



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

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM 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”*. LEGISLAÇÃO IMPUGNADA QUE TRATA SOBRE ÁGUAS E ADENTRA EM TEMA DE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE, EXTRAPOLANDO OS LIMITES DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ÁGUAS E CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, OS ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL QUE POSSIBILITE A EDIÇÃO DE NORMA COMPLEMENTAR PELO ENTE MUNICIPAL. NORMA QUE TAMBÉM SE IMISCUI NA REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO, DE COMPETÊNCIA DOS INTEGRANTES DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. EXISTÊNCIA DE NORMAS GERAIS SOBRE O TEMA, ESPECIALMENTE ESTIPULADAS PELA PORTARIA DE CONSOLIDAÇÃO GM/MS N 5, DE 28 DE SETEMBRO DE 2017 (ALTERADA PELA PORTARIA GM/MS Nº 888, DE 04 DE MAIO DE 2021), PELAS LEIS FEDERAIS Nº 6437/1977 E 11445/2007, E PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº184/2018, QUE INSTITUI A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO REGIONALIZADO QUE É DE INTERESSE COMUM E INTERMUNICIPAL (ADI Nº 1842/RJ). MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE EFETIVAMENTE ATUOU EM EXERCÍCIO INCONSTITUCIONAL DE SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, VIOLANDO OS ARTIGOS 16, 25, 74, INCISO XII, 75 E 358, INCISOS I E II DA CERJ E ATINGINDO O PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO, EM OFENSA AOS



**ARTIGOS 5º E 6º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DA SUPREMA CORTE E DESTE EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS *EX TUNC*, DA LEI MUNICIPAL Nº 7083/2021 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.**

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0083680-43.2021.8.19.0000, proposta em face da **Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro**, em que é Representante, o EXMº SR. PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, e Representados, o EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e o EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO,

**Acordam** os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de seus votos, em **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro.**

**RELATÓRIO**

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.”*

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 suplantiar 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 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 nº 888/21 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.

No mérito, requer, ao final, que seja julgado totalmente procedente o pedido, confirmando-se a medida cautelar e declarando-se a





inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7083 de 21/10/2021 em sua integralidade.

À fls. 26-ejud deferi 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 Representação.

Acórdão à fls. 63 – ejud pelo qual este Egrégio Órgão Especial ratificou a suspensão liminar da Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro.

Embargos de Declaração opostos ao acórdão que ratificou a suspensão liminar à fls. 89 – ejud, sobre os quais se manifestaram o representante à fls. 102-ejud e o Ministério Público à fls. 112 – ejud, pelo desprovimento do recurso.

Acórdão à fls. 125 – ejud, onde este Egrégio Órgão Especial rejeitou os Aclaratórios opostos pela Procuradoria do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista a inexistência de omissão, contradição ou obscuridade no aresto embargado.

Informações prestadas pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, através da Procuradoria Geral do Município à fls. 149 – ejud, por meio das quais sustenta a necessária improcedência da Representação.

Argumenta que a norma impugnada não promove quebra do sistema de repartição de competência, nem tampouco desrespeita a primazia da União no tratamento legislativo sobre o tema, vez que trata de direito do consumidor e direito ambiental na perspectiva local.

Sustenta não existir usurpação das atribuições da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, ao passo que qualquer distribuidora que assumir a concessão deverá respeitar as regras que tutelam o consumidor e o meio ambiente.



Assinala que a previsão legislativa cuida do princípio da legalidade, o que não significa que não serão respeitados os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

Registra que a lei local impugnada possui razoabilidade e proporcionalidade, visto que as empresas responsáveis pela distribuição de água para o Município do Rio de Janeiro são entidades de inequívoca capacidade financeira.

Faz menção ao Tema nº 849 do Supremo Tribunal Federal, no bojo do qual entendeu-se constitucional norma que previa multa pelo fornecimento de serviço inadequado ao consumidor em âmbito local.

