



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO**

Ofício nº 157/2017-GG

Em 24 de abril de 2017.

Exmo. Sr. Ministro do e. Supremo Tribunal Federal,

Em atenção ao Ofício nº 6163/2017, solicitando informações na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5863**, ajuizada por **REDE SUSTENTABILIDADE e PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE**, tenho a honra de encaminhá-las a V. Exa., aproveitando a oportunidade para renovar meus votos de elevada estima e distinta consideração.

**LUIZ FERNANDO DE SOUZA
GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Exmo. Sr.
Ministro **LUIS ROBERTO BARROSO**
Egrégio **Supremo Tribunal Federal**
Processo Administrativo nº E-14/001.016398/2017



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO

I – RESUMO DA ADIN

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Rede Sustentabilidade e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), contra a Lei n.º 7.529, de 07 de março de 2017, oriunda do PL 2.345/2017, de minha autoria, que autorizou o Poder Executivo a alienar ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE.

Eis o integral texto da norma legal impugnada:

“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 (seis) 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.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PODER EXECUTIVO

§ 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 (sessenta) 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”.

Em síntese, alega o Autor que a referida Lei padeceria de vício formal por ter sido aprovada sem qualquer discussão, em regime de urgência incompatível com a matéria, e que não teria observado o trâmite previsto no Regimento Interno, em especial a ausência de tramitação pela Comissão de Saneamento Ambiental da ALERJ. Deste modo, aduz a violação ao devido processo legislativo e a incompatibilidade da Lei com o disposto no art. 1º, caput, 58, §2º, I, 60, §2º, 64 e 65, da Constituição Federal.

Sustenta, ainda, que a Lei violaria o disposto nos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, pois atentaria contra o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que a legislação não se preocupou em universalizar a prestação de serviço de saneamento básico.

Aduz que a Lei aprovada pelo Legislativo estadual viola o federalismo cooperativo, pois os Municípios que atualmente se valem dos serviços prestados pela CEDAE não



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

participaram do processo decisório, em contrariedade com a disciplina prevista nos artigos 23, IX e 25, §3º da Constituição Federal.

Por fim, alega que a referida legislação atenta contra o princípio da moralidade e padece de desvio de finalidade, pois visa conceder garantia a uma operação de crédito cujo objetivo é efetuar o pagamento da remuneração dos servidores públicos ativos e inativos, em manifesta contrariedade com o disposto no art. 167, III e X, da Constituição Federal.

Requeru, assim, a concessão de liminar para a suspensão da Lei n.º 7.529/16, e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Esse nobre Relator, então, determinou a prévia oitiva desta autoridade, no prazo de 5 dias, sobre o pedido cautelar, nos termos do art. 10 da Lei n.º 9.868/99.

Em razão do brevíssimo prazo de resposta, proceder-se-á à presente manifestação com a objetividade que me cumpre, a qual é mais do que suficiente para demonstrar a ausência de argumentos legítimos à suspensão do ato normativo impugnado.

A CRISE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

É público e notório que o Estado do Rio de Janeiro vive uma crise financeira sem precedentes. Apesar dos esforços desse Governo, a queda brutal da receita corrente, por diversos fatores, levou a uma situação de inadimplência nunca antes experimentada por este ente federativo. Atualmente, a receita mensal auferida pelo Estado é incapaz de fazer frente a 75% da folha dos servidores ativos e inativos.

Não por outra razão, o Poder Executivo decretou estado de calamidade por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, ratificado pelo Poder Legislativo por meio da Lei nº 7.483, de 8 de novembro de 2016.

Desde então, é de igual conhecimento público que o ESTADO DO RIO DE JANEIRO vem envidando todos os esforços possíveis na busca de remediar a calamidade. Lembre-se, por oportuno, o envio de diversas Mensagens ao Poder Legislativo estadual no final do ano de 2016¹.

Não é nenhuma novidade, igualmente, que a crise financeira foi se agravando com o passar do tempo, inclusive pelo fato de que o Poder Judiciário fluminense passou a determinar diversos bloqueios judiciais nas contas públicas para pagamento de servidores

¹ No total foram enviadas vinte uma mensagens que tinham por objetivo (i) reduzir o déficit previdenciário, (ii) aumentar a alíquota do ICMS de determinados produtos e, (iii) reduzir o custeio da máquina administrativa.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

públicos e a UNIÃO também efetuou diversos bloqueios nas contas estaduais em execução da contragarantia prevista em contratos de financiamento celebrados pelo ESTADO ao longo dos anos e avalizados pela UNIÃO.

Sem qualquer perspectiva de melhoras, e como amplamente noticiado na mídia, o ESTADO DO RIO DE JANEIRO buscou a UNIÃO para iniciar diretamente tratativas para a celebração de um acordo que pudesse servir de norte nesse momento de trevas.

Após diversas tratativas, veio a ser, finalmente celebrado o Termo de Compromisso entre o ESTADO DO RIO DE JANEIRO e a UNIÃO. Por meio desse Termo, a União se comprometeu a apresentar Projeto de Lei de Recuperação Fiscal dos Estados e suspender a cobrança de valores devidos pelo ESTADO à União Federal, em razão de financiamentos pretéritos. Mais importante, a UNIÃO comprometeu-se a avalizar operações de créditos com objetivo de reestruturar as finanças estaduais.

O ESTADO, por sua vez, assumiu diversos compromissos, dentre os quais o que interessa a esta ação, aquele previsto na Cláusula Quarta, item vii, *in verbis*:

vii) de modo irrevogável e irretroatável, promover a alienação da integralidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) detidas pelo ERJ, sendo que os recursos obtidos com a alienação deverão ser utilizados integralmente na amortização de dívidas, tendo em vista a seguinte ordem: dívidas novas, dívidas refinanciadas com bancos federais garantidas pela União e dívidas com a União, observado o disposto no art. 44 da Lei Complementar n.º 101, de 2000

Em sequência, submeti Projeto de Lei à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com vistas a obter a necessária autorização legislativa para iniciar o procedimento de alienação das ações da CEDAE de titularidade do ESTADO.

Daí o nascedouro da Lei impugnada, que visa a obtenção de um financiamento no valor de 3,5 bilhões de reais, montante imprescindível para que o ESTADO possa, minimamente, colocar um pouco de ordem em suas contas, sem o que a sua recuperação fiscal será virtualmente impossível.

