



**Representação por Inconstitucionalidade n.º 0083680-43.2021.8.19.0000**  
**Representante: EXMº SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Representados: EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO e EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.**

**Legislação: Lei nº 7083 de 21 de outubro de 2021 do Município do Rio de Janeiro**

**RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO**

### DECISÃO

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar por violação aos artigos 6º, 16, 25, 75, 343, *caput*, final e 358, incisos I e VII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como por desrespeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, proposta pelo Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro tendo por objeto a Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro, que *“Estabelece multa para a empresa responsável pela distribuição de água para o Município do Rio de Janeiro, se comprovada a distribuição de água contaminada para a população.”*

1





Afirma o Representante, em síntese, que a lei impugnada feriu os artigos 75, 343, *caput*, parte final, e 358, inciso II, da Constituição Estadual, incidindo em flagrante vício de inconstitucionalidade em razão da quebra do sistema de repartição de competências.

Aduz que a legislação dispõe - supostamente ao abrigo da autonomia política do município carioca - sobre qualidade da água e impõe multas pela sua eventual inobservância, restando clara a invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, IV, CRFB) e ofendendo de forma significativa o artigo 343 da Constituição Estadual, cujo parâmetro de controle é o artigo 29 da Carta Magna.

Registra que o artigo 358, II, da Carta Estadual (parâmetro de controle artigo 30, incisos I e II da CRFB) foi por igual afrontado, pois a competência dos Municípios para *“suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber”*, pressupõe a observância às normas gerais estabelecidas pela União, conforme explicitamente estabelecido pelo artigo 74, § 1º da CE.

Sustenta não se tratar de norma de interesse local, porque a “água” em questão não é captada, tratada ou produzida no território do Município, tampouco de competência concorrente, vez que a União Federal, no exercício da competência que lhe é assegurada pelos incisos I





e II do parágrafo único do artigo 87 da CRFB e por meio do Ministério da Saúde, já expediu norma geral sobre a matéria, qual seja, a Portaria de Consolidação GM/MS nº 5 de 28/09/17 (alterada pela Portaria GM/MS nº 888 de 04/05/21), norma regulamentadora válida nacionalmente para dispor sobre *“os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade”*.

Ressalta que a referida portaria tem como norma orientadora o artigo 16, inciso II, alínea “b” e inciso III, alínea “d” da Lei Federal 8080/90, que estabelece de forma nacional e uniforme os parâmetros obrigatórios de análise da água e a sua periodicidade, devendo ser seguidos por todas as concessionárias de saneamento básico do país, bem como que eventual competência legislativa concorrente municipal para proteção e defesa da saúde, neste caso específico, não poderia jamais suplantar ou desprezar a competência federal para editar normas gerais, em razão da primazia da União para legislar em sede de competência concorrente.

Acrescenta que em atenção ao comando do artigo 75 da Constituição do Estado, a Lei Complementar Estadual 184/2018 deferiu à Região Metropolitana (artigo 3º, inciso II) as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, como é o caso da distribuição de água potável na cidade do Rio de Janeiro e municípios adjacentes. Assim, a Lei Municipal 7083/21 evidentemente invade e usurpa a competência comum da Região Metropolitana para disciplinar os serviços de

3





distribuição de água e saneamento básico, sendo, portanto, inválida sob todos os títulos.

Sinaliza, além dos vícios já apontados, que a Lei impugnada desrespeita o devido processo legal, na medida em que não assegura, antes da imposição da draconiana multa de R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), o direito da concessionária à ampla defesa e ao contraditório, em gritante violação aos artigos 16 e 25 da Constituição Estadual.

Por fim, afirma que a multa disposta no § 2º da Lei 7083/21 viola frontalmente os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois além de seu valor exorbitante, a já citada Portaria GM/MS nº888/21 do Ministério da Saúde prevê em seu Anexo XX as medidas adequadas e necessárias para a consecução do fim colimado, qual seja, a boa qualidade da água distribuída à população, fazendo alusão, inclusive, à Lei Federal nº 6437/77, que estabelece as diversas penalidades aplicáveis àqueles que não observarem as prescrições relativas à qualidade da água, todas elas em valores diferentes e proporcionais à gravidade das infrações.