Informações prestadas pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro à fls. 169-ejud aduzindo que a hipótese trata sobre a proteção os consumidores e a respeito da saúde dos munícipes, temas que envolvem interesse local, consoante precedentes do Supremo Tribunal Federal. Entende que deve prevalecer, *in casu*, a dicção do artigo 30, inciso I, da CRFB/88, julgando-se improcedente a Representação.

Parecer final exarado pela Procuradoria de Justiça à fls. 192 – ejud, pela procedência da Representação, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7083/2021 do Município do Rio de Janeiro.

## VOTO

Conforme relatado, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade 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.”*

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.*

*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 Lei Municipal nº 7083/2021, ao estabelecer multa no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para a empresa responsável pela distribuição de água na cidade do Rio de Janeiro, desde que comprovado que a água distribuída para a população esteja contaminada, (artigo 1º, *caput* e § 2º), bem como ao definir o que se entende por “água contaminada” (artigo 1º, § 1º), trata não somente de “águas”, cuja competência legislativa privativa pertence à União, (artigo 22, VI, da CRFB/88), mas especialmente de normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, matérias cuja competência legislativa é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (artigo 74, inciso 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*”, 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 - GRIFEI).

Assim, na competência concorrente entre União e Estados, segundo o artigo 24, §§ 1º e 2º da CFRB, à União caberá editar normas gerais, e aos Estados, complementar a sua regulamentação.

Neste sentido transcrevo a ementa de recente julgamento deste Egrégio Órgão Especial, *in verbis*:







*“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº. 8.626/2019. EQUIPAMENTOS E VESTIMENTAS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL DOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DE SAÚDE (JALECOS E AFINS). USO FORA DO ESTRITO AMBIENTE DE TRABALHO: PROSCRIÇÃO LEGAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO: INOCORRÊNCIA. MATÉRIA VINCULADA À DEFESA DA SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. 1. Lei estadual que regulamenta a utilização de equipamentos e vestimentas de proteção individual pelos profissionais da área de saúde no Estado do Rio de Janeiro, de modo a proscrever-lhes a circulação externa ao local de atendimento portando aqueles equipamentos e vestimentas, sob pena de responsabilização solidária dos empregadores pelas infrações ocorridas em suas dependências. 2. Representação que argui a inconstitucionalidade das disposições legais, por violação da competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e sobre condições para o exercício de profissões. 3. Ausência de usurpação da competência da União, na medida em que a lei se preocupa com a indumentária dos profissionais da saúde justamente quando não estiverem no exercício estrito de suas atividades laborativas, a alocar a regulamentação, inclusive com respaldo científico, no âmbito da defesa da saúde, matéria submetida às competências legislativa concorrente (art. 24, XII, CR; art. 74, XII, CERJ) e material comum (art. 23, II, CR; arts. 287 e 288, CERJ). 4. Uso de vestimentas próprias de instalações hospitalares fora dos ambientes adequados que representa, a rigor, risco bifronte: tanto micro-organismos exógenos podem ser levados às instalações de saúde quanto micro-organismos oriundos dessas instalações podem contaminar a coletividade alheia àquele ambiente específico. 5. Improcedência da tese de obrigação impossível pela ausência de vínculo empregatício entre as entidades e determinados profissionais, uma vez que aquelas têm o poder de fazer cumprir regulamentos e leis no interior de suas próprias dependências. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO: CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. (0008645-14.2020.8.19.0000 – Representação por Inconstitucionalidade – Rel. Des(a). ELISABETE FILIZZOLA ASSUNÇÃO - Julgamento: 21/03/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL – GRIFEI)*

Grife-se, 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”, evidenciando o caráter geral das disposições contidas na norma ora impugnada.