Releva notar que o Projeto de Lei de Recuperação Fiscal dos Estados teve recentemente o seu texto-base aprovado na Câmara dos Deputados a denotar que a UNIÃO manteve o seu compromisso assumido no Termo e providenciará a ajuda ao Estado do Rio de Janeiro.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Aparentemente alheios à crise do ESTADO, os Autores, partidos políticos cuja matriz ideológica notoriamente é contrária a qualquer tipo de privatização ou concessão de serviços à iniciativa privada, ajuízam a presente ação visando suspender imediatamente a Lei n.º 7.529/16, sob a alegação de que a lei viola uma série de dispositivos constitucionais, sem explicar, porém, como as finanças públicas estaduais serão reorganizadas senão com a alienação de seus ativos e com o auxílio financeiro da UNIÃO.

Parecem conformados com a caótica situação financeira do Estado e com o fato de que os servidores públicos não recebem, em dia, os seus salários. Que os fornecedores estão sem receber há meses. Que serviços essenciais, como a segurança pública, a saúde e a educação, estão em evidente estado de declínio e sendo prestados às vezes de forma precária e sem a injeção de recursos suficientes a um atendimento minimamente digno.

Seja como for, sem querer entrar num debate político sobre a questão, os argumentos jurídicos trazidos pelos Autores são insuficientes para macular a constitucionalidade da Lei.

AUSÊNCIA DE VÍCIO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Iniciam os autores argumentando que vício na tramitação do projeto de Lei, o que levaria a sua inconstitucionalidade. Em especial, alegam que a questão não foi objeto de discussão e não houve a correta tramitação regimental, não sendo o projeto submetido a parecer da Comissão de Saneamento Ambiental da ALERJ.

Ab initio, é de se manifestar que questões regimentais de natureza *interna corporis* são insuscetíveis de controle pela via concentrada. Sob a vestal de proteção à Constituição Federal, os Autores pretendem, na realidade, que esta Corte Suprema analise questões regimentais da ALERJ durante a tramitação do projeto.

Seja como for, não se observa qualquer vício na tramitação do projeto. Em primeiro lugar, nota-se que o projeto de lei tramitou em regime de urgência.

Embora a urgência seja um conceito jurídico indeterminado e unguído ao critério discricionário do Poder Executivo (que o enviou) e do Poder Legislativo (que o aceitou), sobre o qual não competiria o Poder Judiciário imiscuir-se a não ser em casos excepcionalíssimos, a urgência na tramitação do Projeto de Lei em questão era indiscutível em virtude da sua vital importância para a recuperação fiscal do ESTADO.

Nesse contexto, os artigos 127 e 128, §1º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, capitulados dentro da urgência da tramitação do processo legislativo estadual, tratam adequadamente da matéria. Inicialmente, o art. 127 do Regimento Interno define o



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

que é urgência e o parágrafo primeiro do mencionado dispositivo elenca o que não é dispensável, quando se tratar desta tramitação. Vejamos:

Art. 127 - Urgência é a abreviação do **processo legislativo em virtude de interesse público relevante**.

§1º - O **regime de urgência não dispensa**:

I - número legal;

II - publicação no Diário Oficial do Poder Legislativo da proposição principal e das acessórias. (grifo nosso).

Nota-se que a urgência abrevia o procedimento legislativo, **em razão do interesse público**, abreviando o processo legislativo e dispensando a sua tramitação pelas Comissões Permanentes.

Somando-se a isso e reforçando essa ideia, apresenta-se o art. 128, §1º do Regimento Interno da ALERJ, o qual elenca hipótese de não apresentação do Parecer pela Comissão. Diz o mencionado dispositivo:

“Art. 128 - Aprovado o requerimento de urgência, a proposição será incluída na Ordem do Dia obedecido o prazo estabelecido no inciso I do art. 47 deste Regimento.

§ 1º - Se não houver parecer e a comissão ou comissões que tiverem de opinar sobre a matéria não se julgarem habilitadas a emití-lo imediatamente, seus presidentes poderão solicitar o prazo previsto no § 4º deste artigo, que será obrigatoriamente concedido pelo Presidente da Assembléia.

(...)

§ 4º - O relator terá, para proferir parecer verbal, se assim o requerer, o prazo de trinta minutos, prorrogável por mais quinze, mediante solicitação à Presidência”.

No regime de urgência, portanto, o parecer escrito pode ser substituído por parecer verbal prolatado em plenário pelos Presidentes das Comissões.

Após análise perfunctória dos dispositivos regimentais, é evidente que o regime de urgência dispensa uma série de formalidades, bem como estabelece a desnecessidade de Parecer das Comissões Permanentes, que podem ser verbais. Desse modo, a eventual ausência de parecer de alguma Comissão não importaria prejuízo algum ao procedimento legislativo que dê azo a ensejar um vício no procedimento.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Embora seja muito bonito sustentar que o projeto de lei deve ser precedido de discussão mínima entre os parlamentares e que sejam respeitados os direitos dos minoritários, o certo é que a **urgência** na aprovação de um projeto de lei tem por efeito justamente acelerar os trâmites e os debates, de modo que a matéria seja votada o quanto antes. De outro modo, os parlamentares contrários à aprovação da matéria, por mais minoritários que fossem, poderiam arrastar a votação por meses a fio, tornando inócua a urgência da medida.

A urgência na tramitação, contudo, não importa na ausência de debates ou discussões e muito menos em violação a dispositivos constitucionais. De outro modo, todo processo legislativo que tramitasse em regime de urgência levaria à inconstitucionalidade da norma legal produzida.

A tramitação do projeto seguiu à risca os ditames regimentais para uma matéria de importância tratada e com a urgência necessária. Pelo relato dos Autores, parece até que a votação ocorreu da noite para o dia, em total e completo açoitamento das garantias parlamentares. Nada mais equivocado.

Arrisca-se a dizer que nenhum Projeto de Lei na história recente do Estado foi tão discutido e falado, tanto no seio parlamentar quanto na sociedade civil, quanto o Projeto de Lei n.º 2.345/17. Diversas e diárias manifestações eram conclamadas por parlamentares e tomaram as ruas da cidade do Rio de Janeiro. Pipocavam quase diariamente nos jornais diversas notícias sobre o projeto de lei.

Diante de todos esses holofotes midiáticos, praticamente todos os Deputados, contrários e favoráveis à medida, subiram à tribuna para discursar e expressar o seu ponto de vista, inclusive parlamentares filiados aos partidos políticos que ora movem a ação direta.

Se não houve discussão sobre esse projeto de lei em referência, como afirmam os autores, provavelmente nenhuma lei aprovada pela ALERJ passará pelo exigente crivo propalado pelos Autores em sua inicial.

Feito esse introito, veja-se, então, que nada obstante o regime de urgência, dada a relevância da matéria, **houve a prévia submissão às Comissões Permanentes**, consoante se denota da informação abaixo colacionada.