Pugna pela concessão de medida cautelar para suspender de logo a eficácia da lei acoimada de inconstitucionalidade em sua integralidade, sem a prévia audiência dos órgãos ou autoridades municipais competentes, em razão da excepcional urgência e relevância jurídica do pedido, bem como diante da presença de *periculum in mora*, consistente





no sério risco à segurança jurídica das relações entre as concessionárias de água e o poder concedente e também ao equilíbrio econômico – financeiro dos contratos de concessão.

**Relatados, decido.**

Inicialmente, vale destacar ser o pedido de concessão de medida cautelar passível de apreciação por decisão monocrática do Relator, ad referendum do Órgão Especial, a teor da nova redação do art. 105, §3º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - conferida pela Resolução TJ/OE/RJ nº 20/2017 - em caso de excepcional urgência, como na presente hipótese, onde a legislação municipal versa sobre a aplicação de multa à empresa responsável pela distribuição de água para o Município do Rio de Janeiro, se eventualmente comprovada a distribuição de água contaminada para a população. Assim, é evidente a relevância da matéria e a insegurança jurídica decorrente da não apreciação imediata da questão.

O diploma legislativo questionado possui a seguinte redação:

LEI Nº 7.083, DE 21 DE OUTUBRO DE 2021.

Estabelece multa para a empresa responsável pela distribuição de água para o Município do Rio de Janeiro, se comprovada a distribuição de água contaminada para a população.

5





Autores: Vereadores Zico, Alexandre Arraes, Felipe Michel,  
Átila A. Nunes e Dr. Carlos Eduardo.

## O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica estabelecida multa para a empresa responsável pela distribuição de água para o Município do Rio de Janeiro, desde que comprovado por órgão competente que a água distribuída para a população esteja contaminada.

§ 1º Entende-se como contaminada quando na água houver a ocorrência de odor, coloração e gosto diferentes de inodoro, incolor e insípida, e/ou quando for encontrada em seu teor a presença de bactérias ou produtos nocivos à saúde humana.

§ 2º A multa para a empresa responsável pela distribuição de água contaminada será aplicada após sete dias da notificação sem a regularização do fato gerador, fixada no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), corrigido anualmente conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E, sem prejuízo de outras determinações judiciais anteriores.

§ 3º As multas pagas pela empresa responsável serão depositadas no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado pela Lei Municipal nº 4.463, de 10 de janeiro de 2007, que Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, institui o Conselho Gestor do FMHIS e dá outras providências.

Art. 2º Ato do Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

EDUARDO PAES

Com efeito, a concessão de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade depende da comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez se tratar de exceção ao princípio da presunção de



constitucionalidade dos atos normativos, exigindo, ainda, a demonstração de relevância jurídica do pedido e *periculum in mora*.

*In casu*, a plausibilidade jurídica da tese exposta mostra-se presente, na medida em que há fortes indícios de inconstitucionalidade material da Lei, diante do aparente conflito com os artigos 75, 343, e 358, I, II e XII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo parâmetro de controle são respectivamente os artigos 25, § 3º, 29 e 30, incisos I, II e VII da Constituição Federal, violando o regime constitucional de repartição de competências.

Isto porque, para além da suscitada invasão de competência legislativa privativa da União para legislar sobre águas (art. 22, inciso VI, da CRFB), a legislação impugnada visa precipuamente a proteção e defesa da saúde, que atrai a competência legislativa concorrente entre a União e o Estado (Artigo 74, XII, da Carta Estadual/Art. 24, XII da CRFB).

Neste ínterim, não podem as normas previstas no artigo 358, incisos I e II da Constituição Estadual/Art. 30, I e II, CRFB, que atribuem competência aos Municípios para “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber*”, nem tampouco a norma prevista no artigo 358, VII da Constituição Estadual/Artigo 30, VII da CRFB, que dispõe ser competência do Município “*prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população*”, ao menos a princípio, suplantar ou restringir a competência federal para legislar sobre normas gerais, conforme precedente do Supremo Tribunal Federal abaixo transcrito:





AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRARODINÁRIO. COMERCIALIZAÇÃO DE ÁGUA MINERAL. LEI MUNICIPAL. PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTERESSE LOCAL. EXISTÊNCIA DE LEI DE ÂMBITO NACIONAL SOBRE O MESMO TEMA CONTRARIEDADE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Municipal nº 8640/00, ao proibir a circulação de água mineral com teor de flúor acima de 0,9 mg /l, pretendeu disciplinar sobre a proteção e defesa da saúde pública, competência legislativa concorrente, nos termos do disposto no artigo 24, XII, da Constituição do Brasil. 2. É inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utiliza-se do argumento de interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Agravo Regimental a que se nega provimento. (AgR no RE 596.489 - Rel. Ministro Eros Grau - Segunda Turma, DJe 20/11/2009).

