

Direta de Inconstitucionalidade n. 0813090-53.2023.8.22.0000

Requerente: Prefeito do Município de Porto Velho

Procurador: Salatiel Lemos Valverde (OAB/RO 1.998)

Requerido: Estado de Rondônia

Procuradores: Francisco Silveira de Aguiar Neto (OAB/RO 5.632), Maxwell Mota de Andrade (OAB/RO 3.670) e Tiago Cordeiro Nogueira (OAB/RO 7.770)

Amicus Curie: Associação Rondoniense De Municípios – Arom

Advogado: Bruno Valverde Chahaira (OAB/RO 9.600)

Amicus Curie: Sindicato Dos Trabalhadores Nas Indústrias Urbanas Do Estado De Rondônia (SINDUR RO)

Advogado: Luiz Alberto G. S. Rocha (OAB/PA 11.404)

Amicus Curie: Associação Brasileira Das Empresas Estaduais De Saneamento

Advogado: Antonio Costa Lima Júnior (OAB/DF n. 40.249)

Terceiro Interessado: Isequiel Neiva De Carvalho

Advogado: Kelder Karlos De Souza Silveira (OAB/RO 11.136)

Relator: Desembargador Francisco Borges

Distribuído por sorteio em 24.11.2023

DECISÃO

Vistos.

Trata-se de Pedido de Medida Cautelar de Urgência formulado pelo Prefeito do Município de Porto Velho (Sr. Hildon Lima Chaves) em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo requerente, em face da Lei Complementar n. 1.200, de 13 de outubro de 2023, de autoria do Estado de Rondônia, que "*Institui a Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia e sua respectiva estrutura de governança*".

Consta que por ocasião da interposição da ADI o autor havia anteriormente requerido à concessão de liminar objetivando a suspensão integral da citada legislação até o julgamento final da lide, no entanto, o pleito restou indeferido, em razão de não ter sido demonstrada situação concreta que evidenciasse a urgência da medida (*periculum in mora*).

Agora o requerente fundamenta o atual pedido de liminar em fato superveniente, consistente em uma convocação realizada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC para uma Assembleia Ordinária

a ser realizada na data do dia 13/03/2024 nesta Capital, com a participação de todos os prefeitos dos municípios do Estado, a fim de implementar a Microrregião de Águas e Esgotos Estadual e realizar a eleição dos membros que irão compor o Colegiado Microrregional.

Aduz o requerente que essa situação representa uma ameaça concreta à autonomia da Municipalidade da Capital, comprometendo sua independência e a capacidade de gerir seus interesses locais, o que demanda uma intervenção urgente deste Poder Judiciário.

Expõe que há necessidade de ser determinada a suspensão imediata dos efeitos dos arts. 2 e art. 8, e incisos da referida Lei Complementar até o julgamento final da ADI, posto que tais dispositivos é que dão margem à criação de microrregião composta pelos 52 municípios do Estado, e à criação do Colegiado Microrregional composto pelos representantes de cada município, com poderes para deliberar sobre a gestão de serviços de fornecimento de águas e esgotos.

Pontua ainda, que o artigo 8º, inciso I da referida lei também estabelece claramente a centralização do poder nas mãos do Estado de Rondônia, conferindo-lhe quase a totalidade dos votos a serem realizados no Colegiado Microrregional ao Estado, concedendo-lhe indiretamente o poder de decisão e escolha dos programas e diretrizes a serem adotados nas Microrregiões, de modo que essa concentração de poder viola a autonomia dos demais municípios envolvidos, tornando o referido artigo inconstitucional.

Menciona que há parecer do Ministério Público nesta ADI, cujo teor conclui pela inconstitucionalidade dos mesmos dispositivos que o requerente almeja suspender a eficácia.

Acrescenta ainda que a suspensão dos citados dispositivos não acarretará qualquer prejuízo processual às partes e ao andamento regular desta ADI.

Pugna pelo deferimento da liminar. Juntou documentos.

Relatado. Decido.