Note-se que a Seção II, do Capítulo V, da Portaria acima mencionada, trata especificamente do controle e da vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade, e nos seus Anexos XX e XXI, traça as definições de água para consumo humano e o seu padrão de potabilidade, além de definir as competências dos Municípios a serem exercidas pelas respectivas Secretarias Municipais de Saúde, conforme dispositivos abaixo transcritos a título de ilustração:

*ANEXO XX*

*DO CONTROLE E DA VIGILÂNCIA DA QUALIDADE DA ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO E SEU PADRÃO DE POTABILIDADE (Origem: PRT MS/GM 2914/2011).*

*Art. 1º Ficam definidos os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade. (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 1º).*

*(...)*

*Art. 5º Para os fins deste Anexo, são adotadas as seguintes definições: (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º).*

*I - água para consumo humano: água potável destinada à ingestão, preparação e produção de alimentos e à higiene pessoal, independentemente da sua origem; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, I).*



*II - água potável: água que atenda ao padrão de potabilidade estabelecido neste Anexo e que não ofereça riscos à saúde; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, II).*

*III - padrão de potabilidade: conjunto de valores permitidos como parâmetro da qualidade da água para consumo humano, conforme definido neste Anexo; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, III).*

*IV – padrão organoléptico: conjunto de parâmetros caracterizados por provocar estímulos sensoriais que afetam a aceitação para consumo humano, mas que não necessariamente implicam risco à saúde; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, IV).*

*V - água tratada: água submetida a processos físicos, químicos ou combinação destes, visando atender ao padrão de potabilidade; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, V).*

*VI – sistema de abastecimento de água para consumo humano: instalação composta por um conjunto de obras civis, materiais e equipamentos, desde a zona de captação até as ligações prediais, destinada à produção e ao fornecimento coletivo de água potável, por meio de rede de distribuição; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 5º, VI).*

(...)

*Competências dos Municípios (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, CAPÍTULO III, Seção III).*

*Art. 12. Compete às Secretarias de Saúde dos Municípios: (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12).*

*I - exercer a vigilância da qualidade da água em sua área de competência, em articulação com os responsáveis pelo controle da qualidade da água para consumo humano; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, I).*

*II - executar ações estabelecidas no VIGIAGUA, consideradas as peculiaridades regionais e locais, nos termos da legislação do SUS; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, II).*

*III - inspecionar o controle da qualidade da água produzida e distribuída e as práticas operacionais adotadas no sistema ou solução alternativa coletiva de*

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185 – [sgjud.detoe@tjrj.ius.br](mailto:sgjud.detoe@tjrj.ius.br)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0083680-43.2021.8.19.0000





*abastecimento de água, notificando seus respectivos responsáveis para sanar a(s) irregularidade(s) identificada(s); (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, III).*

*IV - manter articulação com as entidades de regulação quando detectadas falhas relativas à qualidade dos serviços de abastecimento de água, a fim de que sejam adotadas as providências concernentes a sua área de competência; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, IV).*

*V - garantir informações à população sobre a qualidade da água para consumo humano e os riscos à saúde associados, de acordo com mecanismos e os instrumentos disciplinados no Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, V).*

*VI – encaminhar ao responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água para consumo humano informações sobre surtos e agravos à saúde relacionados à qualidade da água para consumo humano; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, VI).*

*VII - estabelecer mecanismos de comunicação e informação com os responsáveis pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água sobre os resultados das ações de controle realizadas; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, VII).*

*VIII - executar as diretrizes de vigilância da qualidade da água para consumo humano definidas no âmbito nacional e estadual; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, VIII).*

*IX - realizar, em parceria com os Estados, nas situações de surto de doença diarreica aguda ou outro agravo de transmissão fecal-oral, os seguintes procedimentos: (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, IX).*

*a) análise microbiológica completa, de modo a apoiar a investigação epidemiológica e a identificação, sempre que possível, do gênero ou espécie de micro-organismos; (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, IX, a).*

*b) análise para pesquisa de vírus e protozoários, quando for o caso, ou encaminhamento das amostras para laboratórios de referência nacional quando as amostras clínicas forem confirmadas para esses agentes e os dados epidemiológicos apontarem a água como via de transmissão; e (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, IX, b).*