Denota-se desta informação, colhida do sítio eletrônico oficial da ALERJ, que o projeto demorou aproximadamente 20 dias entre a sua remessa pela Chefia do Poder Executivo e a votação final pelo Plenário da Assembleia. Durante esse período, o projeto foi objeto de pareceres de comissões permanentes, de emendas e destaques parlamentares,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO

de pareceres sobre as emendas parlamentares e de intensa discussão e deliberação na Casa Legislativa.

Não se pode, portanto, isenta e honestamente afirmar que o projeto de lei não foi alvo de intensas e acaloradas discussões entre os parlamentares, e nem que todos eles tiveram, dentro das suas prerrogativas regimentais, a oportunidade de se manifestar e apresentar os destaques e emendas que julgavam pertinentes. Como já se disse, nunca antes na história recente do Estado, um projeto de lei foi tão comentado, debatido e combatido no âmbito da Assembleia Legislativa.

Os próprios discursos transcritos na inicial demonstram que os parlamentares, ainda que contrários à medida, tiveram plena oportunidade de manifestação e de buscar fazer valer a sua rejeição ao projeto. *Al cabo*, contudo, acabaram derrotados na votação em plenário, sem que isso signifique qualquer atentado às regras democráticas de participação parlamentar na tramitação do projeto de lei.

Veja-se, abaixo, portanto, a tramitação pela qual seguiu o projeto de lei:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Comissões a serem distribuídas

- 01.:Constituição e Justiça
- 02.:Economia Indústria e Comércio
- 03.:Saneamento Ambiental
- 04.:Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle
- 05.:Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional
- 06.:Trabalho Legislação Social e Seguridade Social

▼ TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2345/2017

PROXIMO >>	<< ANTERIOR	- CONTRAIR	+ EXPANDIR	BUSCA ESPECIFICA		
Cadastro de Proposições					Data Public	Autor(es)
▼ Projeto de Lei						
▼ 20170302345						
▼ AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ALIENAR AÇÕES REPRESENTATIVAS DO CAPITAL SOCIAL DA COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. =>					03/02/2017	Poder Executivo
→ 20170302345 => [Constituição e Justiça Economia Indústria e Comércio Saneamento Ambiental Orçamento Finanças Fiscalização Financeira e Controle Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional Trabalho Legislação Social e Seguridade Social]						
→ Requerimento de Distribuição => 20170302345 => ELIOMAR COELHO => oitiva da Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional - Deferido					10/02/2017	
→ Requerimento de Distribuição => 20170302345 => PAULO RAMOS => oitiva da Comissão de Trabalho -Deferido					10/02/2017	
→ Discussão Única => 20170302345 => Proposição => Encerrada Volta Com Emendas às Comissões Técnicas.					10/02/2017	
→ Objeto para Apreciação => 20170302345 => Emenda (s) 01 a 211 => ANDRÉ CECILIANO => Sem Parecer =>					10/02/2017	
Parecer em Plenário => 20170302345 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: EDSON ALBERTASSI => Proposição 2345/2017 => Parecer: Pela Constitucionalidade, com voto em separado do Deputado Luiz Paulo pela Inconstitucionalidade					10/02/2017	
→ Votação => 20170302345 => Proposição original, salvo os destaques => Aprovado (a) (s)					21/02/2017	
→ Parecer em Plenário => 20170302345 => Comissão de Constituição e Justiça => Relator: EDSON ALBERTASSI => Emenda 2345/2017 => Parecer: Contrário às Emendas, com voto em separado do Deputado Luiz Paulo Favorável às Emendas 44, 48, 50, 62, 63 e 76 e favorável com subemenda às Emendas 51 e 54					21/02/2017	
→ Tramitação de Autógrafo; Envio ao Poder Executivo					22/02/2017	
→ Requerimento de Destaque => 20170302345 => ANDRÉ CECILIANO => para votação em separado da emenda 01					22/02/2017	
→ Requerimento de Destaque => 20170302345 => CIDINHA CAMPOS => para votação em separado da emenda 169					22/02/2017	
→ Votação => 20170302345 => Requerimento de Destaque emendas 01 e 169 => Aprovado (a) (s)					22/02/2017	
→ Votação => 20170302345 => Matéria destacada emendas 01 e 169 => Aprovado (a) (s)					22/02/2017	
→ Requerimento de Destaque => 20170302345 => GILBERTO PALMARES => para votação em separado da emenda 105					22/02/2017	
→ Votação => 20170302345 => Requerimento de Destaque emenda 105 => Rejeitado (a) (s)					22/02/2017	
→ Requerimento de Destaque => 20170302345 => GILBERTO PALMARES => para votação em separado da emenda 107					22/02/2017	
→ Votação => 20170302345 => Requerimento de destaque emenda 107 => Rejeitado (a) (s)					22/02/2017	
→ Requerimento de Destaque => 20170302345 => MARTHA ROCHA => para votação em separado da emenda 88					22/02/2017	

Como se vê, portanto, é absolutamente insubsistente a alegação de que a tramitação teria afrontado o disposto no art. 1º, caput, 58, §2º, I, 60, §2º, 64 e 65, da Constituição Federal.

Além do mais, é de se ver que o art. 26, §31º, I, 'g' do Regimento Interno da ALERJ, invocado pelos Autores, não denota ser imperiosa a realização de audiência pela Comissão de Saneamento Ambiental da ALERJ. O dispositivo se refere a uma atribuição da Comissão, **que pode ser exercida ou não**. Vê-se:

Art. 26. Compete às comissões permanentes:

* § 31. À Comissão de Saneamento Ambiental compete se manifestar sobre:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO

(...)

I - Compete também à Comissão de Saneamento Ambiental:

g) realizar audiências públicas dentro e fora das dependências da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para a discussão, estudo e recolhimento de sugestões que envolvam matérias relacionadas à sua competência.

Evidencia-se tratar-se de um poder das Comissões da Assembleia Legislativa e não de um dever dela para todas as situações que venham a atuar. De outro modo, consolidar-se-ia a interpretação de que uma atribuição conferida a uma Comissão se perfaz em uma ordem, devendo obrigatoriamente agir deste modo.

É dizer: o Regimento Interno da ALERJ não obriga a realização de audiências públicas e nem parecer da Comissão de Saneamento Ambiental, principalmente quando a tramitação se der em regime de urgência.