Inicialmente, ressalto que a única via aberta para a decisão liminar monocrática em ADI, durante as atividades ordinárias do ano judiciário, encontra-se nos casos em que se verifique que a espera pelo julgamento da Sessão Plenária seguinte ao pedido da cautelar leve à perda de sua utilidade.

Essa possibilidade não decorre diretamente da sistemática da Lei 9.868/99, mas de um poder geral de cautela do Relator para evitar a consolidação de situações irremediáveis e preservar o resultado útil da ação.

Com efeito, anoto que o pedido de liminar em exame foi juntado aos autos no dia 04/03/2024, e a próxima sessão do Pleno Judiciário está prevista para o início do mês de Abril/2024, sendo que os autos desta ADI ainda estão sendo instruídos para julgamento final, embora tramitando com o rito mais célere previsto no art. 12 da Lei n.9.868/1999.

Nessa perspectiva, tendo em vista o apontamento pelo requerente de fato concreto superveniente, qual seja, a convocação para Assembleia Ordinária para a implantação do Colegiado Microrregional para o próximo dia 13/03/2024, e considerando os argumentos noticiados pelo impetrante que demonstram os requisitos autorizadores da liminar, *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, entendo restar caracterizada a 'excepcional urgência' para deferimento da pretensão de liminar *inaldita altera pars*. Assim vejamos:

Consta da documentação apresentada ter sido convocada, por órgão do Estado (SEDEC), uma Assembleia Ordinária para tratar das seguintes questões:

- “I - implementação da Microrregião de Águas e Esgotos no Estado de Rondônia;
- II - instalação do Colegiado Microrregional;
- III – eleição dos representantes dos municípios no Comitê Técnico;
- IV - indicação do Secretário-Geral e o seu suplente.”

Certamente que os temas a serem tratados na solenidade encontram previsão na contestada Lei Complementar n. 1200/2023, especialmente nos seus arts. 2º ao art. 8º, e incisos, que dispõem, respectivamente, da “criação de microrregião composta pelos 52 municípios do Estado”, e do Colegiado Microrregional. Confira-se:

LC 1200/23:

“Art. 2º A Microrregião é composta pelo Estado de Rondônia e pelos 52 (cinquenta e dois) municípios nele localizado.

§ 1º A Microrregião possui natureza jurídica de autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de Direito Público.

§ 2º A Microrregião não possui estrutura administrativa e orçamentária própria e exercerá sua atividade mediante o auxílio e/ou compartilhamento da estrutura administrativa e orçamentária dos entes federativos que a compõem, notadamente entes e órgãos de assessoramento técnico e jurídico integrantes da administração estadual e/ou municipal.

§ 3º Passarão automaticamente a fazer parte da composição oficial da Microrregião os municípios originados da incorporação, fusão ou desmembramento de municípios que já a integram.

§ 4º Os municípios e o Estado de Rondônia participarão das despesas da governança da Microrregião na forma e segundo os valores a serem fixados por resolução do Colegiado Microrregional, observado o seguinte:

I - quanto à forma, a participação poderá ser feita por meio:

a) da cessão de servidores à Microrregião, com ônus para o Município ou Estado cedente;

b) da contratação, execução ou custeio de programas, projetos ou ações específicas em benefício da Microrregião;

c) de transferências voluntárias; e

d) por outros meios admitidos na legislação orçamentária;

II - quanto ao valor, a participação deverá considerar:

a) a capacidade econômica e dotação orçamentária de cada Município; e b) seu peso nas decisões do Conselho Deliberativo, conforme fixado no art. 8º desta Lei Complementar.

(...)

Art. 3º São funções públicas de interesse comum de competência da Microrregião a organização, o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, direta ou indireta, dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em todos os municípios que integram a Microrregião, incluindo:

I - as atividades de captação, tratamento e a distribuição de água potável; e

II - a coleta, o tratamento e a destinação final de efluentes sanitários.