*c) envio das cepas de Escherichia coli aos laboratórios de referência nacional para identificação sorológica. (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, IX, c).*

*X – cadastrar e autorizar o fornecimento de água tratada, por meio de solução alternativa coletiva, mediante avaliação e aprovação dos documentos exigidos no art. 14. (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, X).*

*Parágrafo Único. A autoridade municipal de saúde pública não autorizará o fornecimento de água para consumo humano, por meio de solução alternativa coletiva, quando houver rede de distribuição de água, exceto em situação de emergência e intermitência. (Origem: PRT MS/GM 2914/2011, Art. 12, Parágrafo Único).*

Por outro lado, conforme já mencionado, a Lei Federal nº 6437/1977 determina quais são as infrações à legislação sanitária e estabelece as respectivas sanções, dentre as quais já há a previsão de pena de multa cujo valor varia de acordo com a gravidade da infração (art. 2º, § 1º) e que é estabelecida em razão da presença de agravantes (artigo 4º), mediante apuração por processo administrativo próprio, com previsão de defesa ou impugnação por parte do infrator, senão vejamos:

*“Art. 2º - Sem prejuízo das sanções de natureza civil ou penal cabíveis, as infrações sanitárias serão punidas, alternativa ou cumulativamente, com as penalidades de:*

*(...)*

*II – Multa;*

*(...)*

*§ 1º A pena de multa consiste no pagamento das seguintes quantias:*

*I - nas infrações leves, de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);*

*II - nas infrações graves, de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);*

*III - nas infrações gravíssimas, de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).*

*(...)*

*Art. 4º As infrações sanitárias classificam-se em:*



*I - leves, aquelas em que o infrator seja beneficiado por circunstância atenuante;*  
*II - graves, aquelas em que for verificada uma circunstância agravante;*  
*III - gravíssimas, aquelas em que seja verificada a existência de duas ou mais circunstâncias agravantes.*

*(...)*

*Art. 22 - O infrator poderá oferecer defesa ou impugnação do auto de infração no prazo de quinze dias contados de sua notificação.*

*§ 1º - Antes do julgamento da defesa ou da impugnação a que se refere este artigo deverá a autoridade julgadora ouvir o servidor atuante, que terá o prazo de dez dias para se pronunciar a respeito.*

*§ 2º - Apresentada ou não a defesa ou impugnação, o auto de infração será julgado pelo dirigente do órgão de vigilância sanitária competente.”*

Neste diapasão, o valor da multa estipulada na Lei impugnada (R\$ 500.000,00) não se afigura razoável, na medida em que não observa os critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 6437/1997 e, do mesmo modo, o prazo de 07 (sete) dias para regularização do serviço, vai de encontro ao mecanismo sancionatório estabelecido pela referida legislação federal, haja vista tratar-se de prazo desproporcional e sem garantia de contraditório e ampla defesa.

Evidencia-se, portanto, diante da existência de normas promulgadas pela União com a finalidade de estabelecer conceitos e regras gerais que envolvem o controle e a vigilância da qualidade da água para consumo humano, bem como de Lei Federal que estipula as respectivas infrações e sanções, conforme a regra de competência prevista no artigo 24, XII e parágrafos primeiro e segundo da CRFB/88, a impossibilidade do Município do Rio de Janeiro prever diretrizes que, no intuito de complementar as normas promulgadas pela União e Estado, acaba por adentar em regra geral sobre o tema.

Ademais, a Lei nº 7083/2021 também viola a norma contida no artigo 75 da Constituição Estadual, na esteira da decisão da Egrégia Suprema Corte nos autos da ADI 1842/RJ, como veremos a seguir, na medida em que usurpa atribuições da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, quando o Município do Rio de Janeiro, de forma isolada, disciplina a regulação e fiscalização dos serviços de





distribuição de água e de saneamento básico, embora seja ente integrante da referida Região Metropolitana.