Repita-se que a análise sobre a urgência da proposição compete, precipuamente, ao Poder Executivo, a quem coube a autoria do projeto. A sua revisão por outro Poder violaria não apenas a separação dos poderes, mas o próprio princípio majoritário consagrado na Constituição Federal, porquanto o Chefe do Executivo estadual foi devidamente eleito para tomar decisões que acredita oportunas e convenientes, como assinar um Termo de Compromisso com a União que visa reconduzir o Estado ao equilíbrio financeiro. Ainda que os doutos parlamentares discordem das suas escolhas políticas, devem respeitá-las, bem como devem usar a Assembleia para o profícuo debate político, sendo imperioso, portanto, observar o princípio majoritário, bastante caro à nossa sociedade.

Diga-se, por fim, que os doutos parlamentares sistematicamente tentaram impedir a tramitação do projeto de lei, impetrando diversos mandados de segurança perante o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no qual sustentavam exatamente o vício no processo legislativo. Em um deles, Processo n.º 0005084-84.2017.8.19.0000, o Exmo. Desembargador Relator ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO foi cirúrgico em analisar a ausência de qualquer violação na tramitação do projeto de lei:

“(...) O Regimento Interno da ALERJ estabelece, nos artigos 127 a 131, que a forma de tramitação dos projetos em regime de urgência. O art. 128 prevê que com a aprovação do requerimento de urgência, a proposição deve ser incluída na Ordem do Dia, obedecido o prazo estabelecido no art. 47, I do Regimento Interno,



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

qual seja, de três dias para a apresentação de parecer pelas comissões, nas matérias em regime de urgência.

Por sua vez, depreende-se que os prazos ordinários previstos no Regimento Interno da Casa legislativa para emissão de pareceres das comissões permanentes em proposições submetidas a regime de urgência pressupõem o regular funcionamento de tais comissões. Segundo o art. 22, I, as Comissões Permanentes são aquelas que subsistem através das legislaturas, cujos membros são designados na forma nele prevista.

No entanto, o Regimento Interno é omissivo quanto à forma de tramitação e apresentação de pareceres no período em que as comissões ainda não estejam com suas vagas preenchidas.

Verifica-se que o §2º do art. 47, prevê a possibilidade de inclusão da proposição da Ordem do Dia sem parecer, os quais serão oferecidos de forma verbal em Plenário(...)” (grifo nosso).

Em outro mandado de segurança, Processo n.º 0004454-28.2017.8.19.0000, impetrado pelo Deputado Estadual MARCELO FREIXO, do PSOL, o Relator Desembargador MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES fez questão de ressaltar, na decisão que indeferiu o pedido liminar, que:

“(...) Ocorre que, tanto a Constituição Estadual quanto o Regimento Interno da casa, ao que parece, não obrigam, como afirmam os impetrantes, a realização de audiências públicas, mas apenas autorização a sua realização, ainda que, repita-se, fosse razoável na hipótese realiza-las. (...)” (grifo nosso).

Conclui-se, portanto, ser absolutamente insubsistente a alegada violação ao processo legislativo. Não só o projeto de lei seguiu o seu trâmite regimental regular, como também todos os parlamentares, da base e de oposição, puderam debatê-lo e discuti-lo à exaustão, inclusive propondo emendas e destaques e socorrendo-se ao Poder Judiciário através da impetração de diversos mandados de segurança na qual questionaram a sua tramitação.

AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A NORMAS AMBIENTAIS

No mais, padece de qualquer coerência querer afirmar que uma lei autorizativa, cuja única função é proporcionar ao Poder Executivo a possibilidade de iniciar o procedimento visando a alienação das ações da CEDAE poderia gerar qualquer efeito concreto e imediato sobre o saneamento básico ou normas ambientais de desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Demanda-se muita elucubração e exercício de futurologia para sustentar que a simples autorização de venda das ações da CEDAE ocasionará um impacto nocivo sobre o meio ambiente ou sobre a prestação do serviço de saneamento básico à população.

É indubitável que a Lei nº 7.539/17 veicula norma meramente autorizativa, cujos efeitos concretos ainda dependem de uma série de atos subsequentes e futuros, como resulta claro das disposições contidas em seus arts. 1º e 2º, caput, e parágrafo primeiro. Confira-se:

“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.

(...)

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”.

Como se vê, a Lei nº 7.539/17 não tem o efeito jurídico imediato de produzir a alienação das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, a sua gravação com penhor, ou, ainda, a contratação da operação de crédito ali referida. Não há que se falar, portanto, em lei de efeitos concretos, havendo de ser reconhecida a natureza meramente autorizativa do diploma legal.

Sob esse enfoque, estando a efetiva venda das ações da CEDAE condicionada a um procedimento licitatório que demandará a realização de estudos técnicos, de audiências públicas e de elaboração de edital, na qual se definirá as matrizes a serem seguidas pela empresa privada que assumir a concessão, é **premature**, para se afirmar o mínimo, concluir que a Lei n.º 7.539/17 afeta o direito a um desenvolvimento sustentável e ao saneamento básico de populações mais carentes.

Ao querer demonizar a simples autorização de venda das ações, sem conhecer em que condições será efetuada a alienação da CEDAE, os Autores parecerem querer argumentar que a única possibilidade de prestação do serviço de saneamento básico é



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

aquela realizada direta ou indiretamente pelo Estado, em sentido diametralmente oposto ao art. 175 da CF que reza “*Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”.

É, ao contrário do que pensam os Autores, plenamente legítimo e compatível com a Constituição Federal submeter o serviço de saneamento básico à iniciativa privada mediante concessão.

Aliás, em diversos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, o serviço de abastecimento de água e esgoto já é prestado pela iniciativa privada por meio de concessão, como é o caso do Município de Niterói, atendido pela Concessionária Águas de Niterói, dos Municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, atendidos pela Concessionária Águas de Juturnaíba, e dos Municípios de Cabo Frio, Búzios, Iguaba Grande, Arraial do Cabo e São Pedro da Aldeia, atendidos pela Concessionária ProLagos S/A.

Por outro lado, embora sustentem que a futura alienação da CEDAE poderá produzir um efeito nocivo às camadas da população mais carente, é de se notar que a CEDAE, por diversos fatores, não vem sendo bem sucedida na tarefa de universalizar a prestação do serviço de abastecimento de água e esgoto, especialmente a populações mais carentes.

Em matéria publicada em 24 de fevereiro de 2017, com base em estudo do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), o Jornal OGLOBO demonstrou que a CEDAE apresenta um índice de tratamento de esgoto bem inferior a de outras regiões que contam com o serviço concedido. Segundo o periódico:

“Um estudo feito pelo Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE) mostra que a Cedae, cuja privatização foi aprovada na última segunda-feira pela Assembleia Legislativa, é menos eficiente que as empresas privadas de distribuição de água potável e tratamento de esgoto no país. A partir de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento do Ministério das Cidades, publicados num relatório de 2015, o economista Adriano Pires, diretor do CBIE, chegou a uma conclusão que considera grave: o índice de esgoto tratado pela Cedae é de 29,46%, enquanto nas demais empresas particulares chega a 79,24%”².