Grife-se, no presente caso, a Lei Federal nº 8080/90 já estabelece em caráter nacional e uniforme os parâmetros obrigatórios de análise da água e a sua periodicidade, da mesma forma que a Lei 6437/77 estabelece, de forma proporcional à gravidade das infrações, as penalidades que poderão ser aplicadas àqueles que não observarem as prescrições relativas à qualidade da água.

Do mesmo modo, a União, no exercício da competência que lhe é assegurada pelos incisos I e II do parágrafo único do artigo 87 da Constituição Federal, expediu por meio do Ministério da Saúde a Portaria de Consolidação GM/MS nº 5 de 28/09/17 (alterada pela Portaria GM/MS nº888, de 04/05/2021), norma regulamentadora de âmbito nacional, que dispõe *“sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.”*







Observa-se, ainda, que a Lei Complementar nº 184/2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, bem como define as funções públicas e serviços de interesse comum, criando a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelece competir ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro a disciplina e regulamentação dos serviços públicos, dentre eles, de saneamento básico, distribuição de água potável e esgotamento sanitário nos Municípios da Região.

Evidencia-se, portanto, violação à norma contida no artigo 75 da Carta Estadual pela Lei impugnada, na esteira da decisão da Egrégia Suprema Corte na ADI 1842/RJ.

Por outro lado, o *periculum in mora* está presente na medida em que a Lei nº 7083/21 interfere diretamente nas regras previstas em contrato de concessão dos serviços públicos de fornecimento de água, causando risco não somente à segurança jurídica das relações entre as concessionárias e o poder concedente, mas principalmente ao equilíbrio econômico – financeiro dos contratos de concessão, em especial pelo fato da Região Metropolitana do Rio de Janeiro estar conduzindo amplo processo de concessão dos serviços de saneamento básico, com vistas à sua universalização, já tendo inclusive licitado com sucesso três blocos, com previsão para a licitação do último bloco ainda no ano de 2021.





Neste diapasão, convém somente a título de ilustração mencionar que a Lei impugnada, datada de 21/10/2021, entrou em vigor na data de sua publicação (22/10/2021), e a concessionária Águas do Rio, que saiu vencedora na licitação de dois blocos que abrangem 27 municípios do Estado do RJ, incluindo a Capital (onde a prestação do serviço abrange 124 bairros do Centro, Zona Sul e Zona Norte da Cidade), assumiu a distribuição do serviço em 01/11/2021.

Sendo assim, afigura-se nítida não somente a falta de razoabilidade do valor da multa estabelecida, como também a desproporcionalidade do prazo previsto no § 2ª do artigo 1º da Lei 7083/2021 para a regularização do serviço, caso constatada a distribuição de água contaminada à população, qual seja, *“sete dias da notificação sem a regularização do fato gerador”*, sem qualquer possibilidade de contraditório e ampla defesa e, conseqüentemente, em patente contrariedade aos artigos 16 e 25 da Carta Estadual.

Note-se, por fim, que tal previsão, além de afetar os contratos de concessão em curso, também possui o condão de influenciar no procedimento licitatório do aludido “bloco 3”, que inclui a denominada área de Planejamento 5 “Ap-5” do Município do Rio de Janeiro, diante dos possíveis impactos financeiros da novel legislação.





Nesse passo, diante do quadro exposto, a suspensão da eficácia da norma impugnada se revela adequada a evitar prejuízos e lesões de difícil reparação até o julgamento final da demanda.

Pelo exposto, **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR *ad referendum* do Egrégio Órgão Especial do TJRJ para suspender a eficácia da Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro até o julgamento final da presente ação.**

***Inclua-se em mesa para julgamento, nos termos do artigo 105, parágrafo 3º do RITJ RJ.***

Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2021.

**JACQUELINE LIMA MONTENEGRO**  
**Desembargadora Relatora**