Conforme sabido, a competência para promover a melhoria das condições de saneamento básico é comum da União, dos Estados e Municípios, conforme dispõe o artigo 23, inciso IX da CRFB/88, enquanto o seu artigo 25, § 3º, reproduzido no artigo 75 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, prevê a possibilidade de os Estados criarem regiões metropolitanas, mediante Lei Complementar, “*para integrar a organização o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum.*” Na mesma esteira, o artigo 241 da CRFB/88 autoriza a gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos.

Como bem mencionado pelo Ministério Público em seu parecer final, “...o fenômeno territorial que aglomera Municípios limítrofes em áreas conurbadas torna peculiar a natureza de seus serviços. De algum modo, os serviços municipais, especialmente o de abastecimento de água e esgotamento sanitário, passam a se revestir de tamanha dependência e confluência que já não mais se caracterizam apenas como de exclusivamente de interesse local, transmutando-se para o interesse comum e intermunicipal, evidenciando, assim, uma prevalência regional a reivindicar uma atuação conjunta, planejada e organizada através da integração entre os entes federativos, de forma a viabilizar a sua prestação e, inclusive, reduzir seus custos. Consigne-se, no ponto, que a região metropolitana não constituiu um quarto nível de ente federativo dotado de personalidade jurídica de direito público interno. Trata-se de um órgão administrativo de planejamento para execução de funções públicas de interesse comum ou regional e traduz uma estrutura organizacional que impede a prevalência decisória de quaisquer dos entes federativos que a compõem, ao mesmo tempo em que garante a tomada de decisões através da deliberação interna e conjunta dos mesmos, reunidos por um vínculo de cooperação que retrata a essência do federalismo cooperativo idealizado pelo constituinte. Com efeito, não há que se falar aqui em qualquer usurpação à autonomia municipal. O revés, desde a origem, prevalece a noção de que a autonomia municipal já nasce condicionada à compulsoriedade de integração metropolitana, segundo expressamente previsto pelo ordenamento constitucional em vigor.”





Note-se que diante das diversas controvérsias práticas surgidas quando da instituição das regiões metropolitanas, especialmente no que tange aos limites de atuação de cada Ente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1842/RJ, que teve por objeto a Lei Complementar nº 87/1997, vigente no Estado do Rio de Janeiro até o início do ano de 2018, concluiu que: a) a compulsoriedade da integração metropolitana não é incompatível com a autonomia municipal; b) o estabelecimento de região metropolitana não implica simples transferência de competências para o Estado; c) o poder decisório e o poder concedente não podem se concentrar nas mãos de um único Ente; d) o poder concedente e a titularidade do serviço considerado de interesse comum pertencem ao colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado; e) a participação dos entes no citado colegiado não precisa ser paritária, mas tão somente apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.

Após 03 (três) anos do julgamento paradigma, também foi promulgada a Lei nº 13089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), prevendo as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, bem como impondo limites à liberdade de conformação do legislador estadual no tocante à instituição de regiões metropolitanas.

Pois bem, tratando-se o saneamento básico de serviço essencial de interesse de todos os entes federativos, propagando-se os reflexos de sua prestação (ou falta dela) nas searas local, regional e federal, à União, por força do artigo 21, inciso XX, da CRFB/88, coube instituir as diretrizes para a prestação do serviço de saneamento básico, tarefa concretizada pela Lei Federal nº 11445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e que em seu artigo 10 previu a possibilidade de concessão do serviço mediante prévia licitação, sendo condição de validade dos eventuais contratos a precedência de plano de saneamento básico (artigo 11):

*“10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de*







*programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.*

*Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:*

*I - a existência de plano de saneamento básico;”*

Outros dispositivos da referida lei geral apontam para a predominância da prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território alcance mais de um Município, e que a regulação e fiscalização regionalizada deve ser estabelecida por entidade autônoma, instituída por representantes do Estado e Municípios integrantes, senão vejamos:

*“Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.*

*§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:*

*I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;”*

*“Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.*

*§ 1º O plano regional de saneamento básico poderá contemplar um ou mais componentes do saneamento básico, com vistas à otimização do planejamento e da prestação dos serviços.”*