Conclui-se, igualmente, que a taxa de rentabilidade da companhia e o nível de atendimento são inferiores aos índices medidos em comparação com empresas privadas. Em outra notícia, apontou-se que a despesa por empregado na CEDAE é 230% maior do

² <http://oglobo.globo.com/rio/estudo-mostra-que-cedae-trata- apenas-30-do-esgoto-20974300#ixzz4envB1WPj>



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

que em outras empresas privadas do mesmo ramo. Segundo um estudo da IETS demonstrou, a despesa média anual por empregado era, em 2015, de R\$ 144.480,18 na Cedae. Já nas privadas Prolagos e Águas de Juturnaíba (de Saquarema, Araruama e Silva Jardim), era bem menor: R\$ 43.575,14 e R\$ 58.080,86, respectivamente³.

Diante desses dados e estudos, realizados no Brasil com base em nossa realidade e não em países estrangeiros, é de se indagar: a quem, de fato, interessa que a CEDAE permaneça sob a batuta e titularidade do Estado?

Seja como for, a simples autorização para a futura venda das ações da CEDAE não representa *per se* nenhuma lesão às normas constitucionais sobre saneamento básico e meio ambiente, mormente quando é fato público e notório que a companhia estadual, infelizmente e não por ausência de esforço de seus dirigentes, não vem realizando os investimentos necessários à universalização do serviço de saneamento e apresenta uma taxa de tratamento bem inferior a outras empresas da mesma atividade.

Ademais, é falaciosa a alegação de que não houve preocupação com o atendimento universal às camadas mais carentes, pois a Lei n.º 7.539/17 fez questão de ressaltar, em seu art. 4º, a instituição de uma tarifa social, justamente de modo a assegurar que o serviço fosse prestado a todos os usuários independente de sua condição social ou econômica. Veja-se o dispositivo:

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.

Como é curial, a Lei n.º 7.539/17 possui respaldo no art. 175 da CF, sendo certo que essa Suprema Corte, quando do julgamento da ADIN 234/RJ, concluiu pela constitucionalidade da decisão de alienação de ações de sociedade de economia mista estadual – ainda que resultem na perda do controle acionário e na consequente desnaturaçãõ de seu caráter de ente administrativo, caso em que a medida depende de aprovação legislativa, tal como se deu neste caso. Confira-se a ementa do julgado:

³ <http://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/despesa-por-empregado-na-cedae-e-ate-230-maior-do-que-em-companhias-privadas.html?loginPiano=true>



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PODER EXECUTIVO

“1. Ação direta de inconstitucionalidade. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 69 e parágrafo único, e art. 99, inciso XXXIII. Alienação, pelo Estado, de ações de sociedade de economia mista.

2. Segundo os dispositivos impugnados, as ações de sociedades de economia mista do Estado do Rio de Janeiro não poderão ser alienadas a qualquer título, sem autorização legislativa. Mesmo com autorização legislativa, as ações com direito a voto das sociedades aludidas só poderão ser alienadas, sem prejuízo de manter o Estado, o controle acionário de 51% (cinquenta e um por cento), competindo, em qualquer hipótese, privativamente, à Assembleia Legislativa, sem participação, portanto, do Governador, autorizar a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista bem como o controle acionário de empresas particulares pelo Estado.

3. O art. 69, "caput", da Constituição fluminense, ao exigir autorização legislativa para a alienação de ações das sociedades de economia mista, é constitucional, desde que se lhe confira interpretação conforme a qual não poderão ser alienadas, sem autorização legislativa, as ações de sociedades de economia mista que importem, para o Estado, a perda do controle do poder acionário. Isso significa que a autorização, por via de lei, há de ocorrer quando a alienação das ações implique transferência pelo Estado de direitos que lhe assegurem preponderância nas deliberações sociais. A referida alienação de ações deve ser, no caso, compreendida na perspectiva do controle acionário da sociedade de economia mista, pois é tal posição que garante a pessoa administrativa a preponderância nas deliberações sociais e marca a natureza da entidade.

4. Alienação de ações em sociedade de economia mista e o "processo de privatização de bens públicos". Lei federal n. 8031, de 12.4.1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização. Observa-se, pela norma do art. 2º, parágrafo 1º, da lei nº 8.031/1990, a correlação entre as noções de "privatização" e de "alienação pelo Poder Público de direitos concernentes ao controle acionário das sociedades de economia mista", que lhe assegurem preponderância nas deliberações sociais.

5. Quando se pretende sujeitar à autorização legislativa a alienação de ações em sociedade de economia mista, importa ter presente que isto só se faz indispensável, se efetivamente, da operação, resultar para o Estado a perda do controle acionário da entidade. Nesses limites, de tal modo é que cumpre ter a validade da exigência de autorização legislativa prevista no art. 69 "caput", da Constituição fluminense.

6. Julga-se, destarte, em parte, procedente, no ponto, a ação, para que se tenha como constitucional, apenas, essa interpretação do art. 69, "caput", não sendo de exigir-se autorização legislativa se a alienação de ações não



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PODER EXECUTIVO

importar perda do controle acionário da sociedade de economia mista, pelo Estado.

7. É inconstitucional o parágrafo único do art. 69 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro ao estipular que "as ações com direito a voto das sociedades de economia mista só poderão ser alienadas, desde que mantido o controle acionário, representado por 51% (cinquenta e um por cento) das ações". Constituição Federal, arts. 170, 173 e parágrafos, e 174. Não é possível deixar de interpretar o sistema da Constituição Federal sobre a matéria em exame em conformidade com a natureza das atividades econômicas e, assim, com o dinamismo que lhes é inerente e a possibilidade de aconselhar periódicas mudanças nas formas de sua execução, notadamente quando revelam intervenção do Estado. O juízo de conveniência, quanto a permanecer o Estado na exploração de certa atividade econômica, com a utilização da forma da empresa pública ou da sociedade de economia mista, há de concretizar-se em cada tempo e avista do relevante interesse coletivo ou de imperativos da segurança nacional. Não será, destarte, admissível, no sistema da Constituição Federal, que norma de Constituição estadual proíba, no Estado-membro, possa este reordenar, no âmbito da própria competência, sua posição na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidas ou, desnecessariamente exploradas pelo setor público.