§ 1º A concepção e implementação de políticas públicas e ações governamentais pela Microrregião deverão promover os seguintes objetivos fundamentais, caracterizadores do interesse comum e fundamentos da cooperação interfederativa instituída pela presente Lei Complementar:

I - a sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços em todos os municípios, inclusive por meio:

a) do compartilhamento de redes e de infraestruturas, atual e futuro, de modo a ensejar ganhos de escala e escopo na prestação integrada dos serviços; e

b) da implementação de políticas de subsídios cruzados entre localidades superavitárias e deficitárias, de modo a viabilizar a prestação dos serviços em todos os municípios integrantes da Microrregião, preferencialmente por meio de critérios uniformes de quantificação de tarifas;

II - o atendimento tempestivo às metas de universalização previstas na legislação;

III - a busca pela sustentabilidade socioambiental, incluindo o enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto nos municípios e a concepção de medidas de mitigação e de adaptação que diminuam tais adversidades; e

IV - a promoção da saúde pública de toda a população residente nos municípios, sobretudo por meio da erradicação de doenças relacionadas a precariedade de condições sanitárias.

§ 2º O Estado e os municípios integrantes da Microrregião deverão compatibilizar seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações com aqueles aprovados pelo Colegiado Microrregional.

Art. 4º A Microrregião tem por propósito viabilizar a cooperação interfederativa e o exercício concentrado das funções públicas de interesse comum previstas no art. 3º desta Lei Complementar, cabendo-lhe orientar as suas ações e deliberações em prol do atendimento às seguintes diretrizes:

(...)

Art. 6º Integram a estrutura de governança da Microrregião:

I - o Colegiado Microrregional, composto pelo:

a) Prefeito de cada Município que integra a Microrregião, ou, na sua ausência, a autoridade municipal por ele indicada; e

b) Governador do Estado de Rondônia ou, na sua ausência, o Secretário responsável pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC ou outro secretário de Estado ou membro do Colegiado Microrregional por ele indicado, que o presidirá;

II - o Comitê Técnico (...)

III - o Conselho Participativo (...)

IV - o Secretário-Geral será indicado pelo Presidente do Colegiado Microrregional.

Parágrafo único. O Regimento Interno da Microrregião disporá, dentre outras

matérias, sobre:

(...)

Art. 7º A Microrregião pode ser designada como local de lotação e exercício de

servidores estaduais e/ou municipais, inclusive de suas entidades da Administração Indireta, de direito público ou privado, observadas as disposições legais aplicáveis para a cessão de pessoal vigentes em cada ente federativo.

Art. 8º O Colegiado Microrregional é instância máxima da Microrregião e deliberará somente com a presença de representantes do Estado de Rondônia e municípios que, somados,

representem a maioria absoluta do número total de votos, sendo que:

I - o Estado de Rondônia terá número de votos equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do número total de votos, desprezando-se a fração, se igual ou inferior a meio, ou arredondando-se para um, se superior; e

II - cada Município terá, entre os 55% (cinquenta e cinco por cento) de votos restantes, número de votos proporcional a sua população, desprezando-se a fração, se igual ou inferior a meio, ou arredondando-se para um, se superior.

§ 1º Cada Município terá direito a pelo menos 1 (um) voto no Colegiado Microrregional.

§ 2º A aprovação de matérias sujeitas às deliberações do Colegiado Microrregional

exigirá, para sua aprovação, número de votos superior à metade do total de votos,

salvo as seguintes matérias, as quais exigirão número de votos equivalente a 3/5 (três quintos) do total de número de votos do Colegiado Microrregional:

I - a aprovação ou a alteração do Regimento Interno;

II - decisão sobre a retomada dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e consequente extinção de contrato de concessão, caso tenha se optado pela prestação indireta;

III - aprovação de resolução que definirá a forma da gestão administrativa da Microrregião, podendo, por prazo certo, delegar o exercício de atribuições ou a execução de determinadas tarefas para órgãos ou entidades que integram a estrutura administrativa do Estado ou de municípios que integram a Microrregião ou com ela conveniados; e

IV - outros temas que venham a ser definidos pelo Colegiado Microrregional como sujeitos a quórum qualificado em sede de Regimento Interno ou mediante a aprovação de resoluções específicas.

(...)