*§ 2º As disposições constantes do plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais, quando existirem.*

*§ 3º O plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico.*

*§ 4º O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.”*



*“Art. 21. A função de regulação, desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, atenderá aos princípios de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.”*

*“Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.”*

*“Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.*

*§ 1º A União definirá parâmetros mínimos de potabilidade da água.”*

Já em âmbito estadual, foi editada a Lei Complementar nº 184/2018, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e da qual faz parte o Município do Rio de Janeiro, em que os serviços de saneamento básico foram incluídos nas matérias de interesse comum metropolitano, nos termos de seu artigo 3º, inciso II, *in verbis*:

*“Art. 3º - Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si, notadamente:*

*(...)*

*II - o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, sendo que: (...).”*

Grife-se, que sendo a prestação dos serviços de distribuição de água potável e de coleta, tratamento e destinação final do esgoto um dos temas de maior interesse metropolitano, nos termos da LC 184/2018, e certo que se deve garantir a autonomia municipal acerca do serviço de distribuição de água





titularizado pelo Município, autonomia esta que decorre do próprio princípio da separação dos poderes, revela-se descabida a concentração do poder decisório inerente à Região metropolitana tão somente ao Estado do Rio de Janeiro, na linha do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da já citada ADI nº 1842:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de*

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185 – [sgjud.detoe@tjrj.jus.br](mailto:sgjud.detoe@tjrj.jus.br)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0083680-43.2021.8.19.0000





saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185– [sgjud.detoe@tjrj.ius.br](mailto:sgjud.detoe@tjrj.ius.br)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0083680-43.2021.8.19.0000





*estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.”*

(ADI 1842, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 - DIVULG 13-09-2013 - PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001 - grifei)

Assim, conforme o artigo 9º da LC 184/2018, a governança da Região metropolitana ficou a cargo das seguintes instâncias: Conselho Deliberativo, Órgão Executivo e Conselho Consultivo.

O Conselho Deliberativo é o órgão central na estrutura da Região metropolitana, detentor de poder decisório, conforme dispõe o artigo 10 da Lei Complementar 184/2018:

*“Art. 10 - A Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir: (...)”*

Verifica-se, portanto, que a formação da Região Metropolitana pressupõe o compartilhamento do poder decisório entre o Estado Instituidor e os Municípios que a integram, conforme disciplina do artigo 75 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

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

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

*§ 2º As regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações urbanas disporão de um órgão executivo e de um Conselho Deliberativo*



*compostos na forma da lei complementar que incluirá representantes dos poderes Executivo e Legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.*

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

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

Dessa forma, foi criado o Instituto Rio – MetrÓpole, Autarquia prevista no artigo 13, da LC 154/2018, integrante da Administração Pública Indireta, inteiramente voltada para o implemento das metas definidas pelo Conselho Deliberativo da região Metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo a dicção do artigo 14 da mesma Lei Complementar, a equipe que administrará o Rio - MetrÓpole será nomeada pelo Governador e aprovada pelo Conselho Deliberativo.

Convém consignar que este Egrégio Órgão Especial, no julgamento da representação de Inconstitucionalidade nº 0025236-85.2019.8.19.0000, em que se questionava a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Complementar nº 184/2018, entendeu que a criação de uma pessoa jurídica autárquica pelo Poder Executivo Estadual, com finalidade única de executar as decisões do Conselho Deliberativo, decisões estas que não são exclusivas do Estado, mas oriundas de uma gestão democrática entre todos os Entes que compõem a Região Metropolitana, não é inconstitucional:

*“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade tendo em mira a LCE nº 184/2018, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro. 2. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder*



concedente se concentrem nas mãos de um único ente. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. 3. Não existe concentração de poder decisório pelo fato de o Governador figurar como presidente do Conselho Deliberativo, seja porque atua como coordenador da RM - Região Metropolitana; seja porque o lugar de decisões é o colegiado em si do CD; seja porque não se exige uma participação paritária dos integrantes da RM. Por isso, a alegada ingerência de um só Ente sobre o Instituto Rio MetrÓpole também não existe. 4. Também não se deve inferir concentração de poder a partir do controle exercido pelo TCE; não há falar em sujeição diversa se o controle é dos atos praticados pela Governança Metropolitana, que transcendem qualquer dos entes federados participantes. 5. Quanto à publicidade a ser realizada no DOERJ, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade em termos de prevalência ou concentração de poder decisório; de rigor, visto a Região Metropolitana como uma unidade e o Governo do ERJ como coordenador, a publicação pelo DOERJ afigura-se intuitiva devido sua abrangência. 6. Iguamente não reflete concentração de poder o fato de a autarquia IRM - Instituto Rio MetrÓpole integrar, para fins organizacionais, a Administração Indireta e ser vinculada ao Governo do Estado uma vez que não existe subordinação dessa autarquia voltada ao implemento de metas definidas pelo CD - Conselho Deliberativo, cujas decisões não são exclusivas do Estado, mas oriundas de uma gestão democrática entre todos os Entes. 7. O fato de o FDRM - Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana ter sido criado no âmbito do Poder Executivo Estadual não significa concentração de poder. Se o Fundo de Desenvolvimento é constituído por receitas especificadas e vinculadas a determinado órgão da Administração (CD) que identificará a destinação dos recursos para realização de determinadas finalidades, é lógico que o lugar de concentração do poder decisório está nesse órgão (CD) onde vinculado o FDRM. 8. O art. 11, §6º da LC 184/2018 merece interpretação conforme na forma de interpretação literal de modo que se evite incluir no conceito de serviço público estadual o serviço comum metropolitano e, assim, evitar indesejada concentração de poder em um só



*Ente. 9. Presente vício de inconstitucionalidade no Artigo 13, inciso I, 'c' e 'd', e inciso II, 'c'. Condiciona-se ao crivo da ALERJ a atuação do CD, submetendo-se à apreciação do Poder Legislativo questões inerentes à Administração da Região Metropolitana. 10. O art. 14, §5º, II merece interpretação conforme para excluir da análise do Governador do Estado a hipótese de efetiva condenação judicial à perda da função pública, caso em que está vinculado a efetuar a exoneração do integrante da diretoria do IRM. 11. Presente vício de inconstitucionalidade no parágrafo único do artigo 21, pois houve substancial modificação quando do processo legislativo. Em termos, os quatro incisos seguintes ao parágrafo único que eram alocações de recursos ao FDRM - Fundo de Desenvolvimento da RM passaram a ser, por emenda parlamentar, aplicações de recursos do FDRM. 12. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PEDIDOS.”*

(REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE nº 0025236 -85.2019.8.19.0000 – Rel. Des. Antonio Iloizio Barros Bastos – Julgamento: 31/05/2021 – OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL - grifei)

Concluiu-se, deste modo, inexistir mácula de inconstitucionalidade à autonomia municipal, havendo somente uma opção legislativa pela forma autárquica para a execução das decisões formuladas em sede de governança metropolitana.

Por fim, o Decreto Estadual nº 47422 de 23 de dezembro de 2020 dispôs sobre a concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos Municípios que constituíram gestão associada com o Estado do Rio de Janeiro, sendo certo que “o Estado do Rio de Janeiro, por meio de delegação dos titulares dos serviços, assumiu a responsabilidade pela condução do processo de concessão regionalizada dos serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário.”

Consequentemente, a Lei nº 7083/21 também 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.







Corroborar tal argumento, como bem mencionado pela Procuradoria de Justiça, que *“conforme se extrai dos autos da Ação Civil Pública nº 0076803-21.2020.8.19.0001, em sessão realizada em 12/02/2020, pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, foi discutida e autorizada a delegação das atividades de organização, gerenciamento e concessão do serviço público de abastecimento de água ao Estado e a CEDAE, inclusive, sendo editada a resolução nº 05/2020 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro...”*

Assim, diante de todo o arcabouço constitucional e legal demonstrado, tanto a nível federal quanto estadual, depreende-se que as deliberações acerca da regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água, no que inclui a sua distribuição, no modelo em âmbito estadual, não podem ser tomadas de forma isolada por Município integrante da Região Metropolitana.

Observe-se, por fim, que os argumentos expostos pelo Exmº Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro em suas informações, no sentido da constitucionalidade da lei impugnada em virtude de cuidar de direito do consumidor, especificamente da tutela dos usuários de serviços públicos, sob a perspectiva de interesse local, não merecem acolhimento.

Isto porque, em que pese sustentar à luz do Tema nº 849 do Supremo Tribunal Federal que a matéria tratada na Lei Municipal nº 7083/2021 não promove quebra do sistema de repartições de competências, na medida em que não houve ingerência no regime jurídico das águas, mas tão somente a imposição de multa por eventual fornecimento inadequado do serviço, não há falar-se na manutenção de lei municipal que além de violar competência privativa e concorrente, também envolve interesse comum e intermunicipal, conforme demonstrado no curso da presente Representação.

O interesse em tela transpassa a municipalidade, de modo que, instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, os serviços municipais, sobretudo o de distribuição de água, passaram a configurar serviços de interesse não somente do Município do Rio de Janeiro, mas comum entre todos os integrantes da aludida Região.





Com efeito, ao editar a Lei nº 7083/2021 o Município do Rio de Janeiro extrapolou os limites de sua competência legislativa, violando o princípio do pacto federativo, previsto no artigo 1º da Constituição Federal e aludido nos artigos 5º e 6º da CERJ, vez que a distribuição de competências, alicerce que consagra o Estado de Direito, é que mantém a autonomia dos entes federativos e o equilíbrio do exercício do poder.

A relação entre as regras de distribuição de competência e o equilíbrio do pacto federativo foi explanada no julgamento da ADI 5462/RJ, no qual também foi reafirmado o entendimento da Suprema corte acerca da competência concorrente estabelecida no artigo 24 da CRFB/88:

*“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 7.202/2016 DO RIO DE JANEIRO. RESTRIÇÃO À COBRANÇA DE TAXAS POR INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE ENSINO SUPERIOR. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FORTALECIMENTO DO FEDERALISMO CENTRÍFUGO. EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR EM MATÉRIA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. Cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias regionais e locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo. 4. A Constituição Federal, no tocante à proteção e à defesa do consumidor, estabelece competência concorrente entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal. Cabe àquela editar normas gerais, e, a estes, legislar de forma supletiva ou complementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF). 5. A Lei 7.202/2016 do Estado do Rio de Janeiro não substitui a disciplina do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), mas a*

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185– [sgjud.detoe@tjrj.jus.br](mailto:sgjud.detoe@tjrj.jus.br)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0083680-43.2021.8.19.0000





*complementa, com o objetivo de ampliar a proteção dos consumidores fluminenses em aspectos peculiares a exigências locais, conforme faculta a Constituição Federal. 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

(ADI 5462, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-230 - DIVULG 26-10-2018 - PUBLIC 29-10-2018 - grifei)

Verifica-se, portanto, que através da Lei nº 7083/2021 o Município do Rio de Janeiro efetivamente atuou em exercício inconstitucional de sua competência legislativa, violando os artigos 16, 25, 74, inciso XII, 75 e 358, incisos I e II da CERJ e atingindo o princípio do pacto federativo, em ofensa aos artigos 5º e 6º da Constituição Estadual.

Por todo o exposto, **VOTO** no sentido de **JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS EX TUNC, DA LEI MUNICIPAL Nº 7083/2021 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.**

Rio de Janeiro, 04 de setembro de 2023.

**JACQUELINE LIMA MONTENEGRO**  
Desembargadora Relatora