8. Não pode o constituinte estadual privar os Poderes Executivo e Legislativo do normal desempenho de suas atribuições institucionais, na linha do que estabelece a Constituição Federal, aplicável aos Estados-membros.

9. É também, inconstitucional o inciso XXXIII do art. 99 da Constituição fluminense, ao atribuir competência privativa a Assembleia Legislativa "para autorizar a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista bem como o controle acionário de empresas particulares pelo Estado". Não cabe excluir o Governador do Estado do processo para a autorização legislativa destinada a alienar ações do Estado em sociedade de economia mista. Constituição Federal, arts. 37, XIX, 48, V, e 84, VI, combinados com os arts. 25 e 66.

10. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 69 do inciso XXXIII do art. 99, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem assim para declarar parcialmente inconstitucional o art. 69, "caput", da mesma Constituição, quanto a todas as interpretações que não sejam a de considerar exigível a autorização legislativa somente quando a alienação de ações do Estado em sociedade de economia mista implique a perda de seu controle acionário".



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO**

Não se vislumbra, portanto, qualquer violação aos artigos 6º, 196 e 225, da Constituição Federal, tal como suscitado na petição inicial.

**VENDA DE UM ATIVO DO ESTADO:
DESNECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Pela mesmíssima razão, há ser afastado que a Lei n.º 7.539/17 viola o disposto nos artigos 23, IX e 25, §3º, da Constituição Federal, tendo em vista que os Municípios atualmente atendidos pela CEDAE não teriam sido previamente consultados sobre a intenção do Estado, em contrariedade com o federalismo cooperativo.

Repita-se aqui o que se falou anteriormente: trata-se de uma lei meramente autorizativa, que estipula a venda de um ativo de titularidade do Estado. Por óbvio, durante o processo de venda da CEDAE todos os fatores relacionados à prestação do serviço, inclusive em Municípios, deverão ser abordados, estudados e sopesados antes da publicação do Edital. **É neste momento que a oitiva dos Municípios se fará imprescindível e indispensável.**

Os Autores parecem querer antecipar uma discussão e preocupação que não cabe neste momento, pois a Lei impugnada somente autorizou a venda das ações da CEDAE, sem entrar em minúcias sobre a forma da alienação e da prestação do serviço que deverá ser observada pela empresa privada.

Não trouxeram os Autores também nenhuma indicação de que os Municípios atendidos pela CEDAE são contrários à sua privatização. A sua preocupação, como a do Estado, é de que o serviço seja prestado da forma mais satisfatória possível e vise a sua universalização e o atendimento ao maior número possível de usuários.

No mais, obrigar o Estado a submeter a venda de um bem de sua titularidade ao escrutínio de outros Municípios, como pretendem os Autores, significaria na **violação a autonomia do ente federativo e manifesta contrariedade ao artigo 1º e 25, da Constituição Federal.**

Veja-se que no julgamento da ADI 1.842/RJ, citada pelos Autores, a preocupação desta Excelsa Corte foi justamente assegurar a autonomia dos Municípios. Segundo restou ali decidido, mesmo no caso da criação de regiões metropolitanas, não caberia ao Estado o poder decisório único sobre questões de interesse comum, devendo ser compartilhado com os Municípios que compunham o aglomerado urbano.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Do mesmo modo, exigir-se, como pretendem os Autores, que o Estado do Rio de Janeiro obtenha prévia autorização dos Municípios para alienar bens de sua titularidade atentaria contra a sua autonomia administrativa, eis que o Estado ficaria refém dos Municípios na forma de gerir o seu patrimônio público.

De maneira alguma, portanto, a aprovação da Lei n.º 7.539/17 sem prévia consulta aos Municípios importa em violação ao pacto federativo ou violação à autonomia municipal. Muito pelo contrário. Pretender que o Estado se submeta aos desígnios e desejos dos Municípios para deliberar sobre a alienação de um ativo que lhe pertence é que atentaria contra a sua autonomia constitucional.

AUSÊNCIA DE TENTATIVA DE BURLA À RESPONSABILIDADE FISCAL

Por fim, sustentam os Autores que a Lei n.º 7.539/17 padece de desvio de finalidade, pois visa assegurar ao Estado a obtenção de uma operação de crédito vedada pelo art. 167, III e X, da Constituição Federal.

Em primeiro lugar, a irresignação apresentada pelos Autores refere-se à parcela da Lei, e não especificamente à autorização de venda prevista no art. 1º da Lei. Este tópico, portanto, guarda pertinência apenas aos artigos 2º, 5º e 7º, da Lei, que autorizaram o Estado a contrair um financiamento no valor de R\$ 3,5 bilhões de reais, e a utilização das ações da CEDAE em garantia desse empréstimo.

Logo, ainda que na eventual e remota possibilidade de reconhecer a procedência das alegações autorais, a suposta violação ao art. 167, III e X, da Constituição Federal, não afeta as demais disposições da Lei, que tratam exclusivamente da autorização da venda das ações de titularidade do Estado.

De toda a sorte, sabedor que o tema comporta controvérsia, o Estado ajuizou a **Ação Cível Originária nº 2.981/DF**, Rel. Min. LUIZ FUX, visando a antecipação dos efeitos jurídicos do Termo de Compromisso celebrado pela UNIÃO. Ali se analisou justamente que a situação de calamidade pública enfrentada pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO afastaria a incidência de normas fiscais e orçamentárias que dificultam ou impedem a realização de operações de crédito.

De fato, o cenário angustiante pelo qual atravessa o Estado tem compelido o Poder Executivo a tomar decisões alocativas que estão muito além do conceito teórico das escolhas trágicas.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PODER EXECUTIVO

Num contexto em que até mesmo o pagamento tempestivo da remuneração de seus servidores está criticamente comprometido, para não falar da crise que já instalou na prestação de inúmeros serviços públicos essenciais, a vedação à realização de operações de crédito irá comprometer ainda mais a manutenção de serviços essenciais à população e, repita-se, à própria manutenção da ordem constitucional no território do ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Permissa venia, tal possibilidade, nesta quadra de aguda e inédita crise financeira – que, aliás, não se limita ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO, consistindo num fenômeno de escala nacional, que desafia as estruturas do pacto federativo -, afigura-se contrário à Constituição.

Quer-se afirmar que, nesse cenário de notória e dramática escassez de recursos financeiros, o próprio país se vê diante da necessidade de escolha concreta entre duas determinações constitucionais, quais sejam: de um lado, viabilizar os pagamentos necessários à manutenção dos serviços essenciais à população fluminense ou, de outro, observar regras de contenção orçamentária previstas para viger num ambiente de normalidade, absolutamente inexistente no presente momento.