Art. 9º São competências do Colegiado Microrregional:

I - elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Microrregional de Águas e Esgotos, dispondo sobre a prestação regionalizada dos serviços, bem como de suas alterações e atualizações subsequentes;

II - aprovar revisões ou ajustes em instrumentos de planejamento elaborados pelos municípios e/ou Estado que tenham reflexos no exercício das funções de interesse comum microrregional; planejamento municipal, estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a integração de ações governamentais quanto aos serviços de interesse comum, bem como zelar pela inclusão dos mesmos nos Planos Plurianuais - PPAs, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs e Leis Orçamentárias Anuais - LOAs, estaduais e dos municípios da Microrregião;

IV - determinar a realização de estudos técnicos necessários ao exercício de suas atribuições;

V - elaborar e aprovar o regimento interno da Microrregião e do Fundo de Desenvolvimento da Microrregião;

VI - aprovar a celebração de instrumentos de cooperação interfederativa com outros entes federativos, incluindo atores integrantes das suas administrações direta e indireta;

VII - exercer a titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando o Plano Microrregional e a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:

a) dispor normativamente sobre assuntos relativos de interesse microrregional e aos serviços públicos a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar, inclusive a forma de prestação dos serviços, sua delegação e modelagem, compartilhamento de valores eventualmente obtidos a título de outorga, repartição da responsabilidade pelo custeio dos serviços e outros aspectos relativos às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos referidos serviços;

b) aprovar disposições pertinentes aos editais e contratos que tenham por objeto a delegação de serviços, em especial às referentes ao regime, estrutura, níveis tarifários, reajuste, revisão contratual, critérios de indenização devidos em caso de extinção contratual, subsídios tarifários e não tarifários;

- c) autorizar a retomada da operação dos serviços, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais;*
- d) propor critérios de compensação financeira aos municípios da Microrregião que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos de interesse comum;*
- e) autorizar a prestação direta por entes ou órgãos municipais ou indireta de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, ou atividades deles integrantes, optando, preferencialmente, pela delegação concomitante e integrada em contrato de concessão único dos serviços prestados em dois ou mais municípios da Microrregião;*
- f) definir a entidade reguladora que será responsável pelas atividades de regulação e de fiscalização dos serviços públicos que integram funções públicas de interesse comum da Microrregião; e*
- g) manifestar-se acerca de processos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão ou outros instrumentos pertinentes à prestação dos serviços, nos termos previamente estipulados em tais instrumentos;*

VIII - articular-se com a União, o Estado e os municípios sobre quaisquer funções ou serviços que possam ter impacto na Microrregião.

§ 1º Por meio de instrumentos de gestão associada interfederativa, o Colegiado Microrregional poderá conferir ao Estado de Rondônia poderes para licitar, delegar e gerir o contrato de concessão relativo aos serviços a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar, vedada a transferência ao Estado de quaisquer dos poderes inerentes à titularidade do Colegiado Microrregional, conforme previstos no inciso VII deste artigo.”

Pois bem. Ao analisar o disposto no art. 2º da referida Lei Complementar, nos deparamos com a previsão de que a ‘microrregião’ criada pela norma é composta por todos os 52 Municípios do Estado.

No entanto, sabe-se que as microrregiões são compostas por áreas limítrofes ou contíguas. A Constituição Estadual possui previsão no sentido de que as microrregiões são formadas por regiões limítrofes (art. 6º, §1º e art 30, inc. X),

reproduzindo por similaridade previsão idêntica da Constituição Federal (art. 25, §3º) , *in verbis*:

Constituição Estado Rondônia:

“Art. 6º. O Estado divide-se política e administrativamente em Municípios, autônomos nos limites constitucionais.

§ 1º Poderão ser instituídas, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 30. Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

X - instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.”

Constituição Federal:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

“§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Logo, foge à regra que a microrregião seja composta por todos os municípios de Rondônia, dentre os quais muitos nem sequer dividem fronteiras entre si, e nesse ponto o disposto no art. 2º da LC n. 1200/23 me parece apresentar certa incompatibilidade com o texto constitucional.

