



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 151.178/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.683/RJ

Relator: Ministro **Roberto Barroso**
Requerente: Rede Sustentabilidade
Partido Socialismo e Liberdade
Interessados: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. LEI 7.529/2017 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ALIENAÇÃO DE AÇÕES DA COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS (CEDAE). RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO. TERMO DE COMPROMISSO COM A UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INEXISTÊNCIA. PROCESSO LEGISLATIVO. INTERPRETAÇÃO E APLICAÇÃO DE NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. CONTROLE JURISDICIONAL RESTRITO. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. VEDAÇÕES CONSTITUCIONAIS A EMPRÉSTIMOS PÚBLICOS. ART. 167, III E V, DA CONSTITUIÇÃO.

1. Avaliação sobre interpretação e aplicação do regimento interno de assembleia legislativa no trâmite de processo legislativo configura matéria sujeita a controle restrito do Supremo Tribunal Federal, em homenagem à divisão funcional do poder.

2. Não possui inconstitucionalidade formal lei estadual que verse alienação de empresa pública estadual, aprovada em regime de urgência, sem realização de audiências públicas, parecer da Comissão de Saneamento Ambiental da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento e consulta aos municípios afetados pela privatização. Apesar de inconvenientes tais omissões e de sugerirem, por parte do Legislativo estadual, aodamento incompatível com a gravidade e as consequências da proposição legislativa, não há propriamente ofensa a norma constitucional.

3. Privatização de empresa pública como instrumento para obter crédito necessário ao pagamento de despesas correntes afronta as vedações do art. 167, III e V, da Constituição da República.
4. Solução para a crise financeira estadual deve ser elaborada de acordo com as normas constitucionais, inclusive as de natureza orçamentária. O estado de “calamidade financeira” decretado no Rio de Janeiro e o fato de a alienação da CEDAE ser objeto de termo de compromisso entre a União e o estado não convalidam a previsão legal nem justificam mitigar normas constitucionais.
5. Parecer por deferimento do pedido cautelar.

1 RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face da Lei 7.529, de 7 de março de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que autorizou o Governo Estadual a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE).

A norma possui o seguinte teor:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a alienar a totalidade das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, inclusive quando importar transferência de controle, nos moldes estabelecidos na Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Parágrafo único. As disposições da Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995, não se aplicam à operação de que trata o *caput*.

Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações

de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o *caput*.

§ 2º Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no *caput* deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas

Art. 3º O Poder Executivo terá o prazo de até 6 (...) meses, prorrogáveis por igual período, para a contratação de instituições financeiras federais responsáveis pela avaliação e estruturação da operação de alienação das ações de que trata o art. 1º.

Art. 4º Deverá ser garantida a tarifa social para os serviços de abastecimento de água e captação de esgoto para imóveis residenciais localizados nas áreas identificadas como de interesse social, nos termos do Decreto nº 25.438 de 21 de julho de 1999.

§ 1º A diferença entre tarifa social e a tarifa domiciliar padrão não poderá ser subsidiada pelo Estado do Rio Janeiro.

§ 2º A tarifa social de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser extinta por lei.

§ 3º A regulamentação da tarifa social de que trata o *caput* desse artigo dar-se-á por ato do Poder Executivo.

Art. 5º Os recursos resultantes da operação de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE serão obrigatoriamente utilizados para a quitação da operação de crédito de que trata o artigo 2º, não se aplicando o disposto no artigo 2º da Lei Estadual nº 2.470, de 28 de novembro de 1995.

Parágrafo único. Observado o disposto no artigo 5º, o saldo do resultado da alienação será destinado ao abatimento de dívidas, na seguinte ordem, observado o disposto no artigo 44 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

I – dívidas refinanciadas com bancos federais garantidas pela União;

II – dívidas do Estado com a União.

Art. 6º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 7º O Poder Executivo enviará à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, em até 60 (...) dias após assinatura da operação de crédito de que trata esta Lei,

cópia assinada do instrumento, onde deverá constar as condições, prazo, juros, amortização, encargos, carência e forma de pagamento da operação de crédito de que trata o art. 2º.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sustentam os requerentes que a privatização da CEDAE tem por objetivo garantir ao Estado do Rio de Janeiro obter empréstimo de R\$ 3,5 bilhões, para pagar despesas correntes em atraso. Aduzem inconstitucionalidade formal da lei, por desrespeito ao princípio democrático, ao processo legislativo e ao princípio da deliberação suficiente. Segundo a petição inicial, a matéria objeto da Lei 7.529/2017 não foi objeto de discussão pela Assembleia Legislativa (ALERJ). Não se realizaram audiências públicas, os municípios afetados não foram consultados e a proposição não foi submetida à Comissão de Saneamento Ambiental. Asseveram não se tratar de matéria *interna corporis*, pois “o gravíssimo açodamento” que caracterizou o processo legislativo e a obstrução dos canais de deliberação parlamentar fizeram não se cumprirem as exigências de deliberação mínimas inerentes ao princípio democrático.

Afirmam que a privatização de empresa responsável por fornecer água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro tem relevância estrutural e estratégica para a população e a economia de inúmeros municípios fluminense, de maneira que não poderia ter sido submetida a processo legislativo com regime de urgência, sem avaliação da Comissão de Saneamento Ambiental da ALERJ. Adoção inapropriada do regime de urgência implicaria violação aos arts. 1º; 58, § 2º, I; 60, § 2º; 64 e 65, da Constituição da República. Suscita interpretação conforme a Constituição das normas do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Aduzem que saneamento básico se relaciona diretamente com os direitos à saúde e ao ambiente equilibrado e com o princípio da

dignidade humana, de maneira que alteração legislativa daquele teor deveria avaliar os impactos da privatização da estatal na prestação de serviço essencial à população. Inexistência de consideração dos impactos ambientais da privatização da CEDAE, segundo os requerentes, afronta o princípio da precaução. Ressaltam a imperiosa necessidade de participação dos municípios afetados pela Lei 7.529/2017. Explicam que saneamento básico é serviço público de competência municipal, a exigir atuação cooperativa dos entes federados em virtude da natureza de suas atividades. Apresentam como violados os arts. 23, IX; 25, § 3º, e 30, V, da CR.

Indicam afronta ao princípio da eficiência (CR, art. 37, *caput*), sob o argumento de que a venda da CEDAE gerará prejuízos financeiros ao estado, porquanto consubstancia empresa superavitária, que lhe distribui dividendos. Explicam que o objetivo da alienação é obter operação de crédito com empresas financeiras e aval da União, finalidade expressamente vedada pelo art. 167, III e X, da Constituição da República, de forma que o ato administrativo estaria eivado de nulidade. Aduzem que a privatização é incoerente com o propósito de promover equilíbrio das contas públicas estaduais. Apontam ofensa aos princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa.

O relator, Ministro ROBERTO BARROSO, adotou o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (peça 22 do processo eletrônico).

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro requereu distribuição da ação direta por prevenção ao Min. LUIZ FUX, relator da ação cível originária 2.981/RJ, na qual União e o Estado do Rio de Janeiro firmaram acordo para promoção do reequilíbrio financeiro-fiscal do estado, de que consta como medida a alienação da CEDAE. Afirmou que o projeto de lei seguiu os trâmites regimen-

tais e foi submetido a análise conjunta das comissões com matérias pertinentes, entre as quais a Comissão de Saneamento Ambiental, por força da aplicação do regime de urgência (peça 33).

O Governador do Estado Janeiro defendeu constitucionalidade formal e material da norma. Destacou a crise financeira vivida pela unidade federativa. Sustentou que a alienação da CEDAE faz parte de termo de compromisso entre a União e o estado. Afirmou ausência de vício na tramitação do projeto, que seguiu em regime de urgência, em virtude da relevância da matéria (peça 60).

Solicitaram ingresso como *amici curiae* a Associação dos Empregados de Nível Universitário da CEDAE (ASEAC) e o Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas de Saneamento Básico e Meio Ambiente do Rio de Janeiro e Região (SINTSAMA/RJ – peças 25 e 62).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por indeferimento da medida cautelar (peça 68).

É o relatório.

2 DISCUSSÃO

A Lei 7.529, de 7 de março de 2017, do Estado do Rio de Janeiro autorizou alienação de ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE). Trata-se de medida acordada entre a União e aquele estado, por meio de termo de compromisso subscrito em audiência realizada no curso da ação cível originária 2.981/DF, de relatoria do Ministro LUIZ FUX (peça 35).

A privatização da CEDAE integra acordo destinado à recuperação fiscal do estado, que passa por notória e calamitosa crise financeira e administrativa e consubstancia garantia necessária à obtenção de empréstimo da União, prioritariamente para paga-

mento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas (Lei 7.529/2017, art. 2º, § 2º).

Alega a requerente que a lei fluminense conteria vício de inconstitucionalidade formal, porquanto foi aprovada inapropriadamente em regime de urgência, sem realização de audiências públicas, sem parecer da Comissão de Saneamento Ambiental da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, sem análise de impactos na prestação do serviço público de saneamento e sem consulta aos municípios afetados pela privatização.

Avaliar interpretação e aplicação do regimento interno da assembleia no trâmite de processo legislativo configura matéria sujeita a controle restrito do Supremo Tribunal Federal, por força do princípio da divisão funcional de poder (Constituição da República, art. 2º). É esse o entendimento consolidado do tribunal:

Agravo regimental. Mandado de segurança. Questão interna corporis. Atos do Poder Legislativo. Controle judicial. Precedente da Suprema Corte.

1. A sistemática interna dos procedimentos da Presidência da Câmara dos Deputados para processar os recursos dirigidos ao Plenário daquela Casa não é passível de questionamento perante o Poder Judiciário, inexistente qualquer violação da disciplina constitucional.

2. Agravo regimental desprovido.¹

Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). 3. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/50). 4. A interpretação e a aplicação do Regimento In-

1 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo regimental no mandado de segurança 25.588/DF. Relator: Ministro MENEZES DIREITO. 2/4/2009, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 84, 7 maio 2009.

terno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. 5. Agravo regimental improvido.²

No julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.425/DF, ajuizada contra a Emenda Constitucional 62, de 9 de dezembro de 2009, o Supremo Tribunal Federal afastou alegação de inconstitucionalidade formal por ausência de intervalo temporal entre dois turnos de votação para aprovar emenda à Constituição e ressaltou que “interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro *locus* da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal”.³ Na ocasião, o Min. LUIZ FUX destacou:

Em suma, parece-me que esta Suprema Corte não pode se arvorar à condição de juiz da robustez do debate parlamentar para além das formas expressamente exigidas pela Constituição Federal. No que excede os limites constitucionais, há que se reconhecer uma espécie de deferência à atuação do Poder Legislativo no campo dos atos formais que se inserem no processo político, dotadas de um valor intrínseco pelo batismo democrático também no que concerne à interpretação da Constituição. É tênue, com efeito, o limite entre a defesa judicial dos valores da Constituição, missão irrenunciável deste Supremo Tribunal Federal por força da própria Carta de 1988 (CF, art. 102, *caput*), e uma espécie perigosa de supremacia judicial, através da qual esta Corte acabe por negar qualquer voz aos demais poderes políticos na construção do sentido e do alcance das normas constitucionais.⁴

Por sua vez, o Min. DIAS TOFFOLI ponderou:

2 STF. Plenário. AgR-MS 26.062/DF. Rel.: Min. GILMAR MENDES. 10/3/2008, un. *DJe* 60, 3 abr. 2008.

3 STF. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 4.425/DF. Rel. para acórdão: Min. LUIZ FUX. 14/3/2013, maioria. *DJe* 251, 18 dez. 2013.

4 *Vide* nota 3.

Vale salientar que a Corte, tradicionalmente, possui entendimento contrário à tese do controle jurisdicional dos atos do parlamento, quando envolvem discussão sobre a aplicação de normas regimentais de qualquer das Casas, afirmando tratar-se de problemática *interna corporis*.

Com efeito, a Casa que aprova o ato normativo é a mesma que elabora seu regimento interno. Nesse passo, não verifico invalidade em deliberação, direta ou implícita, que reforma regra de processo interno de apreciação ou estabelece exceção ao rito, em conformidade com o texto constitucional.⁵

De acordo com entendimento jurisprudencial, controle jurisdicional de processo legislativo é cabível apenas em caso de violação expressa às normas constitucionais sobre elaboração de atos normativos, o que não foi demonstrado pela petição inicial.

Adotou-se regime de urgência, por solicitação do Governador do Estado do Rio de Janeiro, que justificou a proposta legislativa em virtude da aguda crise financeira estadual e da necessidade de cumprimento de termo de compromisso firmado com a União para efetivação de plano de recuperação fiscal.

A Assembleia Legislativa fluminense informou que o projeto de lei 2.345/2017, do qual se originou a Lei 7.529/2017, foi objeto de análise pelas comissões pertinentes, inclusive pela Comissão de Saneamento Ambiental, por meio de pareceres verbais. Aduziu que a Constituição da República e o Regimento Interno da ALERJ não exigem audiência pública, a qual tem natureza facultativa.

A Constituição da República, no art. 58, § 2º, II, estabelece caber às comissões parlamentares realizar audiência pública com entidades da sociedade civil. Trata-se de medida constitucional relevante para instrução e aprofundamento de discussão de matéria submetida a processo legislativo. Mas não há, no texto constitucional, obrigatoriedade de adoção desse instrumento democrático;

⁵ *Vide* nota 3.

cabe aos parlamentares optar por essa faculdade.⁶ O Regimento Interno da ALERJ tampouco prevê obrigatoriedade de audiência pública e afirma que “cada comissão poderá realizar audiência pública com entidade da sociedade civil” (art. 220).

No que se refere à afirmação de afronta ao federalismo cooperativo, por ausência de consulta aos municípios afetados acerca da privatização, não se verifica vício a vulnerar a presunção de constitucionalidade da lei estadual. Indubitavelmente o mais recomendável seria participação dos entes federados envolvidos na discussão relativa à alienação de ações da CEDAE. Todavia, conforme reconhecem os requerentes, o controle acionário da estatal pertence ao Estado do Rio de Janeiro, o qual dispõe de capacidade de auto-organização e autonomia para tratar de seu patrimônio, nos termos do art. 25 da Constituição da República.

Além disso, a lei estadual autoriza a privatização, não a efetua propriamente, de forma que deverão ser oportunizadas manifestações dos municípios interessados e realização de estudos acerca dos impactos das alterações na prestação do serviço, orientados pela prestação satisfatória e universal do serviço de saneamento.

Apesar de inconvenientes tais omissões e de sugerirem, por parte do Legislativo estadual, açodamento incompatível com a gravidade e as consequências da proposição legislativa, não há propriamente ofensa a norma constitucional federal.

Por essas razões, também não é possível identificar incompatibilidade com os arts. 6º, 196 e 225 da Constituição da República. A autorização de alienação das ações da CEDAE não implica vulnera-

6 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. Comentário ao art. 58. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.100.

ção automática dos direitos fundamentais ao saneamento básico, à saúde e ao ambiente equilibrado. O respeito a esses direitos constitucionais deverá ser considerado no momento de concretização da privatização, privilegiando-se medidas que resultem em melhor prestação do serviço público de saneamento e no respeito aos preceitos constitucionais e ao princípio da vedação do retrocesso.

Pelas razões expostas acima, afasta-se vício de inconstitucionalidade formal da lei fluminense.

Quanto à incompatibilidade material com a CR, os requerentes apontam violação aos arts. 37, *caput*, e 167, III e X. Alegam que a finalidade da alienação da CEDAE é obter crédito para pagamento de despesas correntes com pessoal, o que é expressamente vedado pela ordem constitucional.

O princípio do equilíbrio orçamentário não foi previsto expressamente pela Constituição. Optou o constituinte por conferir maior liberdade em matéria orçamentária, considerando que o tema não pode ser condicionado unicamente por normas jurídicas, porquanto se submete a conjunturas econômicas e sociais.

A despeito da ausência de consignação explícita do princípio, o texto constitucional preocupou-se com o equilíbrio orçamentário e estipulou regras de limitação do endividamento público, de controle de gastos e de transparência orçamentária que orientam e contribuem para manter orçamento equilibrado. De acordo com RICARDO LÔBO TORRES, a Constituição optou pelo princípio do equilíbrio econômico, sob reserva do possível, e “aderiu, indubitavelmente, à ideia da necessidade do equilíbrio orçamentário, a se viabilizar pela legislação ordinária; mas não lhe pretendeu atribuir

eficácia vinculante, pois permitiu o endividamento, ainda que limitado”.⁷

As vedações do art. 167, III e X, inserem-se nesse contexto, como normas necessárias à condução do equilíbrio orçamentário. A primeira impede operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital e a segunda proíbe transferência voluntária de recursos e concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, por governos federal e estaduais e suas empresas financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, de estados, do Distrito Federal e municípios, desta forma:

Art. 167. São vedados: [...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; [...]

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...].

O estatuto constitucional orçamentário preocupou-se com o endividamento público e o comprometimento das gerações futuras com despesas correntes, gastos ordinários de natureza não durável. Nessa linha, destacam-se as observações de GILMAR MENDES:

Percebe-se, na Carta de 1988, a nítida preocupação com o controle de endividamento público em favor do equilíbrio orçamentário, embora essa diretriz não possa ser tomada em termos absolutos. É verdade que não existe no texto em vigor regra semelhante à do art. 66 da Constituição de 1967, que

⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Volume V: o orçamento na Constituição, p. 182.

proibia que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro fosse superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período, ressalvadas as hipóteses ali previstas, notadamente a execução de “política corretiva de recessão econômica” e abertura de créditos extraordinários.

Há, entretanto, na Constituição vigente restrições expressas ao déficit público, como no caso do art. 167, III, que veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Trata-se da chamada “regra de ouro”, que assegura que a dívida sirva à realização de investimento, não ao custeio da máquina pública. Na mesma linha, proíbe-se também a concessão de empréstimos pelos Governos federal e estaduais e suas instituições de crédito para pagar despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 167, X).⁸

Em contrariedade aos ditames constitucionais, o art. 2º, § 2º, da Lei 7.539/2017 é expresso quanto à destinação dos recursos obtidos com a alienação da empresa pública. Os valores serão prioritariamente utilizados para pagar a folha de pessoal ativo, inativo e pensionista.

Art. 2º Enquanto não efetivada a alienação de que trata o artigo 1º, fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de crédito no valor de até R\$ 3,5 bilhões junto a instituições financeiras nacionais ou internacionais, organismos multilaterais e bilaterais de crédito, agências de fomento ou agência multilateral de garantia de financiamentos.

§ 1º Fica o Poder Executivo autorizado a oferecer em garantia à instituição credora e/ou em contragarantia à União as ações de sua titularidade com o fim de viabilizar a obtenção de aval da União à operação de crédito de que trata o *caput*.

8 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.508.

§ 2º Os recursos resultantes da operação de crédito prevista no *caput* deverão ser prioritariamente utilizados no pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

O Governador do Rio de Janeiro reconhece violação aos arts. 167, III e X, da Constituição da República. Defende, entretanto, que se deve realizar ponderação de interesses, de modo a prevalecer viabilização de pagamentos necessários a manter serviços essenciais.

Não deve prosperar a argumentação do chefe do Executivo. Solução para superar crise financeira deve, obviamente, ser elaborada de acordo com as normas constitucionais, principalmente as normas de natureza orçamentária. A situação crítica do Estado do Rio de Janeiro não pode ser pretexto para desconsiderar as normas mais relevantes do ordenamento jurídico. Aliás, o desrespeito às leis é uma das causas principais da própria crise a que o estado chegou. Respeito à ordem constitucional deve ser assegurado pelo Supremo Tribunal Federal, de forma a privilegiar a força normativa da Constituição diante da instabilidade política e econômica. KONRAD HESSE, em consagrado estudo, destaca a relevância da vontade de Constituição para concretizar sua força normativa:

Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo mas também de sua práxis. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição (*Wille zur Verfassung*). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente. Todos os interesses momentâneos – ainda quando realizados – não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que a sua observância revela-se incômoda. Como anotado por WALTER BURCKHARDT, aquilo que é identificado como vontade da Constituição “deve ser honestamente preservado, mesmo que, para isso, tenhamos de renunciar a alguns benefícios ou até a algumas vantagens justas. Quem se mostra disposto a sacrificar um interesse em favor da preservação de

um princípio constitucional, fortalece o respeito à Constituição e garante um bem da vida indispensável à essência do Estado, mormente ao Estado democrático”. Aquele, que, ao contrário, não se dispõe a esse sacrifício, “malbarata, pouco a pouco, um capital que significa muito mais do que todas as vantagens angariadas, e que, desperdiçado, não mais será recuperado”.⁹

A finalidade consubstancia pressuposto teleológico e requisito de validade de atos administrativos, legais e judiciais, de forma que se torna nulo ato cuja finalidade seja incompatível com a Constituição. Privatizar empresa pública não é, por si, ato vedado pelo texto constitucional. Utilizar a medida como instrumento para obter crédito necessário ao pagamento de despesas correntes, todavia, afronta as normas constitucionais orçamentárias.

Tratando-se de operação proibida pela ordem constitucional, alienar empresa pública lucrativa para o Estado do Rio de Janeiro revela-se contrário aos princípios da economicidade (CR, art. 70) e da eficiência (CR, art. 37).

O princípio da economicidade orienta que a administração pública busque, em matéria financeira, o melhor benefício desejável, ao menor custo possível. Trata-se de mandado de otimização dos gastos públicos, relacionado ao princípio da eficiência. Segundo BRUNO NAGATA, “a análise da economicidade constatará se a administração está empregando os recursos públicos com racionalidade e equilíbrio, de acordo com a equação custo-benefício”.¹⁰

9 HESSE, Konrad. *Temas fundamentais do Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 97.

10 NAGATA, Bruno Mitsuo. Limitação da discricionariedade em matéria orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 379.

O preceito constitucional consubstancia limite à discricionariedade do Executivo e do Legislativo quanto à delimitação do orçamento, conforme elucida o autor:

Resta concluir que o princípio da economicidade orienta os responsáveis pela gestão e elaboração do orçamento em claro prejuízo à discricionariedade na destinação dos recursos públicos. Como se fez notar, a economicidade prescreve aos gestores públicos que a escolha e execução das despesas estatais devam se dar de maneira a obter um coeficiente ótimo na equação custo-benefício. Ainda, a decisão que destina verbas públicas para um atividade material concreta há de ter em conta idoneidade dessa atividade em produzir resultados efetivos, do contrário, haverá desperdício de dinheiro público em detrimento das finalidades prestigiadas pela ordem jurídica.¹¹

Mesma equação deve ser adotada para a disposição do patrimônio público, efetivado, no caso, por alienação de ações de capital de empresa pública prestadora de serviço público de saneamento. Não poderia ser diferente, pois a atuação administrativa se fundamenta nos princípios republicano e da supremacia do interesse público, de maneira que se devem otimizar os ganhos públicos em detrimento das perdas, preservar o patrimônio público e perseguir os valores constitucionais fundamentais.

O estado de “calamidade financeira” decretado no Rio de Janeiro e o fato de a alienação da CEDAE ser objeto de termo de compromisso entre a União e o estado não convalidam a previsão legal nem justificam mitigação de normas constitucionais. Considerando que a finalidade da alinação da CEDAE é incompatível com a Constituição da República, a Lei 7.529/2017 deve ser declarada inconstitucional.

¹¹ *Vide* nota 10.

Além de plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*), a petição inicial atende ao requisito de perigo na demora processual (*periculum in mora*). O art. 3º da Lei 7.529/2017 confere ao Executivo prazo de seis meses para providenciar alienação da CEDAE. Manutenção da eficácia da norma estadual possibilitará concretizar a privatização da CEDAE, ato de difícil e custosa reversão.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Procurador-Geral da República manifesta-se por deferimento do pedido cautelar.

Brasília (DF), 14 de junho de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República