’ e ‘d’, e inciso II, alínea ‘c’, bem como do artigo 21, parágrafo único, incisos I, II, III e IV, todos da Lei Complementar n° 184, de 27 de dezembro de 2018.

Voto, ademais, no sentido de conferir *interpretação conforme a constituição* ao artigo 11, § 6º, da LC 184/2018 para restringir o sentido da expressão “*estadual*” de modo que nela não sejam incluídos os serviços comuns metropolitanos.

Voto, ademais, no sentido de conferir *interpretação conforme a constituição* ao artigo 14, § 5º, inciso II da LC 184/2018 para excluir da análise do Governador do Estado a hipótese de efetiva condenação judicial à perda da função pública, caso em que está vinculado a efetuar a exoneração do integrante da diretoria do IRM.

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2021.

Antônio Iloízio Barros Bastos
DESEMBARGADOR
Relator