Partindo dessa premissa, a eventual implantação do Colegiado Microrregional na solenidade prevista para o dia 13/03/2024, a ser composta por Municípios que não são limítrofes, inobservando o texto constitucional afigura-se irregular, até porque uma vez formado o Colegiado este poderá tratar de questões de áreas que não são geograficamente contíguas, pondo em risco à autonomia das ‘municipalidades’ que venham a ser afetadas por decisões da “microrregião” ou colegiado.

Não se olvide ainda, que as decisões da “microrregião” poderão eventualmente ter consequências de difícil reparação caso a lei venha ser declarada inconstitucional (o que será melhor esmiuçado adiante), pelo que entendo ser conveniente que haja suspensão da eficácia do disposto no art. 2º da LC n. 1200/23 até o desfecho desta ADI.

Quanto à formação do Colegiado Microrregional, retratado no art. 8º e incisos da LC n. 1200/223, o texto normativo apresenta espécie de desnivelamento da representatividade dentro desse órgão, haja vista que na tomada de decisões é dado ao Estado de Rondônia o número de votos equivalente a 45% (quarenta e cinco por cento) do total de votos do colegiado, enquanto que os municípios terão entre os 55% (cinquenta e cinco por cento) dos votos restantes, cujo número será proporcional a sua população.

Há indicativo de que o Estado de Rondônia estará em vantagem em relação aos municípios que integram o Colegiado Microrregional, em razão do percentual de votos que detém, considerando-se que caso dois dos municípios mais populosos da microrregião venham a se aliar ao Estado de Rondônia para votar, apenas os três integrantes poderão decidir acerca dos interesses de todos os demais 50 (cinquenta) municípios.

A jurisprudência do STF orienta que o princípio do interesse comum e a autonomia municipal não deve traduzir-se em total centralização do poder decisório metropolitano nas mãos de um dos entes. Ainda que a gestão colegiada das regiões metropolitanas não exija a total paridade entre os entes federados, não se permite, por força da própria autonomia municipal, que uma das pessoas políticas ali imbricadas exerça um predomínio absoluto. (precedentes ADI 1.842 e ADI 6911 AL)

Mutatis mutandis, caso o conceito de “concentração de poder” nas mãos do Estado venha a ser reconhecida por ocasião do mérito desta ADI, implicará na invalidação do próprio Colegiado Microrregional e das decisões que dele demandarem. Disso poderão advir consequências potencialmente irreparáveis.

Observa-se do art. 9 da indigitada LC 1200/23 que o Colegiado Microrregional uma vez instalado terá poderes determinantes para o ordenamento de despesas decorrentes dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, gerando obrigações para o erário perante as empresas que venham a ser contratadas, e que por sua vez farão gastos para atendimento dos compromissos assumidos.

Desse modo, eventual declaração de inconstitucionalidade da LC 1200/23, repercutiria em potencial rescisão de contratos, gerando danos irreversíveis ao erário e até de difícil reparação às empresas eventualmente contratadas.

Portanto, diante das considerações acima, DEFIRO A LIMINAR, para suspender a eficácia dos arts. 2º e art. 8º e incisos da LC 1200/23 até que haja o julgamento do mérito desta ADI, bem como para suspender o Edital n. 02/2024/SEDEC-PARCERIAS, e a realização da Assembleia Ordinária marcada pela SEDEC.

Comunique-se à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC com urgência sobre o teor desta decisão.

Intime-se o Prefeito de Porto Velho, bem como a PGM da Capital, a PGE, o Governador do Estado, a PGJ, e a Assembleia Legislativa de Rondônia acerca do deferimento da liminar.

Em tempo, **determino ainda**, em atenção à manifestação do Deputado Estadual ISEQUIEL NEIVA DE CARVALHO, e **por força do disposto no art. 6º da Lei Federal n. 9.868/99, que prevê “O relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”** que seja intimada a Assembleia Legislativa a prestar informações sobre o teor desta ADI.

Providencie-se o necessário.

Cumpra-se.

Publique-se.

Porto Velho, 08 de Março de 2024.

Francisco Borges F. Neto
Relator

Assinado eletronicamente por: **VALDIR DE ANDRADE SOUZA JUNIOR**

08/03/2024 14:16:15

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **23155628**



24030814161427600000023000872

IMPRIMIR

GERAR PDF