Esta situação, sem dúvida, consolida vulneração aos próprios fundamentos da República, na medida em que atividades básicas vêm sendo comprometidas pela crítica escassez de recursos que se abate sobre o ESTADO. Cite-se, apenas a título de ilustração, os preceitos malferidos, ainda que involuntariamente:

- promoção da cidadania (Constituição da República; artigo 1º, II), na medida em que o próprio funcionamento de órgãos públicos fica comprometido com a ausência de meios de custeio, impedindo a efetiva participação do cidadão nos negócios e assuntos estatais, na medida em que inexistente serviço administrativo que lhe preste o atendimento mínimo;

- garantia da dignidade individual (Constituição da República; artigo 1º, III), comprometido pela paralisação quase completa dos programas de assistência social que asseguram o atingimento de um mínimo existencial da população desvalida e pela incapacidade já crônica de honrar a remuneração dos seus servidores, privando-os do sustento inalienavelmente derivado do seu trabalho, assim como aviltando o sustento de milhares de servidores inativos e pensionistas, cujo único meio de amparo na sua velhice é a percepção de seus proventos;

- promoção do valor social do trabalho (Constituição da República; artigo 1º, IV), igualmente vulnerado pela mora permanente na remuneração dos servidores ativos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Não bastasse tanto, ainda há um rol expressivo de deveres sociais fixados na Carta Republicana e claramente vulnerados pela calamidade financeira pela qual atravessa o ESTADO. A título exemplificativo, veja-se:

- garantia de remuneração do trabalho dos servidores estaduais (artigo 37);
- amparo previdenciário aos servidores estaduais (artigo 40);
- garantia e promoção do direito universal à saúde (artigo 196) na medida em que os profissionais da área médica começam a suspender suas atividades e que as condições materiais de prestação de tais serviços estão comprometidas pela absoluta ausência de recursos financeiros;
- provedoria de assistência social (artigo 203), já que diversos programas demandam suspensão ou estão com sua própria existência ameaçada pela falta de custeio, tais como o aluguel social, que concede recursos para suprir, ao menos parcialmente, as despesas com moradia de populações desabrigadas;
- promoção de garantia de educação (artigo 206), falando por todos a situação angustiante da Universidade do ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UERJ), padecendo sob paralisações seguidas e cada vez mais frequentes pela falta de pagamento de seu pessoal e pela impossibilidade de custeio de atividades essenciais ao seu funcionamento.

Há, portanto, um conflito concreto entre regras constitucionais, quais sejam, as múltiplas determinações de efetivação de direitos fundamentais por parte do ESTADO DO RIO DE JANEIRO; e a observância de regra constitucional que institui limitações de caráter financeiro-orçamentário.

Ainda que, em abstrato, tais normas constitucionais não colidam, é certo que, no mundo real, há evidente antinomia entre ambas, decorrente da escassez de recursos para cumprimento tempestivo e concomitante dos dois blocos de obrigações constitucionalmente estabelecidas para o Autor.

Nessa linha de raciocínio, a solução desse conflito, diversamente da fórmula ordinariamente utilizada para a superação de antinomias entre regras, demandará um juízo de ponderação, com a prevalência de uma delas sobre a outra, sem que isso necessariamente importe a respectiva invalidade da última.

A possibilidade de ponderação entre regras não foi desconsiderada pela doutrina brasileira. HUMBERTO ÁVILA, com propriedade, ensina:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

“Com efeito, a ponderação não é método privativo de aplicação dos princípios. A ponderação ou balanceamento (*weighing and balancing*, *Abwägung*), enquanto sopesamento de razões e contrarrazões que culmina com a decisão de interpretação, também pode estar presente no caso de dispositivos hipoteticamente formulados, cuja aplicação é preliminarmente havida como automática (no caso de regras, consoante o critério aqui investigado), como se comprova mediante a análise de alguns exemplos.

Em primeiro lugar, a atividade de ponderação ocorre na hipótese de regras que abstratamente convivem, mas concretamente podem entrar em conflito. Costuma-se afirmar que quando duas regras entram em conflito, de duas, uma: ou se declara a invalidade de uma das regras, ou se abre uma exceção a uma das regras de modo a contornar a incompatibilidade entre elas. Em razão disso, sustenta-se que as regras entram em conflito no plano abstrato, e a solução desse conflito insere-se na problemática de validade das normas. Já quando dois princípios entram em conflito deve-se atribuir uma dimensão de peso maior a um deles. Por isso, assevera-se que os princípios entram em conflito no plano concreto, e a solução desse conflito insere-se na problemática da aplicação.

Embora tentador, e amplamente difundido, esse entendimento merece ser repensado. Isso porque em alguns casos as regras entram em conflito sem que percam sua validade, e a solução para o conflito depende da atribuição de peso maior a uma delas. Dois exemplos podem esclarecer.

[...] Embora essas regras [referidas no exemplo] instituem comportamentos contraditórios, uma determinando o que a outra proíbe, elas ultrapassam o conflito abstrato mantendo sua validade. Não é absolutamente necessário declarar a nulidade de uma regra, nem abrir exceção a uma delas. Não há a exigência de colocar uma regra dentro e outra fora do ordenamento jurídico. O que ocorre é um conflito concreto entre as regras, de tal sorte que o julgador deverá atribuir um peso maior a uma das duas, em razão da finalidade que cada uma delas visa a preservar; [...]

É preciso, pois, aperfeiçoar o entendimento de que o conflito entre regras é um conflito necessariamente abstrato, e que quando duas regras entram em conflito deve-se declarar a invalidade de uma delas ou abrir uma exceção. Trata-se de uma qualidade contingente; não necessária.”⁴

Sob perspectiva diversa, mas alcançando similar resultado, é este o magistério de ANA PAULA DE BARCELLOS:

⁴ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 57-59. Os grifos são do original.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

“Cabe ainda identificar, como referido acima, o segundo tipo de situações nas quais a ponderação estaria envolvida. Esse segundo grupo é bastante excepcional e congrega aquelas hipóteses em que há uma colisão de regras, insuperável por qualquer das técnicas tradicionais da hermenêutica jurídica. Embora pouco frequentes, esses casos também exigem a atenção da doutrina e da jurisprudência.

Em tais hipóteses, cuida-se na verdade de uma ruptura do sistema jurídico, pois a antinomia será de tal ordem que restará ao intérprete apenas escolher qual das regras deverá ser obedecida e qual delas, desrespeitada. A rigor, sequer há uma ponderação jurídica ou normativa, mas uma ponderação de valores ou bens de forma mais geral. Isso porque, para escolher que regra deve ser aplicada, será necessário ascender na escala de abstração e examinar os fins, as razões e os valores que, em última análise, justificam cada uma das duas regras em confronto [...].”⁵

Tanto numa como noutra linha de raciocínio, a conclusão será sempre **no sentido da prevalência do atendimento aos serviços públicos essenciais sobre regra procedimental de gestão financeira.**

Com efeito, admitindo-se a ponderação proposta por ÁVILA, tem-se, de um lado, o dever de remuneração dos servidores públicos – indiscutivelmente, verbas de caráter alimentar – e, de outro, a observância de regras instrumentais destinadas a manter o equilíbrio financeiro-orçamentário em situações ordinárias, em tudo distintas da calamidade formalmente reconhecida no caso em tela.

De igual maneira, mesmo que não se admita a ponderação entre regras e se prefira, como faz BARCELLOS, a “ascensão na escala de abstração”, os princípios que subjazem aos enunciados constitucionais em conflito não autorizam qualquer conclusão diferente.

Com efeito, a obrigatoriedade do ESTADO DO RIO DE JANEIRO de remunerar seus servidores, manter a dignidade mínima de seus inativos e pensionistas, assim como atender a deveres de índole fundamental na prestação de serviços essenciais à população fluminense, sobrepõe-se ao outro bloco de obrigações mencionadas acima.

Não bastasse o acima afirmado, cumpre observar importante precedente do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do Requerimento de **Intervenção Federal nº 164/SP**, a Corte, por maioria, afastou a possibilidade de intervenção federal no Estado de São Paulo, por entendê-la desproporcional, e concluiu que, no conflito entre obrigações

⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 212. Os grifos são do original.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

constitucionais – de idêntica hierarquia normativa –, cumpria observar a precedência de princípios fundamentais da Constituição. Confira-se a ementa do julgado:

“INTERVENÇÃO FEDERAL. 2. Precatórios judiciais. 3. Não configuração de atuação dolosa e deliberada do Estado de São Paulo com finalidade de não pagamento. 4. Estado sujeito a quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia. Necessidade de garantir eficácia a outras normas constitucionais, como, por exemplo, a continuidade de prestação de serviços públicos. 5. A intervenção, como medida extrema, deve atender à máxima da proporcionalidade. 6. Adoção da chamada relação de precedência condicionada entre princípios constitucionais concorrentes. 7. Pedido de intervenção indeferido.” (STF, Pleno, IF 164/SP, Red. para o acórdão Min. GILMAR MENDES, j. 13.12.2003 – grifos aditados)

Do voto condutor do julgado, da lavra do eminente Ministro GILMAR MENDES, colhem-se os seguintes trechos:

“É evidente a obrigação constitucional quanto aos precatórios relativos a créditos alimentícios, assim como o regime de exceção de tais créditos, conforme a disciplina do artigo 78 do ADCT. Mas também é inegável, tal como demonstrado, que o Estado encontra-se sujeito a um quadro de múltiplas obrigações de idêntica hierarquia.

Nesse quadro de conflito, assegurar, de modo irrestrito e imediato, a eficácia da norma contida no artigo 78 do ADCT, pode representar negativa de eficácia a outras normas constitucionais. [...]

Estão claros, no caso, os princípios constitucionais em situação de confronto. De um lado, em favor da intervenção, a proteção constitucional às decisões judiciais e, de modo indireto, a posição subjetiva de particulares calcada no direito de precedência dos créditos de natureza alimentícia. De outro lado, a posição do Estado, no sentido de ver preservada sua prerrogativa constitucional mais elementar, qual seja sua autonomia, e, de modo indireto, o interesse, não limitado ao ente federativo, de não se ver prejudicada a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais, como educação e saúde.”

Embora trate de questões relativas ao pagamento de precatórios, veja-se que se identificou que normas instrumentais relativas ao processamento financeiro de obrigações estatais, devem ceder quando em conflito com obrigações fundamentais do Estado previstas no corpo permanente da Constituição.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO PODER EXECUTIVO

Ora, o caso em apreço se submete, *a fortiori*, à mesma lógica – afinal, aqui se cuida da contraposição entre a sistemática financeiro-orçamentária (que apenas mediatamente assegura a capacidade de custeio de atividades estatais) e a própria capacidade real de pagamento da remuneração dos servidores ativos, dos benefícios previdenciários e de sustento dos serviços públicos, cujo atendimento de interesses individuais é imediato.

Por fim, de modo a afastar qualquer resistência ao cotejo entre os casos, a aplicação absoluta do artigo 167, X da Constituição da República ao ESTADO revela-se tão desproporcional quanto teria sido a intervenção federal no julgamento da IF 164/SP.

De fato, a proibição de operações de crédito acabaria de estrangular as finanças públicas estaduais, consistindo em medida excessivamente gravosa e impeditiva não apenas do reequilíbrio fiscal preconizado pela Constituição da República, como, sobretudo, gerariam prejuízo irreparável à manutenção da ordem constitucional no território fluminense.

Logo, ao contrário do que sustentam os Autores, a Lei n.º 7.529/17 visa dar efetividade e concretude a diversos preceitos constitucionais cujo encargo recai sobre o ESTADO, dentre os quais, e principalmente, o direito dos servidores públicos ativos e inativos receber a sua remuneração. Não há que se falar, portanto, em desvio de finalidade legislativa.

A finalidade da Lei, ao contrário, é óbvia e declarada. Ela visa justamente proporcionar o influxo de recursos suficientes para regularizar o fluxo de caixa do ESTADO e permitir a tempestividade do pagamento das remunerações devidas aos servidores públicos, em atendimento a diversos preceitos constitucionais. Quisesse o ESTADO camuflar as suas intenções, bastaria deixar de externar a finalidade da Lei em seu corpo, admitindo-se apenas a necessidade de contrair operação de crédito para regularizar as finanças públicas.

Ao ingressar no caixa sem finalidade específica, os recursos poderiam ser utilizados para qualquer fim, inclusive pagamento de despesas de pessoal. No entanto, como a intenção primordial deste Governo é regularizar o fluxo de pagamentos da folha de pessoal, optou-se por declarar franca e abertamente que os recursos obtidos pela operação de crédito teriam essa finalidade específica, que está longe de ser contrária à Constituição Federal.

CONCLUSÃO

São essas, Senhor Ministro, as informações preliminares que me competia prestar, que me dão a confiança de que a medida cautelar será **indeferida**, esperando, ao final, que se reconhecerá a **improcedência** do pedido, consoante os argumentos acima expendidos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PODER EXECUTIVO

Aproveito o ensejo para renovar meus protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA
GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO